

ESTADO, DEMOCRACIA Y POPULISMO EN AMÉRICA LATINA

ADOLFO CHAPARRO
CAROLINA GALINDO
ANA MARÍA SALLENAVE
EDITORES ACADÉMICOS



COLECCIÓN TEXTOS
DE CIENCIAS HUMANAS



CLACSO
COEDICIONES



Estado, democracia y populismo en América Latina

Estado, democracia y populismo en América Latina / Editores Ana María Sallenave,
Carolina Galindo y Adolfo Chaparro.—Escuela de Ciencias Humanas. Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, 2008.
338 p.—(Colección Textos de Ciencias Humanas).

ISBN: 978-958-8378-34-3

Ciencia Política / Ciencia Política – América Latina / Democracia – América Latina /
Estado – América Latina / Populismo – América Latina / I. Título / II. Serie.

320.9 SCDD 20

Estado, democracia y populismo en América Latina

Carolina Galindo
Ana María Sallenave
Adolfo Chaparro
—*Editores*—



COLECCIÓN TEXTOS DE CIENCIAS HUMANAS

© 2008 Editorial Universidad del Rosario
© 2008 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Escuela de Ciencias Humanas
© 2008 Adolfo Chaparro Amaya, Evelina Danino, Carolina Galindo, Fernán González, Christian Gros, Margarita López Maya, Medófilo Medina, Wolfgang Merkel, Liisa North, Luis Javier Orjuela, Luis Tapia, Carlos M. Vilas
© CLACSO, COEDITORES

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Rodrigo Díaz
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Impresión: Cargraphics
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 13-41 Tel.: 2970200 ext 7732-7736
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.



Secretario Ejecutivo: Emir Sader
Secretario Ejecutivo Adjunto: Pablo Gentili

Área de difusión y Producción Editorial del CLACSO
Coordinador: Jorge Fraga
Programa de Coediciones
Coordinador: Horacio Tarcus
Asistente editorial: Lucas Sablich

Primera edición: Estado, democracia y populismo en América Latina

© Adolfo Chaparro Amaya, Evelina Danino, Carolina Galindo, Fernán González, Christian Gros, Margarita López Maya, Medófilo Medina, Wolfgang Merkel, Liisa North, Luis Javier Orjuela, Luis Tapia, Carlos M. Vilas
© CLACSO, COEDITORES

ISBN: 978-958-8378-34-3

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Av. Callao 875 | piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459
<clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

 CLACSO cuenta con el apoyo de la
Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción.....	9
Adolfo Chaparro Amaya	

Primera parte

El problema del método: entre el análisis estructural y la interpretación histórica

1. Democracias enraizadas y defectuosas	21
Wolfgang Merkel	
2. El retorno de los caudillos en Iberoamérica	51
Fernán E. González	

Segunda parte

La vigencia del concepto de hegemonía

3. Élite y hegemonía a finales del siglo xx en Colombia	118
Luis Javier Orjuela	
4. Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?	130
Liisa North	

Tercera parte

La tesis de la autonomía relativa del Estado

5. La revalorización del Estado después del “Consenso de Washington”. ¿Hacia atrás o hacia adelante?	144
Carlos M. Vilas	

6. La coyuntura de la autonomía relativa del Estado en Bolivia.....	173
Luis Tapia	

Cuarta parte

Ciudadanía y movimientos sociales

7. Los significados de ciudadanía en América Latina	194
Evelina Dagnino	
8. ¿Etnicizar la política o politizar la etnicidad?: la paradoja latinoamericana.....	228
Christian Gros	

Quinta parte

El debate sobre el populismo

9. El desafío democrático en América Latina: a propósito de los nuevos populismos	244
Carolina Galindo Hernández	
10. El Estado venezolano y la Revolución Bolivariana	268
Margarita López Maya	
11. La política social del gobierno bolivariano.....	288
Medófilo Medina	
12. Un falso dilema para los gobiernos de América Latina: entre democracia y populismo	294
Adolfo Chaparro Amaya	
Índice analítico	320
Autores	332

Introducción

Sin duda alguna, América Latina es una de las regiones de la periferia que, a la actualidad, cuenta con el mayor número de estudios comprensivos de tipo histórico, económico y cultural realizadas por sus propios intelectuales y académicos. Durante algunos periodos la noción misma de lo latinoamericano ha sido ignorada o puesta en cuestión, pero es un hecho que en los últimos años los estudiosos la observan como un conjunto de países con características propias y con una historia en común respecto de las demás regiones del sistema mundo. Sin entrar a hacer una evaluación juiciosa de la tradición, se observa que las grandes líneas de interpretación han cambiado. De las historias apologéticas a la fundación hispana se ha pasado a una visión crítica de la conquista y de la colonización española. El modelo desarrollista y el paradigma modernizante han sido relativizados por una noción radical de la diversidad cultural y por una noción no evolucionista de la modernidad. Igual sucede en términos políticos y económicos: ya no es suficiente evocar los partidos como referencia de una institucionalidad política patrocinada por las élites o los modelos económicos como un derrotero incuestionable de la política gubernamental, sino que se han abierto diversas formas de abordar lo político al mismo tiempo que se han puesto en práctica proyectos económicos que cuestionan, con mayor o menor énfasis, los dictados de los grandes centros del desarrollo económico mundial.

Este texto no da cuenta de esa historia rica y compleja pero pretende actualizar tales desarrollos y debates desde la óptica de teóricos ocupados de lo latinoamericano que, a nuestro juicio, han incidido claramente en el análisis de las “Transformaciones recientes del Estado en Latinoamérica”.¹ En la mayor parte de los casos se trata de autores con una larga trayectoria académica, que han estado atentos a los desarrollos de su propio país, al tiempo que han ido elaborando perspectivas teóricas en diálogo con el estado del arte actual, respecto de los problemas centrales de la ciencia política contemporánea, especialmente en lo que se refiere al desarrollo del Estado y la democracia.

Estos dos nodos problemáticos convocan por sí mismos un campo mucho más amplio, el cual resulta inabordable desde una teoría particular, y que sería poco relevante si no se atiende a las especificidades políticas y económicas de cada país. En tal sentido, los editores de este libro reconocemos los límites en cuanto a extensión

¹ Este es el título del seminario internacional realizado en Bogotá durante el segundo semestre de 2006, dentro del proceso de investigación del grupo Estudios sobre Identidad de la Universidad del Rosario.

temática, al dejar por fuera del análisis a algunos países, lo mismo que perspectivas teóricas importantes, pero pensamos que los casos abordados y las perspectivas de análisis recopiladas dan cuenta, en buena parte, de un diagnóstico actual del problema del Estado y de la democracia en América Latina. Para la organización del texto hemos procedido resaltando perspectivas teóricas de alcance regional y análisis de casos específicos. Dado que esas perspectivas no siempre coinciden entre sí o están en abierta oposición, quisiéramos presentar brevemente algunas de las discusiones implícitas en el texto final, las cuales sólo se ponen en evidencia en una lectura del conjunto.

En el primer bloque se contrastan dos modelos de análisis que podríamos llamar, esquemáticamente, “el modelo global estructural” de la democracia y “el modelo historicista” del desarrollo político de América Latina. El primero ha sido desarrollado por Wolfgang Merkel, quien presenta cinco variables relacionadas entre sí, con el fin de medir el arraigo de las democracias en todo el mundo. Estas variables son el régimen electoral, los derechos políticos, los derechos civiles, el control horizontal de poderes y la capacidad efectiva para gobernar. Al otorgar índices precisos de medición a cada uno de estos factores se pueden ranquear todas las democracias del mundo. Aquellas en donde los factores anotados se cumplen adecuadamente y se entrelazan armónicamente entre sí se las llamará democracias “enraizadas, por el contrario, donde algunos de estos factores no se han consolidado se hablará de “democracias defectuosas”.

Los resultados de este método se pueden constatar en el primer capítulo. Por ahora, simplemente quisiéramos señalar algunas objeciones al modelo. La primera y más importante es su visión progresista del desarrollo de la democracia, sin tener en cuenta los factores históricos que diferencian política y culturalmente las distintas regiones del mundo. Esta ausencia de una perspectiva histórica local hace que las variables en juego se presenten como horizontes normativos que, finalmente, tendrían como referencia los países del primer mundo. En ese sentido, a la pertinencia de las variables como factores de análisis para el presente habría que añadir la dinámica histórica en la cual se han gestado y desarrollado, así como su incidencia en la consolidación de la democracia en cada país. Otra dificultad de este modelo es que, a pesar de la crítica reiterada a la identificación de la democracia con el puro “derecho al voto”, deja la impresión de que en su punto de partida el modelo propuesto por Merkel no considera ninguna otra opción de definición de la democracia distinta de la representativa.

Por otro lado, el conjunto del modelo supone como algo dado el desarrollo de un Estado constitucional que antecede como condición de posibilidad para la realización efectiva de cada una de estas variables. Como veremos, el desarrollo histórico del

Estado es justamente un supuesto que es necesario elaborar cuidadosamente y que afecta la estructura misma del problema.

Pese a estas objeciones, es importante resaltar la forma cómo Merkel logra poner de presente los criterios y optimización de la democracia respecto de cada variable. De esa manera, el valor que le otorga a la opinión colectiva, a la competición transparente por los puestos de poder, a la independencia de los tribunales de justicia, a la práctica sana que funcionarios e instituciones deben hacer para rendir cuentas públicamente y, particularmente, a la relación que establece entre desigualdad económica y disminución de los derechos ciudadanos, todos estos factores de análisis pueden llegar a ser especialmente ricos en el diagnóstico más complejo de las democracias reales, especialmente en países donde la exclusión social es el mayor impedimento para la consolidación de la democracia, como es el caso de las democracias latinoamericanas.

En el polo extremo encontramos el texto de Fernán González. En éste se propone, de entrada, un análisis de la política claramente historicista, el cual se aleja de los enfoques que privilegian los conceptos típicos de la filosofía o de la ciencia política tradicional. Para el caso, González intenta una relectura de la historia política latinoamericana a la luz del populismo, caracterizado según dos principios de lo que el autor llama el populismo de primera generación: (i) la idealización del pueblo, en un contexto de modernización de la producción y de la vida urbana y, (ii) el carácter incluyente del populismo que permite reconocer, a mediados del siglo veinte, la emergencia de las clases trabajadoras como actores importantes de la vida social en toda Latinoamérica. Frente a estos elementos ‘positivos’ del populismo, el autor insiste en la forma como la relación directa de los líderes con la masa desposeída genera diversos tipos de caudillismo y, en el peor de los casos, dictaduras personalistas.

La tesis de González es que el populismo es una consecuencia “inevitable” del capitalismo en los países periféricos, lo que propicia la convivencia de constituciones formales de tipo liberal con relaciones y prácticas políticas que normalmente giran en torno al caudillo, al cacique o al gamonal. Más allá de las contradicciones que pone en evidencia el populismo, esta convivencia permite considerar efectivamente al Estado como un creador de lo social, por encima de las clases sociales, sin que esa afirmación impida poner en evidencia el carácter fragmentado o diferenciado de la modernidad agenciada por el Estado. En otras palabras, las pretensiones de igualdad y autonomía que pretende la modernidad chocan permanentemente con el patronazgo oligárquico de las élites en el poder. Aún así, para González, de esa tensión surge una especie de patronazgo “estatal burocrático” que escapa a la verticalidad del patronazgo oligárquico, por lo cual el clientelismo se constituye en una especie de ‘mal necesario’ propio de los partidos y que preside la formación de la democracia real en la mayoría de los países latinoamericanos.

Con esos presupuestos y con la utilización de conceptos más precisos para el análisis de cada caso, González se ocupa del desarrollo del populismo en Perú, Bolivia, Venezuela y, especialmente, Colombia. De este análisis se puede deducir una relación ambigua del populismo con la democracia representativa, lo que en parte explica porqué estos líderes se mueven en una frontera indefinible entre la dictadura y la democracia. Al final, el autor deja en el aire la idea de que el gobierno del presidente Uribe en Colombia podría ser analizado como un caso de neopopulismo. Esta idea será motivo de una discusión más detallada en los últimos capítulos del libro. Entretanto, vale la pena resaltar los aportes novedosos que propone el enfoque de González: (i) la capacidad para entrar en el debate teórico con elementos del contexto histórico, (ii) la propuesta de una historia compleja que permite considerar diversos factores y escalas de análisis y, por último (iii) la certeza de que conceptos como Estado o democracia no pueden ser definidos de una vez por todas ni tener la impronta de un modelo definitivo.

El segundo bloque se plantea a través de la relación de dos autores que comparten en buena medida el concepto de hegemonía como punto de partida para el análisis de los casos colombiano y ecuatoriano. En efecto, Orjuela parte del concepto de hegemonía, definida como el consenso que una determinada élite logra en la dirección política y moral de una sociedad. El autor muestra cómo el momento más interesante en que esa hegemonía pudo haberse convertido en un instrumento de integración social y de consolidación de un proyecto nacionalista en Colombia fue en el gobierno de Alfonso López Pumarejo. A partir de esa referencia histórica 'romántica', muestra los fracasos de la élite colombiana para consolidarse como clase hegemónica en la dirección de la sociedad. Como ejemplo reciente, cita el conflicto de las élites económicas en los años ochenta entre aperturismo y proteccionismo económico, señalando la forma como los partidarios del primero lograron aprovechar la nueva lógica de acumulación de capitalismo financiero y su capacidad de apropiación de los sectores tradicionalmente estatales como electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos, a través de la privatización.

En una mirada más detallada, Orjuela analiza la nueva composición del funcionariado estatal que va desplazando a los abogados por economistas y tecnócratas, los cuales promueven y agencian claramente el modelo neoliberal. Lo paradójico es que el país nacional ha adoptado una nueva constitución que en buena parte tiene como norte la justicia social y la defensa de los derechos ciudadanos, por lo cual terminará por ser incompatible con los axiomas de la nueva lógica de acumulación a nivel global. En otras palabras, la fisura que se muestra al interior de la clase hegemónica es realmente la imposibilidad de que las mayorías accedan a los beneficios del desarrollo económico y social que está implícito en los principios de la Constitución de 1991.

En una línea parecida, Liisa North muestra, para el caso del Ecuador, cómo lo que Merkel llamaría una democracia delegativa se mueve a lo largo del siglo veinte en una tensión constante entre los patrones de dominación sociopolítica que le otorgan a las élites el privilegio de utilizar el Estado para su propio beneficio y las sucesivas iniciativas de los militares ecuatorianos por construir un Estado que no fuese ‘propiedad’ de estas élites y que, en términos muy amplios, pudiera estar al servicio general del pueblo. Esta relación paradójica entre los militares y los sectores dominantes fue minando la hegemonía del sector financiero-comercial-terratiente en su acceso directo al Estado, y permitió un reconocimiento de las minorías étnicas y el establecimiento de otros patrones de organización sociopolítica de las clases subordinadas. Lo fundamental para North fue la ruptura, nunca definitiva, de las formas serviles de trabajo que la clase terrateniente había impuesto a la mayoría indígena campesina. En los años ochenta, esa tensión se resuelve en buena parte a favor de los sectores subordinados, en la medida en que el Estado y la nación se colocan por encima de los intereses privados y la cuestión social se asume como política del Estado.

Simultáneamente, los sectores indígenas se organizan como un grupo de presión y logran intervenir directamente en la elección y/o destitución de los gobernantes corruptos o ineficientes. Para North los intentos de reforma agraria y la destinación de recursos petroleros en políticas sociales expresan este ascenso de las clases subordinadas, y si bien el conflicto entre los gobiernos civiles de talante neoliberal y los graves problemas de pobreza y conflicto social que padece Ecuador no están resueltos, lo que le interesa resaltar es el papel y la legitimidad que las fuerzas armadas han ganado entre la población como “árbitros” de la resolución de conflictos.

Un tercer bloque recoge los aportes de Carlos Vilas y Luis Tapia a la clarificación de un concepto especialmente rico para la evaluación de los gobiernos latinoamericanos: la autonomía relativa del Estado. Según Vilas, en la última década los Estados latinoamericanos han tenido un papel cada vez más activo como instrumentos de política y gestión del bienestar social de las mayorías, en contravía con los dictados del mercado señalados por el consenso de Washington. Este reenfoque ha permitido volver a formular las relaciones de poder entre los actores sociales, estableciendo un nuevo equilibrio entre los propósitos del Estado y las leyes del mercado. En ese contexto, la autonomía relativa designa la mayor o menor capacidad el Estado para responder a los intereses generales de la nación transformando las estructuras tradicionales del poder sociopolítico.

Con el ánimo de extender esta tesis al conjunto de los países latinoamericanos, Vilas se propone refutar la tesis neoliberal según la cual “el Estado y la política generan distorsiones e irracionalidades en la vida económica”, poniendo en evidencia las bajas tasas de crecimiento, los fenómenos de hiperinflación de los años noventa, el

aumento de la informalidad en el empleo y el crecimiento de la pobreza en la mayoría de nuestros países durante este período. De otra parte, resalta la iniciativa de algunos gobiernos en la recuperación y el control de los recursos energéticos, la creación de empresas transnacionales en la región, y el efecto simbólico del desendeudamiento que pusieron en práctica Argentina y Brasil en su momento. Aunque quizás resulte demasiado optimista su apuesta a la recuperación del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar de toda la población, es innegable que varios gobiernos latinoamericanos han puesto en marcha cierta autonomía respecto de los grupos de poder económico internos y externos, con resultados satisfactorios.

En un análisis puntual, Tapia muestra la eficacia de algunos de estos criterios para la definición de la autonomía relativa del Estado, aplicada al caso boliviano. En un recuento histórico, el autor señala la Revolución de 1952 como el primer momento de autonomía relativa del Estado, en la medida en que las capas medias obreras y campesinas se aglutinan alrededor de un partido nacionalista y logran desplazar a las élites terratenientes tradicionales de los cargos de gobierno. Si bien de esta alianza surge una burguesía tradicional, la cual termina por monopolizar la dirección del Estado a través de partidos conformados básicamente por empresarios, ese primer gesto autónómico se irá consolidando hasta el presente como una exigencia cada vez mayor de nacionalización de los recursos, de descolonización cultural, y en formas políticas novedosas de oposición —incluso de reversión— a procesos de privatización que parecían ya definitivos.

Para Tapia lo que sucede actualmente en Bolivia es la afirmación de ese principio de autonomía relativa en la medida en que, por primera vez, un partido campesino de ascendencia indígena accede a la dirección del Ejecutivo. Por eso, si bien esa autonomía sucede dentro de un desarrollo particular del capitalismo, los procesos de democratización y el acceso a los cargos de representación, además de la consolidación de un movimiento social y comunitario de base, y el ejercicio de los derechos sociales, han hecho que la democracia en Bolivia adquiera un contenido sustantivo que trasciende la mera representación. Más aún, se trata de una redistribución del poder que incide en el legislativo y en el Ejecutivo, haciendo posible que los representantes de las comunidades accedan a cargos regionales como concejales y diputados, y que los representantes de los trabajadores, incluidas las representantes de las trabajadoras domésticas, tengan un lugar en el gabinete de Evo Morales.

Esta restitución del papel del Estado en la rearticulación de lo social ha provocado un fuerte movimiento de nacionalización de los recursos y, eventualmente, de la redistribución de la tierra. A futuro, y a pesar de los conflictos que han generado entre el gobierno y los sectores latifundistas y ganaderos, se espera que estas transformaciones queden establecidas en una nueva Constitución. Tapia insiste en que ahora

son los partidos de los trabajadores y los representantes de los pueblos originarios los encargados de administrar el capitalismo, a través de esta nueva burocracia política de origen campesino y popular, lo que no impide que el manejo de ese margen de autonomía del Estado haya abierto una nueva expectativa política y social para las mayorías indígenas y campesinas.

El cuarto bloque explora los nuevos caminos que para el análisis y la praxis política ofrece el concepto de ciudadanía inspirada en los movimientos sociales y en lo que podríamos llamar el auge en la exigencia de los ciudadanos por el “derecho a tener derechos”. Atenta a esa dinámica, Evelina Dagnino ha puesto el concepto de ciudadanía en el centro de su perspectiva teórica y de su propuesta política. En realidad, más allá de la discusión académica, para la cual Dagnino propone cuestionar las ideas dominantes de la política, su interés está en incluir dentro del pensamiento y la agenda pública, nuevos sujetos, instituciones y procesos que permitan “democratizar la democracia”. Para ello, tiene en cuenta las nuevas interpretaciones del concepto de ciudadanía, las cuales recogen las formas como los movimientos sociales se han apropiado del concepto de ciudadanía, de raigambre liberal.

Dagnino abandona la noción de ciudadanía como la simple inclusión de los individuos al mercado y la pone en el centro de proyectos participativos y democráticos que propenden por la realización de los derechos de los trabajadores y de la ciudadanía en general. Las luchas en las cuales está inspirada esta resignificación de la ciudadanía involucran las demandas populares por vivienda, tierra, agua y educación, entre otras. Al darle nuevos usos y contenidos, el concepto puede ser aplicado a proyectos políticos específicos, a la vez que le da sustento teórico a la reinterpretación que de la ciudadanía han hecho algunos gobiernos, así como las ONG y los movimientos sociales. En esa perspectiva, el concepto exige la agencia de sujetos sociales activos que no sólo buscan reivindicaciones redistributivas, sino también formas de reconocimiento que benefician a grupos culturales específicos como los afrodescendientes, los indígenas, las mujeres y los homosexuales.

En términos políticos, el punto central de esta transformación de las prácticas sociales a partir de una nueva construcción de ciudadanía es el derecho a participar en la definición del sistema político, lo que excede en mucho la concepción de ciudadanía como pura participación en las elecciones. En otras palabras, la ciudadanía activa supone un tipo de participación que se mide por la posibilidad y la capacidad que los sectores más amplios de la población tienen para compartir el poder en las decisiones de los gobiernos locales, regionales y/o nacionales. De esa manera se rehabilita la esfera pública, en un plano que no puede ser instrumentalizado por el proyecto neoliberal y que orienta luchas específicas y prácticas concretas. Al final, la autora reconoce las paradojas de su propuesta, en la medida en que la política de los proyectos neolibe-

rales sigue siendo fuertemente seductora ya que identifica ciudadanía con inclusión en el mercado y goce de las libertades individuales. Justamente ese acento en la individualidad muchas veces es incompatible con las prácticas que exigen la construcción de una ciudadanía cuyo objetivo es la igualdad, la participación y la democracia plena. Por eso mismo, Dagnino deja en entredicho la coherencia del concepto de ciudadanía en cuanto su pleno significado sólo se podría revelar en la adopción práctica y proactiva de sus implicaciones por parte de la sociedad.

Un ejemplo de las dificultades que tiene este concepto de ciudadanía ‘desde abajo’ es analizado por Christian Gros en relación con los movimientos indígenas en Latinoamérica. El planteamiento de Gros pone en primer plano la disociación entre el reconocimiento de derechos formales que otorgan las nuevas constituciones a las minorías indígenas —lo que ha permitido implementar leyes de discriminación positiva y ha reforzado los procesos de afirmación identitaria— y los conflictos de intereses que el reconocimiento de estos derechos ha creado con relación a otros actores sociales. En efecto, los territorios indígenas y afro de todo el continente son especialmente ricos en recursos hídricos, mineros, forestales, sometidos a una continua presión por los intereses públicos y privados. En ese conflicto, los derechos terminan por ser ‘inviabiles’ dentro de las decisiones estratégicas del desarrollo económico de la nación.

La paradoja que ha generado este conflicto de intereses es que si bien las comunidades indígenas gozan de una mayor visibilidad y de una especie de reivindicación simbólica, además de una mayor capacidad organizativa —reconocida legítimamente—, por otra parte, la mayoría de ellos sigue siendo parte de la población más pobre del continente.

Para Gros esta incoherencia se explica, en parte, por el hecho de que los indígenas apenas están “aprendiendo a gobernar” con las reglas institucionales, por lo cual, si bien algunos han accedido a importantes cargos de elección popular, una vez en el poder no han logrado llenar las expectativas de las mayorías que los han elegido. La conclusión es que la pura ‘ciudadanía’ no resuelve problemas y procesos como la desintegración de las comunidades tradicionales, la crisis del modelo indigenista, la ambigüedad que tanto los indígenas como el Estado tienen respecto de su entrada en la modernidad y, especialmente, los debates que al interior de las propias comunidades genera el abandono de prácticas autoritarias revestidas por el aura de la tradición. En síntesis, el problema es hasta dónde estos modos de vida resultan contradictorios y poco viables en el contexto de una economía de mercado y en relación con una concepción liberal de los derechos.

El último bloque da cuenta de la actualidad del debate sobre la experiencia del populismo en América Latina y busca aclarar la pertinencia del concepto de populismo, para describir las experiencias de recientes gobiernos de izquierda a los cuales se aplica este término como una forma de descalificación. En ese intento, Carolina Galindo establece cinco

características que permitirían reconocer un gobierno populista: el liderazgo personalista y paternalista; la condición heterogénea de partidos y grupos sociales; la relación líder/masa que “salta la institucionalidad”; una ideología amorfa, normalmente antielitista; y métodos clientelistas y/o redistributivos en el manejo de la economía. A partir de estas características Galindo entra en el debate para defender la tesis según la cual no se puede describir a los gobiernos de carácter neoliberal como neopopulistas. Siguiendo a Vilas, la autora recaba en la tradición histórica del populismo en América Latina y muestra cómo frente a la convocatoria popular y al carácter incluyente de los primeros populismos, por principio, el neoliberalismo sería justo la antípoda de esta tendencia.

A continuación, en el examen de la relación directa entre gobiernos de izquierda y el populismo, acude a casos recientes. Como la mayoría de los autores, Galindo resalta las formas de inclusión que ha propiciado un gobierno como el de Evo Morales, a partir de las cuales se perfilan nuevas formas democráticas que invierten la relación entre dirigidos y dirigentes. Por contraste, señala el carácter antidemocrático que se deriva de la relación vertical entre el líder y la masa en el caso del proyecto bolivariano en Venezuela. El punto de diferenciación, finalmente, estaría entonces en la forma cómo uno u otro gobierno propicia la deliberación, la consulta y la participación, apartándose de la práctica de los gobiernos donde el rasgo autoritario y paternalista del populismo impide el acceso de las grandes mayorías a un ejercicio claro de autoorganización y auto representación.

De todas maneras, se percibe que estos conceptos finalmente sólo resultan útiles si tienen en cuenta el carácter ambiguo de las democracias latinoamericanas, en donde la mezcla entre democracia y populismo, entre democracia delegativa y democracia representativa y entre apertura formal a un Estado de derecho social y aplicación del modelo liberal, ha terminado por crear regímenes híbridos que es necesario describir en su especificidad.

Uno de los casos más interesantes para aclarar esta relación ambigua entre democracia y populismo es el del gobierno bolivariano en la República de Venezuela. Con esa intención invitamos a Margarita López Maya a hacer un análisis histórico y político del ascenso de Hugo Chávez al gobierno de Venezuela. López Maya hace uso de las categorías puestas en juego hasta el momento en los debates reseñados, asumiendo una perspectiva que ella llama de ‘historia reciente’. De entrada, reconoce que Hugo Chávez representa una nueva alianza hegemónica —básicamente los excluidos, las clases populares, un sector de la clase media y la nueva burocracia estatal— en la tradición democrática venezolana, con un claro rechazo al sistema de partidos tradicional y en el intento de consolidar una reforma radical del Estado que pudiera ser legitimada en términos constitucionales. En ese sentido, López Maya resalta el papel de las mayorías en este proceso, el planteamiento de una democracia participativa articulada a nuevas instituciones y la política social del gobierno de Chávez. Pero, de

otro lado, no desconoce la creciente oposición ciudadana al proyecto bolivariano, la cual ha llevado a una polarización cada vez más aguda de la sociedad venezolana. De la exposición de podemos deducir que, en lo tocante a la discusión acerca del populismo del presidente Chávez, se prefiere mostrar las nuevas formas de participación popular como una mezcla entre democracia representativa y democracia directa, de la misma manera que se interpreta la política social del gobierno de Chávez como una ruptura necesaria con la forma en que las élites tradicionales utilizaron durante el siglo pasado la renta petrolera en beneficio propio y, en buena medida, de la clase media.

El texto de Medófilo Medina precisa, justamente, cómo nuevos segmentos sociales han venido a ocupar la atención de las políticas sociales del gobierno bolivariano. Aunque parece prematuro hacer un balance de conjunto, el autor precisa aspectos novedosos de políticas puntuales, como Mercal y las misiones, que no sólo han llegado a grandes sectores populares, a marginados extremos y a poblaciones rurales e indígenas, sino que, a su juicio, plantean un reto al calificativo de populistas en tres aspectos: el diseño tecnocrático, el impulso a la producción y la claridad con que el Estado responde a demandas concretas que sólo se pueden resolver a través de políticas públicas. Este balance le permite a Medina suponer que el 'chavismo' puede tener un impacto importante en los discursos y las políticas sociales a nivel internacional.

Siguiendo la discusión, en un intento de concluir algunos de los temas centrales del libro, Adolfo Chaparro vuelve sobre el problema conceptual del populismo. En su perspectiva, siguiendo a Canovan, populismo y democracia serían indisociables, dado que uno y otra apelan al pueblo para legitimar el poder soberano. El punto, dice el autor, es que el momento populista normalmente es reemplazado por las técnicas y procedimientos propios de la democracia formal. Por eso, las promesas populistas puestas en el escenario de la política real, normalmente terminan por aplazar su realización y adoptan la forma de la pura demagogia, o recurren a reformas graduales que sean viables dentro del capitalismo.

Otro punto importante es que Chaparro se aleja de Vilas y Galindo, para defender la tesis según la cual es posible extender la caracterización de neopopulismo a los gobiernos neoliberales. Un primer argumento es que, a la luz de las experiencias recientes en Colombia y Venezuela, no se puede afirmar que la "voz del pueblo" sea una expresión políticamente correcta en sí misma. El otro argumento sigue a Laclau en la idea de que es posible encontrar promesas populistas de carácter reactivo, antidemocrático e incluso dictatorial que satisfacen una cierta demanda de unidad y de identidad popular. En efecto, la falsa totalización que propone el populismo proyecta una idea de pueblo que puede aplazar, incluso renunciar, a las demandas particulares de cada uno de los grupos sociales frente al gobierno. Es el caso de la demanda de seguridad que permitió al presidente Uribe acceder al poder y que lo mantiene aún

con altos índices de popularidad. La diferencia es que en vez de atacar a una élite económica, Uribe enfoca la unidad del pueblo alrededor del rechazo radical a las guerrillas, consideradas como el enemigo fundamental de la democracia. Por esa vía se mantiene la unidad del pueblo, sin que el mismo pueblo elector repare en las medidas antidemocráticas que legitima con su apoyo.

Respecto de Chávez y Evo Morales, Chaparro considera que el apelativo de populistas en realidad lo que hace es minimizar o desestimar cambios estructurales que se han dado en estos dos gobiernos y que en algunos aspectos exceden claramente la convocatoria populista. Si la política económica de Chávez se legitima y se institucionaliza a largo plazo, y si las organizaciones campesinas e indígenas de Bolivia entran a formar parte de la vida social y política de su país, podríamos afirmar entonces que el momento populista de estos dos gobiernos ha sido desbordado por procedimientos que transforman de manera definitiva la estructura del Estado y la concepción tradicional de democracia. Desde luego, sólo la historia podría darnos una respuesta sobre este desarrollo.

Agradecemos a la Universidad del Rosario la confianza y el apoyo brindado en el desarrollo del Seminario y de esta publicación, particularmente a Álvaro Villegas, Irina Mendoza, Johanna Tafur, Martha Castañeda, Zorayda Cárdenas, María del Rosario Ángel, Jaidith Pacheco y don José María, de la Escuela de Ciencias Humanas y de la Facultad de Educación Continuada sin cuyo apoyo desde la administración, la planeación y la logística hubiera sido imposible este proceso. Desde luego, a los colegas quienes con sus textos y su participación en la discusión han hecho posible este libro que ponemos a consideración de los lectores en América Latina. A Carlos Hernán Marín, Decano de la Facultad de Filosofía de la Universidad de la Salle. Asimismo, al trabajo y dedicación de Blanca Esther Aranguren y Dayana Cortés del Programa de Especialización en Traducción de la Universidad del Rosario, así como el de la doctora Sonia Alonso en el *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (WZB), en la traducción y corrección de algunos de los textos presentados en esta compilación. Igual gratitud a Gary Edwards, del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, y a Edison Hurtado, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede Quito, por su apoyo a través de la cesión de los derechos de publicación de los artículos de Evelina Dagnino y Liisa North. Por último, y muy especialmente, recordar el entusiasmo, las críticas y la asesoría del colega Wilson Herrera. Por supuesto, la responsabilidad de los desaciertos presentados es exclusiva de los editores.

Adolfo Chaparro

Este libro ofrece elementos para un diagnóstico actual de los Estados latinoamericanos, en un momento en el cual, en varios países de la región, la nostalgia por el Estado de bienestar, las exigencias globales para establecer un Estado mínimo neoliberal y las expectativas de un nuevo tipo de Estado socialista están en plena evaluación teórica y transformación práctica.

Para abordar ese horizonte incierto concurre aquí un núcleo importante de investigadores, reconocidos por su aporte a los estudios latinoamericanos; son ellos: Evelina Dagnino, Fernán González, Carlos Vilas, Christian Gros, Luis Tapiá, Wolfgang Merkel, Margarita López Maya, Luis Javier Orjuela, Medófilo Medina y Liisa North. A partir de estudios de caso y de análisis más amplios que sintetizan las tendencias de la economía, la política y los movimientos sociales en la región, los autores profundizan en cinco aspectos de la ciencia política,



especialmente útiles para comprender la realidad actual de América Latina: el análisis de la democracia, el concepto de hegemonía, la autonomía relativa del Estado, el problema de la ciudadanía y los movimientos sociales, y el debate sobre el populismo.

A pesar de los diferentes contextos y perspectivas teóricas, todos coinciden en vincular el 'destino' del Estado a la consolidación de la democracia, al auge de los nuevos populismos y/o a la incidencia de los movimientos sociales en el acceso a un tipo de ciudadanía decisoria y participativa. Igualmente, con distintos lenguajes, todos abogan por la autonomía del Estado respecto a las fuerzas económicas y de las élites tradicionales en el poder.

Aunque del texto no se deduce un consenso sobre el futuro político de la región, sí se pueden establecer las tendencias del Estado en relación con las diferentes formas de repolitización que caracterizan el presente de los países latinoamericanos.

