

PARTIDOS POLÍTICOS COMO ANTÍDOTO CONTRA EL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA

PATRICIO NAVIA¹

CENTER FOR LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUDIES, NEW YORK UNIVERSITY

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO

Definiendo populismo como un esfuerzo por debilitar las instituciones, en este artículo planteo que los partidos políticos pueden ser un antídoto contra el populismo. Mientras más fuertes y más *accountable* ante la población sean los partidos, menores serán las posibilidades que aparezcan nuevos líderes populistas en América Latina. En este trabajo defino partido político como *grupo de políticos que siguen asociados en la misma organización después de perder una elección*. De esta forma prescindo de variables ideológicas para definirlos. Además, esta definición me permite diferenciar partidos políticos de movimientos populistas temporales que se organizan electoralmente como partidos. La estabilidad del sistema político está determinada por la existencia de partidos políticos. Analizando casos históricos y recientes de Latinoamérica y ofreciendo datos electorales que validan estas afirmaciones, sugiero que los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas. También sugiero que las experiencias populistas en dichos países sólo aparecen asociadas al debilitamiento de los partidos políticos. Así, la existencia de verdaderos partidos políticos es una condición necesaria, no suficiente, para evitar la irrupción del populismo.

DEFINIENDO POPULISMO

El "populismo" es una de las categorías más utilizadas por sociólogos, historiadores, cientistas políticos y economistas que estudian América Latina. Desde críticos culturales como Ernesto Laclau (1977) hasta economistas neoliberales doctorados en la Universidad de Chicago como Sebastián Edwards (Dornbusch y Edwards, 1991), sin olvidar a cientistas políticos como Paul Drake (1977) o Lars Schoultz (1983), los académicos se han apropiado de esa palabra para definir diferentes movimientos y líderes políticos de América Latina en el siglo XX.

Aunque es ampliamente utilizado, no hay un consenso sobre lo que realmente significa el término. Mientras algunos académicos, especialmente los economistas, lo asocian con políticas macroeconómicas que generan inflación y déficit fiscal, otros lo utilizan para referirse a políticos que buscan generar un amplio apoyo de las masas para llegar al poder. Habiendo sido utilizado como sinónimo de liderazgo político personalizado, como evidencia de partidos políticos débiles no institucionalizados, como prueba de la falta de consolidación democrática o como demostración de la precaria institucionalidad política que existe en la región, el término populismo goza de tanta popularidad en parte porque ha sido fácilmente adaptado para definir diferentes realidades, en ocasiones incluso algunas contrapuestas.

¹ Agradezco los comentarios de Sebastián Saiegh y Claudia Heiss. Este artículo se inscribe en el Proyecto Fondecyt 1020684 ("Ser competente en política").

Los economistas utilizan el término populismo para referirse a gobiernos cuyas políticas macroeconómicas han llevado a la hiperinflación y crisis de credibilidad de los mercados. Incluso algunos han definido como populistas las políticas económicas asociadas con el modelo de sustitución de importaciones. Debido a que los primeros presidentes populistas en América Latina (Juan Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil y Lázaro Cárdenas en México) también promovieron políticas de sustitución de importaciones, muchos tienden a asociar dichas políticas con la denominación de populismo.

Simplificando en extremo y tal vez haciendo poca justicia a esfuerzos por definir más claramente desde la economía lo que se entiende por populismo, podríamos decir que hoy por hoy, para los economistas, los populistas son aquellos líderes que no adoptan las políticas neoliberales en boga en la región que comúnmente son asociadas con el Consenso de Washington. Para los economistas, el populismo es fundamentalmente un asunto de *outputs*, de manejo económico. Son las políticas macroeconómicas aplicadas una vez que se está en el gobierno las que determinan si un gobernante es populista o no lo es. Así pues, presidentes como Alan García (1985-1990) en el Perú o Raúl Alfonsín (1983-1989) en Argentina serían definidos hoy como populistas por haber adoptado políticas económicas que llevaron a sus países a sufrir crisis de hiperinflación.

Para los científicos políticos, y los científicos sociales en general, el populismo tiene más que ver con los *inputs* que con los *outputs*. Los populistas son aquellos líderes que realizan campañas políticas construidas sobre premisas populistas. Sin llegar a concordar claramente en lo que todos entendemos por populismo, los científicos sociales tendemos a asociar el término más con el estilo de hacer política que con las políticas propiamente tales que se adoptan. Así, por ejemplo, los científicos sociales no definirían a Raúl Alfonsín como un populista, pero sí a Alan García. La diferencia radica en el tipo de campaña y discurso público que utilizaban ambos presidentes.

La diferencia con los economistas es evidente. Mientras los economistas identificarían a Alfonsín como el líder populista más reciente en Argentina, los científicos políticos tenderían a identificar a Carlos Menem (1989-1999) como el último presidente populista en ese país. En Perú, los economistas guardarían esa categorización para Alan García, mientras que los científicos políticos tenderían a atribuirle tanto a Alberto Fujimori como a su antecesor. En Brasil, los economistas tenderían a asociar a José Sarney con el populismo mientras los científicos sociales tienden a ver a Fernando Collor de Melo como el mejor ejemplo de liderazgos populistas recientes en esa nación. En Chile, las políticas económicas adoptadas por el gobierno de Allende podrían ser calificadas como populistas por los economistas, pero los científicos políticos tenderían a no definir a Allende como un populista.

Esta confusión conceptual que produce el liberal uso del término no puede ser zanjada fácilmente desde una perspectiva puramente semántica. El término "populismo" no está definido en el último diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Diccionarios alternativos definen populismo como:

- 1) "Movimiento político ruso de finales del siglo XIX, que aspiraba a la formación de un Estado socialista de tipo campesino, contrario a la industrialización occidental."
- 2) "Tendencia política defensora de los intereses y aspiraciones del pueblo." (www.diccionario.com)

Naturalmente, la primera definición tiene más que ver con un fenómeno histórico que con algo contemporáneo. Pero así y todo, resulta útil adentrarse un poco en lo que representó este fenómeno histórico en Rusia. La *Encyclopaedia Britannica* nos sirve de ayuda (las traducciones son mías):

“La tendencia radical dominante en la Rusia del siglo diecinueve fue el populismo, una doctrina que desarrolló inicialmente el autor y editor Aleksander Herzen, quien vio en las comunas de campesinos el embrión de una futura sociedad socialista y argumentó que el socialismo ruso debiera saltarse la etapa del capitalismo y construir una mancomunidad cooperativa basada en las tradiciones campesinas. Herzen idealizó al campesinado. Sus discípulos inspiraron a muchos estudiantes e intelectuales para que ‘vayan a la gente’, con el fin de incitarlos a la acción revolucionaria²”.

Esta conexión con la gente, central en el populismo europeo del siglo XIX, es ampliamente rescatada por todos los movimientos que se auto-identifican o son identificados por otros como populistas en América Latina. La misma *Encyclopaedia Britannica* describe el populismo en América Latina en los siguientes términos:

“El fenómeno amorfo del populismo fue otra característica de la escena política de mediados del siglo veinte. Su figura más simbólica fue el argentino Juan Perón quien, siendo parte de un régimen que llegó al poder en 1943, evidenció un interés especial por las políticas sociales. Perón cortejó el movimiento laboral argentino con aumentos y bonos salariales, pensiones y otros beneficios, a la vez que se aprovechó del extenso resentimiento contra una oligarquía que en la década de los treinta había retomado el control político y económico de la sociedad. Perón prometió justicia social sin una violenta lucha de clases y prometió también grandeza nacional basada en una fortaleza industrial y militar. Su mensaje, entregado en lenguaje popular, le permitió obtener una clara victoria cuando fue candidato presidencial en 1946.

Perón no fue el primer líder latinoamericano que premió a sus seguidores con beneficios sociales o que las emprendió contra la oligarquía nacional y los imperialistas extranjeros, pero él estableció una conexión personal y carismática con los ciudadanos comunes de una manera que nadie antes había logrado establecer con éxito. Perón nunca pretendió liderar una revolución. Como presidente, asistido por su esposa Evita hasta su muerte en 1952, Perón continuó cultivando el apoyo popular, pero cabe notar que no se preocupó de crear una base sana para un crecimiento económico de largo plazo. En todo caso, numerosos imitadores y figuras paralelas han surgido en América Latina después de la segunda guerra mundial.

El principal partido de la Venezuela post-dictatorial, Acción Democrática (AD) fue básicamente reformista pero tenía tonos populistas en su discurso. Rómulo Betancourt y otros líderes de AD fueron menos personalistas en su estilo que Perón, quien fue finalmente derrocado en 1955, pero al igual que Perón, estos líderes defendieron la entrega de jugosos beneficios a la clase trabajadora y a la clase media dentro de un contexto de desarrollo capitalista. En Venezuela, la riqueza del petróleo en última instancia incentivó al gobierno nacional a gastar recursos sin preocuparse adecuadamente por el futuro. Una acusación similar de despreocupación por el futuro se hizo en contra de Juscelino Kubitschek (1956-61), quien llegó a ser

² Artículo “The Rise of Russian Socialism”, *Encyclopaedia Britannica*, <http://www.britannica.com/eb/article?eu=117654&tocid=66978&query=populism&ct=>

presidente de Brasil gracias a su habilidad para moverse dentro del viejo estilo de hacer política. Técnicamente, no era un populista pero tenía la misma predilección populista por las promesas extravagantes y el gasto público excesivo. El principal éxito de Kubitschek fue la construcción de Brasilia, la nueva capital de Brasil, impresionante desde el punto de vista arquitectónico pero también extremadamente costosa. Su construcción empeoró los temores respecto a la inflación pero también logró sintetizar la promesa de Kubitschek de lograr 'cincuenta años de crecimiento en sólo cinco de mandato'.³

Pero la descripción ofrecida por la *Encyclopaedia Britannica* parece más bien circunscrita a un momento histórico determinado de América Latina. El populismo de Perón se puede entender en su contexto. Argentina vivía un periodo de rápido crecimiento urbano y de incorporación política de la clase trabajadora. Perón logró exitosamente captar el apoyo de una parte importante de esa nueva masa de electores y sobre ese apoyo construyó una maquinaria política que derivó en lo que hoy es el Partido Justicialista. Pero nadie pretendería sugerir que sólo por virtud de ser herederos de un líder populista, todos los peronistas en Argentina son también populistas.

Es más, la teoría de partidos políticos nos permite fácilmente definir al PJ como un partido de masas del tipo *catch-all*. La descripción que ofrece la *Encyclopaedia Britannica* de lo que fueron los gobiernos de Perón en Argentina y Betancourt en Venezuela no dista mucho de lo que podría ser una descripción acertada del gobierno de Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos (1933-1945). De hecho, la propia historia breve ofrecida por la Casa Blanca describe a Roosevelt en términos muy similares a los que a menudo son utilizados para describir a Perón:

"Al asumir la presidencia en medio de la Gran Depresión, Franklin D. Roosevelt ayudó al pueblo americano a recuperar la fe en sí mismo. Roosevelt revivió la esperanza al prometer una acción rápida y vigorosa y al asegurar en su primer discurso como presidente que 'no tenemos que temer nada, sólo el miedo mismo'.

Electo presidente en noviembre de 1932, asumiría el primero de sus cuatro mandatos presidenciales. Hacia marzo de ese año había 13 millones de desempleados y casi todos los bancos del país estaban cerrados. En sus primeros cien días, Roosevelt propuso, y el congreso aprobó, un amplio programa de reformas para ayudar a revivir la agricultura y las empresas, para otorgar apoyo a los desempleados y a aquellos a punto de perder sus propiedades y sus hogares [...].

Hacia 1935, el país había logrado cierta recuperación económica, pero los banqueros y los líderes empresariales se oponían cada vez más al programa de Nuevo Trato de Roosevelt. Los líderes empresariales temían sus experimentos sociales y estaban profundamente descontentos con la decisión de Roosevelt de sacar a Estados Unidos del patrón oro, de incurrir en déficit respecto al presupuesto nacional y de las concesiones que Roosevelt hizo a los trabajadores. El presidente respondió con un nuevo programa de reformas: seguro social, aumento de los impuestos a los más ricos, nuevos mecanismos de control y regulación de los bancos y empresas de electricidad, agua, gas y teléfonos, y un enorme programa de ayuda a los desempleados.

³ "Latin America, History of." *Encyclopædia Britannica* 2003. Encyclopædia Britannica Online. 08 Apr, 2003. <<http://search.eb.com/eb/article?eu=115340>>.

En 1936, fue reelecto con un amplio margen. Sintiéndose detentor de un gran mandato popular, intentó hacer aprobar leyes para aumentar el número de miembros de la Corte Suprema, la que se había opuesto tenazmente a algunos elementos claves de las medidas del Nuevo Trato. Roosevelt perdió esta batalla, pero logró generar una profunda revolución en el debate constitucional que posteriormente le permitió al gobierno regular legalmente la economía".⁴

¿Por qué entonces Perón es considerado un populista pero no FDR? La preocupación de los científicos políticos con los *inputs*, con el estilo y la forma de llegar al poder y las políticas adoptadas mientras detentan el poder, debiera dar razones claras para explicar por qué Perón fue un populista pero no Roosevelt.

Los economistas, preocupados por el tema de los *outputs*, parecen no prestarle importancia al origen de los llamados líderes populistas. Lo importante para ellos no es cómo se llega al poder, sino qué políticas se adoptan una vez que se está en el poder. Lamentablemente, los economistas tienden a reducir la categoría de populismo a la no-adopción de políticas económicas neoliberales, o en el mejor de los casos, a la adopción de políticas económicas que permitan un aumento de la inflación. Pero reducir el populismo exclusivamente a políticas económicas parece ser contraproducente. Si solo se trata de políticas económicas, entonces es mucho mejor utilizar las categorías que ya existen en la economía (ortodoxo, heterodoxo, neoliberal, etc.) Es más, llevando el argumento a un extremo, podríamos decir que los economistas llaman populistas a todos aquellos líderes cuyas políticas macroeconómicas terminan siendo un fracaso. Más que a una definición sobre el mérito propiamente tal de las políticas, el término populista se referiría a aquellos dirigentes cuyos programas económicos no logran generar el tipo de estabilidad macroeconómica que les gusta a los economistas.

Desde una definición estricta sobre populismo como *output*, las políticas económicas adoptadas por el gobierno de Roosevelt en Estados Unidos debieran considerarse como populistas. Pero desde una perspectiva de *inputs* y en estricta comparación histórica entre, por ejemplo, el estilo de llegar al poder y gobernar de Roosevelt y el de Perón, el primero no podría ser catalogado en una misma categoría que el caudillo argentino. Por eso, al analizar sólo *outputs* se pierde una característica esencial del populismo, mientras que al analizar sólo *inputs* tendemos a enfocarnos más en estilos de hacer política que en los resultados en términos sociales y económicos que dichos estilos generan.

Por otro lado, consciente de que la definición tradicional de populismo está circunscrita a un momento histórico determinado y de que además dicha definición está políticamente cargada con las imágenes y significados de ese momento de la historia latinoamericana marcado por las políticas de sustitución de importaciones y por la incorporación de vastos sectores populares al proceso electoral, prefiero no adentrarme en la discusión sobre el populismo histórico y las similitudes y diferencias que pueden existir entre el populismo de entonces y el populismo de ahora.

Por eso, más que buscar rescatar las conceptualizaciones tradicionales que se han utilizado para definir los gobiernos de Perón, Getulio Vargas en Brasil, Lázaro Cárdenas (1934-1940) en México e incluso Arturo Alessandri (1920-25) en Chile, opto por privilegiar conceptualizaciones recientes que han buscado reformular el concepto para darle validez en Latinoamérica hoy. Con esto, acep-

⁴ <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/fr32.html>

to que tal vez ahora estemos hablando más bien de neopopulismo. O, para no entrar a introducir nuevos conceptos, acepto que pueden haber diferencias significativas entre lo que entendemos por populismo en esta década y lo que entendíamos por populismo a mediados del siglo pasado.

Weyland (2001) define el populismo de la siguiente forma:

El populismo ha sido definido tradicionalmente como un concepto acumulativo, caracterizado por la presencia simultánea de atributos discursivos, políticos, económicos y sociales. Los conceptos radiales de populismo permiten abarcar diferentes ámbitos de manera bastante flexible. Las críticas de la modernización y de la teoría de la dependencia, que suponían conexiones conflictivas entre diferentes ámbitos, y la aparición de nuevas formas de liderazgo personalista que no incluyen atributos tradicionales del populismo han hecho problemática la utilización de conceptos radiales y acumulativos. El populismo puede ser reconceptualizado como una noción clásica ubicada en un solo ámbito, lo político. El populismo puede ser definido como una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca o ejerce el poder mediante el apoyo directo, sin mediación y no-institucionalizado de un gran número de seguidores" (2001: 3).

La definición de Weyland está claramente influenciada por el énfasis que la ciencia política ha puesto en años recientes en las instituciones. Al igual que Douglass C. North, Weyland contrapone el populismo a la fortaleza de las instituciones. Los populistas son aquellos líderes que en vez de reforzar las instituciones, las debilitan. De esta forma, Weyland logra una categorización que incluye tanto *inputs* como *outputs*. Son populistas quienes buscan debilitar o prescindir de las instituciones, independientemente de si lo logran o no. Con su definición, Weyland logra clasificar tanto a líderes en ejercicio como a candidatos a puestos de elección popular.

Pero Weyland ha llegado más allá, al buscar relacionar el populismo con políticas neoliberales en boga hoy. El cientista político estadounidense identificó tres similitudes entre el neoliberalismo y el populismo:

"Primero, tanto los líderes populistas como los expertos neoliberales tienen una relación antagónica con los partidos e instituciones intermediarias. Los populistas las ven como cadenas que coartan su libertad de acción mientras que los neo-liberales ven a dichas instituciones como interesadas únicamente en conseguir rentas y beneficios. Segundo, los populistas y los neoliberales concentran poder en las partes más altas de la pirámide del Estado para aumentar su liderazgo y aplicar reformas dolorosas. Finalmente, los populistas y los neoliberales ven una oportunidad en las profundas crisis que enfrentan sus países. Para los populistas se trata de una oportunidad para hacer gala de su carisma y para los neoliberales se trata de una oportunidad para desacreditar el modelo estatal intervencionista de desarrollo. La debilidad de los partidos, una presidencia poderosa y una profunda crisis se combinan como precondiciones para la aparición del populismo neoliberal" (2001: 5.)

Otros autores también han explorado el tema de cómo en años recientes el populismo ha interactuado con el avance del neoliberalismo en América Latina. Autores como Agüero (2003), Roberts (2003) y el mismo Weyland (2003) han explorado la creciente afinidad que existe entre estilos populistas de hacer política y la adopción de programas económicos neoliberales. Aunque los tres autores han señalado las tensiones que existen entre las definiciones clásicas del populismo

y la naturaleza de las políticas macroeconómicas neoliberales, la aparición de líderes políticos que adoptan modelos neoliberales con tácticas y estrategias populistas vuelve todavía más problemático el desafío de acotar la definición de populismo a conceptos que permitan la clara identificación de quiénes son los líderes populistas en Latinoamérica hoy. Al combinar dos categorías diferentes, el neoliberalismo y el populismo, Weyland da espacio para las cuatro combinaciones posibles en la categorización del populismo y de las políticas económicas en América Latina en el presente. Basándome en la argumentación de Weyland (2001), he construido el Cuadro 1.

Cuadro 1. Populismo y Neoliberalismo

Economía/Política	Populismo	No populismo
Neo-Liberalismo	Populista Neoliberal	Neoliberal no populista
No Neo-liberalismo	Populista anti neo-liberal	Anti-neoliberal no populista

A diferencia de los economistas, que asocian el populismo con las políticas económicas, Weyland utiliza una categoría que permite que existan tanto populistas neoliberales como anti-neoliberales. Para aterrizar un poco los conceptos, me permito llenar las cuatro celdas de la combinación de categorías que derivé de los artículos de Weyland:

Figura 2. Ejemplos para América Latina

Economía/Política	Populismo	No populismo
Neo-Liberalismo	Carlos Menem (Arg) Alberto Fujimori (Per) F. Collor de Melo (Bra)	Eduardo Frei R. (Chile) Jorge Batlle (Uru) Ricardo Lagos (Chile) Fernando H. Cardoso (Bra)
No Neo-liberalismo	Hugo Chávez (Ven) Alan García (Perú)	Raúl Alfonsín (Arg) José Sarney (Bra)

La importancia de la contribución de Weyland radica en que nos libera de la necesidad de definir el populismo en términos económicos y también nos permite identificar el populismo como un asunto de *inputs* tanto o más que de *outputs*. También, al contextualizar el debate en términos útiles y comprensibles para la política latinoamericana hoy, Weyland nos evita la compleja y ocasionalmente fútil tarea de pretender encontrar continuidades históricas entre los líderes populistas tradicionales y las versiones del populismo en el nuevo siglo latinoamericano. Así como Perón, Vargas, Cárdenas y los otros líderes populistas de la región en la posguerra estaban circunscritos a desafíos y condiciones estructurales particulares, en un contexto de desarrollo económico que hoy ya no existe, los líderes que actualmente son identificados con el populismo, o acusados de ser populistas, enfrentan desafíos económicos y un contexto de ejercicio de la política profundamente diferente. De ahí que aunque eventualmente sea preciso buscar afinidades y diferencias entre los populistas de hoy y los populistas clásicos, el desafío presente se centra primordialmente en acotar una definición que distinga entre diferentes tipos de populistas y entre no populistas que adoptan diferentes tipos de políticas macroeconómicas.

Así, podemos evaluar la condición populista de candidatos antes de que lleguen al poder y definir si corresponden a lo que calificaríamos como posturas populistas. La clave en la definición de Weyland es la relación de los líderes con la institucionalidad. Como señala la definición más arriba, el populista busca ejercer el poder “mediante el apoyo directo, sin mediación y no-institucionalizado”, esto es, busca subvertir la institucionalidad para reemplazarla por vías alternativas de representación y contacto con los mandantes. Pero además, el supuesto sobre el que trabaja Weyland, y la mayoría de aquellos que estudian el populismo, es que su presencia es dañina y perniciosa para la estabilidad y el desarrollo democrático de la región. El populismo es malo. Para Weyland, porque debilita, o no fortalece, las instituciones democráticas. Otros tienen diferentes motivos. Pero todos concuerdan en que el populismo, como quiera sea definido, es un flagelo cuya presencia es dañina.

POPULISMO Y PARTIDOS POLÍTICOS

Desde esa perspectiva, que entiende al populismo como algo pernicioso porque debilita las instituciones democráticas, ofrezco un marco metodológico que permite abordar el estudio del populismo en la región.

Los populistas buscan debilitar las instituciones al privilegiar la relación directa con la gente, sin recurrir a canales institucionales. Una vez en el gobierno, los populistas buscan generar relaciones de dependencia y lealtad más hacia la persona que hacia las instituciones. Los populistas prefieren el respeto y la admiración por el líder más que por la posición que el líder ocupa. No es la presidencia la que genera el respeto y la lealtad, sino la persona del presidente. Así, si el presidente dejara la presidencia, la lealtad seguiría más con la persona que con la institución de la presidencia.

Como candidatos, los populistas también buscan privilegiar la relación directa con las personas. En vez de potenciar las plataformas, los programas de campaña o los anuncios de políticas a implementar, los populistas buscan construir campañas basadas en la confianza personal. De acuerdo, este fenómeno también existe en sociedades industrializadas y nadie habla de populismo. Basta ver por ejemplo la cantidad de atribuciones positivas que se asocian con el voto personal en Estados Unidos (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987) para concluir que la búsqueda de una *relación directa, sin mediación y no institucionalizada*, no es exclusiva de los populistas. Pero hay algo propio del populismo que, además de buscar estas relaciones directas, termina por debilitar las instituciones y los procesos institucionales que existen en sus respectivos países.

Históricamente, los vehículos de representación popular y de mediación entre los gobiernos y la gente han sido los partidos políticos. Son ellos los que sirven de filtro entre la sociedad y los gobiernos. Además, los partidos representan los intereses de sectores de la sociedad. Aun los partidos *catch-all* buscan representar los intereses de la gran mayoría. En resumen, los partidos son entendidos como centrales y claves para el buen funcionamiento de la democracia (Lipset 2000, Aldrich 1995).

Pero así como es difícil definir el término “populismo”, también resulta sumamente complejo definir lo que es un partido político. Mientras las definiciones tradicionales subrayan la unidad de visiones de mundo de los militantes, lo cierto es que existe una amplia diversidad de posiciones

ideológicas entre sus miembros, las que además van cambiando con el transcurso del tiempo. Nadie dudaría, por ejemplo, en definir al Partido Justicialista argentino como un partido político. Pero nadie pretendería asegurar que existe similitud ideológica entre todos sus miembros. Lo mismo podría decirse del PRI en México, el Partido Liberal en Colombia o incluso de la Democracia Cristiana en Chile.

Por otro lado, la similitud ideológica no es suficiente para lograr que las personas sean parte del mismo partido. Mucha gente que comparte una misma ideología pertenece a partidos políticos diferentes. Para no ir más lejos, la derecha francesa ha estado históricamente dividida en diferentes partidos. Y en las recientes elecciones presidenciales, las divisiones al interior de la izquierda probaron ser sumamente costosas para ese sector. Más allá de sus diferencias, los candidatos presidenciales izquierdistas franceses podrían haber compartido militancia en un mismo partido y alguno de ellos habría logrado disputar la presidencia en segunda vuelta. En América Latina, las diferencias ideológicas entre los militantes de los diferentes partidos que conforman la Concertación en Chile son en general tenues. Es más, hay muchos casos de mayor similitud ideológica entre ciertos militantes DC y PPD que al interior de ambos partidos. En Argentina, aunque existen muchos electores que regularmente votan por los candidatos de izquierda, no ha podido surgir un partido fuerte que logre cautivar el interés de un electorado de esa tendencia, que claramente existe. El compartir una ideología no conlleva, necesariamente, militar en el mismo partido. Así, una definición adecuada de lo que es un partido político no puede incluir la 'ideología' como condición necesaria o suficiente. No basta con que exista una afinidad ideológica para que se produzca la formación de un partido político; ni tampoco la ausencia de afinidad ideológica es suficiente para predecir que no se formará un partido político. Siguiendo la definición de Adam Przeworski de la democracia ("las democracias son sistemas donde los partidos pierden elecciones" 1991: 10), sugiero que entendamos los partidos políticos como grupos de políticos que buscan el poder y siguen juntos aun después de perder elecciones.

Esta definición me permite prescindir de la ideología como el elemento aglutinador de la militancia. Pero además me permite diferenciar los partidos políticos de las alianzas electorales que se forman como partidos con el único fin de enfrentar una elección y que no siguen existiendo en caso de fracaso. Es más, aun en caso de que sean exitosas, estas alianzas electorales a menudo desaparecen después de la elección. Los casos de Cambio 90 o Perú Posible en el Perú, o el Movimiento V República en Venezuela son excelentes ejemplos, pero ciertamente no son únicos.

Así, son partidos políticos solo aquellos grupos que habiendo sido derrotados en elecciones, continúan unidos. El PJ en Argentina, el APRA en Perú, la UDI en Chile, el Frente Amplio-Encuentro Progresista en Uruguay, por mencionar algunos, son claros ejemplos de partidos políticos de verdad. La Alianza en Argentina o la coalición UNO en Nicaragua, en cambio, no constituyen partidos políticos, pues se disolvieron cuando fueron derrotados, o incluso antes.

El líder populista desconfía de los partidos políticos existentes y prefiere la relación directa con el electorado sin que medien los partidos políticos. Cuando opta por institucionalizar su relación directa con la gente en un partido político, el líder populista tiende a desconfiar de los partidos existentes y favorece la formación de una nueva estructura partidaria. Por lo general, esos partidos tienden a desaparecer cuando desaparece el líder que los formó. Los casos de Cambio 90 en el Perú (creado por Alberto Fujimori) o la Unión de Centro-Centro en Chile (creada por Francisco

Javier Errázuriz después de su frustrada campaña presidencial populista en 1989) son emblemáticos, pero no son los únicos.

De ahí que ciertos líderes que ocasionalmente son tildados de populistas por la estrategia electoral que utilizan o por su discurso político histórico no quepan dentro de la caracterización de populismo que aquí realizo. Líderes como Joaquín Lavín, cuya campaña presidencial en 1999 y cuya relación con el electorado y la opinión pública después ha estado caracterizada por prescindir de los partidos políticos, no caben dentro de mi clasificación de populismo. Lavín, pese a privilegiar el 'contacto directo con la gente', milita en un partido político, la Unión Democrática Independiente (UDI), desde que ingresó a la vida pública en 1988 y participa activamente en ese partido. Un caso similar es el de Lula, el actual presidente del Brasil. Fundador del Partido de los Trabajadores (PT), la carrera política de Lula ha sido asociada a ese partido. Gran parte de su éxito ha estado directamente relacionado con la consolidación del PT como el partido político más importante del Brasil. Aunque Lula y Lavín utilicen herramientas que recuerdan las estrategias populistas (*inputs*) y Lula haya hecho promesas electorales que hicieron a muchos atribuirle la condición de populista por las políticas económicas que adoptaría como presidente (*outputs*), lo cierto es que ambos líderes han hecho carrera política ayudando a consolidar los partidos políticos a los que pertenecen. Y tanto el PT como la UDI en Chile son partidos cuya existencia no depende de la presencia ni el liderazgo de Lula o Lavín. Ambos partidos, pese a la popularidad de Lula y Lavín, son anteriores (en el caso de Lavín) y superiores a los intereses personales de ambos líderes.

En la siguiente sección planteo que la existencia de un sistema de partidos políticos estable, dinámico y *accountable* ante la población constituye un requisito necesario, pero no suficiente, para evitar la propagación del populismo. Pese a que el término *accountable* no tiene una traducción adecuada en nuestro idioma, diferentes autores lo han definido como "responsable" o, mejor aún, como la capacidad y voluntad de ser responsable ante los mandantes, quienes a su vez pueden castigar a aquellos que no se comportan responsablemente. En este artículo, preciso que un sistema de partidos *accountable* está institucionalmente diseñado para evitar la formación de un oligopolio político. Ya sea porque establece barreras de entrada difíciles de superar para los nuevos partidos, como en el caso de México, o porque existen otras trabas institucionales que dificultan el efectivo control de la ciudadanía sobre los partidos políticos, la falta de *accountability* es una de las principales deficiencias de los sistemas de partidos políticos que han existido en América Latina en el periodo democrático post-dictaduras. Para evitar tener que repetir continuamente esta extensa definición, seguiré utilizando el término *accountable*. Mientras el populismo inevitablemente aparece en países donde no existe un sistema de partidos estables o donde el sistema de partidos estable que ha existido ha dejado de ser *accountable* ante las necesidades de la población, tendrá muchas más dificultades para aparecer en países con sistemas de partidos estables, dinámicos y *accountable*.

BUENOS Y MALOS SISTEMAS DE PARTIDOS

La definición de partido político planteada anteriormente distingue aquellos partidos cuyo único objetivo es escoger candidatos en la próxima elección, de partidos cuyo objetivo es, además de ganar escaños y poder político en elecciones, influir en la sociedad y permanecer en el tiempo.

Esta distinción nos permite eliminar una serie de alianzas electorales de la lista de partidos políticos en América Latina. Los ejemplos más concretos son los de Perú Posible de Alejandro Toledo y la alianza que llevó al poder a Lucio Gutiérrez en Ecuador. La gran prueba para dilucidar la verdadera identidad de partido político consiste en lo que ocurre después de que dichas organizaciones pierden una elección. Así, sabemos por ejemplo que Cambio 90, la alianza electoral que acompañó a Alberto Fujimori hacia la presidencia del Perú en 1990, no logró constituirse en un partido político. Nunca lo fue, pese a haber enfrentado una elección como tal.

Pero la definición de partido político que utilizo no permite diferenciar los ‘buenos’ de los ‘malos’ sistemas de partidos políticos en la región. La sola presencia de partidos estables, como en Colombia, Venezuela o el mismo Uruguay, no determina la salud de un sistema de partidos. Además de ser estable, el sistema de partidos debe ser dinámico y *accountable*.

Por dinámico entiendo a un sistema de partidos que está asociado con la incertidumbre sobre quién resultará ganador en las próximas elecciones (siguiendo la definición de democracia de Przeworski). Así, aunque fue muy estable desde mediados de la década de los cincuenta, el sistema de partidos mexicano no era dinámico. Había certeza absoluta sobre la identidad del partido que resultaría ganador en las próximas elecciones. Pero los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela, durante la mayor parte de lo que fueron sus periodos de democracia de grandes acuerdos entre las dos formaciones más importantes, tampoco fueron dinámicos.

En cierto sentido, la crítica por la falta de *accountability* del sistema político ha sido subrayada ya antes desde diversas perspectivas teóricas y prácticas. Los estudios de movimientos sociales en la región, las aproximaciones teóricas sobre la democracia delegativa o las críticas a la imposición de modelos neoliberales por gobiernos electos por sus plataformas anti-neoliberales, tienen un elemento en común. Estos trabajos cuestionan la falta de *accountability* que existe en los sistemas de partidos en muchas democracias de la región. El descontento popular con la democracia, la incapacidad de éstas para satisfacer las expectativas de la población en términos de participación ciudadana, crecimiento económico o desarrollo de la ciudadanía y la falta de apoyo popular a los sistemas institucionales que existen en la región pueden ser parcialmente explicadas por la falta de mecanismos de control. Los ciudadanos no se sienten mandantes de sus legisladores, presidentes y políticos electos.

Para lograr que los partidos políticos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo, no podemos simplemente contentarnos con la existencia de sistemas de partidos estables. Además, estos sistemas tienen que ser dinámicos y *accountables*. De lo contrario no lograrán evitar la aparición del populismo.

CONCLUSIONES

En este ensayo he planteado que pese a lo difícil que resulta definir el populismo en América Latina hoy, el contraponer el populismo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas nos permite identificar quiénes son verdaderamente los líderes populistas. Así podemos diferenciar a aquellos que buscan debilitar las instituciones y diferenciarlos de otros líderes políticos que pudieran favorecer determinadas políticas macroeconómicas o utilizar determinadas estrategias de comunicación política en sus campañas electorales pero que no buscan limitar el ordenamiento institucional. Ha-

biendo definido a los populistas como aquellos líderes que debilitan las instituciones y los canales formales de participación política, he sugerido que una forma de evitar la propagación del populismo en América Latina radica en el fortalecimiento del sistema de partidos. Pero no cualquier sistema de partidos resulta ser un remedio eficaz contra el populismo. Los sistemas de partidos estables, dinámicos y con mecanismos de control por parte de la ciudadanía (*accountability*) son los que pueden efectivamente ayudar a contrarrestar el populismo en la región.

Un sistema de partidos políticos que no cumpla con esas tres condiciones no logrará frenar exitosamente la amenaza populista. Por cierto, no deberíamos sorprendernos de encontrar brotes de populismo en países con sistemas de partidos nominalmente estables. Pero no basta con la estabilidad. Es más, la estabilidad puede devenir en un oligopolio de partidos políticos que representará una oportunidad propicia para que los líderes populistas logren atraer y cautivar la atención de la gente.

Así y todo, no sugiero que un sistema de partidos estable, dinámico y *accountable* sea requisito suficiente para evitar el populismo. No hay forma de garantizar la no-aparición del populismo en América Latina. Pero ante la ausencia de un sistema de partidos así descrito, la aparición del populismo se torna inevitable.

REFERENCIAS

- Aldrich, John H.** 1995. *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.
- Cain, Bruce E., John Ferejohn y Morris P. Fiorina.** 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence.* Cambridge: Harvard University Press.
- Canovan, Margaret.** 2002. "The people, the masses, and the mobilization of power: The paradox of Hannah Arendt's 'populism'" *Social Research* 69 (2): 403-422.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards.** 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America.* Chicago: University of Chicago Press.
- Drake, Paul W.** 1978. *Socialism and Populism in Chile, 1932-52.* Urbana: University of Illinois Press.
- Gibson, Edward.** 1997. "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina" *World Politics* 49:(3): 134-159.
- Hayward, Jack (ed.)** 1996. *Elitism, populism, and European Politics.* New York: Oxford University Press.
- Laclau, Ernesto.** 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism.* London: NLB.
- Lipset, Seymour Martin.** 2000. "The Indispensability of Political Parties" *Journal of Democracy* 11 (1): 48-55.
- Przeworski, Adam.** 1991. *Democracy and the Market.* New York: Cambridge University Press.
- Roberts, Kenneth M.** 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin-America: The Peruvian Case" *World Politics* 48 (1): (October), 82-116.
- Schultz, Lars.** 1983. *The Populist Challenge: Argentine Electoral Behavior in the Postwar Era.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Weyland, Kurt.** 1999. "Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe" *Comparative Politics* 31 (4):379-401.
- Weyland, Kurt.** 2001. "Clarifying a Contested Concept - Populism in the Study of Latin American Politics" *Comparative Politics* 34 (1): 1-22.