

MONOGRÁFICO: *¿DEMOCRACIAS ANDINAS?*  
(COORDINADO POR H. C. F. MANSILLA)

## Notas introductorias sobre el populismo y la cultura política en el área andina de América Latina

H. C. F. Mansilla  
Academia de Ciencias de Bolivia

---

### I. Intentos de caracterización

No existe unanimidad en la literatura científica en torno a una definición del populismo. En un texto clásico referido a América Latina, *Alistair Hennessy* calificó el populismo como el sistema organizativo para sincronizar grupos de intereses diferentes, con un liderazgo eminentemente carismático proveniente de la clase media desarraigada. Hennessy subrayó la naturaleza manipuladora de la dirigencia populista, pues la comunicación interna (en el interior de la organización y también en el seno de los grandes movimientos de masas) sería siempre unidireccional: del líder al pueblo. Dentro del partido los militantes tienen en realidad poco que decir. La mayoría de los adherentes del populismo estaría compuesta por aquellas personas expuestas directamente (en cuanto víctimas) a los grandes procesos de cambio acelerado (urbanización, modernización, globalización). Conformarían la *masa disponible*, proclive a ser manejada arbitrariamente por la jefatura partidaria<sup>1</sup>. Teniendo en cuenta partidos y movimiento populistas de los últimos sesenta años se puede decir que los adherentes de estos partidos y movimientos tienen en común su anhelo de reducir los privilegios de las clases altas tradicionales y ensanchar su propia base de derechos, pero articulan estas demandas por medio del aparato partidario y según las visiones, la ideología y los designios políticos de este último. El partido o movimiento adquiere el carácter de un hogar, en el cual todo tiene su lugar conocido y donde la jefatura adopta fácilmente un rol paternalista y ejerce una función pedagógica.

En un estudio importante, *Peter Worsley* analizó detenidamente la ideología populista, llegando a la conclusión de que esta es ante todo *anti-elitaria* y *anti-intelectual*. Su comprensión no exige grandes esfuerzos teóricos a ningún simpatizante o militante. En el fondo se reduce a una visión dicotómica de toda actividad política: patria / antipatria, amigos / enemigos, los de adentro contra

---

<sup>1</sup> Alistair Hennessy, *América Latina*, en: Ghita Ionescu / Ernest Gellner (comps.), *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Buenos Aires: Amorrortu 1970, pp. 39-80, especialmente pp. 39-42.

los de afuera. No acepta la concepción marxista de la lucha de clases. El enfoque está destinado al hombre simple, al campesino pobre o al clásico *descamisado* peronista. Pese a la existencia de dilatados aparatos partidarios, los adherentes y militantes de base presuponen a menudo un nexo directo de la masa con el líder sin pasar por instancias institucionalizadas del partido o de la organización<sup>2</sup>. Los regímenes populistas implementan en general programas modestos de asistencia social, pero bien publicitados y mejor vendidos a la llamada opinión pública popular. Ellos conocen el valor real del espectáculo circense.

En una reseña muy informativa en torno a diversos enfoques teóricos, *Carlos de la Torre* caracterizó al populismo como una estrategia política para alcanzar el poder; sus líderes buscan el apoyo directo, no mediado por instituciones ni reglas, de un gran número de seguidores en principio desorganizados. Ideologías y programas juegan un papel secundario, por lo cual resulta difícil clasificar a los experimentos populistas dentro del espectro convencional de izquierdas y derechas. Los movimientos populistas son como pulsiones básicas, inherentes a todo ejercicio democrático: representarían la fase redentora frente a los periodos pragmático-administrativos del mismo. La etapa redentora abarcaría “la exaltación discursiva del pueblo” y el entusiasmo de gente habitualmente poco interesada en cuestiones público-políticas. En todo caso, las pulsiones populistas dejarían al descubierto las carencias, los silencios y los errores de la democracia liberal<sup>3</sup>.

En un brillante ensayo *Loris Zanatta* demostró que los movimientos populistas presuponen un orden más o menos democrático, donde la demanda de ampliar el espacio público-político y extender la ciudadanía política y social se convierte en plausible y luego en apremiante. En muchos casos los movimientos populistas surgen como promesas de rescate de una soberanía popular presuntamente incautada por la élite tradicional. Lo común a los distintos populismos serían la inclinación antipluralista, la tendencia anti-elitista, el imaginario *quasi*-religioso y la función integradora. Esta última se manifiesta en el intento de restablecer una armonía primigenia que dormita en el alma colectiva, amenazada por los efectos corrosivos y cosmopolitas de los procesos de modernización. El populismo constituiría una forma actualizada de un sentimiento esencialmente conservador y religioso, basado en una solidaridad mecánica y dirigido contra la sociedad abierta y plural del presente y contra los elementos distintivos del liberalismo<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Peter Worsley, *El concepto de populismo*, en: Ionescu / Gellner (comps.), op. cit. (nota 1), pp. 258-304, especialmente pp. 293-294.

<sup>3</sup> Cf. el instructivo texto de Carlos de la Torre, *¿Por qué los populismos latinoamericanos se niegan a desaparecer?*, en: ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Tel Aviv), vol. 19, Nº 2, julio-diciembre de 2008, pp. 7-28, aquí p. 10 sq.

<sup>4</sup> Loris Zanatta, *El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina*, en: ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, vol. 19, Nº 2, julio-diciembre de 2008, pp. 29-44, aquí p. 30 sq., 33, 47.

Otros autores han analizado la paradoja siguiente. La democratización incipiente que precede al populismo y el proceso de politización autónoma de las masas llevan a una diversidad de puntos de vista, a una pluralidad de intereses y, por ende, a una variedad de líneas políticas. Pero segmentos importantes de la población, que no son los favorecidos del proceso de modernización —o que creen ser las víctimas del mismo— perciben la pluralidad ideológica como algo incómodo y hasta amenazador. Todos los modelos populistas propugnan, en consecuencia, la homogeneidad como norma, el uniformamiento político-partidario como meta, el *organicismo antiliberal* como factor estructurante<sup>5</sup>. Es indudable que esta constelación favorece aspectos tradicional-autoritarios de la mentalidad popular, que tienden paulatinamente a endurecerse. El poder de las imágenes decretadas desde arriba, la fuerza hipnótica y carismática del líder, el alcance y la cobertura de los medios modernos de comunicación, la facilidad de manipular a masas intelectual y culturalmente mal formadas y el sentimiento de gratitud de estas mismas a un gobierno que les ha brindado algunas ventajas produce una amalgama poderosa, ante la cual la defensa de los derechos humanos, la libertad de expresión y el pluralismo ideológico emergen como fenómenos de segundo rango, como factores prescindibles de un orden ya caduco, como antiguallas liberales de una época pretérita superada ampliamente por la historia contemporánea.

En el contexto actual (de una considerable distancia entre las pretensiones programáticas del populismo y la modestia de sus resultados prácticos) es útil referirse muy brevemente a la diferencia entre populismo y neopopulismo<sup>6</sup>. El populismo que podemos llamar clásico (cuyo ejemplo paradigmático fue el régimen de *Juan Domingo Perón* en Argentina, 1943-1955) logra desplazar a la “oligarquía” política tradicional de las fuentes del poder político, fomenta la ascensión de nuevos sectores sociales, posee una fuerte voluntad de reformas y está asociado a la posición preponderante del sindicalismo. El neopopulismo en cambio favorece pactos, así sea encubiertamente, con los estratos privilegiados y exhibe una débil voluntad de reformas auténticas, pese a una retórica radical. En el neopopulismo el sindicalismo autónomo está constreñido a un rol subordinado, mientras que partidos y movimientos de esta tendencia postulan, en contraposición a las doctrinas marxistas, una alianza de clases sociales, un modelo mixto de economía y una ideología nacionalista (y no un programa de la emancipación del género humano mediante la dictadura transitoria de la clase obrera). Los regímenes populistas del presente, como los existentes en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, exhiben rasgos de ambos modelos, lo que hace

---

<sup>5</sup> Frédérique Langue, *Petróleo y revolución en las Américas. Las estrategias bolivarianas de Hugo Chávez*, en: REVISTA VENEZOLANA DE CIENCIA POLITICA (Mérida), N° 29, enero / junio de 2006, pp. 127-152, especialmente p. 140.

<sup>6</sup> Cf. Guy Hermet et al. (comps.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México: El Colegio de México 2001; Felipe Burbano de Lara (comp.), *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas: Nueva Sociedad 1998.

algo superflua esta distinción entre populismo y neopopulismo. En este texto se usará el concepto relativamente amplio de populismo para englobar ambos fenómenos, como es lo habitual en estos países.

## 2. Populismo y cultura política tradicional

En América Latina en general y en la zona andina en particular se puede observar un fenómeno recurrente, ya estudiado por las ciencias sociales: los avances en la educación de corte democrático y la ampliación de la vigencia de los derechos humanos suceden a veces paralelamente a un renacimiento (1) de la aun vigorosa tradición cultural del autoritarismo, (2) de corrientes indigenistas y (3) de movimientos populistas teñidos de nacionalismo y socialismo<sup>7</sup>. Todos estos movimientos poseen rasgos externos de una gran visibilidad simbólica. Sus características “públicas” están concebidas para el consumo popular masivo, y no siempre tienen una significación profunda y duradera. En Ecuador, Bolivia y Venezuela la constelación actual es confusa a primera vista porque el movimiento populista tiene la reputación de encarnar la progresividad histórica y una auténtica modernización según las verdaderas necesidades del país. Esta opinión está muy difundida en las sociedades andinas y, lamentablemente, también en círculos de la cooperación internacional y la opinión pública europea. Al mismo tiempo el populismo del presente fomenta de manera muy efectiva actitudes, valores y normas que denotan una propensión a lo antidemocrático, iliberal y antipluralista y un talante anticosmopolita, provinciano y nacionalista. En ciertos países la evidencia empírica<sup>8</sup> ha mostrado la coexistencia de nuevas orientaciones democráticas junto con viejas normativas autoritarias: las mismas personas que apoyan la democracia persisten en practicar valores autoritarios, y viven así “entre dos mundos”<sup>9</sup>.

En la región andina el Estado de derecho no ha adquirido una carta segura de ciudadanía; las actuaciones legales del Estado siguen sometidas en gran escala a consideraciones de oportunidad y a los vaivenes del poder político. Las deficien-

<sup>7</sup> Sobre los diferentes populismos (el clásico, el neopopulismo, etc.) cf. Nikolaus Werz, *Alte und neue Populisten in Lateinamerika* (Viejos y nuevos populistas en América Latina), en: Nikolaus Werz (comp.), *Populismus. Populisten in Übersee und Europa* (Populismo. Populistas en ultramar y Europa), Opladen: Leske-Budrich 2003, pp. 45-64; Andrés Ortiz, *Populismo y transnacionalidad. Una hipótesis sobre el liderazgo de Chávez y Correa*, en: ECUADOR DEBATE (Quito), N° 73, abril de 2008, pp. 63-75.

<sup>8</sup> Cf. dos investigaciones basadas en evidencia empírica, que son indispensables para entender la actual cultura política boliviana: Mitchell A. Seligson et al., *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*, Cochabamba: Ciudadanía / LAPOP / Vanderbilt University 2006; Daniel E. Moreno Morales (comp.), *Cultura política de la democracia en Bolivia 2008. El impacto de la gobernabilidad*, Cochabamba: Ciudadanía / LAPOP / Vanderbilt University 2008.

<sup>9</sup> Jorge Lazarte, *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*, La Paz: Plural 2000, p. 110, 115.

cias del Estado de derecho consolidan la cultura política tradicional, caracterizada por factores patrimoniales, paternalistas, centralistas y, sobre todo, autoritarios. De este modo la comprobación empírica ha confirmado las intuiciones de historiadores, ensayistas y escritores acerca de un sustrato intolerante, autoritario, colectivista y centralista que obviamente no pertenece a la esencia de la identidad nacional — es dudoso que tal cosa metafísica realmente exista —, pero que influye desde larga data sobre el quehacer político de la nación.

Se puede argüir, evidentemente, que los procesos de modernización técnico-económica y de globalización cultural, en los cuales el área andina está inmersa desde hace décadas, han influido de modo positivo sobre el funcionamiento de la administración pública y sobre los estilos de hacer política, de manera que no podría sostenerse la tesis de la naturaleza premoderna de las prácticas socio-políticas andinas. La realidad es más compleja. En las ciencias sociales se conoce bastante bien el fenómeno siguiente. Los cambios en la dimensión del comportamiento individual y colectivo son por naturaleza muy lentos y no coinciden necesariamente con modificaciones en los terrenos de la economía y la tecnología, por más profundas que sean estas últimas. Uno de los rasgos centrales de la historia contemporánea del Tercer Mundo consiste justamente en que la adopción del progreso tecnológico, la introducción de la economía de libre mercado, la utilización de los sistemas más avanzados de comunicaciones y la importación del armamento más sofisticado pueden tener lugar en medio de la preservación de rutinas culturales que vienen de muy atrás y que mantienen su preeminencia en los campos de la política, el tratamiento efectivo de las leyes, la relación cotidiana del ciudadano con los poderes del Estado y la vida familiar e íntima.

El núcleo profundo de la ideología de los partidos populistas es, como ya se mencionó, una doctrina elemental para tomar y consolidar el poder político; todos los oropeles revolucionarios, indigenistas y nacionalistas representan un espectáculo, obviamente imprescindible, para ganar adherentes internos y para satisfacer las expectativas, a veces muy curiosas, de los donantes externos y de la opinión pública europea. No son ideologías programáticas en sentido estricto, que pudieran contribuir a inspirar y a moldear grandes procesos revolucionarios. Notables movimientos de masas, como los actuales partidos populistas del área andina, postulan políticas públicas “justas” (para las mayorías siempre explotadas), envueltas en un discurso moderno y convincente. Parecen, por ende, encarnar concepciones progresistas para reorganizar la sociedad respectiva y soluciones anti-elitistas a los problemas de desarrollo (la “refundación” del país respectivo, por ejemplo). Estos aparatos ideológicos reproducen, empero, prácticas consuetudinarias para manipular a las masas, reiteran programas y planes desautorizados por la historia y revigorizan rutinas irracionales adversas al Estado de derecho actual. La formación de las decisiones y voluntades políticas en el seno de los partidos gobernantes en Bolivia, Ecuador y Venezuela es verticalista

en el sentido de que los de arriba conciben y ordenan y los de abajo obedecen y cumplen; si existieran opiniones divergentes, estas se evaporan rápidamente ante la intervención concluyente de las instancias superiores. Las marchas, manifestaciones y bloqueos protagonizados por miles de adherentes de aquellos partidos, que acuden en grandes cantidades a los lugares de concentración, se llevan a cabo sólo si estos adherentes reciben la orden correspondiente, el aliciente financiero y la amenaza clara en caso de desobediencia; sin el modesto apoyo pecuniario las actividades masivas voluntarias serían mucho más reducidas. Es decir: las actividades masivas de los partidos populistas no son expresiones y decisiones espontáneas del “pueblo”, sino estrategias fríamente planificadas por las dirigencias de esos partidos, destinadas a conseguir objetivos que las masas generalmente ignoran.

La experiencia histórica nos señala que las preocupaciones prevalecientes de las jefaturas y los ideólogos populistas estuvieron y están centradas en el control e indoctrinación de los adherentes, en la conquista del poder político, en atribuir al Otro por excelencia (la oligarquía, los países “imperialistas”, los disidentes) la responsabilidad por todo lo negativo, en programas de asistencia social y, ocasionalmente, en ambiciosos intentos de modernización acelerada. Pero ninguno de ellos ha mostrado interés por difundir una educación política crítica, por analizar adecuadamente el pasado, los valores contemporáneos de orientación y las pautas normativas de comportamiento o por divulgar una cultura racional-moderna de la legalidad. El mismo Estado de derecho jamás formó parte de los designios populistas de ningún país. Estas “cosas” son consideradas como minucias sin importancia de la burguesía moribunda. Más bien: la tentación de formular promesas irrealistas, el vituperio radical de los adversarios, la práctica de la improvisación a todo nivel y la demagogia ininterrumpida representan las prácticas más usuales de los liderazgos populistas. En el fondo, es una tendencia a la *desinstitucionalización* de todas las actividades estatales y administrativas. Esta desinstitucionalización afianza paradójicamente el poder y el uso discrecional del aparato estatal por parte de la jefatura populista. Este acrecentamiento del poder de los arriba (con su correlato inexorable: la irresponsabilidad) sólo ha sido históricamente posible a causa de la ignorancia, la credulidad y la ingenuidad de los de abajo.

La combinación de una base autoritaria rutinaria con impulsos de la tradición socialista antidemocrática e iliberal ha engendrado una “recuperación” de las tradiciones políticas autóctonas, colectivistas y antipluralistas, que ahora se expanden nuevamente por la región andina y otras regiones de América Latina. Todo esto ha producido un crecimiento considerable del potencial electoral de los partidos populistas<sup>10</sup>. El populismo nacionalista e indigenista, que en Bolivia

<sup>10</sup> Para una visión diferente cf. Leticia Heras Gómez, *Cultura política y democratización en América Latina*, en: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (San José), N° 103-104, enero-junio de 2004, pp. 23-37; Flavia Freidenberg, *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*,

y Ecuador ha desplegado sus alas en los últimos años criticando exitosamente a la democracia representativa “occidental”, ha significado en el fondo un claro retroceso en la configuración de las estructuras partidarias internas, en el debate de argumentos ideológicos y en la construcción de gobiernos razonables, pues ha revigorizado una amplia gama de procedimientos paternalistas, clientelistas y patrimonialistas, dotándoles de un simulacro muy efectivo de participación democrática. El funcionamiento interno de los partidos gubernamentales en Bolivia, Ecuador y Venezuela no se distingue, justamente, por ser un dechado de virtudes democráticas, ni en la elección de los órganos superiores del partido por las instancias inferiores ni tampoco en la formulación programática que provenga espontáneamente de las filas de los militantes de base.

Bajo un ropaje revolucionario tenemos un retorno de viejas prácticas y doctrinas. Las perspectivas a largo plazo no son, por ende, promisorias. Y a ello contribuye el hecho de que los valores populistas de orientación permanecen enraizados profundamente en una larga tradición que proviene de la época colonial española, sobre todo en aquellos países que no han tenido procesos sostenidos de modernización. Muchos de los elementos político-institucionales heredados y mantenidos desde la colonia española —como el patrimonialismo, el nepotismo y el favoritismo— no coadyuvan a edificar una confianza pública en la igualdad ante la ley ni en la objetividad de cualquier actuación de la administración pública. Por ejemplo: desde hace siglos el grueso de la población identifica el puesto estatal con su detentador momentáneo. El caudillo político que puede distribuir cargos estatales es visto, en el fondo, como el propietario legítimo del aparato gubernamental. Los poderosos han tenido una óptica *patrimonialista* muy similar: se han servido del Estado para conceder prebendas, consolidar sus intereses y “colocar” adecuadamente a su clientela y parentela. En el patrimonialismo se diluye el límite entre lo público y lo privado (o entre gobierno y partido): lo estatal es percibido por la clase política como la posibilidad de acrecentar lo privado. Esta situación se intensifica hoy bajo los regímenes populistas, como lo demuestra la política cotidiana en Bolivia, Ecuador y Venezuela. El funcionamiento diario del Estado deja de ser algo impersonal y se convierte en un embrollo de “relaciones” que puede ser influido exitosamente por intereses particulares, personas con buenos “contactos” y amigos del gobernante de turno. El Estado de derecho — que puede muy bien existir en el papel — no se difunde hacia abajo, no penetra en la mentalidad de las capas populares.

Los estudios favorables al populismo, que a comienzos del siglo XXI son una verdadera legión, atribuyen una relevancia excesiva a los (modestos) intentos de los regímenes populistas de englobar a los explotados y discriminados,

---

Barcelona: Síntesis 2007; y una apología del neopopulismo en: Hervé Do Alto, *Del entusiasmo al desconcierto. La mirada de la izquierda europea sobre América Latina y el temor al populismo*, en: NUEVA SOCIEDAD (Buenos Aires), N° 214, marzo-abril de 2008, pp. 54-66.

a las etnias indígenas y a los llamados movimientos sociales. Estos enfoques auspician inclinaciones colectivistas, descuidan el potencial de autoritarismo inmerso en los sectores subalternos de la sociedad y en sus prácticas políticas consuetudinarias, dejan de lado las consecuencias globales de la problemática ecológico-demográfica y no dejan vislumbrar una posición genuinamente crítica frente a los fenómenos de regresión que también entrañan todos los procesos de modernización<sup>11</sup>. Los movimientos políticos de base étnica en la región andina son un claro testimonio de tendencias autoritarias, que bajo ciertas condiciones, pueden ser utilizadas para endurecer una constelación populista en una autoritaria. Notables estudios<sup>12</sup> sobre los anhelos y las imágenes populares de las masas indígenas dejan deliberadamente de lado una dimensión persistente de las mismas: su potencial de autoritarismo, intolerancia y conservadurismo. Por lo general los autores de estos estudios no se percatan de la dimensión del autoritarismo porque comparten los mismos valores de orientación inmersos en las masas populares. Para ellos los regímenes populistas practican formas más adecuadas de una democracia directa y participativa, formas que serían, por consiguiente, más adelantadas que la democracia representativa occidental, considerada hoy en día como obsoleta e insuficiente.

### 3. Los códigos paralelos

En el área andina se puede observar la existencia paralela de dos sistemas de orientación: los códigos informales, de naturaleza oral, por un lado, y los códigos formales, transmitidos como estatutos escritos, por otro. A simple vista los primeros tienen un carácter gelatinoso, cambiante e irracional, mientras que los últimos poseen una estructura lógica y pueden ser enseñados e interpretados de manera homogénea, sistemática y permanente. Los códigos informales no se aprenden mediante libros, cursos y universidades, sino en la práctica de cada día. Esta es su gran ventaja: tienen una vigencia prerracional, obvia y sobreentendida. No requieren de teorías y explicaciones para ser aceptados, y su validez está por encima o más allá de los ejercicios de la lógica discursiva. Los códigos infor-

<sup>11</sup> El más conocido estudio sobre el populismo de la actualidad es la ambiciosa obra de Ernesto Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires: FCE 2008, libro de difícil digestión, que combina un marxismo diluido por el psicoanálisis de Jacques Lacan con enfoques postmodernistas y temas de la lingüística estructuralista. Cf. también: F. Panizza (comp.), *Populism and the Shadow of Democracy*, Londres: Verso 2004.- Como contrapeso cf. la obra clásica, que no perdió vigencia: Gino Germani, *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*, Buenos Aires: Temas 2003.

<sup>12</sup> Ejemplos de esta tendencia: Hans-Jürgen Burchardt, *Desigualdad y democracia*, en: NUEVA SOCIEDAD, N° 215, mayo / junio de 2008, pp. 79-94; Julio Aibar Gaete (comp.), *Vox populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*, México: FLACSO 2007; Francisco Panizza (comp.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Londres: Verso 2005; con un barniz postmodernista a la moda cf. Sonia E. Álvarez et al. (comps.), *Cultures of Politics / Politics of Culture: Re-Visioning Latin-American Social Movements*, Boulder: Westview 1998.



males viven en el silencio y la sombra, pero son seguidos por una gran parte de la población con un acatamiento sumiso y hasta con obediencia afectuosa. Las diversas formas de populismo florecen con la preservación e intensificación de los sistemas normativos informales. “Violar la ley nunca es tan grave como desobedecer las órdenes del jefe”, afirma una descripción del populismo sandinista nicaragüense<sup>13</sup>. Los códigos formales son respetados sólo en público, es decir cuando hay que suponer una extensa audiencia mixta, dentro de la cual pueden hallarse personalidades y autoridades ya modernizadas, que no tolerarían una apología de los códigos premodernos. Por ello los códigos formales escritos son celebrados con cierta solemnidad (y sin ironía) en toda ocasión pública o académica y están presentes en infinidad de leyes escritas, pero su vigencia es limitada y circunstancial.

Ahora bien: esta dualidad normativa (la vigencia de códigos paralelos) se complica hoy en día en el área andina debido a un proceso acelerado de urbanización y modernización, que conlleva más problemas que soluciones, generando demandas, esperanzas e ilusiones que no pueden ser satisfechas. La complejidad de las nuevas estructuras sociales y la variedad resultante de normativas de orientación han producido prolongados fenómenos de anomia, desestructuración e inseguridad. La mencionada existencia de dos órdenes legales simultáneos conduce a largo plazo (A) a la erosión de la confianza social en las normas de convivencia, (B) a debilitar la confianza del ciudadano en el Estado y la administración pública, y (C) a ensanchar —o, por lo menos, a perpetuar— el poder fáctico de los estratos ya privilegiados, puesto que estos dominan las aptitudes hermenéuticas para “manejar” los códigos paralelos adecuadamente y en el momento preciso. El otro peligro reside en que la frontera entre la informalidad y la criminalidad es muy porosa. La sensación de inseguridad, que es uno de los rasgos esenciales del ámbito andino, tiene que ver con una generalización de la desconfianza, atmósfera propicia a las ideologías populistas que simplifican deliberadamente constelaciones complejas.

Como resumen se puede aseverar que los regímenes populistas han contribuido con eficacia a la consolidación de la existencia de códigos paralelos, lo que fomenta actitudes de astucia, trucos y artimañas — y no una cultura cívica moderna — como factores centrales del comportamiento colectivo. No han hecho nada efectivo para consolidar los derechos y las garantías de los ciudadanos, pues el interés del Estado central populista, sus designios y su capacidad de maniobra tienen un claro privilegio fáctico sobre aquellos derechos y garantías. El “privilegio estatal” no está establecido en textos legales ni constitucionales, pero tiene entera vigencia en la praxis populista debido a una vieja y sólida tradición. El equilibrio de los poderes públicos ha quedado vulnerado en favor del

<sup>13</sup> Andrés Pérez-Baltodano, *El regreso del sandinismo al poder y la cristalización del “Estadomara”*, en: NUEVA SOCIEDAD, N° 219, enero-febrero de 2009, pp. 4-13, aquí p. 11.

Poder Ejecutivo, cuyo prestigio y radio de acción son legitimados por la misma tradición. El Poder Judicial no ha podido ejercer su autonomía frente al Poder Ejecutivo, quedando supeditado a las instrucciones del gobierno en los casos judiciales donde se entremezcle una variable política.

La experiencia histórica nos lleva a sostener que una cultura de la ambigüedad legal, como es la practicada por los diferentes modelos populistas, favorece a largo plazo el infantilismo político. La falta de reglas claras y la omnipotencia de la dirigencia hacen aparecer como superfluos los esfuerzos propios de los ciudadanos en pro de una politización autónoma. Las masas son manipuladas o, en el mejor de los casos, guiadas por el gobierno o el caudillo hacia su propio bien —definido unilateralmente desde arriba—, pero no son inducidas a que lo hagan mediante un proceso propio de aprendizaje y error, conocimiento y crítica<sup>14</sup>.

#### 4. La decepción cultural

La falta de un mejoramiento sustancial del nivel de vida de las clases subalternas —o la creencia de que la situación es así—, el carácter imparabile de la corrupción en la esfera político-institucional en las décadas anteriores y la ineficiencia técnica en el ejercicio de funciones públicas han sido los factores que han generado un sentimiento mayoritario de *desilusión* con la democracia representativa y con los pactos entre partidos políticos. Un factor esencial para el florecimiento del populismo debe ser visto en este desencanto colectivo producido por los modelos llamados neoliberales en América Latina y especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela<sup>15</sup>. (La constelación en Nicaragua es similar.) En estos países las élites asociadas al neoliberalismo y a la economía de libre mercado han tenido un historial particularmente mediocre en el campo de la ética social y en el desempeño técnico de las funciones gubernamentales. El descalabro del sistema tradicional de partidos tuvo lugar paralelamente al desprestigio de las modernas élites tecnocráticas<sup>16</sup>. No se trata sólo de una mala gestión económica de los regímenes liberal-democráticos, sino de una decepción cultural muy amplia, percibida como tal por la mayoría de la población. Y esto es lo preocupante.

<sup>14</sup> Elizabeth Burgos, *Paralelismos cubanos en la revolución bolivariana*, en: REVISTA VENEZOLANA DE CIENCIA POLITICA, N° 29, enero / junio de 2006, pp. 39-71.

<sup>15</sup> Cf. entre otros: Martín Tanaka, *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*, Lima: IEP 1998; Colette Capriles, *La enciclopedia del chavismo o hacia una teología del populismo*, en: REVISTA VENEZOLANA DE CIENCIA POLITICA, N° 29, enero-junio de 2006, pp. 73-92; Steve Ellner / Miguel Tinker Salas (comps.), *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of an "Exceptional Democracy"*, Lanham: Rowman-Littlefield 2007; Kurt Weyland et al., *Releer los populismos*, Quito: CAAP 2007; Rafael Quintero, *El mito del populismo*, Quito: Abya Yala 2005.

<sup>16</sup> Cf. Ángel E. Álvarez, *De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos*, en: POLITEIA (Caracas), N° 30, enero-junio de 2003, pp. 75-93, y los otros artículos de este número monográfico dedicado a la involución de la democracia en Venezuela.

Uno de los problemas poco estudiados por los enfoques convencionales de las ciencias sociales, pero de importancia esencial, se refiere a la *calidad intelectual y ética* de los grupos dirigentes que fueron los encargados de implementar las reformas modernizadoras, introducir la economía de libre mercado, consolidar las democracias y asumir los gobiernos respectivos (en Bolivia de agosto de 1985 a enero de 2006). Se puede afirmar que la gestión deficitaria de los partidos asociados al neoliberalismo no fue el único factor que desencadenó la desilusión colectiva. La presión demográfica, las demandas de las nuevas generaciones y de los grupos que pugnaban por reconocimiento, trabajo y bienestar, el resurgimiento de las identidades indígenas y la lucha por recursos naturales cada vez más escasos han promovido efectivamente una decepción casi ilimitada con respecto a lo alcanzado y a lo alcanzable en los terrenos, social, económico y político. No se trata, en el fondo, de una apreciación objetiva de parte de las masas (los resultados del neoliberalismo no fueron tan negativos en ninguno de los países mencionados), sino de cómo el desarrollo histórico es percibido por amplios sectores sociales. Y esta percepción colectiva es muy desfavorable al conjunto político-ideológico que hoy se denomina neoliberalismo. No hay duda de que las corrientes populistas han desplegado un notable virtuosismo al conformar y manipular las imágenes públicas ahora predominantes en torno a los logros y fracasos del neoliberalismo. Al perfilarse paulatinamente estos problemas en el horizonte político, las élites tradicionales no pudieron esbozar una solución adecuada ni tampoco un imaginario colectivo más o menos favorable a sus intereses. Frente a este vacío de opciones dentro del espectro convencional de partidos, una buena parte de la población ha sido seducida por el discurso del populismo con ribetes socialistas e indigenistas.

Finalmente se puede aseverar lo siguiente. Hay varias causas para explicar el retorno de un populismo autoritario en la región andina de América Latina y con él la consolidación de la antigua cultura política contraria a la institucionalidad y al respeto irrestricto de normas y leyes. Una de las causas reside en la baja institucionalización de los partidos políticos y en la pervivencia de una cultura premoderna de la legalidad. Históricamente hay que mencionar el hecho de que la confianza colectiva en los partidos políticos se ha ido debilitando de modo paulatino, y de manera más precisa a partir del año 2000. A los partidos les faltan raíces culturales y prácticas duraderas; los actores socio-políticos carecen de continuidad e institucionalidad; los líderes contemporáneos no disponen de confiabilidad ni de un buen nivel intelectual. Aunque los partidos políticos son percibidos como indispensables para el ejercicio de la democracia, sus configuraciones actuales no gozan del favor público. Como ya se mencionó, todo esto predispone a un populismo carismático, que habitualmente va de la mano de un renacimiento de la persistente cultura política del autoritarismo.

## 5. Conclusiones provisionarias

Esta constelación cada día más compleja de factores negativos o, por lo menos, preocupantes, florece en medio de una pugna cada vez más virulenta por recursos naturales escasos, pugna que es alimentada y complicada por el renacimiento de conflictos étnicos. Por lo general se trata de una mixtura de anomia social con expectativas cada vez más altas de consumo masivo, lo que intensifica un peligro muy grave *entropía social* que siempre estuvo presente y que puede ser descrito de forma breve como sigue. En la sociedad andina actual podemos percibir algo así como una disipación continua de la energía, una desintegración de las instituciones que garantizan el orden, una descomposición creciente de normativas estructurantes y tendencias autodestructivas (por ejemplo el incremento de la criminalidad cotidiana, por un lado, y la destrucción incesante del medio ambiente, por otro). Este fenómeno de entropía social no sólo se manifiesta en el aumento espectacular de la inseguridad ciudadana, sino también en la declinación de las competencias punitivas del Estado (salvo, claro está, en cuestiones claramente políticas, donde el Estado usa su capacidad punitiva sin escrúpulos) y en la incapacidad estatal de generar confianza ciudadana en las normas legales y en los órganos que las administran. Esta constelación, intensificada por regímenes populistas, puede desembocar en soluciones claramente autoritarias. Nos queda el consuelo, expresado por *Marc Saint-Upéry*, de que el populismo venezolano y los otros de la región constituirían un “autoritarismo anárquico y desorganizado”, cuyo resultado puede ser calificado como una desinstitucionalización inmensa, pero no como la supresión violenta de las libertades democráticas<sup>17</sup>.

No hay duda, por otra parte, de las carencias de la democracia representativa pluralista. Una gran parte de las masas del área andina no se ha sentido representada por ella. Pero los proyectos alternativos de una democracia participativa, directa y comunitaria no han logrado generar modelos sólidos, prácticos y convincentes que puedan competir con la democracia representativa. Esto es válido precisamente después de procesos constituyentes en Bolivia y Ecuador, donde los nuevos textos constitucionales no coadyuvan a edificar una democracia operativa, creíble y acorde a los tiempos actuales. El discurso de la democracia directa y participativa es un esfuerzo que permanece en la esfera de teoría y, más a menudo, en el campo de la especulación, a lo que contribuye su estilo vehemente y dramático. Pero hay que decirlo claramente: las doctrinas de la democracia directa, por más gelatinoso que sea el contenido, articulan una esperanza, una nostalgia de las masas, que la democracia liberal y pluralista no ha sabido o no ha podido satisfacer.

<sup>17</sup> Marc Saint-Upéry, *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*, Barcelona: Paidós-Ibérica 2008, *passim*. Se trata de un enfoque teórico muy matizado que trata de hacer justicia a los regímenes populistas de izquierda en América Latina.

En varias sociedades latinoamericanas (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela) tiende a consolidarse un régimen que no es ni socialista ni capitalista, para usar términos sencillos. Y en sus diversas manifestaciones no ha resultado ser propicio para establecer una democracia digna de ese nombre. Los medios de producción más importantes (los recursos llamados “estratégicos”) retornan a manos del Estado, lo cual no se debe a una planificación patriótica de largo aliento, sino a la necesidad de la *clase política* dominante de corte burocrático (la llamada clase estatal) de disponer fácilmente de rentas y puestos laborales para repartir entre sus allegados y clientes. El criterio decisivo para conocer al estrato gobernante en sociedades centralizadas y autoritarias no es la propiedad jurídica de los medios de producción, sino el acceso al poder estatal, es decir el dominio sobre el aparato burocrático, independientemente de una tendencia capitalista o socialista del régimen en cuestión. No hay duda de que actualmente esta privilegiada “clase estatal” debe someterse a pruebas constantes de legitimidad, como elecciones generales periódicas, pero las tradiciones históricas, la ingenuidad de la población y el manejo adecuado de los medios modernos de comunicación le permiten el disfrute del poder sin muchos contrapesos. Esto incluye habitualmente la facultad de distribuir el excedente económico (como lo denominan los marxistas), el goce del prestigio público y el control sobre el autorreclutamiento de sí misma (casi siempre mediante cooptación). Como casi todos los estratos dominantes, esta clase política desarrolla paulatinamente inclinaciones conservadoras y un talante autoritario, que se manifiestan por ejemplo en el culto exorbitante a los gobernantes, la expansión del secreto de Estado y la propensión a controlar celosamente las actividades ciudadanas<sup>18</sup>. Las sociedades andinas parecen repetir cíclicamente periodos breves de democracia efectiva y épocas largas de autoritarismo caudillista.

Los intelectuales y los dirigentes de izquierda han mostrado su carácter conservador-convencional al menospreciar la democracia moderna, al propugnar la restauración de modelos arcaicos de convivencia humana bajo el manto de una opción revolucionaria y a favorecer comportamientos colectivos rutinarios como el rentismo, al cual se le brinda ahora un atrayente barniz progresista. Las normativas autoritarias provenientes del pasado andino son las que entorpecen el surgimiento de una sociedad más abierta, tolerante y pluralista, el afianzamiento de una cultura razonable de la legalidad y el Estado de derecho.

Lo que puede afirmarse —con alguna seguridad— de los experimentos populistas es que estos nacen en un contexto (1) donde las tradiciones político-culturales no son históricamente favorables a comportamientos democráticos duraderos; (2) donde existen códigos paralelos de orientación normativa, (3)

---

<sup>18</sup> Sobre estos aspectos del populismo venezolano cf. Nelson Antonio Castillo, *Venezuela en el siglo XXI: visiones de futuro*, Caracas: CENDES 2006; Nelly Arenas / Luis Gómez Calcaño, *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*, Caracas: CENDES 2006.

donde prevalece una amplia desilusión con los resultados de una incipiente modernización; (4) donde se resquebrajan los valores de orientación “tradicionales” (como la religiosidad generalmente aceptada) y donde no hay normativas que los reemplacen en la misma magnitud y calidad; y (5) donde la gente del ámbito cultural y en particular los intelectuales se dejan seducir por ideologías que propugnan un cambio fundamental en los asuntos públicos y que, al mismo tiempo, no atribuyen gran relevancia a los derechos humanos, a las libertades públicas y a una cultura razonable de la legalidad.

Como dijo el ex-presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, América Latina adoptó la maquinaria pero no el alma de la democracia<sup>19</sup>. A esto no hay mucho que agregar con respecto al área andina.

---

<sup>19</sup> José Natanson, “*Las líneas de separación entre izquierda y derecha son otras, pero existen*”. *Entrevista a Fernando Henrique Cardoso*, en: NUEVA SOCIEDAD, N° 217, septiembre-octubre de 2008, pp. 185-194, aquí p. 188 sq.