



DIÁLOGO POLÍTICO



Konrad
Adenauer
Stiftung

POPULISMO

OCTUBRE 2017



DIÁLOGO POLÍTICO
Año XXXIV, n.º 2, 2017

EDITOR
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(Fundación Konrad Adenauer)

DIRECTORA
Dra. Kristin Wesemann

JEFE DE REDACCIÓN
Manfred Steffen

EQUIPO DE REDACCIÓN
Ángel Arellano
Guillermo Tell Aveledo
Carla Bonilla
Agustina Carriquiry
Carlos Castillo
José Cepeda
Alejandro Coto
Jorge Dell'Oro
Castellar Granados
Federico Irazabal
Ana Jacoby
Diego Silveira Rega

CORRECCIÓN
Alejandro Coto
María Cristina Dutto

TRADUCCIÓN
Renate Hoffmann
Manfred Steffen

TRANSCRIPCIÓN
Federico Irazabal
María Lila Ltaif

FOTOGRAFÍA
Agustina Carriquiry
Manfred Steffen

DISEÑO Y ARMADO
Taller de Comunicación
Obligado 1191, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 13 65
www.tallerdecomunicacion.com.uy

IMPRESIÓN
Mastergraf

Gral. Pagola 1823, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2203 47 60
www.mastergraf.com.uy

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Plaza Independencia 749, oficina 201



/fkamontevideo



@kasmontevideo



@kasmontevideo



Fundación Konrad
Adenauer Montevideo



www.kas.de/parteien-latenamerika/es
www.kas.de/uruguay/es

DIÁLOGO
POLÍTICO

www.dialogopolitico.org

11000 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2902 0943

FOTO DE PORTADA
Leungchopan, vía Shutterstock.com

ISSN: 1688-9665
Depósito legal:

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Suscríbete al boletín semanal de novedades de DIÁLOGO POLÍTICO en www.dialogopolitico.org

Índice

5 PRESENTACIÓN

7 AGENDA POLÍTICA

- 8 Tres reflexiones sobre las elecciones alemanas
Franco Delle Donne
- 13 El precio de la solidaridad
Paola Bautista de Alemán
- 16 Veintiocho años de democracia paraguaya
José María Ayala Cambra
- 30 La relación entre México y Estados Unidos en la era Trump
María del Pilar Ostos Cetina

41 COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS

- 42 Elecciones en Chile 2017: las señales de un nuevo ciclo político
Claudia Heiss
- 52 Elecciones regionales en México. Preparado el escenario de la gran batalla de 2018
Arturo García Portillo

63 DOSSIER: POPULISMO

- 66 Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo
Carlos Castillo
- 80 Cimientos resquebrajados
Jens Hacke
- 86 ¿De vuelta al futuro?
Silverio Zebral Filho
- 110 ¿Quo vadis populismo?
Entrevista a Aníbal Pérez Liñán

- 116 Tensión en los controles republicanos.
El caso de las sociedades anónimas estatales en Uruguay
Alejandro Guedes
- 124 El pueblo, del pueblo, para el pueblo
Populismo: características y tendencias
Karsten Grabow
- 130 Testimonios

137 IDEAS Y DEBATES

- 138 Cooperación internacional interpartidaria.
Un reporte de la situación desde la perspectiva demócrata cristiana
Frank Priess
- 143 Lutero, el libre
Stefanie Kreher
Nicolás Iglesias Schneider
- 152 Decadencia autoritaria en Venezuela:
proceso histórico y desarrollos recientes
Armando Chaguaceda
María Isabel Puerta

169 DE LA CASA

Presentación

Aun en un ámbito serio e institucionalizado como la política, la existencia de modas o tendencias no es algo ajeno. América Latina, en particular, ha sido especialmente prolífica en la generación de tendencias, tanto en el siglo xx como en el actual.

Así, asistimos a la consolidación de regímenes de corte desarrollista a partir de la década del cincuenta del siglo pasado, que convivieron con alzamientos e insurrecciones nacidas bajo el influjo de la Revolución cubana. Esa ola de movimientos se extendió por todo el continente e incluso logró exportar su modelo a zonas lejanas, como el oeste de África.

La coordinación tampoco estuvo ausente durante las décadas de los sesenta y setenta para la llegada de gobiernos de corte autoritario que poblaron el continente en casi toda su extensión, con excepciones como las de Costa Rica, Colombia y Venezuela.

Luego, la recuperación de la democracia —parte de la tercera ola caracterizada por el célebre Samuel Huntington— se dio sucesivamente en el continente americano casi hasta inicios de la década del noventa.

La democratización trajo a la región la llegada del Consenso de Washington y una nueva oleada de gobiernos de inspiración liberal, que llevaron adelante políticas de desregulación de la economía, reformas previsionales y laborales, y procesos de apertura comercial. El final de esta ola fue marcado por una sucesión de gobiernos de izquierda o autodenominados progresistas. Aunque no todos tuvieron la misma profundidad en su orientación hacia la izquierda, los casos más paradigmáticos fueron los de aquellos países que resolvieron sumarse al experimento de integración bautizado como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Esta alianza, junto con otros países no miembros pero fuertemente vinculados al régimen chavista —que fue su creador y promotor—, consolidaron una nueva ola: la del populismo.

Si bien el populismo ha estado presente de la región en todas las épocas, ya que puede haber populismo independientemente de la tendencia ideológica, desde inicios del siglo XXI su fuerza fue especialmente visible. Tanto es así que, a la fecha, incluso en países que han cambiado de gobierno y de tendencia ideológica, sus efectos negativos siguen visibles en el campo de la economía, la educación, la industria o la infraestructura.

El populismo, lejos de ser una ideología, es una forma de ejercer el poder; una manera de gestionar que nace de la división, de la búsqueda de un enemigo del pueblo, que tiene en liderazgos de corte carismático —e incluso mesiánico— la salvación para terminar con la dominación de esos enemigos y devolverle al pueblo su dignidad. Durante el ejercicio de gobierno, la división es profundizada por medio de gestiones prebendarias que utilizan los recursos públicos para favorecer o castigar. Ese carácter no ideológico hace que el populismo sea aún más peligroso para nuestros países, ya que puede fácilmente camuflarse en diversas propuestas o en distintas corrientes. Incluso, esta nueva oleada de auge del populismo ha salpicado —con diferentes intensidades y orientaciones— varias regiones del planeta. Los recientes resultados electorales en Europa son contundentes en ese sentido, con el crecimiento de partidos y movimientos de corte xenófobo, proteccionista y discriminatorio.

¿Qué hacer para derrotar o atenuar los efectos del populismo en nuestros gobiernos y sistemas políticos? Primeramente, parece sensato conceptualizar el fenómeno, y a esa tarea en parte está dedicado este nuevo número de DIÁLOGO POLÍTICO, que también ofrece diagnósticos y relatos de situaciones en que el populismo muestra alguna de sus facetas, que también sirven para entenderlo mejor.

Además del *dossier* dedicado al tema, podrán encontrar nuestras habituales secciones «Comunicación y campañas»; «Ideas y debates» y «Agenda política», con artículos que cubren un extenso repertorio temático y geográfico.

Espero que la lectura de estos artículos favorezca la reflexión y nos aporte mejores elementos para combatir este mal que parece cada vez más extendido en nuestra sociedad.

Dra. Kristin Wesemann
Fundación Konrad Adenauer

AGENDA POLÍTICA

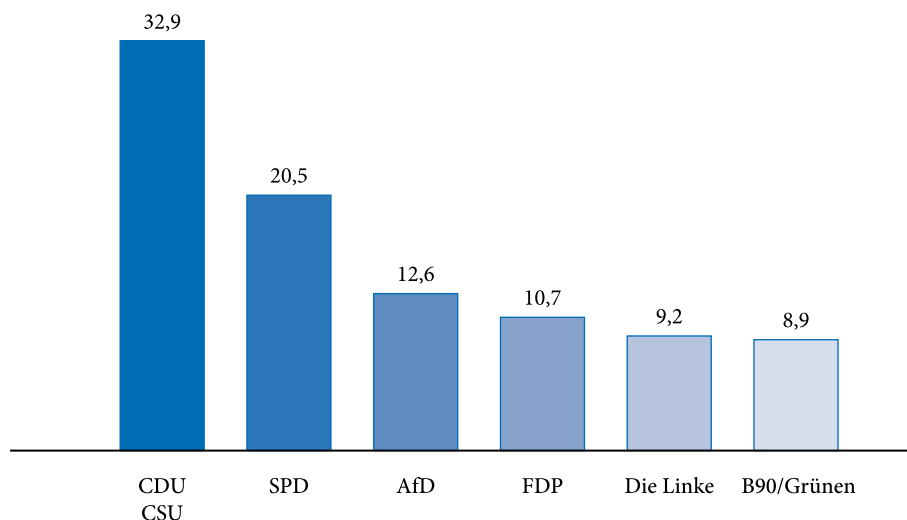
Tres reflexiones sobre las elecciones alemanas

—» **FRANCO DELLE DONNE**
Argentino. Licenciado
en Comunicación Social
(Universidad Nacional de La
Matanza, Argentina). Máster
en Democracia y Gobierno
(Universidad Autónoma de
Madrid, España). Doctorando
en Comunicación Política (Freie
Universität Berlin, Alemania).
Consultor en comunicación.
Colaborador en medios de
Alemania e Iberoamérica.

Los resultados del proceso electoral en Alemania marcan la necesidad de una reorientación de las estrategias partidarias con la finalidad de recuperar sus perfiles y la confianza de los votantes. Comienza una nueva etapa colmada de desafíos.

El escenario que nace a partir de las elecciones alemanas del domingo 24 de setiembre nos obliga a poner el foco en tres cuestiones fundamentales: la primera es la imperiosa necesidad de los partidos mayoritarios, CDU y SPD, de reconstruir sus perfiles; la segunda se relaciona con la llegada de la ultraderecha al Bundestag; y la tercera está emparentada con el impacto de la fragmentación

Elecciones alemanas. Resultados, nivel federal, 24 de setiembre de 2017



Fuente: Bundeswahlleiter

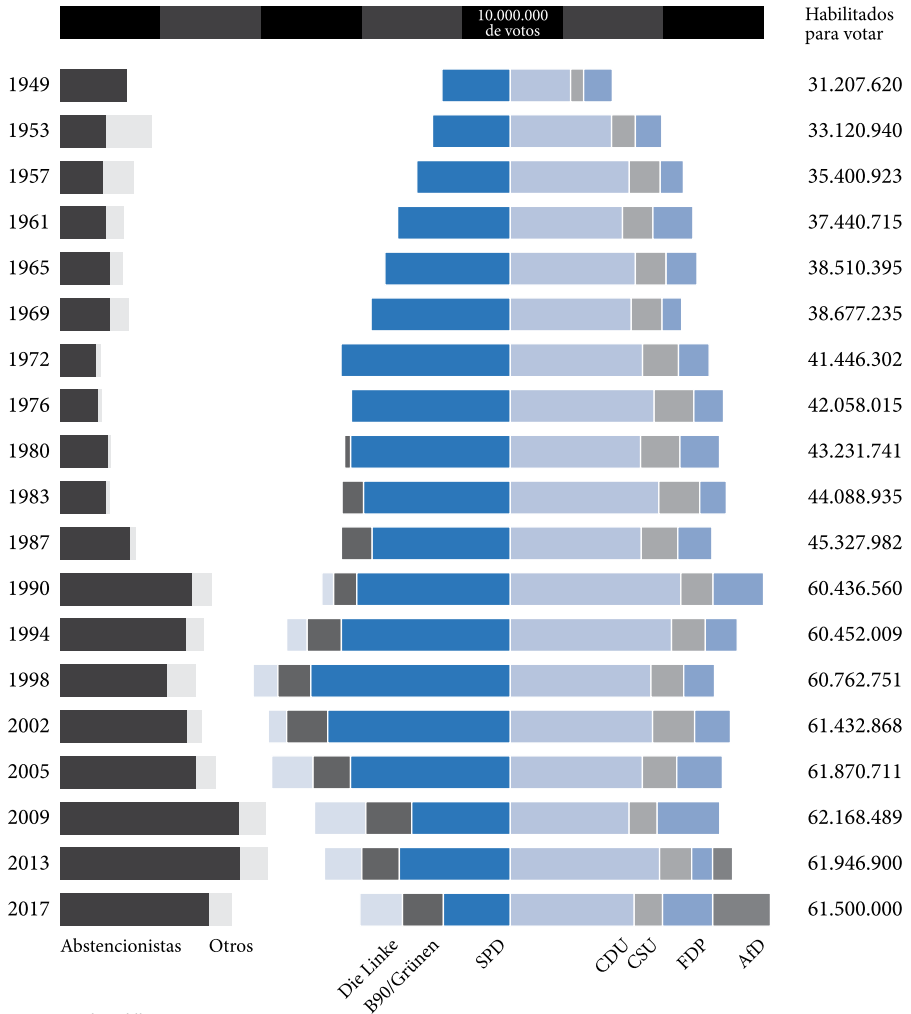
parlamentaria en la formación de gobierno.

Sobre la gran coalición

El primer elemento a tener en cuenta es la caída del apoyo electoral a los partidos gobernantes. Por un lado, los socialdemócratas (SPD) que, luego de una campaña muy errática y sin capacidad de ofrecer un proyecto alternativo, obtuvieron el peor resultado de su historia (20,5 %). Por otro, la Unión Demócrata Cristiana (CDU) que, pese a ganar la elección, disminuyó su votación en ocho puntos (32,9 %). Ambos resultados dan cuenta de un elemento que no es nuevo pero que hoy se evidencia con más fuerza que nunca: la desaparición de perfiles diferenciados entre estas dos fuerzas.

Históricamente, la formación de una gran coalición era vista como una excepción. Respondía a la necesidad de una política de consenso en un contexto internacional muy complejo como el de mediados de los años sesenta. Casi cincuenta años después la gran coalición se ha convertido en una constante. Ocho de los últimos doce años, justamente los del gobierno de Merkel, fueron marcados por una alianza entre dos fuerzas políticas. Esta situación ha generado un proceso de erosión de los perfiles políticos de ambos partidos.

Elecciones alemanas. Variación, nivel federal, 24 de setiembre de 2017



Fuente: Bundeswahlleiter

La CDU, junto a su partido hermano de Baviera (CSU), era la única opción política conservadora, y este escenario favoreció enormemente a la figura de Angela Merkel. La CDU creció hacia el centro y a partir de allí logró no solo mantenerse en el gobierno, sino también convertir a su líder en la dirigente política mejor valorada. Sin embargo, la aparición de la formación ultraderechista de Alternativa para Alemania (AfD) tuvo un impacto en los efectos positivos de esta dinámica para los conservadores. Con el correr del tiempo, y en especial luego de la llegada de los refugiados sirios a Alemania a fines del verano boreal de

2015, la CDU comenzó a perder votos a manos de AfD en las sucesivas elecciones regionales. Era un llamado de atención. En muchos de estos votantes latía la necesidad de expresarle al partido de la canciller que había que torcer el rumbo.

En ese contexto, la victoria segura de Merkel (los sondeos indicaban más de 15 puntos de diferencia respecto de Martin Schulz de la SPD varias semanas antes de las elecciones) ofreció la posibilidad de elegir algo distinto sin poner en riesgo su liderazgo. Y aquí es donde se explica la merma de casi dos millones y medio de votos que sufrió la CDU. Un millón y medio fue a engrosar el resultado de los liberales (FDP), que regresan a la vida parlamentaria con un aumento de seis puntos respecto de 2013 (10,7 %) y el millón restante se fue a los ultraderechistas de AfD.

No obstante, la peor parte en esta elección se la llevó el Partido Socialdemócrata. No solo obtuvo el resultado más bajo de su historia (20,5 %), perdiendo así casi dos millones de votos (-5,2 %), sino que desperdició a uno de los candidatos con mejor potencial de los últimos tiempos. Hace apenas siete meses Martin Schulz llegó a igualar en intención de voto a Angela Merkel. Una campaña sin norte, con mensajes demasiado abstractos y tratando paradójicamente de establecerse como alternativa a un gobierno del que el SPD forma parte fue la fórmula que llevó a la socialdemocracia a la debacle.

La ultraderecha

La contracara del resultado de los partidos mayoritarios se puede encontrar en el extremo del espectro político. AfD logró el 12,6 % de los votos y con ello casi triplicó el caudal electoral de hace cuatro años. A través de su capacidad para capitalizar el descontento social sobre algunos temas presentes en la agenda, los ultraderechistas han logrado establecerse como la opción para aquellos que necesitan expresarse en desacuerdo con los partidos políticos tradicionales. Y lo más característico de este electorado, clave del éxito de AfD, es su transversalidad. El votante de AfD puede ser un obrero de clase baja residente de Sachsen-Anhalt que en 2013 había votado a die Linke (La Izquierda). Pero, al mismo tiempo, la ultraderecha puede recibir el sufragio del dueño de una pequeña empresa en el sur rico que se siente perjudicado por determinadas políticas europeas.

«AfD representa un fenómeno político que rompe el eje izquierda-derecha y obliga a pensar otros clivajes explicativos»

Esta heterogeneidad de AfD impide localizar un determinante del voto concreto. En efecto, el propio discurso político de AfD está diseñado para flexibilizarse al máximo y ser capaz de vehicular la frustración, el miedo o la indignación de cualquier tipo. En resumen, AfD representa un fenómeno político que rompe el eje izquierda-derecha y obliga a pensar otros clivajes explicativos.

La esperanza color Jamaica

Los resultados electorales se traducen en un Bundestag fragmentado como nunca se lo vio desde las primeras legislaturas. Siete partidos repartidos en seis grupos parlamentarios serán parte del nuevo Parlamento. Esto tiene consecuencias políticas importantes.

Por un lado, en la próxima legislatura podemos esperar una mayor centralidad de AfD en la escena política. Los partidos deberán reubicarse en la nueva relación de fuerzas y decidir si permitirán una derechización de la agenda pública o bien si instalarán sus propios temas.

Por otro lado, la casi inmediata negativa del SPD a formar parte de la oposición deja solo una opción a la canciller Merkel: la coalición Jamaica. El nombre se debe a los colores de los partidos conservador (negro), Liberal (amarillo) y Verde. Esta variante de rara nomenclatura consiste en un tripartito que en realidad se compone de cuatro actores, los tres arriba mencionados y la CSU de Baviera. No será fácil para estos partidos encontrar un punto de consenso.

No obstante, puede ser una buena solución para encarar los desafíos que se vienen. En un principio permitiría devolver a los partidos los perfiles perdidos antes mencionados. Y por otra parte también podría ser el motor para impulsar determinadas políticas que Alemania necesita profundizar. La digitalización y la energía renovable son ejemplos de ello.

Está claro que esta elección significa el inicio de una nueva etapa en Alemania. Y como tal, es una oportunidad para revisar lo realizado y plantear nuevas metas.

Elecciones en Alemania 2017

El precio de la solidaridad

AP

—» **PAOLA BAUTISTA DE ALEMÁN** Licenciada en Comunicación Social, Universidad Andrés Bello, Caracas. Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Caracas. Vicepresidente de la Asociación Civil Forma y secretaria ejecutiva de la Fundación Juan Germán Roscío.

Luego de las elecciones del pasado 24 en las que Angela Merkel reafirmó su liderazgo y logró ser elegida por cuarta vez consecutiva canciller de Alemania tras la victoria de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), surge la preocupación por el ascenso de la extrema derecha, que regresa al Bundestag después de 68 años de ausencia. Esta situación encuentra su explicación en la crisis de los refugiados sirios.

En 2015, Angela Merkel enfrentó la peor crisis migratoria de los últimos tiempos. Ante la llegada inminente de 890.000 personas del Medio Oriente, la líder demócrata cristiana decidió mantener abiertas las fronteras y acoger a familias enteras que huían de conflictos armados en sus lugares de origen. Esta medida generó fuertes críticas en todo el país, especialmente en sectores de la

ultraderecha. La AfD (Alternativa por Alemania) argumentó que la decisión ponía en riesgo la seguridad del país y suponía un gasto social inesperado y exacerbado.

Las críticas no hicieron retroceder a la canciller, quien en una entrevista ofrecida en el mes de agosto al diario *El País* de Madrid reafirmó que «Alemania actuó como debía, con humanidad, en una situación muy difícil. Estoy convencida de ello, al tiempo que afirmo que el año 2015 probablemente no se repetirá, porque fue una situación de emergencia que nadie, tampoco los que buscaban refugio, nunca más deberían volver a vivir».¹ Sin duda, el tema de los refugiados marcó la campaña electoral y la extrema derecha hizo esfuerzos por configurar una agenda pública en donde predominara este *issue* de naturaleza polémica y polarizante.

Sobre los resultados de las elecciones es necesario reflexionar y profundizar en la crisis migratoria en 2015 y cómo la decisión de mantener las fronteras abiertas tuvo un papel predominante. En este sentido, compartiré con ustedes una reflexión a partir de mi experiencia como estudiante en Alemania. Llegué hace un mes para cursar estudios de doctorado en la Universidad de Rostock. La mayoría de mis compañeros en el curso de alemán son refugiados. Hombres y mujeres de mediana edad procedentes de Siria, Egipto, Afganistán e Irán. El Estado alemán los recibió y ejerce responsablemente su labor subsidiaria: cubre los costos de sus estudios y apuesta a su inserción en el mercado laboral. He compartido con ellos estas últimas semanas. Me ha impresionado la generosidad del Estado alemán y esta experiencia me ha invitado a reflexionar.

La justicia social internacional propone ampliar el alcance de la búsqueda del bien común fuera de las fronteras de cada país, según sus posibilidades. Rafael Caldera, expresidente venezolano y dirigente demócrata cristiano, ofreció grandes aportes en este sentido e insistió en que la justicia social debía tener alcance comunitario, nacional e internacional. Esta expansión se fundamenta en el reconocimiento de la condición de persona única e irrepetible de cada ser humano, y su ejercicio supone la comprensión práctica de la dimensión social de los pueblos. El sufrimiento de nuestros vecinos y comunidades cercanas no puede ser indiferente a nuestra realidad porque nos afecta y, en tal sentido, sus problemas son también asuntos que nos interesan.

Recibir a 890.000 refugiados es una decisión que nos recuerda la

1 «Merkel: “Alemania actuó como debía, con humanidad, en la crisis de refugiados”», entrevista en *El País* (España), 28.8.2017, <https://elpais.com/internacional/2017/08/27/actualidad/1503856853_299773.html>.

necesidad del ejercicio de la justicia social internacional y los costos políticos que una medida de esta naturaleza puede acarrear. Cuando el Estado alemán decidió mantener abiertas las fronteras entraron miles de familias que representan un gran desafío para todo el país. Dos años después de la medida, el principal reto es la integración: que estas familias superen el dolor del desarraigo y se inserten en una sociedad occidental que los ha recibido con generosidad. Es una realidad compleja que exige lo mejor de cada alemán y de cada refugiado. Se trata de asumir con fortaleza que la solidaridad, la entrega al otro, siempre implica sacrificios. En este caso hay que recordar que cada refugiado es una vida humana que vale la pena.

Cuando la solidaridad internacional se concreta en la acción y se convierte en política pública, tiene un impacto específico. La expansión del ejercicio de la justicia social liderada por Angela Merkel animó el discurso de la AfD. La ultraderecha apeló a los temores más profundos del pueblo alemán —terrorismo islámico, crisis económica, pérdida de los valores occidentales— y obtuvo 12,6 % de los votos; ahora cuenta con 94 representantes en el Parlamento. Es la primera vez que la ultraderecha obtiene un desempeño electoral que le permite ocupar curules desde 1949 y hoy es la tercera fuerza política del país. Frente a este escenario, la gran pregunta que me hago es si ese 12,6 % es el techo o el punto de partida de la AfD.

Angela Merkel comienza así su cuarto periodo como canciller de Alemania. Dio testimonio de solidaridad al mundo y nos recordó aquello que decía Marco Tulio Cicerón: «Más poder es más responsabilidad frente al bien común». Pagó el precio electoral de ejercer la política como «la forma más excelsa de practicar la caridad».² Gobernará un país que se mostró descontento en las urnas y enfrenta el desafío de vencer a fuerzas políticas que se presentan como actores desleales a la democracia.³ Los meses por venir no serán sencillos. La polarización es creciente y corresponde a la canciller federal superar el discurso irracional de la ultraderecha con acciones racionales que mitiguen los temores de una sociedad que se encuentra a la expectativa y en proceso de cambio.

2 El papa Francisco, siguiendo la tradición de Pio XII y Benedicto XVI, destacó en la exhortación apostólica *Evangelii Gaudium* que la política es la forma más excelsa de caridad.

3 Al conocerse los resultados electorales, Alexander Gauland, líder de la AfD, afirmó que la ultraderecha llegaba al poder para «cazar» a Angela Merkel y recuperar Alemania.

Veintiocho años de democracia paraguaya

- » **JOSÉ MARÍA AYALA CAMBRA** Economista. Docente de la Universidad Nacional del Este (UNE). Miembro del partido Patria Querida.
- El inicio de 2017 estuvo marcado por la tensión política en Paraguay, debido al intento inconstitucional del presidente de la República Horacio Cartes y sus aliados Fernando Lugo y Blas Llano de modificar la Constitución Nacional para habilitar la reelección. En el sustrato del conflicto político y de los discursos se encuentra una carencia de definiciones y parámetros objetivos que permitan un análisis de los resultados de la democracia paraguaya. ¿Podemos considerar a Paraguay como una república democrática? ¿Cuales son los criterios



Palacio de los López,
sede del gobierno
paraguayo.

Foto: Elton Núñez, vía Ylulux

AP

para juzgar nuestra democracia? ¿Cual es el estado de la democracia paraguaya? Son preguntas cuyas respuestas pueden aportar mucho a la formación de una conciencia capaz de analizar y juzgar la actuación de los protagonistas del conflicto. En este trabajo se analiza la democracia paraguaya desde su implementación a través de la Constitución Nacional de 1992 hasta las fechas previas al conflicto del 2017.

Antecedentes

Paraguay no conoció la democracia hasta 1989. Lograda la independencia el 14 y 15 de 1811, se instauró un sistema político inspirado en la república romana con dos cónsules. José Gaspar Rodríguez de Francia acumuló poder, desplazó a los demás actores políticos, persiguió y encarceló a varios de ellos. Aprovechó, con gran destreza política, las tensiones con Brasil y Argentina, y logró ser declarado dictador perpetuo. Lo que vino después fue una sucesión de gobiernos autoritarios, dos guerras y mucha incertidumbre. En 1947, tras una sangrienta y dolorosa guerra civil, el Partido Colorado llegó al poder y comenzó un nuevo periodo de inestabilidad, que generó un caldo de cultivo propicio para el surgimiento de la dictadura stronista, la más longeva y tal vez la más costosa de la historia paraguaya (Pangrazio, 2008).

El mandato del tirano Alfredo Stroessner duró 35 años. Durante su gobierno hubo un periodo de estabilidad política, un relativo progreso en áreas tales como la infraestructura y varios años de crecimiento económico. Sin embargo, el costo fue enorme. Los derechos humanos fueron violados sistemáticamente, la oposición política fue cruelmente perseguida, se destruyó el ya de por sí debilitado tejido social, y se

acentuó la característica extractiva de las instituciones políticas y económicas del país (Miranda, 2000; Pangrazio, 2008).

El 3 de febrero de 1989, el general Andrés Rodríguez, consuegro y amigo de confianza de Stroessner, junto con otros nueve generales dio un golpe de Estado y derrocó al tirano. Este huyó al exilio en Brasil. Rodríguez asumió el poder y declaró la transición hacia la democracia (Pangrazio, 2008).

En el año 1992 se aprobó la primera Constitución Nacional escrita por constituyentes electos por el pueblo. Se escribió mirando el pasado. Las instituciones que se establecieron buscaron limitar las potestades del Poder Ejecutivo, equilibrar el poder político y otorgar garantías a los ciudadanos. En términos generales, muchos intelectuales paraguayos la describen como una Constitución bastante garantista (Fernández, 2010).

¿Podemos considerar a Paraguay como una república democrática? ¿Cuales son los criterios para juzgar nuestra democracia? ¿Cual es el estado de la democracia paraguaya? Basándonos en el criterio de los cinco principios de Dahl, analizaré cómo garantiza la Constitución Nacional esos principios y cuál es el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales. Cabe diferenciar, antes de comenzar, el desarrollo democrático del desarrollo social y económico pues, si bien están intrínsecamente entrelazados, constituyen conceptos distintos y por ende requieren criterios de análisis muy diferentes. En este trabajo no se realiza una evaluación de la democracia paraguaya en términos de bienestar social y económico.

Igualdad de voto

Si bien este principio se cumple casi a cabalidad en los procesos de elecciones de autoridades, dada la gran desigualdad económica difícilmente se pueda expandir este principio a la igualdad de posibilidades de incidir en las decisiones públicas a través de los representantes electos (Banco Mundial, 2015; Acemoglu y Robinson, 2012).

El sistema político es bastante excluyente, debido a que sectores sociales mayoritarios tienen poca o nula capacidad de incidir en defensa de sus intereses, por diversos motivos pero principalmente por la gran desigualdad y exclusión socioeconómica existente (Mendonça, 2002; Acemoglu y Robinson, 2012).

Cabe recordar que los actores políticos dependen de sus recursos de poder para incidir en las políticas públicas, y el poder económico es uno de los recursos más importantes (Dahl, 2012).

Comprensión ilustrada

El saber ilustrado refiere a que los electores tienen conciencia de las implicancias y las consecuencias de las decisiones que están tomando (Dahl, 2012). El divorcio histórico entre la sociedad civil y la política puede explicar la carencia de una cultura democrática en Paraguay, tanto en los valores propios de la democracia como también en conocimientos sobre el funcionamiento del sistema (Fernández, 2010; Ortiz, 2013).

La conciencia democrática ha venido creciendo en la sociedad gracias a la dinámica propia de la vida en democracia, a los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil y la prensa, y a la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación que permiten el surgimiento de mayores espacios de información, discusión y debate sobre temas de interés público (Fernández, 2010).

El criterio de comprensión ilustrada está íntimamente vinculado a la libertad de pensamiento, expresión y prensa (Dahl, 2012). Estas libertades están consagradas en la Constitución Nacional en los artículos 24 al 29. La libertad de expresión y prensa garantiza que los ciudadanos accedan a diversas fuentes de información, lo que permite que puedan formarse una opinión más informada para participar y decidir (Fernández, 2010; Segovia, 2010).

Para analizar estas libertades debemos considerar la existencia de factores tales como impedimentos legales y no legales que actúan como censuradores. Así también, se debe analizar el acceso real a los medios de comunicación para que los ciudadanos puedan emitir o recibir información diversa y plural (Segovia, 2010).

Con la instauración de la democracia se eliminaron los impedimentos legales de censura, lo que sin dudas constituye un gran logro, pero aún siguen vigentes impedimentos no legales, como el miedo a las represalias (Comisión Verdad y Justicia, 2008). Estas represalias van desde la pérdida de beneficios hasta la violencia y se pueden observar en casi todos los campos de la vida diaria: en el político, con persecuciones; en el laboral, con despidos; en lo cotidiano se percibe el miedo a expresarse contra las mafias que operan en el país.¹

«La conciencia democrática ha venido creciendo en la sociedad gracias a la dinámica propia de la vida en democracia, a los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil y la prensa, y a la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación»

AP

¹ Véase <www.paraguay.com/nacionales/mafia-y-periodismo-en-paraguay-135051>.

La situación de la libertad de prensa y los medios de comunicación ha sido abordada por intelectuales paraguayos como Benjamín Fernández Bogado y Diego Segovia quienes, a pesar de tener posiciones ideológicas totalmente distintas —el primero es liberal y el segundo marxista—, coinciden en subrayar la concentración de los medios en pocas manos como uno de los impedimentos para lograr una mayor libertad de expresión (Fernández, 2011; Segovia, 2010). Recientemente la preocupación ha aumentado, debido a la compra de diversos medios de comunicación por el grupo empresarial del presidente de la República Horacio Cartes.²

Por otra parte, la gran preponderancia de los medios comerciales por sobre los medios públicos o comunitarios lleva a que los mensajes no comerciales o poco rentables sean sencillamente ignorados (Segovia, 2010).

En cuanto a los avances, quizás el logro más significativo sea la aprobación de la ley n.º 5282/14, «de Libre Acceso a la Información Pública», que reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, «Del derecho a informarse». La ley define las fuentes de información públicas, establece los alcances y mecanismos de acceso a la información —entre estos, la creación de una Oficina de Acceso a la Información Pública en todas las instituciones públicas—. Cabe mencionar que esta ley se logró con un importante aporte de la Defensoría del Pueblo y la organización no gubernamental IDEA.³

También se puede destacar la creación de medios de comunicación estatales como la TV pública y la Radio Cámara de la Cámara de Diputados. Asimismo, las TIC han permitido la creación de plataformas de comunicación directa entre los ciudadanos y las entidades y autoridades públicas.

La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (SENATIC) ha creado varias aplicaciones y otras plataformas para facilitar la información y la comunicación a través de herramientas tecnológicas.

Participación efectiva

La Constitución Nacional, en su artículo 1 «De la forma del Estado y de Gobierno», establece: «La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista». Segui-

2 Véase <www.abc.com.py/edicion-impres/politica/preocupan-los-medios-de-cartes-1420171.html>.

3 Para conocer más sobre esta organización véase <www.idea.org.py>.



Municipalidad de Asunción, capital de Paraguay.
Foto: FF MM, via Wikimedia

AP

damente, en el artículo 3 «Del Poder Público», manifiesta: «El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio».

A la luz de estos artículos queda claro que la República del Paraguay es una democracia con mecanismo de participación mixta, ya que es representativa y participativa.

Democracia representativa

En Paraguay se eligen las autoridades nacionales, departamentales y municipales. Cualquier ciudadano puede elegir y ser elegido. Los ciudadanos extranjeros naturalizados pueden votar y postularse a cargos municipales pero no a cargos nacionales ni departamentales.

Entre las autoridades nacionales están el presidente y vicepresidente de la República —conformando una misma chapa—, senadores, diputados y miembros del Parlasur. Los diputados, a diferencia de las demás autoridades nacionales, tienen circunscripción electoral departamental. Las autoridades departamentales son el gobernador y los concejales departamentales. Finalmente, las autoridades municipales son el intendente y los concejales municipales (Ljubetic, 2012).

Cualquier ciudadano, siempre que cumpla con los requisitos para el cargo, puede postularse a través de dos tipos de plataforma: los movimientos electorales y los partidos políticos. Se permite además la formación de alianzas electorales y concertaciones de partidos y movimientos. Para la elección de los órganos legislativos se utilizan listas cerradas y se aplica el sistema D'Hont para distribuir los escaños.

El mecanismo de listas cerradas es bastante criticado⁴ y ha generado un movimiento social a favor del desbloqueo de las listas que no ha tenido éxito hasta el día de hoy (Ljubetic, 2012).⁵

Los partidos políticos, dado su carácter de *personas jurídicas de derecho público*, según el artículo 124 de la Constitución Nacional, reciben financiación del Estado, sin perjuicio de poder recibirla del ámbito privado. El financiamiento de los partidos es un tema de frecuente de debate (Ljubetic, 2012). Durante la década del 2010 ha venido creciendo la preocupación acerca de la relación entre el narcotráfico y la política. Existen diversas denuncias de que el narcotráfico financia proyectos electorales y logra una gran incidencia de las decisiones públicas (Fischer, 2015).⁶

Por otra parte, el clientelismo y el prebendarismo son una importante característica histórica de la política paraguaya aún vigente. Los políticos son acusados frecuentemente de favorecer a empresarios amigos, familiares y cercanos a través de contratos estatales y puestos en la función pública (Fernández, 2010).⁷

Por ello no debería sorprender que Paraguay aparezca entre los países con mayor percepción de la corrupción en el mundo, en el puesto 130 entre 168 países en el año 2015, según Transparencia Internacional.

Según la organización Latinobarómetro (2015), los ciudadanos paraguayos confían muy poco en la clase política, por lo que se puede hablar de una crisis de representatividad. Esta falta de confianza está relacionada con los altos niveles de corrupción y el desempeño económico y social.

La falta de respuestas adecuadas a las demandas ciudadanas constituye una gran amenaza para la democracia. La percepción de inseguridad, los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión y la corrupción son factores que pueden minar la legitimidad de la democracia y dar lugar a gobiernos no democráticos (Mendonça, 2002).

Democracia participativa

Existen dos mecanismos de participación directa establecidos en la Constitución Nacional: el referéndum y la iniciativa popular.

4 Véase <www.abc.com.py/articulos/las-listas-sabana-prostituyen-la-democracia-311261.html>.

5 Véase <<http://asofueralistasabana.blogia.com>>.

6 Véase <www.abc.com.py/nacionales/exponen-datos-de-narcopolitica-1308086.html>.

7 Un caso emblemático fue el de la *niñera de oro*: <www.abc.com.py/tag/ninera-de-oro-57686.html>.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE, 2011) define el *referéndum* como «una elección, a través de la cual el cuerpo electoral de un país o región expresa su voluntad respecto a una decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta». El referéndum puede ser vinculante o no, y puede ser constitucional o legal, dependiendo del tipo de norma que se someta a consulta.

La única vez que se utilizó este mecanismo fue el 9 de octubre de 2011 para una enmienda constitucional que permitió el voto de los ciudadanos paraguayos residentes en el extranjero.⁸

En cuanto a la *iniciativa popular* —el derecho de la ciudadanía a plantear o modificar normas, sean legales o constitucionales—, en Paraguay está establecida en la Constitución Nacional en su artículo 123 «De la iniciativa popular». Así también, en los artículos referidos a la reforma y la enmienda constitucional —artículos 289 y 290, respectivamente— se menciona la iniciativa popular como uno de los mecanismos para iniciar dichos procesos.

En la práctica, las iniciativas populares son bastante escasas, a pesar de la creación de la Oficina de Iniciativa Popular (OIP) en la Honorable Cámara de Diputados en el año 2010 (Ortiz, 2013).⁹

Sociedad civil

Para la participación a través de la representación o de manera directa, es importante que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la organización, la expresión y la acción. La sociedad civil tiene un rol fundamental a la hora de controlar y actuar como contrapeso del poder estatal (Acemoglu y Robinson, 2012).

La Constitución Nacional establece en el artículo 32 que todo ciudadano tiene libertad de reunión y de manifestación. Esta ha sido sin dudas una de las formas de expresión y participación más utilizadas por la sociedad paraguaya (Gauto, 2006). El Estado, a través de sus fuerzas del orden, garantiza la libertad de expresión en la mayoría de

« El clientelismo y el prebendarismo son una importante característica histórica de la política paraguaya aún vigente. Los políticos son acusados frecuentemente de favorecer a empresarios amigos, familiares y cercanos a través de contratos estatales y puestos en la función pública »

AP

8 Para más información sobre el referéndum véase <http://tsje.gov.py/referendum.html>.

9 Sobre Oficina de Iniciativa Popular véase www.diputados.gov.py/www/noticia/5406.habilitan_oficina_de_iniciativa_popular_de_diputados.html.

los casos, aunque se han realizado en ocasiones denuncias por represiones violentas.

En esta era democrática, las manifestaciones más emblemáticas probablemente sean la marcha anual de campesinos,¹⁰ la serie de manifestaciones a favor del desbloqueo de las listas electorales o las realizadas en repudio a 23 senadores que blindaron a un senador acusado de corrupción y, sin dudas la más importante de todas, el marzo paraguayo que costó la vida de siete jóvenes y acabó con la renuncia del entonces presidente de la República Raúl Cubas Grau.¹¹

La libertad de asociación se proclama en el artículo 42 de la Constitución Nacional y está efectivamente garantizada en la mayoría de los casos, pero suelen existir problemas puntuales cuando la asociación afecta el interés de algunos poderes. Gran parte de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil están radicadas en Asunción y son escasas en el interior del país; las más frecuentes son las religiosas, los centros de estudiantes y las comisiones vecinales (Ortiz, 2013).

Actualmente, el Ministerio de Educación viene impulsando un programa en conjunto con el Ministerio de la Juventud para que los estudiantes secundarios se organicen y formen centros de estudiantes. Esta medida busca inculcar la cultura de la asociación que, debido a cuestiones relacionadas con una historia marcada por las dictaduras, nunca han podido desarrollarse.¹²

Uno de los ámbitos donde existen más falencias en el cumplimiento de la garantía de libertad de asociación son los sindicatos, a pesar de que están protegidos en el artículo 96 de la Constitución Nacional. Los empleadores buscan evitar que sus funcionarios se sindicalicen y es frecuente que expulsen a los líderes de sus puestos de trabajo (Paredes, 2002).

La Constitución Nacional establece también el derecho de huelga y de paro. Esta medida es frecuentemente utilizada por los sindicatos de la función pública para presionar por mejoras laborales y salariales sectoriales. La intensa presión de estas organizaciones y la poca responsabilidad política han llevado a una situación de asignación presupuestaria bastante discutida y, en última instancia, al descreimiento de la opinión pública en las instituciones públicas y sus funcionarios (Ferreira, 2015).

10 Véase <www.fnc.org.py/?page_id=190>.

11 Sobre el *marzo paraguayo* véase <https://es.wikipedia.org/wiki/Marzo_paraguayo>.

12 Más información sobre el programa en <www.snj.gov.py/noticia/12565-lanzan-proyecto-herederos-de-la-libertad.html>.



Grafiti en Asunción. Crítica al sistema democrático y a la aparición de los medios de comunicación de los parlamentarios. Foto: Mateuverte, via Wikimedia



Control final sobre la agenda

Según Robert Dahl (2012), los ciudadanos deben poder decidir qué temas serán incluidos en la agenda pública. Este criterio está bastante vinculado a la participación efectiva y a la inclusión.

En la sociedad paraguaya no siempre existe una correspondencia entre las reivindicaciones sociales y la agenda pública, debido a diversos factores, tales como la concentración de los medios de comunicación, la falta de cultura de asociación y participación en los ciudadanos y las limitaciones de la representación política paraguaya (Mendonça, 2002).

Los medios de comunicación, concentrados en conglomerados empresariales, proponen e instalan su propia agenda. La falta de organizaciones de la sociedad civil fuertes en gran parte del país no permite que los ciudadanos tengan fuerza suficiente como para presionar e instalar los temas de su interés (Acemoglu y Robinson, 2012).

Las TIC constituyen un medio de importancia creciente para superar estas dificultades. Las redes sociales ofrecen una plataforma que permite a los ciudadanos presionar e instalar temas en la agenda pública, y obligan a medios de comunicación y actores políticos a tomar en consideración las reivindicaciones que se manifiestan en la sociedad.

Inclusión de los adultos mayores

En los dos primeros artículos del capítulo X de la Constitución Nacional se establecen los derechos políticos y el derecho al sufragio de los ciudadanos: «Todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos». En cuanto al derecho al sufragio, se considera un «derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional» (art. 118).

Finalmente, según el artículo 120 se consideran electores todos los ciudadanos paraguayos mayores de 18 años que residan dentro del territorio nacional o en el extranjero. Así también, «los extranjeros radicados definitivamente tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales» (art. 120). Los ciudadanos paraguayos residentes en el extranjero pueden votar recién a partir de la enmienda constitucional del año 2011.

Hasta ese año la norma constitucional no se cumplía a cabalidad, puesto que el Código Electoral establecía que los ciudadanos debían inscribirse en el padrón electoral nacional; con la promulgación de la ley n.º 559/12 se estableció la inscripción automática en el padrón electoral, lo que hace más efectivo el cumplimiento de la Constitución Nacional en este aspecto.

Conclusión

En estos 28 años de democracia, los primeros en más de doscientos años de historia independiente, el Paraguay ha conseguido importantes logros en materia de derechos y libertades civiles para sus ciudadanos. La democracia viene fortaleciéndose gracias a diversas iniciativas, sobre todo aquellas tendientes a una mayor transparencia y control ciudadano. Para los ciudadanos, las libertades civiles y políticas derivaron en una mayor cantidad de opciones políticas, ya que la cantidad de partidos políticos ha aumentado.¹³ Tal vez el cambio más significativo esté en la adquisición de una conciencia capaz de valorar y adoptar a la democracia como sistema político y forma de vida.

Entre las amenazas, el desempeño económico es un factor con mucho impacto sobre el funcionamiento democrático. El narcotráfico y

13 Para conocer los partidos políticos del Paraguay: <http://tsje.gov.py/partidos>.

la inseguridad, sobre todo en la zona norte del país, pueden ir agotando la paciencia de los ciudadanos y dando lugar a que estos acepten políticas de mano dura que llevan implícitas la renuncia a libertades fundamentales.

La corrupción política desprestigia a las instituciones del país y socava la necesaria confianza hacia los órganos de representación política. Existe una gran falta de confianza en el sistema judicial que, con un funcionamiento errático, entre muchas cosas consecuencias, no tiene la capacidad de dirimir conflictos políticos que tienen su origen en cuestiones jurídicas.¹⁴ La falta de confianza hacia la política y las instituciones queda demostrada en los bajos niveles de participación electoral.

La democracia paraguaya viene consolidándose y hay signos que permiten ser optimistas. Los problemas heredados de la historia de dictaduras e inestabilidad en muchos casos siguen vigentes pero se lograron avances y se siguen realizando esfuerzos para fortalecer la democracia.

✧ En estos 28 años de democracia, los primeros en más de doscientos años de historia independiente, el Paraguay ha conseguido importantes logros en materia de derechos y libertades civiles para sus ciudadanos ✧

AP

Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012). *Por qué fracasan los países*, edición electrónica. Barcelona: Deusto. Disponible en: <https://play.google.com/store/books/details?id=wOTNGaiC9zQC&rdid=book-wOTNGaiC9zQC&rdot=1&source=gbs_atb&pcampaignid=books_booksearch_atb> [consulta: 11.10.2016].
- CARDOZO, E. (2007). *Breve historia del Paraguay*. Asunción: Servilibro.
- COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA (2008). *Informe final*. Disponible en: <www.verdadyjusticia-dp.gov.py/pdf/informe_final/Tomo%201%20-%20Parte%202.pdf> [consulta: 11.10.2016].
- Constitución Nacional de la República del Paraguay* (1992).
- DAHL, R. (2012). *Democracia*, edición electrónica. Madrid: Planeta. Disponible en: <<https://play.google.com/store/books/details?id=w6g6I5LITocC>>.
- FERNÁNDEZ, B. (2010). ¡A sacudirse! Claves para la construcción de una nueva República. 3.^a edición. Asunción: Editora Libre.

14 Un claro ejemplo fue el debate surgido por la certeza constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre emisión de bonos soberanos: <www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/certeza-constitucional-no-existe-afirman-1446756.html>.

- FERNÁNDEZ, B. (2011). *Medios, democracia y acceso a la información pública*. Asunción: Editora Libre.
- FERREIRA, A. (2015). *Estructura tributaria de Paraguay*, video, Gramo Conversaciones. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RtBguzySO5M> [consulta: 2.10.2016].
- FISCHER, R. (2015). *Los problemas del financiamiento político en Paraguay y las urgentes reformas –y no reformas– de la ley*. Asunción: Semillas para la Democracia. Disponible en: www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2015/12/02-Semillas-Problemas-de-Financiamiento-20x14cm-4.pdf [consulta: 14.10.2016].
- GAUTO, E. (2006). «Derecho a la asociación, reunión y participación ciudadana. Numerosas movilizaciones y acciones ciudadanas a pesar de la persistencia de obstáculos legales», *Derechos humanos 2006 Paraguay*, en www.decidamos.org.py [consulta: 9.10.2016].
- GRUPO BANCO MUNDIAL (2015). *La volatilidad y la desigualdad como restricciones para la prosperidad compartida: Informe Equidad Paraguay*. Disponible en: www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/09/07/090224b0830bf5e7/1_o/Rendered/PDF/LaovolatilidadoequidadoenParaguay.pdf [consulta: 14.11.2015].
- LATINOBARÓMETRO (2015). Informe 1995-2015, edición electrónica. Disponible en: www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/portafolio/2015/INFORME_LB_2015.pdf.
- Ley 5282/14 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental* [consulta: 21.2.2016].
- Ley 4559/12 que establece la Inscripción Automática en el Registro Cívico Permanente*.
- LJUBETIC, C. (2012). *El Código Electoral paraguayo*. Gramo conversaciones, video. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EdcJ5GVtii8> [consulta: 12.10.2016].
- MENDONÇA, D. (2002). *Infame condición. Democracia. Pobreza. Corrupción. Paraguay*. Asunción: Servilibro.
- MARCHEWKA, P. (2003). *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos*. Asunción: International IDEA, edición digital. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf> [consulta: 14.11.2017].
- MIRANDA, A. (2000). *Grandes fortunas del Paraguay*. Asunción: Miranda y Asociados.
- ORTIZ, L. (2013). *Participación democrática en Paraguay. El déficit de la participación democrática en Paraguay*, en: www.portalguarani.com/2112_luis_ortiz_sandoval/19663_el_deficit_departicipacion_democratica_en_paraguay_por_luis_ortiz_sandoval_.html [consulta: 13.10.2016].

- PANGRAZIO, M. A. (2008). *La caída del Partido Colorado*. Asunción: Intercontinental Editora.
- PAREDES, R. (2002). *El sindicalismo después de Stroessner*. Asunción: edición del autor.
- POLILAT-KAS (2015). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, Disponible en: <www.idd-lat.org/2015/downloads/idd-lat-2015.pdf> [consulta: 15.11.2015].
- SEGOVIA, D. (2010). *Comunicación y democracia. el rol de los medios en la construcción del discurso político ciudadano*. Asunción: Base IS.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2015), *Corruption Perceptions Index 2015*, <www.transparency.org/cpi2015> [consulta: 14.10.2016].
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (2011). *Referéndum 9 de octubre del 2011*. Disponible en: <http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2011/diptico_referendum.pdf> [consulta: 14.10.2016].



La relación entre México y Estados Unidos en la era Trump

—»

**MARÍA DEL PILAR
OSTOS CETINA**

Politóloga e investigadora del
Instituto de Investigaciones
Estratégicas de la Armada de
México (ININVESTAM).

Comprender el escenario de tensión que se ha generado en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos durante el período de campaña y la toma de posesión del actual mandatario estadounidense Donald Trump conlleva un análisis puntual del conjunto de elementos que se vinculan en medio de la *desconfianza mutua* entre estas dos naciones. Esto ha motivado las reivindicaciones de tipo nacionalista y la tendencia al proteccionismo económico que se evidencian en el caso estadouni-

dense a través del contenido del discurso y la praxis política del *America First*.

Al mismo tiempo, se han generado expectativas, de cambio o de continuidad, en lo que refiere a la atención de los temas prioritarios de la agenda bilateral, comenzando por los efectos de la ampliación del muro de «contención» fronteriza ante el flujo de inmigrantes, el devenir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en inglés, NAFTA), además de los aspectos que refieren a la seguridad nacional a partir del combate a los carteles de la droga y la neutralización del crimen organizado, cuyos efectos trascienden de lo bilateral al ámbito de los asuntos hemisféricos.

Así, conocido el impacto mediático que genera por sí mismo Donald Trump, primero en su condición de empresario de la construcción y del entretenimiento y posteriormente a partir de su postulación para ocupar la presidencia de Estados Unidos, han surgido numerosas voces a favor o en contra de la postura que asumió este nuevo mandatario al proponer, en su discurso de campaña y ya en el ejercicio de su cargo, una renovación profunda y contundente del quehacer político, tanto en los aspectos domésticos —entre los que se incluye a México como parte sustancial de la América del Norte— como en aquellos asuntos de carácter global que, desde la perspectiva del actual mandatario, implican, según sus propias palabras, la apertura de «un nuevo capítulo de la grandeza de Estados Unidos», lo que a su vez conlleva un rediseño del orden global en pleno siglo XXI.

En consonancia con este tipo de objetivos que pretende lograr la nueva administración al frente de la Casa Blanca, el tema de la relación bilateral con México se torna prioritario, si se toman en consideración las condiciones de vecindad geográfica y hasta geopolítica en que convergen ambas naciones en cuestión. En este sentido, la postura del presidente Trump ha sido la de señalar enfáticamente que algunos de los inconvenientes de orden interno que afectan a su nación, principalmente en materia delictiva, radican en aquellos 11,3 millones de inmigrantes indocumentados, entre quienes 5,6 millones son de origen mexicano y de los cuales, haciendo comparación con los dos mandatos anteriores del presidente Barack Obama, se logró en su momento la deportación de por lo menos 2,5 millones de personas acusadas de permanecer ilegalmente en suelo estadounidense. Por su parte, la actual administración de gobierno se ha propuesto superar dicha cifra expulsando a todos aquellos inmigrantes que, además

» Estados Unidos se ha convertido en el primer socio comercial de México y le capta el 80,2 % de sus exportaciones «

de indocumentados, tengan antecedentes judiciales o pertenezcan a agrupaciones delictivas o dedicadas al tráfico de drogas («Estados Unidos...», 13.11.2016).

Otro de los aspectos a destacar en medio de la condición asimétrica que caracteriza las relaciones entre México y Estados Unidos, se puede comprender a la luz del intercambio comercial. En ese sentido, y tras la puesta en marcha del NAFTA en 1994, Estados Unidos se ha convertido en el primer socio comercial de México y le capta el 80,2 % de sus exportaciones. Un aspecto singular hoy en día, no solo para el gobierno mexicano, lo es también para el conjunto de los empresarios nacionales e inversionistas foráneos que, desde México, se han visto beneficiados del envío constante y expedito de mercancías con destino al vecino país del norte.

En lo que respecta a los temas de defensa y seguridad, un aspecto crucial que modificó el esquema de las relaciones bilaterales en esta materia entre los dos países se dio precisamente durante la presidencia en México de Vicente Fox (2000-2006), cuya intención de suscribir un tratado migratorio con sus contrapartes en Estados Unidos tuvo un escaso margen de apoyo. Sin embargo, lo que se convirtió en un aspecto prioritario para Washington fue el impulso a la política antidrogas a nivel regional que comenzó con la implementación del llamado Plan Colombia (1998), convertida en una estrategia que se extendió hasta México a través del Plan Mérida, cuyo alcance en materia antidrogas cubrió el resto del área de Centroamérica y de la región del Mar Caribe (Pastor Gómez, 2016, p. 5).

Esta serie de antecedentes definen *grosso modo* las tensiones vigentes en la relación México-Estados Unidos, a los que se suman la desvinculación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), la autoexclusión del Acuerdo de París sobre cambio climático y el proceso de apaciguamiento de las relaciones con Cuba, condicionado a la celebración de elecciones libres y garantías de libertad para los presos políticos en la isla.

Efectos del nacionalismo de Trump en la relación vigente con México

Por ello, los movimientos ideados por el *establishment* estadounidense que encabeza la presidencia de Trump, con miras a «devolver la grandeza a Estados Unidos» en medio del actual entorno global, conllevan una serie de expectativas para México en lo que respecta al devenir de la ampliación del muro de contención fronteriza, a la finalización o



Presidentes Peña Nieto y Trump en la cumbre G20 de Hamburgo
Foto: Presidencia de la República Mexicana

AP

continuidad del TLCAN, a las especulaciones que aún se ciernen sobre la viabilidad y el financiamiento de los proyectos de cooperación en materia de defensa y seguridad, todos ellos establecidos con anterioridad entre las instituciones homólogas de ambos países.

Así, retomar lo expresado por el presidente Trump en su libro *Crippled America. How to make America Great Again*, permite comprender más a detalle los lineamientos que enfatiza la actual administración de gobierno de Estados Unidos y su visión con respecto a la implementación de criterios nacionalistas en su toma de decisiones. En este libro Trump hace una serie de apreciaciones personales con alcance político y advierte sobre una apremiante necesidad de cambio para su nación, tras observar una cierta *inmovilidad* y un rezago que constriñen un posicionamiento real y efectivo de Estados Unidos en el contexto global en este nuevo siglo.

Trump se propone en el libro diseñar toda una apología que conlleve de nueva cuenta a «hacer grande a Estados Unidos». Esto significa «restaurar ese sentido de dignidad para la Casa Blanca, y para nuestro país en general», según sus propias afirmaciones. Al mismo tiempo, enfatiza en que precisamente la figura del presidente de Estados Unidos representa a «la persona más poderosa del mundo, por ser el portavoz para la democracia y la libertad» (Trump, 2015, p. 247).

A partir de tales conjeturas, la actual administración de gobierno se propone retomar los fundamentos doctrinarios que en su momento formularon los *padres fundadores* (*founding fathers*), lo que a su vez implica considerar las bases de lo que Max Weber denomina los contenidos de la «ética protestante y el espíritu del capitalismo»; este es el

gran motor ideológico de una dirigencia política que se configura en términos académicos actuales como una *corporatocracia*, cuyos principios se ciñen al impulso de la democracia y la libertad comercial y financiera en todo el orbe.

Según la percepción del mandatario Trump, se trata de recomenzar la *obra* de modernización del país o lo que en su primer discurso ante el Congreso decidió bautizar como la formulación de un *programa de reconstrucción nacional*. Nos encontramos frente a una especie de autoevaluación de los tratados, acuerdos y demás planes ejecutados por sus antecesores, con la finalidad de identificar las limitaciones y los retos que enfrenta la nación para acrecentar su autosuficiencia y garantizar el pleno derecho de mantener su hegemonía global frente a otras naciones. En ese sentido, identifica como parte sustancial del problema que ha llevado a un mermado desarrollo de la nación estadounidense el posicionamiento relativamente reciente de dos economías emergentes: México y China.

México en el blanco de las acusaciones de la administración Trump

El actual presidente estadounidense ha señalado que «México ha hecho polvo» a Estados Unidos en materia comercial, según lo muestran los últimos datos estadísticos en los que la balanza comercial se inclina a favor de México con una ventaja de 60.000 millones de dólares entre enero y noviembre del 2016. Entretanto, con respecto a China, el otro blanco de las acusaciones, el déficit comercial se ubicó en 319.282 millones de dólares, una cifra cinco veces mayor a aquella de México (González, 26.1.2017).

Estos resultados comerciales requieren de un análisis más profundo de los hechos, ya que

[...] no significa que México inunde a Estados Unidos de productos, sino que las empresas de ambos países trabajan en conjunto para producir diversos artículos y mercancías que hacen a la región de América del Norte competitiva. [De este modo] tras la entrada en vigor del NAFTA, la industria manufacturera de México recibió mayores inversiones y tuvo avances ante el bajo costo de la mano de obra, mientras que Estados Unidos tuvo un mayor impulso del sector servicios. (González, 26.1.2017)

De ahí que el marco que ofrece el NAFTA ha permitido el diseño de

una cadena de valor integrada, establecida de manera conjunta entre México y Estados Unidos, lo que ofrece diversas ventajas en términos de precios que favorecen en gran medida al consumidor estadounidense, en el marco de este esquema de producción.

Entretanto, el caso de China resulta muy diferente. La producción de cada una de las mercancías que este país exporta al mercado estadounidense se elabora en sus propias plantas y con mano de obra local, y emplea escasamente un 4 % de insumos provenientes de Estados Unidos., lo que se diferencia ampliamente del modelo establecido con respecto a México.

Esto último forma parte de esa declaratoria de inconformidad de la actual administración de Donald Trump hacia México, lo cual ha trascendido de los canales tradicionales de comunicación diplomática a nivel bilateral, para ubicarse en el estilo mediático que podría aproximarse al renombrado concepto de *neopopulismo*.

Sobre esta última categoría de análisis, Patiño Aristizábal (2007) advierte que, en el actual

[...] contexto de la globalización y de la economía del libre mercado, los líderes neopopulistas aparecen como figuras protagónicas de sus naciones, que se quieren presentar como los únicos con capacidades extraordinarias para resolver las graves problemáticas que padecen sus sociedades, y mediante el señalamiento de un «enemigo» responsable de todos los males, adoptan políticas pragmáticas para derrotarlo, para que, de esta forma, vuelva el orden perdido y el bienestar a la población. (pp. 249-250)

Esta condición, que asumen varios políticos de este continente y en otras latitudes de la geografía mundial, viene acompañada del uso y *abuso* de las redes sociales, las que se convierten, según el caso de estudio, en una herramienta de enorme trascendencia en el terreno del *marketing* político. Esta incidencia se traslada también al ámbito de las estrategias de comunicación masiva que, sin duda, han tenido efectos contundentes en la elección del nuevo huésped de la Casa Blanca.

Las tensiones entre México y Estados Unidos en medio de la *guerra del Twitter*

El punto máximo que alentó la confrontación en la red social Twitter entre los presidentes Trump y Peña se desató precisamente el 31 de agosto del 2016, cuando el empresario y candidato electo de Estados

Unidos visitó la Ciudad de México para reunirse con el presidente mexicano. Una vez concluido el encuentro, que incluyó una rueda de prensa ante medios nacionales y extranjeros, el entonces candidato republicano escribió en Twitter: «*México will pay for the Wall*» ('México pagará por el muro'), frente a lo cual respondió el mandatario mexicano en la misma red social: «México jamás pagará por el muro».

A partir de entonces, los pronunciamientos entre estos dos personajes políticos no cesaron. Por el contrario, tomaron cada vez mayor fuerza a través de distintos medios, incluso después de la toma de posesión del presidente estadounidense, cuando escribió en Twitter:

Estados Unidos tiene un déficit comercial de 60.000 millones de dólares con México. Ha sido un acuerdo unilateral desde el inicio del NAFTA con un número masivo de empresas y puestos de trabajo perdidos. Si México no está dispuesto a pagar por el muro necesario, sería mejor cancelar la próxima reunión [prevista con Enrique Peña Nieto para el día 31 de enero de 2017, en la ciudad de Washington].

En respuesta, el mandatario mexicano informó también a través de la misma red social: «Esta mañana hemos informado a la Casa Blanca que no asistiré a la reunión de trabajo programada para el próximo martes con el @POTUS».

En efecto, los niveles de tensión que la opinión pública mexicana comenzó a percibir en las redes sociales a partir del continuo escarceo entre ambos mandatarios, encendió los focos de alerta entre los sectores políticos, académicos, empresariales, militares y otros que vaticinaban una inminente salida de capitales, presiones sobre la divisa mexicana y, a su vez, una pérdida de empleos sin parangón a lo largo y ancho de la república mexicana.

Así, en medio de esta coyuntura, más de un empresario, simpatizante o contrario al gobierno de Enrique Peña Nieto, optó por mostrar su apoyo y favorecer las decisiones encaminadas a mantener la cordura en las inversiones, y promover la *unidad nacional* como un instrumento de resistencia frente a las medidas emitidas por la oficina oval en Washington (Alcántara, 18.2.2017). Algunas de esas medidas de presión del Ejecutivo estadounidense surtieron un efecto casi inmediato en las inversiones de varias corporaciones en México, comenzando por la empresa Ford, que desistió del plan de colocar una planta de ensamblaje calculada en 1600 millones de dólares en el estado mexicano de San Luís Potosí. A cambio de retirar sus inversiones, la empresa automotriz obtuvo la promesa de alcanzar una rebaja sustancial en el cobro de sus

impuestos por operar en Estados Unidos.

A todo esto, el empresario mexicano Carlos Slim, considerado el cuarto hombre más rico del mundo, expresó también su punto de vista en torno a lo que varios analistas calificaban como una crisis sin precedentes en la relación México-Estados Unidos. Al respecto, argumentó que tras su encuentro en diciembre en la residencia de descanso de Trump en Mar-a-lago (Miami) percibió que el mandatario estadounidense, ante todo, «no es un *terminator*, sino un *negotiator*. No hay que ser catastrofistas. Esperemos que, como vayan pasando los días, vaya amainando su hiperactividad». Entretanto, sugirió que esta crisis puede ser más bien una oportunidad de negocios para México, por lo que resulta necesario volcarse sustancialmente al desarrollo de la economía interna (Hernández, 28.1.2017).

En medio del balance de los primeros meses del gobierno de Trump, los alcances de la ejecución de su política interna en vinculación con el «intervencionismo» velado de la Federación Rusa y sus relaciones cercanas con el personal del gobierno en turno —que llevaron a una serie de despidos, entre ellos, la del último encargado del FBI— se han convertido en un detonante que acompaña el despliegue de fuerza que ordenó el presidente Trump para que desde un portaviones estadounidense apostado en aguas del Mediterráneo, se hiciera detonar por lo menos 59 misiles dirigidos a una base aérea al norte de Siria que albergaba personal militar ruso.

La siguiente orden del mandatario estadounidense consistió en hacer detonar la llamada *madre de todas las bombas* en territorio afgano, bajo la justificación de contrarrestar la presencia de las células de Daesh. Posteriormente, y mientras trascurría la visita oficial del presidente de China Xi Jinping a Estados Unidos, Trump ordenó movilizar los buques y submarinos nucleares de la armada estadounidense hacia las inmediaciones de Corea del Norte, lo que en últimas representa una aproximación contundente hacia el área de influencia natural de China en el Asia Pacífico.

Cabe mencionar además el extenso periplo de actividades diplomáticas y de negocios que encabezaron Donald Trump y su comitiva oficial en la región de Medio Oriente, concretamente en Arabia Saudita, seguido de su visita oficial a Israel y a la sede de Estado del Vaticano en Roma, sin dejar de lado su encuentro con los representantes de la OTAN en su sede en Bruselas y quizás otra de las reuniones claves a

« [Trump] no es un *terminator*, sino un *negotiator*. No hay que ser catastrofistas. Esperemos que, como vayan pasando los días, vaya amainando su hiperactividad »
(Carlos Slim)

AP

comienzos del mes de julio, la celebrada en la ciudad de Hamburgo, Alemania, entre los jefes de Estado del llamado Grupo de los 20 (G20). En esa ocasión coincidieron por primera vez Trump y Peña Nieto tras la toma de posesión presidencial del primero, y retomaron de nueva cuenta los asuntos puntuales de la construcción del muro fronterizo y la renegociación del NAFTA prevista para próximos meses. Al respecto, el presidente estadounidense comentó: «Estamos negociando el NAFTA y varias otras cosas con México y veremos en qué resulta, pero creo que hemos hecho muy buenos avances» («Trump...», 7.7.2017).

Los resultados de estos encuentros claves para la definición misma de los intereses hegemónicos de Estados Unidos a nivel global han permitido que —siguiendo lo dicho por el empresario mexicano Carlos Slim— *vayan pasando los días, y vaya amainando su hiperactividad*, en referencia al ánimo combativo que manifestó en un principio la administración Trump hacia el actual gobierno en México.

Esto no quiere decir que se haya quitado el dedo del renglón, y que hubiera desaparecido la incertidumbre sobre el tratamiento de los temas bilaterales entre ambas naciones; sin embargo, cabe señalar que en el curso de los últimos meses las instituciones políticas de ambos países han iniciado un trabajo de acercamiento y coordinación en el nivel de sus secretarías de Estado, lo que ha tenido un efecto muy positivo, en medio de la *tensión mediática* que de manera más pausada se sigue presentando, ahora teniendo en puerta las primeras reuniones para la renegociación del NAFTA.

Por otro lado, la nación mexicana se aproxima a la elección en 2018 del nuevo huésped de la residencia oficial de Los Pinos, un hecho que está generando todo tipo de expectativas en ámbitos nacionales e internacionales, pues figura entre los postulantes a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, dirigente del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), quien se propone obtener la victoria en los próximos comicios electorales valiéndose, entre otras cuestiones, del sentimiento anti-Trump y de su solidaridad con el actual régimen que encabeza Nicolás Maduro en Venezuela.

Bibliografía

AHMED, Azam. (27.1.2017). «Arrinconado, Enrique Peña Nieto responde al golpe de Donald Trump», *New York Times*, <<https://www.nytimes.com/es/2017/01/27/arrinconado-enrique-pena-nieto-responde-al-golpe-de-donald-trump>>.

ALCÁNTARA SILVA, P. G. (28.2.2017). «Expectativas ante las políticas del presi-

- dente estadounidense Donald Trump», en Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de Marina, <www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_09-17.pdf>.
- «Estados Unidos: Donald Trump dice que deportará hasta 3 millones de indocumentados con antecedentes judiciales» (13.11.2016). *BBC Mundo*, <www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37966905>.
- GLUSHAKOW, H. B. (2016). *Trump, ¿un capo de la mafia?* Ciudad de México: Urano.
- GONZÁLEZ, Y. (26.1.2017). «La verdad detrás del déficit comercial de EU con México», *Revista Expansión*, <http://expansion.mx/economia/2017/01/26/la-verdad-detras-del-deficit-comercial-de-eu-con-mexico>.
- HERNÁNDEZ, E. (28.1.2017). «Esta es la propuesta de Slim para negociar con Trump y salvar a México», *Forbes México*, <https://www.forbes.com.mx/esta-la-propuesta-slim-negociar-trump-salvar-mexico>.
- KISSINGER, H. (2016). *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Ciudad de México: Debate.
- «La “madre de todas las bombas” mató a 94 combatientes de ISIS, según Afganistán» (15.4.2017). CNN en Español, <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/15/la-madre-de-todas-las-bombas-mato-a-94-combatientes-de-isis-segun-afganistan>.
- «Las verdaderas cifras de los hispanos en EE. UU. y cuánto poder tienen» (15.3.2016). *BBC Mundo*, <www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_internacional_elecciones_eeuu_2016_cifras_latinos_1f>.
- MARTÍNEZ AHRENS, J. (28.2.2017). «Trump anuncia una subida de 54,000 millones de dólares en el presupuesto militar», en <www.internacional.elpais.com>, 28 de febrero de 2017
- PASTOR GÓMEZ, M. L. (2016). *México: entre el muro de la frontera norte y la porosidad de la frontera sur*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.
- PATIÑO ARISTIZÁBAL, L. G. (2007). «El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana», *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 37, n.º 106, Medellín, enero-junio.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (21.7.2016). «Relación México-Estados Unidos», blog, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795>.
- TRUMP, D. (2015). *Crippled America. How to make America Great Again*. Nueva York: Threshold Editions.
- «Trump, Peña Nieto, Putin y Merkel marcan la jornada de la reunión del G20» (7.7.2017). *Revista Dinero*, <www.dinero.com>.
- «“Un nuevo capítulo de la grandeza de Estados Unidos”: Donald Trump sorprende con el optimismo de su discurso ante el Congreso» (1.1.2017). *BBC Mundo*, <www.bbc.com/mundo/noticias-39124200>.

COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS

Elecciones en Chile 2017

Las señales de un nuevo ciclo político

—» **CLAUDIA HEISS**

Doctora en ciencia política.
Profesora asistente del
Instituto de Asuntos Públicos
de la Universidad de Chile.
Investigadora adjunta del
Centro de Estudios de Conflicto
y Cohesión Social. Integrante
del Observatorio del Proceso
Constituyente en Chile de la
Fundación RED.

Introducción¹

Chile enfrenta este año un proceso electoral con nuevas reglas pero también con una crisis de la representación sin precedente en su historia reciente. Mientras la confianza en los partidos y en los parlamentarios cae, surgen movimientos sociales y nuevos referentes políticos en todo el espectro

¹ Agradezco los comentarios de Alejandro Olivares L. y Mariana Ardiles T.

ideológico que intentan ofrecer caminos alternativos para canalizar las demandas ciudadanas. En este escenario se realizarán el 19 de noviembre las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales.² En la capacidad que tengan los partidos de superar el grave déficit democrático que aqueja al sistema político chileno se juega hoy su supervivencia como articuladores de demandas sociales en la esfera pública.

Una elección con nuevas reglas

Muchas cosas han cambiado desde la presidencial del 2013. El nuevo sistema electoral proporcional que desde 2015 reemplaza al binominal³ será utilizado por primera vez, introduciendo además de cuotas de género en las candidaturas, una cuota de incertidumbre que no se veía desde antes del golpe de Estado de 1973. Por primera vez podrán votar casi 40.000 chilenos en el extranjero. Pero la diferencia más dramática con comicios anteriores es que la coalición de centroizquierda que gobernó el país desde el retorno a la democracia en 1990 —y que en 2013 incorporó al Partido Comunista (PC) y cambió su nombre de Concertación de Partidos por la Democracia a Nueva Mayoría—llevará dos candidatos a La Moneda. La Democracia Cristiana (DC), antiguo eje del proyecto de unir las fuerzas del centro y la izquierda, ha declarado su intención de competir por primera vez fuera de pacto.

Esta elección se realiza en medio de una ambiciosa agenda de reformas surgida tras los escándalos de financiamiento ilegal de campañas

-
- 2 Los consejeros regionales (CORE) forman un cuerpo colegiado que, en conjunto con el intendente —designado por el Poder Ejecutivo—, constituyen el Gobierno regional. En 2013 los CORE pasaron a ser cargos electivos, concurrentes con la elección presidencial y parlamentaria. Hasta entonces, eran seleccionados por los concejales, a su vez electos en elecciones municipales. Entre sus funciones están aprobar planes reguladores, planes de desarrollo, y resolver la distribución de recursos regionales obtenidos, entre otros, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de programas de inversión sectorial de asignación regional.
 - 3 La reforma al sistema electoral promulgada en abril de 2015 aumenta la cantidad de diputados de 120 a 155, disminuyendo de 60 a 28 los distritos. Los senadores aumentan de 38 a 50, y se establece una sola circunscripción senatorial por región, la que elige un número de senadores variable según población: dos en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Aysén, Magallanes; tres senadores en las regiones de Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Los Ríos, Los Lagos; cinco senadores en las regiones Metropolitana, Valparaíso, Maule, Biobío y La Araucanía. Cada lista podrá llevar un número de candidatos igual al número de cargos a elegir, más uno ($N + 1$). Esto pretende evitar el fenómeno de dos candidatos, donde ambos son electos, que se producía frecuentemente con el binominal.



Cámara de Diputados del Parlamento de Chile.
Foto: Alessandro, via Flickr.

políticas el 2015. Una serie de iniciativas legales recogieron en parte las sugerencias del Consejo Anticorrupción nombrado ese año por la presidenta Michelle Bachelet y liderado por el economista Eduardo Engel.⁴ La llamada *agenda de probidad* significó importantes modificaciones a las leyes de partidos políticos, de financiamiento de campañas, de regulación del Servicio Electoral y de propaganda electoral.

Junto con introducir cambios orientados a aumentar su democracia interna, la nueva Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, aprobada en abril de 2016, obligó a reinscribir a los militantes ante notario público a fin de «sanear» padrones que estaban lejos de reflejar la realidad. En este contexto de nuevas reglas políticas se realizaron el 2 de julio las primarias para elegir los candidatos en dos conglomerados: la izquierda y la derecha. La centroizquierda decidió no participar de ese proceso.

La primaria de la derecha no enfrentó a sus principales partidos, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN); ambos apoyaron al candidato que, hasta ahora, lleva la delantera en las encuestas: el expresidente Sebastián Piñera (2010-2014). La primaria, de carácter voluntario pero cuyo resultado es vinculante,⁵ enfrentó a Piñera con el independiente y ex-RN Manuel José Ossandón (reincor-

4 Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, creado el 11 de marzo de 2015, <<http://consejoanticorrupcion.cl>>.

5 Ley 20640, de 2012, reformada en 2016.

porado al partido tras perder la elección) y con Felipe Kast, presidente de un pequeño partido de derecha creado en 2012: Evolución Política (Evópoli). Piñera obtuvo la primera mayoría con el 58 % de apoyo del sector.

Los partidos de la coalición de centroizquierda decidieron no realizar primarias. Aunque el Partido Socialista (PS) tenía varios aspirantes al sillón presidencial,⁶ finalmente optó por respaldar a quien parecía tener mejores opciones, el senador independiente con apoyo del Partido Radical (PR) Alejandro Guillier. Relativamente nuevo en la escena política y al alero de su popularidad como ex presentador de televisión, Guillier ha destacado su no militancia para presentarse como candidato «ciudadano» más que político. Por eso, a pesar de contar con el respaldo de la más poderosa coalición de las últimas décadas, integrada por el PS, PR, PC y otros dos partidos, decidió reunir las 33.500 firmas que la ley le exige para competir como independiente.

A la izquierda de la Nueva Mayoría surgió el Frente Amplio (FA), una agrupación de colectividades reunidas en 2016 para enfrentar las elecciones municipales, y que ostenta un incipiente espacio de poder a través de dos exlíderes del movimiento estudiantil de 2011 convertidos en diputados en 2013: Gabriel Boric, del Movimiento Autonomista, y Giorgio Jackson, del partido Revolución Democrática. Estos dos grupos, más el Partido Humanista, el Partido Ecologista Verde, el Partido Liberal, la Izquierda Autónoma y otros siete, conforman el conglomerado que presentó en la primaria del 2017 dos precandidatos presidenciales: el sociólogo Alberto Mayol y la periodista Beatriz Sánchez, ambos sin militancia oficial. La segunda obtuvo un 68 % de los votos de su sector. Las principales figuras políticas del pacto, los diputados Jackson y Boric, no tienen los 35 años de edad que exige la Constitución para ser candidato presidencial.

Aunque la adhesión al FA fue minoritaria en el esquema general de las preferencias electorales, las primarias le ofrecieron una oportunidad de darse a conocer a través de sus campañas y de un espacio de

CC

» La llamada *agenda de probidad* significó importantes modificaciones a las leyes de partidos políticos, de financiamiento de campañas, de regulación del Servicio Electoral y de propaganda electoral «

6 José Miguel Insulza y Fernando Atria, que querían competir en primarias, y Ricardo Lagos, que prefería no competir y ser en cambio nominado por un acuerdo de la dirigencia.



Buque escuela "Esmeralda" de la Armada de Chile.
Foto: El coleccionista de instantes, via Flickr



Mesa electoral en Chile (2013). Urnas para votar por presidente, diputados, senadores y consejeros (legisladores) regionales.
Foto: Warko, via Wikimedia

propaganda electoral televisada. En la derecha, los debates entre los tres candidatos mostraron más rencillas personales que propuestas programáticas. Sin embargo, sorprendió su capacidad de movilizar a casi un millón y medio de personas. Según el Servicio Electoral, los votantes sumaron más de 1.800.000 personas: 1.400.000 por algún candidato del pacto de derecha Chile Vamos, y cerca de 330.000 por los del Frente Amplio. Aunque la cifra total equivale solo a un 13 % de las personas con derecho a voto, es considerable si se toma en cuenta la abstención en otros comicios y el hecho de que los partidarios de la DC y de la Nueva Mayoría no estaban convocados a participar.

El fin de la era concertacionista

El quiebre de la Nueva Mayoría se expresa en el fin del pacto electoral presidencial con la DC. Adicionalmente, la posibilidad de conformar pactos parlamentarios se ve cada vez más improbable. Tras casi treinta años de una efectiva aunque a veces tensa alianza, para algunos el quiebre de la Nueva Mayoría pone fin a la gesta del *no* que derrotó a Pinochet en el plebiscito de 1988 y la promesa de un consenso amplio de centroizquierda capaz de garantizar la gobernabilidad. Para otros, sin embargo, este quiebre viene a sincerar una realidad que ya se hacía insostenible: la de una coalición unida por conveniencia electoral pero sin acuerdos programáticos. Estas dos visiones son, hasta cierto punto, herederas de la división entre *autoflagelantes* y *autocomplacientes* que desde mediados de los noventa dividió a la Concertación. De los primeros surgieron los esbozos de una tesis, consagrada más tarde por Tomás Moulián (1997), que acusaba a la Concertación de *transformis-*

mo: en nombre de dotar al sistema neoliberal de un *rostro humano*, la coalición había terminado por consolidar el modelo social y económico de la dictadura.

La teoría democrática reciente ha apuntado a una creciente pérdida de confianza en las instituciones de la democracia representativa a nivel global (Urbinati, 2006; Mouffe, 2007; Rosanvallon, 2008). Chile añade a ese diagnóstico ciertas condiciones particulares que son producto de la naturaleza de su transición a la democracia y que agudizan las dificultades en la relación entre política y sociedad. Mientras el proceso político democrático ha permitido cambios relevantes en ciertas áreas —la Ley Antidiscriminación⁷ o el Acuerdo de Unión Civil,⁸ por ejemplo— se ha mostrado refractario a modificaciones en la relación entre Estado y mercado, y en las concepciones de ciudadanía y derechos consagradas en sus instituciones.

La desafección política y el abstencionismo electoral que vive la democracia en Chile tienen sus raíces en una opción que tomó la elite política a comienzos de la transición de poner en práctica una «democracia de baja intensidad» (Barozet, 2016, p. 26). El primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) apuntó ya al resquebrajamiento de la política concertacionista. A pesar de ser socialista, la candidata no provenía de las cúpulas partidarias y se impuso más por su lejanía que por su cercanía con ellas. Prometió un «gobierno ciudadano» e intentó, al menos al comienzo, reducir el control de los partidos sobre el gobierno. En lo social, Chile pasó de la apatía política a la movilización social (PNUD, 2015).

El estallido del movimiento de estudiantes secundarios en 2006 puso en evidencia una clara conciencia, especialmente entre las nuevas generaciones, de la vinculación entre el modelo político y decisiones concretas sobre prestaciones sociales. La prescindencia estatal en sectores como salud, educación y pensiones, la desregulación de servicios básicos privatizados y la colusión de precios en importantes industrias, conocida a través de los escándalos de farmacias, productores de pollo,

« La desafección política y el abstencionismo electoral que vive la democracia en Chile tienen sus raíces en una opción que tomó la elite política a comienzos de la transición de poner en práctica una «democracia de baja intensidad» «

7 Ley 20609, de 2012, conocida como Ley Zamudio porque se aprobó como reacción a la brutal golpiza con que un grupo neonazi dio muerte al joven homosexual Daniel Zamudio en marzo de ese año.

8 Ley 20830, de abril de 2015, que regula aspectos jurídicos de la vida afectiva en común, tanto en parejas heterosexuales como homosexuales.

supermercados y hasta papel higiénico, contribuyeron a cuestionar el funcionamiento de los mercados y la relación entre las esferas pública y privada.

Durante los años noventa, los principales fenómenos políticos habían tenido que ver con la desafección: envejecimiento del padrón electoral, aumento del abstencionismo y el voto nulo, reducción de la identificación partidaria, aumento en la volatilidad del electorado, personalismo y debilitamiento de las candidaturas programáticas (Barozet, 2016, p. 29). Estos fenómenos fueron en parte resultado del bloqueo institucional del proceso democrático heredado de la transición. Mecanismos como el sistema electoral binominal y los enclaves de la dictadura reducían los incentivos para la participación política. La Constitución de 1980 y sus respectivas leyes orgánicas constitucionales, sumadas al control preventivo del Tribunal Constitucional, generaron un entramado de normas *neutralizadoras* de la voluntad popular a través de los *cerrojos* o *trampas* de la Constitución (Atria, 2013).

A este diseño se sumaba, hasta ahora, el sistema binominal, el que por casi treinta años contribuyó a la escasa relevancia del ejercicio electoral. Los cargos de representación se decidían en la nominación más que en las urnas. Al elegir dos asientos por circunscripción (y presentar tantos candidatos como escaños), era casi seguro que saldría electo uno de cada coalición, sobrerrepresentando fuertemente a la primera y segunda mayoría, impidiendo el ingreso a otras fuerzas políticas e incrementando el poder de las cúpulas partidarias frente al electorado. En términos del diseño electoral, una clara opción por la gobernabilidad en detrimento de la representatividad.

La desafección de los noventa dio paso en los años dos mil a una explosión de movimientos sociales con demandas en educación, salud, pensiones, derechos de minorías sexuales, regionalismo, entre otras.

No cabe duda de que el fin del binominal es un factor central para entender el nuevo ciclo político que se inicia con la elección de noviembre. El cambio en la regla electoral se inserta, sin embargo, en una reconfiguración de las relaciones entre sociedad e instituciones políticas donde la apatía de los noventa ha sido reemplazada por una creciente movilización al margen de los partidos políticos y donde nuevas fuerzas, en la izquierda y en la derecha, intentan desafiar a los partidos tradicionales.

Al menos dos factores contribuyen a explicar la creciente distancia entre sociedad y política: la decisión de los partidos al comienzo de la transición de desmovilizar a la sociedad civil para garantizar la estabilidad de ese proceso, y la dificultad de generar un sistema político más representativo en un contexto de aguda desigualdad socioeconómica

(Luna, 2016m, pp. 130-131). Chile es, en efecto, el país de más desiguales ingresos de los 36 que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Datos de esa entidad muestran que Chile exhibe casi nulos efectos redistributivos después de impuestos (Our World in Data, 2016).

El diagnóstico crítico a un modelo social y económico institucionalmente aislado del proceso democrático fue ganando terreno desde los noventa en el ala izquierda de la Concertación y fuera de ella. Eso llevó a un distanciamiento entre estos sectores y aquellos más conservadores, y a una agudización del ímpetu reformista, el que alcanzó su punto máximo con la agenda política del segundo gobierno de Bachelet (2014-2018).

Para el sociólogo Manuel Antonio Garretón,

[...] en Chile, el sistema socioeconómico se basa en el principio de predominio del dinero, el lucro, el mercado y el interés privado por sobre lo público, lo común, el Estado, lo social [...]; el sistema institucional y político está construido para preservar, reproducir y encarnar en comportamientos colectivos y en instituciones este principio, y de ello da cuenta la Constitución de 1980 [...].

Frente a la contradicción insalvable entre el orden socioeconómico establecido por la dictadura y principios democráticos de justicia social, concluye que la única salida es «el reemplazo del modelo socioeconómico y un nuevo sistema político-institucional» (Garretón, 2016, p. 14). Algo parecido sostienen Joignant y otros (2013) cuando afirman la necesidad de adoptar «otro modelo» que permita transitar del orden neoliberal a un «régimen de lo público».

El *giro a la izquierda* implícito en las palabras de Garretón (2016) es, por un lado, producto de una profunda crítica al modelo (Joignant et al., 2013) y a la Constitución (Atria, 2013). Pero es también una relectura de la transición a la democracia que la considera no como un régimen pactado entre fuerzas derrotadas y triunfadoras en el plebiscito de 1988 (Godoy, 1999) sino como un sistema político basado en la imposición a perpetuidad de ciertos puntos de veto, los que generan un bloqueo de la voluntad democrática. La transición, desde esta perspectiva, no fue un acuerdo político como el que ocurrió en la España posfranquista, donde las distintas fuerzas políticas negociaron una nueva

CC

« Chile tiene un sistema de sólido *accountability* horizontal, pero débil *accountability* vertical. Es, en otras palabras, un sistema político aquejado por un grave déficit democrático »

Constitución. Fue más bien la aceptación de ciertas reformas junto al otorgamiento de un poder permanente de veto a los herederos políticos de la dictadura (Agüero, 1998; Heiss y Navia, 2007). Este bloqueo ha contribuido a agudizar la distancia entre sociedad e instituciones.

Conclusiones

Las leyes de Duverger podrían generar una tentación de leer en el quiebre de la Nueva Mayoría frente a las elecciones de noviembre una consecuencia directa y previsible de la reforma electoral que puso fin al sistema binominal y con él a los incentivos para la conformación de dos grandes pactos electorales. El cambio del ciclo político augura un posible regreso de los vilipendiados *tres tercios*, la división en izquierda, centro y derecha generalmente asociada a la imposibilidad de generar acuerdos mayoritarios capaces de dar gobernabilidad y estabilidad al sistema político.

Tales argumentos desconocen, sin embargo, la profunda incompatibilidad entre la gobernabilidad y el bloqueo de las preferencias democráticas. Como ha argumentado Luna (2016) usando las categorías de Guillermo O'Donnell, Chile tiene un sistema de sólido *accountability* horizontal, pero débil *accountability* vertical. Es, en otras palabras, un sistema político aquejado por un grave déficit democrático.

El nuevo ciclo político que desde hace ya varios años se anticipa en Chile no es comprensible sin considerar el distanciamiento entre representantes y representados que vive el mundo y, especialmente, sin tomar en cuenta la naturaleza de la transición a la democracia, los enclaves institucionales que este proceso legó a futuras generaciones, las opciones de desmovilización y política cupular que tomaron los partidos, y los movimientos sociales que emergieron a partir de mediados de los años 2000.

Así como los contrapesos institucionales son fundamentales para la democracia, el principio de legitimidad que emana de la soberanía popular no es prescindible para la estabilidad y gobernabilidad de un sistema político. Si hoy vemos que las personas dan la espalda a los partidos, vale la pena preguntarse qué responsabilidad tienen estos en el debilitamiento de su función mediadora entre preferencias sociales e instituciones. El desafío de los partidos políticos en el Chile de hoy es encontrar la forma de contribuir a superar este déficit democrático que, tal como están las cosas, no hace más que alimentar su irrelevancia para las transformaciones sociales y su dramático distanciamiento de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- AGÜERO, Felipe (200.11.1998). «¿Transición pactada?», *Diario El Mercurio*, p. A2.
- ATRIA, Fernando (2013). *La constitución tramposa*. Santiago: LOM.
- BAROZET, Emanuelle (2016). «Entre la urna, las redes sociales y la calle. Las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en el Chile democrático», en GARRETÓN, Manuel Antonio (coord.). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (coord.) (2016). «La ruptura entre política y sociedad. Una introducción», en ídem. *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM.
- GODOY, Óscar (1999). «La transición chilena a la democracia: pactada». *Estudios Públicos*, n.º 74.
- JOIGNANT, Alfredo, ATRIA, Fernando, LARRAÍN, Guillermo, BENAVENTE, José Miguel, y COUSO, Javier (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- LUNA, Juan Pablo (2016). «Chile's Crisis of Representation». *Journal of Democracy*, vol. 27, n.º 3, julio.
- MOUFFE, Chantal (2007). *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOULIÁN, Tomás (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- OUR WORLD IN DATA (2016). *Inequality of incomes before and after redistribution*. Visualización basada en datos de la OCDE, <<https://ourworldindata.org/income-inequality>>.
- PNUD (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Los tiempos de la politización*. Santiago: PNUD.
- ROSANVALLON, Pierre (2008). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. España: Manantial.
- URBINATI, Nadia (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

Elecciones regionales en México

Preparado el escenario de la gran batalla de 2018

—» **ARTURO GARCÍA PORTILLO** Mexicano. Miembro del Partido Acción Nacional. Fue integrante de su Comité Ejecutivo Nacional por más de diez años, llegando a ser secretario general, y secretario nacional de Elecciones en dos periodos. Actualmente es asesor para campañas electorales de forma independiente, y colabora en el gobierno del municipio de Chihuahua.

Los resultados de las elecciones regionales del mes de junio en México cumplieron cabalmente con la alta expectativa que se depositó en ellas: delimitan claramente el marco de la disputa por la presidencia de la República el próximo año, con un alto grado de dispersión del voto y una impredecibilidad más grande aún en el resultado, que apela al uso del mejor repertorio de estrategias y la máxima capacidad operativa para ejecutarlas sin margen de error.

A pesar de lo inútilmente especulativo que puede parecer, vale la pena decir que pudo haber sido de otra manera. Al menos dos de los partidos

contendientes, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), pudieron haber enviado un mensaje inequívoco de su carácter de amplio favorito —de triunfo (casi) inevitable— rumbo a la presidencial y, en cambio, sin menguar demasiado sus posibilidades, se mantienen solamente como los punteros. Aunque eso no es poco decir. En el otro extremo, el Partido Revolucionario Institucional, que pudo haber sepultado sus posibilidades, ahogado en escándalos de corrupción, altos índices de inseguridad y marcha lenta de la economía, logra tomar una bocanada de aire fresco que lo mantiene, como mínimo, respirando. Y en México, decían los viejos priistas, «el que respira, aspira».

Procedemos a hacer la disección de estas elecciones y con ello explicar los efectos que han servido para delimitar con gran claridad las condiciones marco en que se realizará la gran jornada electoral del año 2018, cuando se realizarán de manera simultánea más de dos mil procesos electorales, entre los cuales están el de la presidencia de la República, 628 integrantes del Congreso, diez gobernadores y más de 1200 alcaldías.

CC

Contexto

México es un país organizado a modo de una federación de estados. Cada uno tiene un gobernador, un Congreso estatal y autoridades municipales que son electos. La historia ha determinado que estos estados tengan diferente tamaño, población, fortalezas económicas y, en consecuencia, importancia relativa. Con la reciente aprobación de modificaciones al estatus de la Ciudad de México, son 32 estados, más de 125 millones de habitantes, y de ellos, unos 83 millones en edad para votar.

El domingo 4 de junio se realizaron elecciones regionales en cuatro de estos estados. Exactamente, estaba en juego lo siguiente:

- Nayarit, con 814.000 electores, eligió gobernador, 18 diputados locales de mayoría y 20 alcaldes.
- Coahuila, con poco más de dos millones de electores, eligió gobernador, 16 diputados locales de mayoría y 38 alcaldes.
- Estado de México, con 11.300.000 electores (más que muchos países del mundo), solo gobernador.
- Veracruz, con 5.500.000 electores, únicamente eligió 212 alcaldes.

En suma, poco más de veinte millones de electores, casi la cuarta parte de quienes serán convocados a las urnas el próximo año. Así es

que, en efecto, a pesar de ser solo cuatro de los treinta y dos estados, en realidad se trataba de dos de los tres más poblados del país.

Además, debemos recordar que en un paquete electoral de elecciones regionales el año pasado, el PAN había obtenido una aplastante victoria sobre el PRI, para pasar de golpe de cinco a doce gubernaturas controladas, y con ello se colocaba en el imaginario nacional como el favorito en la carrera presidencial. Y la gran expectativa era si este año pasaría lo mismo.

Otros elementos del contexto fueron alzas a la gasolina a principios de año con fuertes protestas sociales, devaluación del peso a máximos históricos, y las complejas condiciones macroeconómicas derivadas de la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos.

Analizo primero los resultados por partido y luego realizo un análisis general.

PRI

Tiene confirmada, sin que nadie la dispute, la gubernatura de Estado de México apenas por tres puntos y, con ello, un enorme tanque de oxígeno. Suficiente para argüir con razón que está en la competencia por la presidencia de la República. Pierde el estado de Nayarit claramente y el estado de Veracruz, ambos tras severos escándalos de corrupción.

Aún está en el aire el resultado final de la gubernatura de Coahuila, pues aunque en los resultados que arrojaron los cómputos de la elección señalan un triunfo priista con cierta claridad, este se disputa ahora mismo en los tribunales, con un fuerte aroma a fraude. Algo ya acreditado es el rebase de los topes de campaña pero el tribunal electoral analiza si ello es suficiente para anular la elección y convocar a un nuevo proceso.

Si hubiera perdido Edomex, tierra del presidente Peña Nieto, el PRI estaría prácticamente liquidado. Pero el triunfo, si bien no es un espejismo, tampoco es una victoria contundente. Apenas escarbar un poco se notan fuertes grietas a sus posibilidades. Aquí el porcentaje de votos con que gana es de apenas 32 %, pero en números absolutos significa un millón de votos menos que la pasada elección de gobernador, hace seis años. En suma, contando ya el abstencionismo, menos de dos de cada diez electores vota por el PRI. Y gana apenas por la fragmentación de voto opositor, en particular PAN y PRD, por el enorme gasto en tierra y por el apoyo lindante en el cinismo del gobierno federal y estatal. En Coahuila también obtiene, aun con la duda del resultado final, un apoyo mejor del esperado, igualmente por la fragmentación

del voto opositor, ahí con el apoyo de Morena y un candidato independiente.

Así, el PRI vuelve a la competencia —de eso ya no hay duda— y esto no es menor, pero debilitado a causa sobre todo de los señalamientos de corrupción.

La pregunta aquí es: ¿qué hizo el PRI para haber ganado tan importante elección como la de Edomex? Profundizo en las causas apenas arriba señaladas. Y me refiero en particular a la fragmentación del voto opositor. En México no hay segunda vuelta, y esto durante muchos años no fue un problema. Pero ahora que está plenamente acreditada la pluralidad política, estamos teniendo resultados como los descritos. En encuestas previas y durante el proceso electoral, claramente el PRI era el partido más rechazado.

En las pocas cosas en que coinciden los simpatizantes panistas y morenistas, y el resto del espectro partidario, es en que no quieren al PRI. Pero no hay mecanismos legales probados aún para construir mayorías. Esto es aprovechado en el planteamiento estratégico nuclear del PRI: para ellos es central que la oposición se mantenga dividida. ¿Cuál es la capacidad real del PRI para influir en que eso suceda? ¿O esa atomización del voto *anti-PRI* es una consecuencia natural de la pluralidad?

Evidentemente, con el descontento con los partidos, el surgimiento de opciones emergentes en candidatos sin partido, con un electorado cada vez más informado, es relativamente natural la dispersión del voto. Sin embargo, diversas noticias apuntan a una operación eficaz del PRI para reforzar a que en alguna medida, con algunos partidos, así suceda.

Es largo enunciar por qué el PAN y el PRD no hicieron una alianza en esta entidad, lo que hubiera magnificado las posibilidades de triunfo juntos. O, más aún, por qué a unos días de las elecciones, con encuestas señalando un virtual empate entre la candidata morenista Delfina Gómez y el abanderado tricolor Alfredo del Mazo, el líder de Morena Andrés Manuel López Obrador no se empeñó en conseguir el apoyo de los dirigentes del PRD y de su propio candidato. La petición de AMLO (como se le conoce) para ser apoyados prácticamente fue hecha en términos de exigencia y claudicación incondicional, no como uno esperaría que fuera, como por ejemplo, algunas ofertas programáticas atractivas, compartir espacios de poder y, en suma —la forma es fondo—, con amabilidad y

CC

« Si hubiera perdido Edomex, tierra del presidente Peña Nieto, el PRI estaría prácticamente liquidado. Pero el triunfo, si bien no es un espejismo, tampoco es una victoria contundente. Apenas escarbar un poco se notan fuertes grietas a sus posibilidades »

buenas maneras. Y fue factor el que un aspirante que no aparecía en los números de la competencia, como el candidato del PRD, haya logrado subir hasta el tercer lugar con muy buen movimiento ascendente. Resultó un candidato atractivo, sin duda; conectó con segmentos importantes de los electores, pero también queda la sensación de que hubo *algo más*, algún empujón económico, para ampliar la difusión de su mensaje.

Como digo, es difícil documentar que el PRI haya hecho algunas operaciones para auspiciar la división del voto opositor, aunque es claramente verosímil que así haya ocurrido en alguna medida. ¿Cómo hace eso o puede hacerlo para 2018? Empezando por evitar, desalentar, las coaliciones de los grandes partidos, cuyo plazo fatal es el mes de septiembre de 2018. Y eventualmente, enderezando críticas desde diversos flancos, para exaltar sus deficiencias. Y, es triste mencionarlo, inclusive pagar a quienes dentro de esos mismos partidos, a veces con buenas razones, las sabotean. Todo un gran tema.



Votante introduce su papeleta en la urna. Elecciones en el Distrito Federal de México, ahora Ciudad de México, 2015. Foto: ProtoplasmaKid, via Wikimedia Commons.

Por otro lado, es célebre la capacidad de operación del PRI, tanto para detectar simpatizantes como para llevarlos a las urnas. En esta ocasión, con maniobras desde los gobiernos estatal y nacional, ambos en sus manos, que lo favorecieron. Una estructura que ha venido a menos, que es cada vez menos fácil de construir, desmotivada por las críticas al presidente de la República pero, al final, en el porcentaje residual que le permiten las intenciones de voto, cohesionada. Y esto, en condiciones de abstencionismo, es sumamente valioso.

Hay más aspectos en el orden estratégico que valdría la pena destacar. Uno de ellos es un corrimiento a un discurso más derechista de su candidato a gobernador, buscando atraer a electores simpatizantes del PAN desmotivados pero temerosos del avance del lopezobradorismo populista. Ejerciendo en alguna medida un *voto útil* con el fin de detener la que por momentos parece su inevitable victoria. Este elemento, evidentemente aun no advertido por el PAN, podría también traerles buenos dividendos el próximo año.

PAN

En el caso del Partido Acción Nacional, se perfilaba como el gran ganador de la jornada, claro favorito en las gubernaturas de Nayarit y Coahuila, arrancó en el primer lugar de Edomex y había ganado en el nivel gobernador de Veracruz el año pasado. De ellos, Nayarit estaba muy claro, sobre todo, por la detención en Estados Unidos, al inicio de la campaña, del procurador de Justicia del estado, priista, acusado de ser protector de narcotraficantes. Coahuila se perfilaba como un triunfo pero ahora mismo es incierto. No pudieron inicialmente acreditar el resultado con el cómputo electoral pero sí una gran cantidad de irregularidades. Sin embargo, hay dos notas a destacar. Una es que el PAN perdió una ventaja de entre cinco y siete puntos que tenía al menos dos o tres semanas antes de las elecciones, por mala estrategia, por no ver con claridad los núcleos de la operación priista y no saber enviar el mensaje adecuado a los electores para evitar la dispersión del voto anti-PRI, particularmente importante en esta entidad, gobernada en periodos consecutivos por dos hermanos que son paradigmáticos de los casos de corrupción y mal gobierno.

En el caso de Veracruz aparentemente hay un gran resultado, al ganar casi cien municipios, pero es un poco engañoso, pues son muy pequeños. De los diez municipios más grandes y poblados, el PAN solo ganó dos.

Así, aun pendiente la resolución final con Coahuila, en general no hubo un resultado tan bueno para el PAN, a pesar de tener una *ganancia neta* en cuanto a posiciones, es decir, más gubernaturas, más alcaldías y más diputados de los que tenía previamente. Pero la elección, como se ha reiterado, debe analizarse con la óptica del futuro, no del pasado. Irse al cuarto lugar en el estado de México es muy difícil de pasar por alto, sobre todo cuanto la abanderada panista Josefina Vázquez Mota había arrancado en primer lugar en las encuestas. Un movimiento en caída no ocurre de la noche a la mañana, así que necesariamente debió ser observado con tiempo, y el hecho de que no solo no se haya evitado, sino que haya continuado, habla de poca capacidad estratégica y operativa.

Con todo, insisto, tampoco es un descalabro. Simplemente no avanza en las mejores condiciones competitivas. Pero el diferencial debe suplirlo a marchas forzadas con mejores definiciones, mejor operación, más unidad interna, se ha dicho muchas veces.

« Es un hecho que cuanto más tarde el PAN en definir su candidatura y estrategia, las posibilidades de ganar el próximo año se van a diluir más rápidamente »

CC



Las fuertes protestas contra el “gasolinazo” (incremento del precio de los combustibles por el gobierno de Enrique Peña Nieto) han movido la opinión pública. Los partidos PAN, PRD y el MC fundaron el Frente Ciudadano para eliminar el fuero constitucional a todos los servicios públicos.
Foto: ProtoplasmaKid, vía Wikimedia Commons.

Ello lo menciono, finalmente, porque hay una competencia, no declarada formalmente, por la candidatura a la presidencia de la República. Es un hecho que cuanto más tarde el PAN en definir su candidatura y estrategia, las posibilidades de ganar el próximo año se van a diluir más rápidamente. La puntera panista en las encuestas, Margarita Zavala, también es la más competitiva frente a López Obrador, pero las rivalidades internas parecen más empeñadas en impedir su candidatura que en fortalecerla. Cosas de las racionalidades inversas que a veces ocurren en la política.

Sin embargo, antes de entrar a una urgente definición, y la consecuente operación para conseguir el mejor cuadro de candidatos que la acompañe, se ha puesto una pausa para construir lo que se ha llamado un *Frente Amplio Opositor*. Sus promotores en el PAN y el PRD han dicho que se trata de un mecanismo para construir un gobierno de mayoría, no necesariamente electoral. Pero en el imaginario colectivo esto se ha decodificado simplemente como la posibilidad de hacer una alianza electoral formal entre ambos partidos. Aun con todas las diferencias que hay, podría ser más o menos sencillo acordar un plan de gobierno. Lo que parece muy complicado es definir un candidato o candidata presidencial que los unifique. Solo el tiempo dirá si esta pausa habrá servido para algo más que perder el tiempo.

Morena

No tiene triunfos significativos. Sin embargo, la evaluación de su éxito la quieren poner en el estado de México, donde con una candidata débil pero al amparo de la imagen de su líder Andrés Manuel López Obrador quedó muy cerca de ganar. Es cierto que oficialmente está a menos de tres puntos del PRI, tiene un enorme caudal de votos y seguramente habría ganado en un proceso electoral más equitativo. Pero también ha cometido errores. Por ejemplo, el desprecio de López Obrador por potenciales aliados, muy en el talante autoritario del que aún no logra despojarse. En Coahuila llevó prestado el nombre de un empresario minero que, a la postre, queriéndolo o no, favoreció al PRI. Y en Nayarit no existe. En Veracruz tuvo algunos triunfos en alcaldías importantes pero pocas. Sería extraño que un partido ganara la presidencia sin tener una sola gubernatura. Además, cuenta con una gran animadversión de los actuales dirigentes del PRI, empezando por el presidente. Y aun así, la elección muestra que, aun con sus debilidades, Morena tiene un alto potencial de votos. Y al final, el resultado de Edomex, por paradójico que sea, fue el mejor: permite que el voto anti-AMLO se fragmente al mantener al PRI en la competencia.

Morena, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras elecciones muy disputadas, ya no hizo mayor esfuerzo en reclamar esta elección. Podría deberse a un cálculo estratégico de que es más rentable victimizarse que ser señalados de violentos o malos perdedores. Al final, a efectos de los votos nacionales de 2018, ser competitivos en Edomex contra el PRI, es muy buen resultado.

✧ Morena, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras elecciones muy disputadas, ya no hizo mayor esfuerzo en reclamar esta elección ✧

CC

PRD

Solamente en el estado de México tuvo un buen resultado. Su candidato Juan Zepeda, de no ser considerado una alternativa, logró una buena aceptación, reconocimiento y muchos votos. En Nayarit iba aliado con el PAN, y ahí compartió resultados pero no encabezó. En todas partes Morena lo rebasó con mucho. Ahora su gran dilema ya es si debe ir en 2018 solo o con aliados y, en el segundo caso, con quién hacerlo. Ir solo abona a atomizar el voto opositor. De ir con aliados, lo normal sería hacerlo con Morena (la «gran alianza de izquierda», ha dicho), excepto por dos cosas: Morena no es de izquierda. Y eso no les gusta a líderes perredistas.

Además, AMLO los ha despreciado sistemáticamente, y hay gran encono. A pesar de esto, muchos simpatizantes perredistas podrían votar naturalmente por López Obrador sin necesidad de alguna alianza, particularmente en la Ciudad de México y el centro del país, aunque luego lo hagan por candidatos propios en otras esferas. También podrían ir con el PAN, y algún otro partido, tal como ha ocurrido en varias elecciones exitosas recientemente. Podría llegar a construir un programa sensato entre ambos, como ya se ha dicho en el comentario sobre el hipotético Frente Amplio Opositor, pero lo difícil es coincidir en quién encabece electoralmente la alianza. Y además deben hacerlo rápido, pues en Edomex lo intentaron y perdieron seis meses sin llegar a nada. El panorama no es nada alentador para este partido. Lo previsible es que llegue a ser una lejana cuarta fuerza nacional, de casi el primer lugar que llegaron a tener.



El 19 de septiembre de 2017 México sufrió un terremoto en varias regiones que ocasionó la muerte de más de 330 personas y miles de heridos, además, pérdidas multimillonarias en infraestructura y servicios. Es uno de los retos latentes en la órbita de las próximas elecciones.

Foto: ProtoplasmaKid, via Wikimedia Commons.

Las implicaciones

Pienso en varias conclusiones en esta apretada síntesis.

La elección de 2018 comienza con tres partidos con opción de ganar. Morena, en cuanto que tiene el candidato presidencial más conocido, se conserva como favorito, pues no tuvo descabro. El PAN dejó ir el momento, aunque sigue competitivo, y el PRI vuelve a la competencia después de su desastroso desempeño del año pasado.

La elección no resolvió que AMLO se convirtiera en el *inevitable* en la presidencia de la República, aunque lo mantiene como sólido puntero. Pero sigue mostrando errores: en plena campaña electoral exhibió a una diputada local del estado de Tabasco recibiendo dinero de particulares, y la reacción como siempre fue: «es un complot de la mafia del poder», esto es, con su talante mesiánico, nada autocrítico. También vuelve a exhibir la soberbia con la que se condujo con el PRD. Y, finalmente, le faltan estructura y buenos candidatos. Es claro que en una visión poco rigurosa muchos pensarán que *ahora sí* el será presidente, y no hay nada que lo impida. Pero realmente no es así. Puede perder. Y no a la mala, como siempre dice.

Siendo lo anterior así, la elección no ha resuelto quién será su rival. En varios sentidos. Las elecciones no arrojaron un candidato presidencial panista, pues el dirigente nacional de ese partido Ricardo Anaya no pudo echar las campanas al vuelo y atribuirse un gran resultado; quedó corto respecto de las expectativas. Y sin embargo, tampoco le deja aún el camino libre a Margarita Zavala, que es quien las encuestas revelan como mejor competidora. En otra vía, el PRI, en tanto que es el que ostenta la posición más importante, sigue demostrando que tiene cuadros que saben hacer las cosas, ha logrado dar un primer paso para tratar de ser una alternativa si el PAN se tarda mucho en decidir, lo hace mal o no apela al electorado correcto con el mensaje correcto. Falta que resuelva correctamente su candidato presidencial, situación muy compleja, aunque hasta el momento ha conseguido mantener con relativo orden.

No están claras las alianzas para próximo año. Al PRI le resulta vital hacerlo al menos con PVEM, PANAL y quizá PES, como fue en Edomex, y hará todo lo que pueda para ello, al tiempo de evitar a cualquier precio alianzas opositoras. Morena necesita a uno o dos más para mostrarse con más fuerza para ganar, justo lo que ahora ve con claridad que le faltó en estos comicios. El PAN no se cree a sí mismo que pueda solo, y asume casi como indispensable una alianza. El PRD puede apostar por su identidad o por el poder.

En relación con lo anterior, cabe preguntarse a cuáles electores apelará cada partido. El PRI ha mostrado algunas cartas en estos procesos. La más importante: está dispuesto a dejar atrás sus axiomas populistas y nacionalistas y puede dar un giro más pronunciado a la derecha, para disputar electores desencantados con el PAN. Apelar a temas como familia, hacer alianzas con grupos conservadores, todo eso hizo apenas este mes de junio y, a la vista de los resultados, puede tratar de repetir la dosis. Total, dicen ellos mismos, lo único que no es soportable es vivir sin el poder. La elección bien vale una misa, podrían parafrasear.

Finalmente algo más general: el sistema político mexicano tal como está diseñado ya no da más. El diseño viene de un régimen de partido fuerte con algunos partidos competitivos. Pero no sirve para construir mayorías ni diseño de políticas públicas de aceptación general. Llevamos veinte años de gobiernos divididos y eso implica avances graduales, y en general a medias, para tranquilizar a muchos. Se requiere analizar segunda vuelta; mecanismos claros para la reelección; rediseño del Parlamento con límite al número de partidos; ejercicio del Ejecutivo con gobiernos de coalición, simplificación de las reglas electorales y más firmeza en la sanción de estas, particularmente en lo que corresponde al gasto de campañas que es cada vez más insultante pese a las limitaciones legales.

No hay duda de que las elecciones generales mexicanas del próximo año, ya en marcha, serán extraordinariamente atractivas.

**DOSSIER:
POPULISMO**

Populismo

«¡Que se vayan todos!», gritaban hace unos años manifestantes hartos de la corrupción e ineficiencia de las instituciones. Sin embargo, lo que surgió como una saludable rebelión ciudadana se instaló y parece ser el caldo de cultivo de movimientos populistas que aparecen cada vez con mayor frecuencia e intensidad.

Hoy los gestos de indignación se expresan políticamente y colocan a los partidos políticos tradicionales en la difícil situación de competir o formar coaliciones con nuevos partidos con ofertas populistas surgidos de estas crisis. ¿Podrá el sistema democrático y republicano renovarse y derrotar en el terreno de las ideas y de la gestión al populismo?

Foto: Photo 999, vía Shutterstock.com



Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo¹

—» **CARLOS CASTILLO**
Director editorial y de cooperación institucional, Fundación Rafael Preciado Hernández. Director de la revista *Bien Común*.

El pasado 29 de abril tuve el honor de participar en el campus organizado por el Programa Regional Democracia y Partidos Políticos en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer y la Red Humanista por Latinoamérica, en Panamá, donde el tema principal a tratar fue el populismo. Para esa ocasión, la exposición que presenté partió de la necesidad de separar lo popular de lo populista, pues la confusión en torno

1 Este ensayo debe mucha de la reflexión previa a charlas y bibliografía sugerida por Javier Brown César, quien generosamente accedió a revisarlo y hacer comentarios que enriquecieron los contenidos aquí expuestos.

a ambos conceptos puede derivar en que todo aquello ajeno a una tradición política específica —la liberal— o distintas formas de manifestación frente a, por ejemplo, un electorado, sean tachadas precisamente de populistas, cayendo en una vaguedad que generaliza y, en palabras de Freidenberg (2007, pp. 17-23), anula el populismo como categoría, como definición.

El abordaje del tema esclareció algunas cuestiones pero asimismo generó diversas dudas entre los asistentes y, como en todo intercambio, en lo personal abrió nuevas preguntas: ¿Vicente Fox de México fue o no populista? ¿Y Obama en Estados Unidos, o Mujica en Uruguay? ¿Cuándo es que alguien que hace de un mitin político un espectáculo se convierte en populista y cuándo deja de serlo? En busca de responder estas preguntas es que el presente texto intentará no establecer un marco conceptual rígido sino, más bien, compartir algunas reflexiones que han surgido y que podrían aportar elementos a un debate que bien vale la pena entablar: el que distingue a lo popular de lo populista.

Una amenaza pendular

Luego de lo que podríamos denominar la década populista de Latinoamérica, y que incluyó a los gobiernos de Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador, así como el auge en México de Andrés Manuel López Obrador, este fenómeno cobró nueva vida en el norte del continente y tuvo como consecuencia más grave el triunfo de Donald Trump en

Estados Unidos, además del auge que tuvieron en Europa candidatos como Pablo Iglesias en España y Marie Le Pen en Francia. Es decir, el populismo *invadió* desde las más sólidas hasta las menos consolidadas democracias occidentales bajo una serie de características que, ya sea en la forma de ejercer el gobierno como en las prácticas electorales, presentan los siguientes identificadores en común:

1. puede ubicarse en cualquier extremo del espectro ideológico izquierda-derecha;
2. lleva un alto grado de apelación a las emociones y utiliza sentimientos básicos (miedo, frustración, humillación);
3. emplea un lenguaje maniqueo (buenos, malos; oprimidos, opresores; vencedores, vencidos), reduce la pluralidad democrática a esas categorías y aporta alternativas simplistas, tanto en sus diagnósticos como en sus soluciones;
4. es encabezado por un liderazgo único que se sustenta en el carisma, la personalidad y la infalibilidad;
5. atenta contra el orden institucional de la democracia y del libre mercado, el cual carga siempre con la culpa de los problemas y es invariablemente el mayor enemigo a vencer.²

Esta categorización, formulada a partir de la definición que aporta Rodrigo Borja (1997, pp. 769-771) en su

² Es importante señalar que, para considerar a alguien *populista* debe presentar, en mayor o menor grado, todos los elementos que se enumeran en esta lista.

Enciclopedia de la política, coincide con las de autores contemporáneos que han abordado el tema con mayor amplitud, como Pierre Rosanvallon (2006), Tzvetan Todorov (2012) y Shannon K. O’Neil (2017), quienes además de los rasgos referidos suman un elemento que da al populismo una razón de ser que, si bien no justifica sus estrategias, al menos ha hecho cada vez más visible uno de los grandes problemas del siglo XXI: la enorme desigualdad fruto de un proceso globalizador centrado en la generación de riquezas, que ha marginado a enormes sectores de población —allí donde el populista ha tenido su mayor respaldo político y social—.

No es de extrañar que haya surgido una extensa literatura que, a partir de este último punto, da forma a una narrativa académica que justifica la causa populista, sobre todo la latinoamericana, donde la desigualdad es la más extrema del planeta y se encuentra manifiesta, visible y palpable en cualquier urbe o país del continente.³ Esta condición es así parte del campo de acción de los nuevos y no tan nuevos populistas, y solamente quienes han logrado construir un nuevo *centro político* han podido enfrentarlos con éxito.

Ese espacio en la geografía —no ya ideológica, sino más bien programática— ha sido la enorme diferencia entre quienes logran frenar el avance populista y quienes caen frente a su retórica demagógica. El péndulo

populista oscila, se aleja y regresa con nuevos embates, para lo cual es urgente pensar otros modos de la reflexión y la acción políticas, tomar aquello que ha logrado alejarlo y valorar qué del presente y del pasado es útil para estos objetivos.

La importancia del centro político

Son dos los extremos donde hoy se desenvuelve la acción política desde el plano ideológico: el liberalismo y el nacionalismo. El primero, democrático y a favor del libre mercado, contrasta con la cerrazón, el proteccionismo comercial y una tendencia autoritaria que, si bien no siempre explícita, se mueve hacia la imposición, al acallamiento de las voces disidentes o a su minimización en órganos de representación popular.

Esta configuración sigue la línea que antes de la caída del muro de Berlín tuvieron el liberalismo y el comunismo, y es importante destacar la importancia que en la búsqueda de una *tercera vía* tuvieron, antes incluso de que Giddens adoptara este nombre —que tuvo en Bill Clinton y Tony Blair a sus más destacados representantes—, los partidos demócrata-cristianos posteriores a la segunda guerra mundial. En esa época, y ya separados de su ascendencia católica,⁴ las fuerzas

3 Para una síntesis de los autores y sus teorías, véase Illades (2017).

4 La genealogía de corte confesional que antecedió la fundación de la tradición demócrata cristiana en Europa es trazada con gran acierto Kalyvas (1996).

políticas de Alemania, Italia y Francia —aunque, en este último caso, en menor medida— alcanzaron éxitos electorales que al menos por una década generaron la estabilidad que se requería para la reconstrucción y el consenso que hizo posible, poco después, los primeros pasos de lo que más adelante sería la Unión Europea.

A este esfuerzo se suma, en los últimos cincuenta y primeros sesenta del siglo xx, el que realizaron Rafael Caldera en Venezuela y Eduardo Frei en Chile, ante el avance del castrismo como alternativa emancipadora del predominio norteamericano en la región, es decir, como una también *tercera vía* entre los dos modelos predominantes de su tiempo.⁵ Así, tanto en Europa como en Latinoamérica existieron y tuvieron gran presencia partidos políticos que desde la reflexión y la praxis política apostaron por un esquema que tomara lo mejor de los modelos prevalecientes y lo proyectara bajo el signo de los principios del humanismo político: persona humana, bien común, subsidiariedad y solidaridad.

Ya en los años noventa, ahora tras la caída del muro de Berlín, un nuevo impulso de la democracia cristiana en Europa y una reconfiguración del mapa ideológico y geopolítico volvió a dar primacía a la democracia cristiana, esta vez, en la figura de Helmut Kohl, el gran artífice de la unidad alemana; de

«[...] un elemento da al populismo una razón de ser que, si bien no justifica sus estrategias, al menos ha hecho cada vez más visible uno de los grandes problemas del siglo xxi: la enorme desigualdad fruto de un proceso globalizador centrado en la generación de riquezas, que ha marginado a enormes sectores de población [...]»

este lado del Atlántico, y un poco antes, Patricio Aylwin, de la dc chilena, ganaba en las urnas la responsabilidad de encabezar la reconciliación de casi dos décadas de dictadura.

En todos los casos mencionados, cabe destacar, los partidos del centro humanista eran elegidos para conducir naciones desde pasados autoritarios o dictatoriales hacia la estabilidad democrática e institucional y, al menos en todos los referidos, este tránsito fue pacífico y exitoso. El centro político que ofreció la democracia cristiana en Europa y en Latinoamérica fue, empero, claro en momentos complejos, referencia en épocas turbias y símbolo de estabilidad en pasajes frágiles y riesgosos de la humanidad.

Asistimos pues, durante el siglo xx, a dos momentos clave que distinguen

5 El desarrollo de la democracia cristiana en Latinoamérica fue estudiado por Mainwaring y Scully (2003), en un volumen colectivo que es ya un clásico entre los estudios de los partidos en la región.

el trabajo de la llamada democracia cristiana o, si se quiere, y siguiendo la categorización de Huntington, dos oleajes distinguibles en el tiempo y el espacio: el primero, el posterior a la segunda guerra mundial; el segundo, el posterior a 1989. En ambos casos, la capacidad de ofrecer una alternativa entre dos extremos fue decisiva y clave, y esto se dio bajo el desarrollo complejo de un concepto: lo popular.

Lo popular y sus rasgos característicos

Abordar lo popular como rasgo característico de un movimiento político presenta varias complicaciones que comienzan por la definición del propio término, que ha padecido los abusos o la adjudicación de connotaciones que pasan desde lo familiar a un pueblo hasta su asociación directa con la pobreza y la marginalidad. Así, *popular* puede emplearse en un espectro amplio que va desde la *cultura popular* hasta las clases *populares*, cada una con significados diferentes y connotaciones que contraponen significaciones confusas a la palabra.⁶

Para el caso de los partidos llamados populares, cuyo auge ocurre sobre todo en la Europa de la posguerra, esta característica implica ciertas condicio-

nes que a su vez se complementan con los casos latinoamericanos ya expuestos en el apartado anterior:⁷

1. Buscan ser una alternativa que, tomando la democracia liberal como eje pero añadiéndole un fuerte componente social, trascienda la habitual clasificación izquierda-derecha para ofrecer una alternativa política que abarque todo el espectro político.
2. Basan sus propuestas y ofertas políticas en programas que pretenden huir de la improvisación y la ocurrencia, para postular una alternativa que trasciende lo electoral y se instala como visión de mediano plazo.
3. Dan primera importancia al orden legal, huyen de la revolución o el cambio abrupto y violento, y promueven el apego a la ley como herramienta para ampliar y consolidar las libertades.
4. Si bien confieren importancia a la formación de sus cuadros, a la promoción de valores entre la ciudadanía y la construcción de una cultura cívica que enriquezca y dé solidez a la democracia, frente al electorado se presentan con soluciones tangibles y reales, ofreciéndose como mediadores y conciliadores entre la ciudadanía y el poder.⁸

Los partidos populares tienen así una inserción natural en la línea polí-

6 Bobbio (1995) y Agamben (1995) abundan en esta complicación semántica que, para el presente ensayo, pretende superarse como se hizo en el caso de la definición del término *populismo*: a través de la distinción de sus características más que de la elaboración de un significado riguroso del término.

7 Esta tipología parte de la que Kantor (1964) realiza de los partidos populares en América Latina.

8 Este último inciso está estructurado tomando en consideración los atributos que Nohlen (2017) da a los partidos populares.

tica de la democracia cristiana, donde encuentran sus liderazgos y sus cuadros, donde terminan de configurarse y de presentarse ante un electorado que comienza a voltear hacia una alternativa frente a dos extremos. Rafael Caldera (1987) resalta, en el plano conceptual, la urgencia de considerar a los más necesitados como parte crucial del programa de estas fuerzas políticas:

Los partidos demócrata-cristianos son *partidos populares*. Esta expresión se entiende como representación de los intereses integrales de la sociedad y no de una parte de ella. [...] Por lo mismo que somos partidos populares, sentimos una doble responsabilidad: la de identificarnos en la mayor medida posible con la defensa de los sectores desposeídos, con los peor retribuidos, con los marginados de la organización social, y la de adelantar la promoción popular sintetizada en la idea de hacer cada vez más al pueblo sujeto de sus propias decisiones, de sus propios actos y partícipe fundamental en la conquista de una sociedad nueva.

Este voltear y dar prioridad a los más necesitados es un rasgo característico de los partidos populares latinoamericanos, y tiene en el COPEI, con Caldera, la misma preeminencia que tuvo en Chile con Frei Montalva, quien a partir del concepto de *marginalidad* esbozado por Roger Vekemans busca cerrar las enormes brechas de desigualdad que, entonces como hoy, fueron el campo de acción más efectivo para el revolucionario de entonces o



para el populista de nuestros días.

La *marginalidad* en el programa de la DC chilena se entiende de este modo como «una falta de participación que incluye dos aspectos: [...] *una falta de participación pasiva o receptiva*: el grupo marginal no recibe, no participa de los distintos bienes y servicios que constituyen los beneficios sociales: empleo, seguridad social, educación, vivienda, salud, etc.». Asimismo, «una falta de participación activa o contributiva. [...] Los grupos marginales no contribuyen con sus decisiones y responsabilidad a la solución de los problemas sociales, aun ni siquiera de aquellos que les afectan directamente y en que está comprometido su propio bienestar».

A estos rasgos se suma un tercero, que es la «*desintegración interna*: [...] una falta de cohesión hasta del núcleo familiar, y una falta de solidaridad organizada que se refleja en un aislamiento y que explica el porqué de su atomización, de su desintegración

interna» (Vekemans y Venegas, 1966).

Por la misma época, en México, el Partido Acción Nacional⁹ presentaba una serie de documentos con los que modificaba sus preceptos doctrinarios y que bajo el título *Cambio democrático de estructuras* apostaba por asumir las demandas y ofrecerse como alternativa frente a esa marginalidad:

En Acción Nacional tenemos conciencia de que para encauzar positivamente los sentimientos de inconformidad que en México se exteriorizan cada día con mayor vehemencia, frente al escandaloso desequilibrio político y a la ostentosa y desigual distribución de bienes, son necesarias medidas revolucionarias. [...] No entendemos por cambio revolucionario el que proviene de la insurrección armada, de la subversión, o de cualquier otro tipo de violencia. La disyuntiva evolución-revolución no es simplista. La historia demuestra que se identifican la evolución y la conservación del poder por los de arriba. Por eso, no creemos que las clases poderosas puedan ser agentes principales de la transformación social. La reforma de las estructuras políticas, económicas y sociales hacia modelos más justos y humanos siempre se ha pro-

movido de abajo hacia arriba, por el impulso incontenible de grupos humanos postergados, cuando se deciden a mejorar su propia vida. Quienes están cómodamente instalados en las estructuras creadas por ellos para beneficio de los menos, no se preocuparían por cambiarlas. (González Morfín, 1969)

No es casualidad que las tres visiones provenientes de distintos países hayan coincidido en priorizar la pobreza: son los legados del Concilio Vaticano II y su fuerte influencia en la visión de los partidos demócrata-cristianos, un esfuerzo por dejar de lado los maniqueísmos que polarizaban el siglo xx para construir un camino que, fortalecido por los logros del liberalismo en su terreno de democracia, libertades y legalidad, sumara aquellos estratos sociales que habían quedado al margen y prácticamente imposibilitados de alcanzar un mejor desarrollo. Los partidos populares se convierten, en resumen, en la vía política programática y planificada, con un enfoque primordial para el impulso de una mayor igualdad que busca el justo medio entre los dos extremos que habían prevalecido y, en buena medida, dividido a la humanidad.

Articulación de lo popular para el siglo xxi

Si bien el antagonismo ideológico de la guerra fría cayó junto con el muro de Berlín poco después de 1989, es innegable que a la luz del auge del populismo

9 Si bien el PAN no obtuvo el poder presidencial hasta el año 2000, sus rasgos distintivos a partir sobre todo de los años sesenta y setenta lo ubican dentro de la categoría de *partido popular*. Esta condición se confirma cuando a finales de los años ochenta comienza una serie de triunfos en lo local que a la postre lo llevarían a la titularidad del Ejecutivo.

en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica surgen nuevos extremos entre los cuales se debaten las democracias actuales: el liberal y el populista.

Resulta en este sentido clave definir y establecer cuál es el rol que los partidos demócrata-cristianos asumirán en este nuevo escenario, y una primera aproximación a ese reto pasa por lograr, como en el pasado, ser una alternativa capaz de ofrecer un camino intermedio: si bien la apuesta populista —así donde ha tenido éxito electoral como en donde se presenta a comicios— ha minado la calidad de la democracia, es también claro que el liberalismo ha llegado a un límite en el que sus principios no alcanzan para solucionar los grandes problemas de la humanidad, como el de la seguridad, el del medioambiente, el del crimen transnacional, el de la inequidad en la generación y distribución de la riqueza, entre otros tantos.

Además, es asimismo notorio que el desgaste de las instituciones democráticas y su poco prestigio exige además gran imaginación para que la política ofrezca alternativas que refresquen su visión, su mensaje, su concepción de lo público y su papel representativo de la sociedad. La trascendencia de esto último es crucial, porque es un hecho que nadie sino quienes se dedican a la política puede ejercer el papel de administrar y lidiar con la administración de lo público.¹⁰

«[...] si bien la apuesta populista [...] ha minado la calidad de la democracia, es también claro que el liberalismo ha llegado a un límite en el que sus principios no alcanzan para solucionar los grandes problemas de la humanidad [...]»

Un reto adicional consiste en la capacidad de oponer al populismo el que fue siempre el máximo valor de los partidos populares: un programa accesible, real y realizable, pero que en vez de provenir de una elite o un grupo de expertos sea, por el contrario, el punto de encuentro de agendas dispersas, cada vez más dispersas, en donde pueden tener cabida los muy variados intereses de las múltiples esferas de lo social.

El programa como punto de encuentro de lo disperso ofrece la posibilidad de que en su diseño, e incluso en su implementación, se sumen los aportes, la experiencia y el conocimiento adquirido por una sociedad civil cada vez más especializada en rubros determinados; esta especialización es sin lugar a duda un activo que es importante aprovechar, no en el sentido de sacar provecho sino, por el contrario, de encauzar y enfocar para que así la

¹⁰ Al respecto, Innerarity (2017) hace una apología del papel de la política y su necesidad, arguyendo que esta supera lo meramente técnico para usarlo como medio para un fin mayor,

que es precisamente el de gobernar.

política dé un paso atrás en el ejercicio del poder, ceda parte de su monopolio de poder y permita acceder a mayor capacidad de decisión y de responsabilidad a quien esté dispuesto a ello.

Si el gran diferenciador es la capacidad de ofrecer propuestas complejas y reales, frente a un populista que simplifica la realidad, acercarse con quienes están desarrollando habilidades y conocimientos específicos es el camino para contagiar la certeza de que toda solución simplista tiende a complicar más lo que intentaba solucionar.

En el ámbito del programa es también importante diferenciar que no es lo mismo la construcción de un programa capaz de vertebrar y organizar a la sociedad civil para asignarle una colaboración, que la promoción y oferta de ese programa. Aquí es donde el reto de la comunicación toma el centro de la actividad y se vuelve un tema toral: el populista es capaz de enganchar, por su tendencia a los mensajes simples y accesibles, y esa forma de promoverse no está reñida con un programa serio y responsable; por el contrario, es bastante iluso, absurdo y contraproducente construir una propuesta sólida para luego fracasar en el intento de convencer a la sociedad de que es la mejor.

Ese esfuerzo de informar y comunicar, por otra parte, no puede limitarse al espacio de las campañas políticas. Pretender que en unos meses puede hacerse mejor lo que podría realizarse de manera cotidiana es tan necio como irresponsable. Si se va a establecer un puente con la sociedad para construir un programa, esa misma sociedad po-

dría ser la primera vocera de ese esfuerzo, pero ese acercamiento debe pasar forzosamente por la capacidad de apertura que deben mostrar los nuevos



Graffiti en parada de bus, ruta Interbalnearia, Canelones, Uruguay, agosto de 2017.
Foto: Manfred Steffen

partidos populares.

Encapsular a la política como si tuviera todas las respuestas es hoy en día un suicidio y un sinsentido. Por el contrario, convertir a los partidos en articuladores de esa experiencia desde el primer espacio de gobierno, el local, se vuelve imperativo, acorde a lo que se ha llamado la política del *reconocimiento* (Rosanvallon, 2006), que es aquella donde, en lugar de homologar individuos en categorías preestablecidas, somos capaces de crear nuevas categorías que reconozcan, valoren y destaquen las diferencias por encima de lo masivo.

Aprovechar el aporte de una persona, de una organización no gubernamental o de un colectivo para dar una nueva forma a la actividad partidista, dotarla de nuevos temas o abrirse a enfoques innovadores requiere, así, la cercanía de los partidos que, cerrados y distanciados de la ciudadanía, se convierten en meras máquinas de acceso al poder y no en representan-

tes de intereses colectivos. Esta opción refresca a la política, la vuelve una construcción en común y convierte a la ciudadanía en corresponsable de lo público, no en mera receptora de decisiones que alguien más tomó, que nadie sabe a quién se le ocurrieron, y de las que normalmente terminan siendo víctimas todos, menos aquellos que las idearon y defendieron.¹¹

Entender la complejidad política es una pedagogía que no se realiza desde lo teórico sino, por el contrario, a partir de compartir la responsabilidad de enfrentarse como sociedad a un problema y, como sociedad, plantear las respuestas posibles que lo solucionen. Por eso la insistencia en que el ámbito local es el más adecuado para esta apertura, porque es ahí donde se pueden abordar los problemas cotidianos, aquellos con los que la gente está más familiarizada, los que se padecen de manera directa como comunidad.

Un punto adicional tiene que ver con el estrato social donde el populismo ha tenido sus grandes avances, que es entre aquellos que menos tienen, así como entre quienes, teniendo poco, viven con el temor a perder lo que han alcanzado. Para ese primer grupo —los marginados de Vekemans—, y que en América Latina, según estudios de la CEPAL, representa la inmensa mayo-

» Es bastante iluso, absurdo y contraproducente construir una propuesta sólida para luego fracasar en el intento de convencer a la sociedad de que es la mejor «

ría,¹² es importante considerar que sin una propuesta que aporte soluciones inmediatas y sostenibles en el mediano y largo plazos, con sensibilidad y cercanía, será complejo combatir la esperanza ilusoria que ofrece el populismo. Hoy como ayer, ese grupo debe convertirse en una prioridad de cualquier acción política que busque ser una alternativa eficaz.

El segundo grupo responde a quienes viven con algún tipo de miedo: al extranjero, a perder el empleo, a una enfermedad que quiebre la economía familiar, a la inseguridad de zonas marginales donde el crimen organizado tiende sus redes, a no poder ofrecer a su familia una educación que facilite la movilidad social. Como el populismo apela a sentimientos primarios, el miedo tiene en su discurso una estrategia fundamental, ya que facilita el discurso

11 *Gobernanza* es el término que se emplea para definir esta apertura del gobierno hacia la ciudadanía, en la que conceptos como el reconocimiento y la cercanía resultan fundamentales para reforzar y complementar con el aporte de la sociedad las tareas de una administración pública más eficiente, sensible a las necesidades y vinculada con los gobernados.

12 El último reporte de la CEPAL, titulado *Panorama social de América Latina 2016*, aporta los datos más recientes sobre estas mediciones y es una herramienta clave para entender la relación desigualdad-populismo. Puede consultarse en: <www.cepal.org/es/presentaciones/panorama-social-america-latina-2016>.

maniqueo del ellos o nosotros, del de fuera o el de casa, del explotador o el explotado, y si a ese miedo se suma un entorno social complejo, el demagogo tendrá ahí otro de sus principales clivajes.

Para los partidos populares la importancia de dar certezas es decisiva, y la mejor forma de hacerlo es que la propia gente pueda dar los pasos necesarios para salir adelante. A esto es a lo que en términos de los pilares del humanismo político se llama *subsidiariedad*, y es quizá el último bastión que a los partidos demócrata-cristianos les queda en medio de una confusión donde otros principios como la dignidad humana, la solidaridad o el bien común son moneda corriente en el discurso de toda fuerza política.

La subsidiariedad no solo pasa porque sea el Estado quien genere las condiciones necesarias para que cada quien pueda valerse por sí mismo, sino que además debe estar enfocada a la construcción de redes solidarias de participación, involucramiento y capacidad de gestión de las propias comunidades. Fortalecer a la sociedad, empoderarla, darle capacidad para que sea ella misma la que tome en sus manos su propio destino, es exactamente lo contrario a las redes de clientelismo que en no pocas ocasiones son la fortaleza de partidos o movimientos populistas. Es, en suma, ampliar la libertad de la persona para que el Estado poco a poco se retire e intervenga solo ante aquellas situaciones donde la desprotección, la miseria o la carestía vuelven al ser humano incapaz de valerse por sí mismo.

Una subsidiariedad bien entendida

y aplicada tiene la capacidad, además, de fomentar las llamadas sociedades intermedias, donde la persona enfrenta de manera colectiva sus problemas, influye por la suma de sus integrantes y se fortalece por el esfuerzo compartido en torno a temas en común. Es ahí donde los partidos se convierten en un actor más, capaz de aportar su conocimiento en temas organizativos y sus posibilidades en temas de encauzamiento a través de programas y proyectos. Esto, como puede verse, es precisamente volver a vertebrar a la sociedad ahí donde haga falta, partiendo de una base organizada, actualizando lo popular que ya funcionó en el pasado pero con miras a reconocer en el pluralismo, la diversidad y la especialización un enorme reto que debe afrontarse: la inclusión.



Graffiti en pared, Salto, Uruguay, junio de 2017.
Foto: Manfred Steffen

Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo. Esto, si bien es complejo y requiere gran apertura de miras y visión, tiene ya casos de éxito y de preocupante fracaso. La llegada de Hugo Chávez al poder obedeció en buena medida a un abandono de lo popular por parte

de los partidos que debían tomarlo en consideración; la victoria de Trump tiene su raíz en el modo en que los demócratas dejaron de lado una agenda social que a todas luces era prioritaria para no poca parte de la población; la salida de Inglaterra de la Unión Europea fue en parte el fracaso de quienes no pudieron asegurar futuro a los que tenían miedo de perder garantías y derechos ya ganados.

Los casos de éxito son, por su parte, también una hoja de ruta que vale la pena considerar: Angela Merkel en Alemania ha sido eficaz en demostrar que las decisiones de la política ni son sencillas ni pueden plantearse en términos simplistas, porque temas como la migración o la seguridad interior ya no pueden asumirse desde el modelo del Estado cerrado en sí mismo, sino que requieren de la cooperación, la suma de esfuerzos y el planteamiento en común; Emmanuel Macron llegó a la presidencia de Francia con un discurso que fue capaz de unir de nueva cuenta lo disperso para ofrecer alternativas que lograron conquistar o dibujar un nuevo centro político, y logró la mayoría en el Congreso teniendo como primera línea de trabajo la reforma laboral —tema con el que tomó para sí las principales causas de Marie Le Pen— y la limpieza de la vida pública —desarticulando a los detractores de la clase política—. ¹³

» Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo «

Otro caso a considerar es el de Mauricio Macri en Argentina, quien mediante una estrategia que *desacartonó* a la política y que, sobre todo, fue capaz de convocar y convencer a la juventud de la importancia del voluntariado como eje del cambio, ¹⁴ logró activar al voto joven, haciendo además de este sector una especie de vocería que, desde la calle o desde las redes sociales, supo contagiar la posibilidad de un triunfo que a la postre consiguió.

En el análisis de los tres casos podemos constatar cómo un programa serio y la capacidad de comunicarlo, una preeminencia por quienes padecen el miedo a lo incierto, y una pluralidad que deja de lado ideologías férreas, partidos cerrados y políticos distantes resulta tan eficaz como atractiva, y es capaz de hacer frente hasta al populista más carismático, al publicista más creativo, al movimiento

na-mexico/politica/emmanuel-macron-y-la-retorica-trascendental.

13 El discurso de Emmanuel Macron como eje articulador de opiniones dispersas y diversas durante la campaña por la presidencia francesa es estudiado por Luis Espino; el texto está disponible en: www.letraslibres.com/esp

14 Federico Morales, secretario de Estructura de Propuesta Republicana (PRO), explica la estrategia utilizada para convocar, coordinar y organizar ese voluntariado. Texto disponible en: <http://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2014/08/DP-OCTUBRE2016.pdf>.

más beligerante o al temor más acentuado.

Conclusión

En un texto ya clásico sobre la tipología de partidos políticos, Duverger (1957) diferenció tres etapas en la historia de estos: la era de las masas, la era de las elites y la era de los fieles, distinguiendo así el modo tanto de militancia como de estrategia que se utilizó para acercar a la gente a la actividad partidista. Hoy, la existencia de modelos mixtos¹⁵ podría ser la característica más clara, donde se mezclan distintos grados de adhesión que van de la militancia activa a la del simpatizante con prácticamente ninguna responsabilidad frente a la institución. No obstante, el descrédito y el retraimiento de los partidos exige un replanteamiento de estas definiciones, en busca sobre todo de restarle rigidez al modo en que la sociedad participa de lo público a través de las instituciones, y facilitar el acercamiento, simplificar los mecanismos y relegar formalismos como la antigüedad o la pertenencia a un grupo

determinado como condiciones para la participación o involucramiento.

Si bien hablar de una nueva etapa resulta ambicioso en un momento que es de claro tránsito y acomodo, es un hecho que ya hay pautas, como los ejemplos expuestos líneas arriba, que demuestran nuevas rutas y nuevas formas de convocar a la participación, que no solo devuelven su primacía o importancia a lo político como tal sino que, sobre todo, han sido alternativas capaces de derrotar al populismo tomando en consideración sus demandas más sensibles —el miedo de ciertos sectores o la desigualdad económica—, utilizando un discurso fresco y atractivo que promueve un programa conciso, accesible por sus dimensiones y sobre todo por sus acciones específicas, y empleando un grado de emotividad que es capaz de despertar el interés para que la ciudadanía vuelva a confiar en la política.

En una era de fragmentación como la nuestra hacen falta elementos de cohesión: la valoración y conocimiento del legado de los partidos populares en el pasado, su puesta al día e incluso el uso de ciertas estrategias que han funcionado bien al populismo —comunicación, especificidad, apelación a sentimientos— es un camino complejo porque, además, exigirá la construcción de un programa que, anclado en los valores humanistas, tenga la posibilidad de unir lo diverso, de enriquecerse con la suma de expertos y ofrecer soluciones a los problemas más sentidos de la sociedad. Este camino,

15 A lo expuesto por Duverger podrían añadirse los que encuentran Katz y Mair (1997): el *partido cártel* y el llamado *catch all party* ('partido atrapa todo'). El primero de estos modelos, en el intento por responder a la fragmentación social, ha contribuido más a su fragmentación; por lo que toca al segundo, el pragmatismo y el abandono absoluto de cualquier sesgo ideológico lo convierten en vehículo de acceso al poder por el poder, un tanto en respuesta al llamado *fin de las ideologías* pero con una tendencia a caer en la antipolítica instrumental o tecnocracia.

no obstante, resulta efectivo y es, sobre todo, crucial y urgente transitarlo.

Fuentes consultadas

- AGAMBEN, G. (1995). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Madrid: Pre-Textos.
- BOBBIO, N., MATTEUCI, N., y PASQUINO, G. (1995). *Diccionario de política*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- BORJA, R. (1997). *Enciclopedia de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CALDERA, R. (1987). *Especificidad de la democracia cristiana*. Caracas: Dimensiones.
- DUVERGER, M. (1957). *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ESPINO, L. (2017). «Emmanuel Macron y la retórica trascendental», *Blog de Letras Libres*, 17 de mayo de 2017.
- FREIDENBERG, F. (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- ILLADES, C. (2017). «AMLO y las nuevas izquierdas», *Nexos*, n.º 473, mayo, pp. 30-33. Disponible en: <www.nexos.com.mx/?p=32219>.
- INNERARITY, D. (2017). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- KALYVAS, S. N. (1996). *The rise of Christian Democracy in Europe*. Nueva York: Cornell University Press.
- KATZ, R. S., y MAIR, P. (1997). *Party System Change*. Oxford: Oxford University Press.
- KANTOR, H. (1964). «Los partidos populares en América Latina», *Journal of Inter-American Studies*, vol. 6, n.º 2, pp. 221-234.
- MAINWARING, S., y SCULLY, T. R. (eds.) (2003). *Christian Democracy in Latin America*. Palo Alto, EUA: Stanford University Press.
- MORALES, F. (2016). «“Hay que animarse”. Una historia de éxito para un nuevo estilo de campañas». *Diálogo Político*, año. , n.º 2, pp. 78-86.
- NOHLEN, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. Ciudad de México: Porrúa.
- O’NEIL, S. K. (2017). «Qué hacer tras el caso de los partidos populares», *Foreign Affairs Latinoamérica*, enero-marzo, pp. 75-82.
- ROSANVALLON, P. (2006). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- TODOROV, T. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- VEKEMANS, R., y VENEGAS, R. (1966). «Marginalidad y promoción popular», *Mensaje*, vol. 15, pp. 218-222.

Cimientos resquebrajados¹

—» JENS HACKE
Bonn, Alemania (1973). Político. Ensayista.

Acerca de las amenazas que acechan las bases espirituales del centro

¿Qué caracteriza y qué une a la ciudadanía de un Estado que en el sentido aristotélico desea apoyarse en un centro social fuerte? Este interrogante constituye desde siempre uno de los ejes centrales de la reflexión política. En tal sentido, *centro* no debe confundirse con *promedio* o *término medio*, aun cuando constitutivamente se trate de un conjunto de convicciones y valores compartidos. Indagar qué es lo sustancial de una fuerza de centro democrática sigue siendo una tarea ambiciosa. Se trata nada menos que de averiguar cuáles podrían ser las características constitutivas de una comunidad y cuál la voluntad que la une. Puede servir como fuente de identidad una experiencia histórica colectiva, en tanto que una visión en lo posible

1 La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische Meinung*, n.º 540, set.-oct. 2016, ISSN 0032-3446, pp. 22-27.

optimista le permitirá a la sociedad abordar futuros desafíos en forma conducente a sus objetivos. Nombramos así una sencilla condición republicana que debe darse para constituir una comunidad que tenga capacidad de acción y sea inclusiva: todo futuro necesita un origen. El filósofo alemán Odo Marquard, fallecido en 2015, solía usar esta fórmula.

Reacción contra una politización sentimental

Siempre que se trata el tema de la identidad colectiva o de sentimientos de comunidad en una ciudadanía, surge rápidamente una sensación de incomodidad. Sobre la base de un liberalismo orientado hacia el individualismo es lógico que cualquier atisbo de comunitarización emocional genere advertencias. La tiranía de la mayoría, las pasiones indiscriminadas de las masas y el populismo calculador y oportunista aparecen como el reverso de toda apelación forzada a una homogeneidad democrática. Luego de la experiencia hecha con el totalitarismo, tanto ultranacionalista como comunista, cualquier forma de politización sentimental genera escepticismo. No obstante, sabemos que una comunidad no puede existir únicamente como unidad organizacional y mancomunidad de intereses racional.

La democracia liberal parece siempre ocupada tratando de resolver el problema que significa establecer un equilibrio entre el sentimiento de pertenencia y la socialización racional.

Su marco es, por ahora, el Estado nacional, y su espacio de referencia histórica, la crónica de precisamente ese Estado. De qué manera se mantiene viva y presente esta historia depende de diferentes factores. Por un lado, juega un papel importante el espacio de experiencia directa de la historia contemporánea más reciente; por el otro, la conciencia histórica se articula también a través de la política de la memoria.

En el Estado liberal la política de la memoria es objeto de luchas interpretativas. No es posible decretar una determinada corriente de pensamiento. Interpretaciones histórico-políticas se interesan por el presente y tienen por finalidad contribuir a crear un consenso de valores o una identidad histórica común. Sirve para ello un debate crítico y una diferenciación moral como se ha hecho respecto del nacionalsocialismo. Pero también puede desarrollarse a través de la representación de una historia de éxito como memoria creadora de identidad: milagro económico, reconstrucción nacional, consolidación de la democracia en la República Federal de Alemania y reunificación de las dos Alemanias. En tal caso, cada uno de los sucesos van concatenándose hasta convertirse en acontecimientos generadores de identidad histórica positiva. También sabemos que los acontecimientos que nos ocupan en un cierto momento, rápidamente se constituyen en objeto de estudios histórico-políticos.

Recientemente el politólogo Herfried Münkler señaló que, pese a todas las dificultades, la acogida de cientos

de miles de refugiados no debería comprenderse únicamente como crisis. Antes bien, estamos en presencia de un esfuerzo común de la ciudadanía que en un futuro podría ser recordado como un importante mérito republicano. En ese sentido la frase, ahora tan desdeñada, de Angela Merkel: «¡lo lograremos!», no fue más que un llamamiento republicano a una conducta solidaria en una situación de excepción. Podemos formular muchas críticas a la política del gobierno alemán en el tema de los refugiados: falta de previsión, fallas en la coordinación, impericia en el trato con los socios europeos, etcétera, pero la frase acuñada por Merkel no hizo más que recordarnos algo obvio: en situaciones de excepción los ciudadanos de una comunidad política están llamados a realizar esfuerzos colectivos extraordinarios. Existen momentos insoslayables en los que se impone el recurso social y moral de la solidaridad: se trate de catástrofes naturales como el derrumbe de un dique, amenazas terroristas, violencia bélica o situaciones de emergencia económica. No es posible sintonizar a la solidaridad en frecuencia continua. Responde a un motivo específico y será siempre una virtud fugaz que se hará valer una y otra vez en nuevas constelaciones.

Las crisis liberan fuerzas

Sin duda, hoy los llamamientos a la solidaridad, las posibilidades de ejercerla y sus bases normativas superan el horizonte de las inequidades que tradicionalmente determinaron las reflexiones

sociológicas y políticas. Las sociedades modernas se caracterizan por una nueva fluidez; límites permeables, la heterogeneidad de los diferentes estamentos de la población y la pluralidad de los estilos de vida complican y hacen más diversas las relaciones solidarias. En estas condiciones, amenaza un retorno a prácticas aislacionistas en sociedades hasta ahora abiertas, algo que ya están reclamando en forma reiterada las fuerzas populistas. Esta evolución no es improbable, pero desde la perspectiva civilizatoria y normativa no es tolerable ni practicable, porque con ello se agitan resentimientos, se amenaza con resignar espacios de libertad ganados y se pone en peligro la compleja estructura del orden liberal. Por el contrario, resulta deseable reconsiderar las posibilidades solidarias en sociedades democráticas pluralistas. Superar un problema o dejar atrás una crisis a través de la acción solidaria es razón más que suficiente para obtener nuevas fuerzas, manteniendo viva la memoria del esfuerzo compartido.

La reacción a la frase de Angela Merkel, la dura crítica, formulada tardíamente, a una cultura de bienvenida supuestamente ingenua, revela dos cosas: por un lado, se pone de manifiesto hasta qué punto el efectivo ejercicio de los deberes cívicos y una activa voluntad de participación incomoda a los políticos; por el otro, hasta qué punto nuestra comprensión de lo que significa gobernar sigue determinada por criterios tecnocráticos. Sin embargo, la crisis de los refugiados que irrumpió en el verano de 2015 llevó a que un número impresionante de ciudadanos

se mostrara dispuesto a encarar tareas solidarias con voluntad, eficiencia y compromiso. Muchas veces, las frustraciones vividas fueron la consecuencia de una equivocada planificación central. En lugar de incluir a los ciudadanos desde un comienzo, se crearon por decreto centros de alojamiento para refugiados totalmente sobredimensionados. Similares problemas de planificación dificultaron el trabajo en escuelas e instalaciones sociales. Casi siempre los errores fueron producto de una comunicación tardía y, en definitiva, el resultado de una gestión apresurada y ejercida bajo presión. A ello se agrega probablemente una tendencia alemana a articular primero problemas y miedos en lugar de visualizar éxitos y oportunidades.

La afable utopía del Estado de bienestar

Ejercer la oposición y la crítica forma parte del ser democrático. Por eso, un objetivo de la formación política es rescatar los aspectos positivos, motivadores y creativos de vivir en democracia. Los reclamos a la democracia y la crítica de sus falencias es algo natural. Se cuestiona la heterogeneidad de la población, la brecha social, la falta de sentido de comunidad, la elevada carga impositiva, el despilfarro de los recursos públicos. En ese sentido, el Estado democrático está permanentemente ocupado tratando de satisfacer el alto nivel de expectativas sociales.

Es posible que aún padezcamos las consecuencias tardías de un pensa-

» Superar un problema o dejar atrás una crisis a través de la acción solidaria es razón más que suficiente para obtener nuevas fuerzas, manteniendo viva la memoria del esfuerzo compartido «

miento de factibilidad que caracterizó a la afable utopía del Estado de bienestar de los años del *boom* económico de posguerra. Si bien mientras tanto hemos perdido la fe en una sociedad de clase media nivelada socioliberalmente, seguimos mentalmente predispuestos a una sociedad de estas características. Es interesante que haya perdurado una figura argumentativa fundamental, la del condicionamiento por las circunstancias. Si antes era la idea de la regulación keynesiana la que no dejaba espacio para las alternativas, ahora parecen ser las exigencias estructurales de una globalización en clave neoliberal las que impiden pensar en esas categorías. Sin embargo, sería manejar un concepto político extrañamente restringido, si se tocaran únicamente las melodías de una *global governance* y se orientara la gestión política únicamente en función del criterio de conformidad con el mercado.

Representantes del ordoliberalismo económico como Walter Eucken y Wilhelm Röpke ya sabían que la economía se basa en condiciones

sociomorales que le son anteriores, y de las cuales el mercado ciertamente depende, pero que no está en condiciones de generarlas él mismo. En ese sentido es indispensable dirigir la mirada al mundo de la vida, al *lebenswelt*, de los ciudadanos y ciudadanas y a la forma de vida democrática. Hacerlo nos recuerda que una comunidad se construye a partir de su ciudadanía y que los ciudadanos y ciudadanas necesitan espacios y posibilidades para desarrollarse y construir ellos mismos su mundo político y social. Le cabe al Estado liberal la tarea específica de proteger la pluralidad y diversidad, así como desarrollar reglas comunes como base de actuación.

La educación: indicador de la condición del centro

A la luz de un proyecto político republicano empeñado en conjugar valores liberales con objetivos democráticos, de lo que se trata es de lograr el equilibrio entre libertad e igualdad. No es algo que se establezca simplemente, sino que la práctica de la actuación común, del acuerdo entre los ciudadanos, de la búsqueda de superación es un fin en sí.

En tal sentido, dos problemáticas centrales cobran creciente importancia: la construcción del espacio público urbano y del mundo de vida comunal, por un lado, y el vasto campo de la educación, por el otro. Los parámetros de la igualdad democrática pueden aplicarse en ambas áreas porque en el espacio público y en las instituciones educativas los ciudadanos no solo

se encuentran como pares, sino en el caso ideal deberían obtener las mismas oportunidades independientemente de su origen y situación económica. En estos ámbitos se demuestra en qué condición se encuentra el centro político. En tiempos de grandes cambios políticos, que se miden fundamentalmente en función de desafíos de política europea, económica y global, se corre el peligro de perder de vista el *humus* de lo político, los campos de la acción directa de los ciudadanos y ciudadanas.

La política democrática no se agota en el comportamiento electoral de la ciudadanía, requiere de posibilidades de desarrollo y espacios de construcción. El cuidado de las instalaciones y los lugares públicos, un diseño amigable de las ciudades en crecimiento, el fomento de viviendas económicamente accesibles, lejos de ser un lujo persigue un objetivo igualitario. Se fomenta así una mayor participación, se facilita el encuentro entre ciudadanos y se crean las bases para la integración social. Un objetivo de una política democrática debe ser mantener el carácter abierto de la sociedad a través de la construcción del espacio público en el verdadero sentido de la palabra. Una sociedad política activa es el mejor sustrato para un centro político amplio y activo. Una advertencia son los fenómenos que ya comienzan a dominar otras sociedades occidentales, como son el aislamiento de las clases pudientes en barrios cerrados o la transformación de las zonas más relegadas en guetos. Son manifestaciones que desestabilizan la democracia.

Por otra parte, la política educativa, es decir, los esfuerzos por mejorar

las oportunidades educativas para todos, sigue siendo el resorte central para cultivar la cultura democrática. Si bien la educación es el medio a través del cual se obtiene una calificación profesional, no puede doblegarse solamente ante el dictado de una optimización de las oportunidades individuales en el mercado laboral. Otro cometido de la educación es naturalmente ejercitar las formas de vida democráticas, transmitir los valores que nos son caros, contribuir a la integración de los diferentes sectores sociales, agudizar nuestros sentidos para el pluralismo, la tolerancia y la cooperación. Estas tareas aumentan en una sociedad cada vez más multiétnica.

Una política educativa errática

Por eso, en algunos casos hasta resulta grotesco ver cómo una reforma educativa ideada por la burocracia sucede a la otra persiguiendo como único fin de que los estudiantes ingresen a la universidad aun antes de haber cumplido los 18 años, mientras la profesión docente continua desprestigiándose y perdiendo atractivo, a pesar de que los educadores y docentes hoy enfrentan una tarea mucho más ardua que apenas dos décadas atrás. Sin duda es de conocimiento general que la clave para un trabajo educativo y formador exitoso radica en un equipamiento razonable del personal y una mejor ecuación docente/alumno. Sin embargo, la veleidat de una política presionada por las necesidades de modernización, por un lado, y por supuestas exigencias

» La política democrática no se agota en el comportamiento electoral de la ciudadanía, requiere de posibilidades de desarrollo y espacios de construcción «

del mercado laboral, por el otro, permite suponer que se está muy lejos de comprender cuál es la verdadera tarea a cumplir.

Cincuenta años atrás, una de las grandes personalidades del liberalismo alemán, el sociólogo Ralf Dahrendorf, definió la educación como derecho cívico. Fue también él quien acuñó el concepto de *oportunidades de vida*. Garantizarlas, procurarlas a las personas, independientemente de su origen, igual acceso a los bienes públicos, a la educación y a la participación democrática, debe ser la principal preocupación de una política concebida para el centro. Es en el encuentro entre iguales donde se desarrolla la competencia solidaria del individuo. Es evidente que ello genera efectos positivos sostenidos para la conciencia democrática y el éxito profesional de los ciudadanos y ciudadanas. Estos objetivos podrán sonar banales, pero ante el cortoplacismo de la gestión política parece necesario recordar la importancia que tienen estas condiciones básicas para la forma de vida democrática como fuerza unificadora.

¿De vuelta al futuro?

La gran transformación,
la crisis de la democracia
y la amenaza del neopopulismo

—» SILVERIO ZEBRAL FILHO
Jefe de la Unidad de Innovación
Gubernamental y coordinador
académico de la Escuela de
Gobierno de la Organización de los
Estados Americanos (OEA). Profesor
adjunto en Graduate School of
Political Management de la George
Washington University, EUA.

Resumen

Este artículo aborda los efectos de un conjunto de transformaciones sociales que tuvieron lugar durante la segunda mitad del siglo xx que han afectado sobremedida la dinámica y la efectividad del experimento democrático moderno, y explora sus perspectivas de cara al siglo xxi. Empieza por caracterizar la *crisis* como resultado de un conjunto

de transformaciones de fondo —al que denomino *la gran transformación*— que han afectado los más variados aspectos de la vida social contemporánea en los últimos cincuenta años, cuyo legado fue el advenimiento de una sociedad comprimida, abierta, fragmentada, conectada y líquida. Identifica y describe las manifestaciones más comunes de estas transformaciones en el sistema político, en los límites a la acción gubernamental y en ejercicio del liderazgo público, con especial atención a los déficits de representatividad, funcionalidad, capacidad y legitimidad que afectan la democracia liberal representativa hoy día. Discute la brecha entre las demandas ciudadanas del nuevo siglo y las capacidades estatales del siglo pasado; la mezcla de desencanto y revuelta con la política (en especial, entre los jóvenes) y los desafíos para la (re)legitimización del poder político. Advierte del riesgo de captura de los gobiernos democráticamente electos por la tentación neopopulista (impulsada por la espectacularización de la política) como respuesta fácil —pero débil— a la superación de estas brechas y desafíos. Por fin, propone un camino alternativo: el retorno del experimento democrático a sus orígenes (*el ágora griega*), hacia una *democracia subsidiaria y abierta*, densificada y activada con base en lazos comunitarios de interés común entre múltiples grupos de identidad por medio de la transparencia, la participación y la colaboración entre el poder público y agentes privados.

Introducción

Al buscar la palabra *crisis* en Google, el más conocido buscador de contenidos de la web, el internauta podrá acceder a 503 millones de *hits*. Si hace el mismo ejercicio con la palabra *estabilidad*, llegará a solo 35 millones. Hay entradas para todos los gustos: la crisis de la deuda de los países en desarrollo, la crisis de los misiles en Cuba, la crisis del matrimonio moderno y la crisis ambiental; hasta una simpática y misteriosa metarreferencia: *la crisis de las crisis*.

Estamos en crisis. Vivimos en crisis. La crisis —este desvío de la normalidad que se suponía episódico y anecdótico— parece hacerse presente de manera permanente en la vida social contemporánea.¹

Lo que más llama atención es que tal sensación de incertidumbre y desasosiego se da en una época de abundancia material nunca antes vista en la historia de la empresa humana. Como apuntan Diamandis y Kotler (2014, p. 272) en su pirámide de la abundancia,² en el campo económico las proyecciones de las cantidades disponibles de alimentos, agua, abrigo, energía, conectividad, salud seguirán en la misma tendencia ascendente que han desplegado desde hace cincuenta años —mejor, a paso acelerado—; una vez potenciadas por los aumentos exponenciales de productividad y reducción de costos

-
- 1 Una búsqueda de la expresión *crisis permanente* en Google retorna más de 569.000 entradas.
 - 2 Inspirada en la conocida pirámide de jerarquía de las necesidades de Maslow.

previstos por la aplicación de las TIC a las más diversas áreas de la economía.

Semejante tendencia se puede observar en el campo de las libertades civiles y políticas a través de la evolución del *índice de libertad*, de la ONG Freedom House (1980-2010), o por medio de la evolución de la cobertura geográfica de las categorías *democracia plena* y *democracia imperfecta* del *índice de democracia* (ID),³ del semanario británico *The Economist* entre 2001 y 2010. El experimento reciente de la democracia en el mundo moderno, medido por el respeto a los derechos fundamentales —la libertad de expresión o la realización continua de elecciones frecuentes, libres y justas— en las distintas regiones del globo, se presenta como un rematado éxito, salvo en aquellos casos que constituyen las excepciones habituales.

Sin embargo, la percepción de permanente contingencia en el ámbito de la vida privada o pública se agrega a una profusión sin igual de ensayos literarios que decretan el fin de múltiples categorías analíticas alrededor de las cuales se ha organizado buena parte de la vida intelectual de los últimos tres siglos. El fin del empleo (Rifkin, 1995), el fin del Estado nación (Ohmae, 1995), el fin de lo normal (Galbraith, 2014), el fin de la historia (Fukuyama, 1992) o el

fin del poder (Naím, 2014): todas son narrativas elocuentes sobre elementos de un conjunto mucho más extenso de terminaciones o transformaciones abruptas de institutos sobre los que la vida moderna ha sentado su base y el experimento democrático moderno ha surgido y florecido. Como no podría dejar de ser, también en el campo de conocimiento la crisis ha cobrado su rol disruptivo y ha alcanzado el mundo de las ideas, sus definiciones y sentidos. La desorientación es, además de material, también epistemológica, ontológica y semántica. Y, por lo tanto, simbólica.

¿Como llegamos a esto? ¿Que significa para el experimento democrático moderno, de pasado glorioso y futuro incierto? ¿Hacia dónde vamos? ¿Cuál es el futuro posible y deseable para la democracia en el siglo XXI?

La gran transformación

Mucho se ha escrito a la largo de las últimas décadas sobre el estado de crisis permanente del mundo moderno, que resulta de un amplio conjunto de disrupciones tecnológicas, sociales y comportamentales, desde las más evidentes como la emergencia de internet, hasta las más sutiles como el surgimiento de nuevas identidades de género.

El análisis de algunas de estas disrupciones —cuyo conjunto suelo denominar *la gran transformación*— puede ofrecer explicaciones plausibles y expresiones concretas de sus efectos adversos sobre el marco institucional y cultural en que se funda la democracia

3 El ID se basa en los siguientes componentes: a) el pluralismo de los procesos electorales; b) el funcionamiento del gobierno; c) la participación política; d) la cultura política; y e) las libertades civiles. Según el ID, por ejemplo, Brasil es considerado una democracia imperfecta. Solo los 24 países mejor clasificados son considerados democracias plenas.

moderna tal como la conocemos hoy. Además, permite delinear algunos caminos hacia el futuro para una democracia reformada.

En el ámbito de la vida social y cultural, Harvey (1991) ofrece una *primera interpretación* sobre el estado permanente de crisis: el surgimiento, la escalada, la adopción masiva y la profundización de las herramientas de tecnologías de información y comunicación (TIC) a los mas variados campos de la vida cotidiana de más y más ciudadanos han generado una sensación permanente de brutal compresión del espacio-tiempo.

Sin embargo, en una sociedad donde de todo está más cerca y se hace más rápido, la presión sobre el mundo material y la competencia por sus recursos limitados —abundantes en términos absolutos pero escasos en términos relativos— es también mayor. En estas mismas latitudes se ve instalada la paradoja de la escasez en medio de la abundancia. En Chile, la oferta de cupos en escuelas de enseñanza superior nunca fue tan grande; sin embargo, las calles de Santiago suelen estar tomadas por estudiantes que no logran acceder o mantenerse en el sistema. En España, la diversificación económica y la especialización productiva impulsada por la adhesión al proyecto europeo han generado millones de puestos de trabajo al inicio de la década. Sin embargo, nunca fue tan difícil para un joven recién graduado encontrar su primer empleo. La amplia mayoría de las democracias modernas han establecido el sufragio universal como instituto fundamental de su sistema de repre-

«**Nunca, como ahora, ha sido tan difícil que el interés de la mayoría desorganizada y silenciosa de los individuos desfavorecidos resulte el hilo conductor de las decisiones públicas**»

sentación política. Pero nunca como ahora ha sido tan difícil que el interés de la mayoría desorganizada y silenciosa de los individuos desfavorecidos resulte el hilo conductor de las decisiones públicas. La *sociedad comprimida* impone un primer desafío a la reforma de los sistemas político y económico hoy vigentes: el desafío de la *responsividad en medio de la velocidad*. Lo lejano se hace más cerca; lo postergado se hace inmediato.

Los estudios del filósofo austriaco Karl Popper (1945, en especial) se ofrecen como base conceptual para una *segunda interpretación* de la crisis permanente. Si es cierto que el estado de crisis permanente puede derivarse de una inédita compresión del espacio-tiempo, el mundo posmoderno también se ve potenciado por el advenimiento de economías más abiertas e integradas, que ofrecen más libertad para la circulación de personas, conocimiento, bienes y servicios.

Una vez más, lo que suele percibirse como un avance positivo —y de hecho, muy frecuentemente es así—,

exige alguna matización. Quizás una *consecuencia no prevista* del acercamiento lento, gradual y continuo del mundo actual al ideal popperiano de la *gran sociedad abierta* sea la considerable reducción de la autonomía de los países para implementar políticas y programas públicos según sus propios objetivos, prioridades y metas de desarrollo económico y político. Es decir, cuanto más abiertos están a estos flujos transnacionales, tanto menor es su espacio de maniobra para diseñar e implementar dichas políticas. La política laboral y de protección social toma en cuenta los flujos migratorios de trabajadores no-escolarizados. La política industrial define sus prioridades en función de las potencialidades nacionales para capturar etapas de la cadena global de valor definidas en otras latitudes. Leyes e iniciativas de combate a la corrupción revelan conexiones de agentes públicos en el ámbito doméstico con redes del crimen organizado transnacional que están más allá de los límites jurisdiccionales del Estado. Proyectos de reforma radical de sistemas político-electorales encuentran limitaciones en compromisos asumidos en la esfera internacional.⁴ La *sociedad abierta* constituye un *segundo desafío* para la reforma de los sistemas políti-

cos hoy vigentes: el desafío de la *autonomía en medio de la libertad*. Ya nada es solamente local o global.

La crisis permanente también se alimenta de una tercera transformación de fondo —esta sí, de carácter más endógeno que exógeno— que ha alterado la conformación del tejido social característico de las sociedades modernas. Si el siglo xx fue el tiempo de la lucha de clases alrededor del control de los medios de producción y la regulación de la explotación de la fuerza laboral, el siglo xxi promete ser el siglo de la lucha por el reconocimiento de nuevas identidades y roles sociales a través del reconocimiento de sus derechos culturales, étnicos y de género. Como apunta Mafesoli (2004), ha llegado el *tiempo de las tribus*.

La modernización, la secularización y la urbanización, cada cual a su modo, han disminuido la conciencia de clase y apagado las fronteras sociales rígidamente demarcadas en función de la propiedad de los medios de producción. Nobles y aristócratas propietarios de tierra, capitalistas propietarios de emprendimientos industriales y la pequeña burguesía comercial, burócratas y tecnócratas del aparato estatal, operarios trabajadores de la industria y trabajadores rurales campesinos ya no son categorías referentes alrededor de las cuales se organiza la producción capitalista, se conforma el sistema de partidos políticos o se definen los beneficiarios meta de programas sociales. Para bien o para mal, las nuevas relaciones capital-trabajo, la profusión de nuevas ocupaciones y profesiones surgidas con la tercera re-

4 La literatura internacional ha adoptado el término *policy space* para referirse a este espacio de maniobra política que tiene el Gobierno para convencer y movilizar a los actores involucrados en un programa público. En cierta medida, guarda analogía con el término *fiscal space* que designa las disponibilidades fiscales corrientes que tiene un Estado para ampliar el gasto público.

volución industrial, el declive de la familia tradicional ha permitido a cada individuo pasar a jugar distintos roles sociales a la vez, haciendo obsoletas muchas de las rígidas dicotomías que han marcado el siglo pasado. Abundan empleados que mantienen sus propios negocios, funcionarios que son emprendedores adentro del servicio público, estudiantes que dan clase como monitores, asistentes o profesores adjuntos en otras instancias académicas, jóvenes que desempeñan roles de jefes de familia a la más tierna edad, ancianos que vuelven a los bancos escolares o que son amantes de deportes radicales. En la posmodernidad estamos invitados a vivir diversas vidas, aunque dispongamos de solo una.

Finalmente, además del fin de las clases sociales en su acepción marxista y de las nuevas posibilidades de que un mismo individuo pueda desempeñar distintos roles sociales a la vez, la contemporaneidad ha traído una transformación aún mayor: la emergencia de nuevas identidades en el ámbito de la vida pública y privada. Surgen a borbotones, a toda orden, en todos los campos, con signos privados y agendas públicas bien definidas: ambientalistas *verdes*, *punks* de periferia, *yuppies workaholics*, *clubers* notívagos, *hipsters* descolados, *skinheads* nacionalistas, activistas LGBT y todo un amplio mosaico de grupos de identidad (no más de interés, sino de identidad) que comparten, de modo permanente o contingente, un sentido de pertenencia que trasciende límites geográficos a la velocidad de las conexiones de banda ancha que potencian las redes sociales.

» En la posmodernidad estamos invitados a vivir diversas vidas, aunque dispongamos de solo una «

Resulta evidente que todo un abanico de organizaciones modernas responsables de la representación política, la coordinación económica, el diálogo social y el empoderamiento comunitario (por ejemplo, los partidos políticos de masas, los clubes empresariales, los sindicatos, los consejos escolares de padres e hijos) no pueden seguir en función de *clases productivas* o *grupos de interés* mientras sus propios componentes ya se asumen de manera distinta, afiliándose a otro abanico de identidades, según otro tipo de subjetividades, bajo otros vínculos de solidaridad. La *sociedad fragmentada* impone un tercer desafío para la reforma del sistema político hoy vigente: la *equidad en medio de la diversidad*. Ya no somos uno, somos varios.

Castells (2006 y 2012) ofrece la más detallada interpretación acerca de la más evidente transformación de fondo ocurrida en el pasaje del milenio. Las TIC potenciadas por la difusión de la banda ancha y por la vulgarización de los aparatos de comunicación móvil han propiciado la emergencia de una sociedad conectada: la *sociedad en red*.

Los impactos que trae la sociedad en red son innumerables y el detalle luce innecesario. Se acelera el ritmo de las actividades productivas por la

colaboración asíncrona, que permite la continuidad 24/7 de un proceso productivo o servicio por medio de su distribución en etapas o jornadas laborales en distintas localidades del globo aprovechando los distintas zonas horarias. La movilización social en contra de una decisión del poder político se ve facilitada, así como la coordinación de acciones de atención a las víctimas de un desastre natural. La sociedad en red rompe las barreras geográficas que nos impone el mundo físico en términos de distancias y costos de transporte. Nos acerca lo que está lejos, sin tener que traerlo hasta nosotros. Nos aleja de lo que nos es cercano, permitiendo formar identidad, elegir afinidades y construir fidelidades más allá de las fronteras del vecindario inmediato.

Lo que suele pasar desapercibido es que el efecto multiplicador de la sociedad conectada potencia sobremanera las demás transformaciones mencionadas. La sociedad en red crea la infraestructura para que la compresión del espacio-tiempo incida sobre la vida de la gente común; viabiliza la apertura de las fronteras nacionales a los flujos transnacionales o —sencillamente— las sobrepasa; y permite la conexión y desconexión en tiempo real de individuos y movimientos sociales con agendas similares dispersos alrededor del globo o inmersos en las redes sociales.

Nuevamente, las organizaciones modernas que hemos creado —con mandatos y jurisdicción bien definidos— ya no pueden dar cuenta de regular, competir o combatir la extra-territorialidad característica de orga-

nizaciones nacidas durante la segunda mitad del siglo pasado: las empresas multinacionales, las ONG globales y las oscuras conexiones en red del crimen organizado internacional. La *sociedad conectada* impone un cuarto desafío profundo a la reforma del sistema político y económico hoy vigente: el de la *regulación y la toma de decisión en medio de la complejidad*.

Finalmente, vivimos en un tiempo de sociedades líquidas —o, como prefiere Bauman (2000), una *modernidad líquida*. Un tiempo donde —como toma nota Berman (1982) citando a Karl Marx en su *Crítica a la economía política*— «todo lo que es sólido se deshace en el aire». Un tiempo en el que, *de tiempo en tiempo*, cambiamos todo lo que nos ha definido hasta entonces: casa, empleo, patria, religión, partido político, *hobbies*, cara, y hasta de género. Vivimos intensa y inadvertidamente la paradoja contemporánea: la crisis permanente es, sobre todo, una crisis de la permanencia. La *sociedad líquida* impone un quinto y definitivo desafío a la reforma del sistema político hoy vigente: el de la *consistencia en medio de la contingencia*. Nada está hecho para durar.

Efectos de la gran transformación sobre el sistema político

Pese a los enormes cambios engendrados por estas transformaciones de fondo sobre todos los campos de la vida social, la *gran transformación* afecta de modo más sustancial, directo y permanente al sistema político, imponiendo

un estado de crisis a la gobernabilidad democrática, al liderazgo público y a la tarea de gobernar.

1. *La crisis de democracia*

El primer paso para vislumbrar el futuro de la democracia es tener en cuenta que la democracia del siglo xx hace mucho que dejó de existir. La democracia moderna en su acepción procedimental mínima —la formación de la representación política por medio de sufragio masivo de *un hombre, un voto*, según la regla de la mayoría— es un imposible en sociedades complejas.

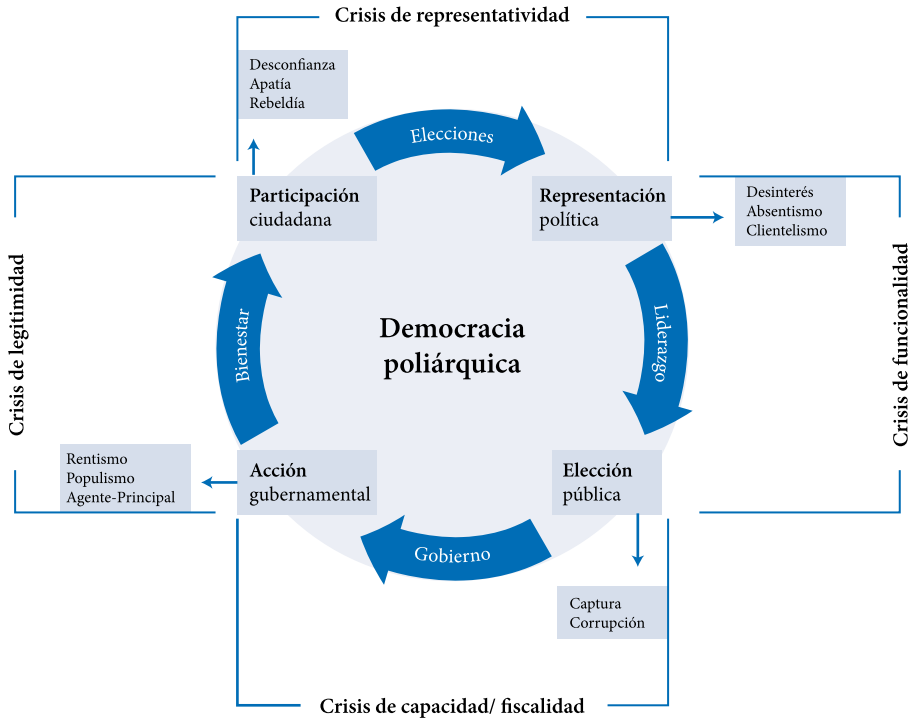
Como enseña Dahl (1972), vivimos en *poliarquía* —o, mejor dicho, en una *democracia poliárquica*—, donde la regla de la mayoría sigue vigente como criterio definidor del conflicto de interés alrededor de una decisión colectiva, pero el sufragio universal ya no es el principio definidor del quórum legítimo de estas decisiones. En poliárquía no votamos por todo, todo el tiempo. Ni todos los ciudadanos son llamados a pronunciarse sobre decisiones públicas complejas o parroquiales como, por ejemplo, la gestión de residuos tóxicos generados por una usina nuclear, el mensaje más efectivo para la próxima campaña de combate a la adicción a las drogas o la frecuencia con que el poder municipal debe recoger la basura en la plaza central del barrio. Ni todos tienen interés en tener voz y voto en toda y cada elección pública. Tampoco todos revelan el mismo nivel de interés o tienen la misma posibilidad de influir, ni todos están capacitados para hacerlo de manera informada.

En una sociedad más fragmentada, la democracia poliárquica se ve reforzada. Los ciudadanos se organizan según grupos de interés (cada vez menos) o de identidad (cada vez más) y participan de la vida pública de modo discontinuo, según sus vinculaciones temporarias a grupos contingentes, incentivados por el contexto y por el ejemplo de sus pares. Eligen representantes políticos que se presentan como defensores de sus agendas particularistas, a quienes transfirieren mandatos cada vez más vinculantes. Presionan al poder público para que la acción gubernamental diseñada por tecnócratas especializados e implementada por burócratas sobrecargados tenga en cuenta las especificidades de sus comunidades. Por fin, demandan que la entrega de los servicios públicos por los *agentes de campo*⁵ cuente también con la participación de organizaciones comunitarias.

En una sociedad más interconectada —y, por lo tanto, más compleja— la diversificación productiva y la especialización funcional llevan a una tecnificación de las decisiones públicas del otro lado del balcón. Antes asentada en la construcción de mínimos consensos de largo plazo, la tarea básica de dar buen gobierno pasa a ser la de solucionar problemas complejos, con acciones urgentes y de corto plazo —que, además, requieren conocimiento técnico y experiencia previa para que sean efectivas—.

5 Traducción libre de término original en inglés *street-level bureaucracy*. Para una definición más precisa véase Lipsky (2010, cap. 1).

Figura 1. La democracia moderna en *crisis permanente*: la (in)governabilidad



Fuente: Elaboración propia del autor.

Cuando se combina con el nuevo tejido social —y en buena parte es impulsada por este—, la *democracia poliárquica* pone a los elementos constitutivos de la democracia de masas de la era moderna en una dinámica de múltiples crisis interconectadas y acumulativas. De manera esquemática y simplificada, la figura 1 busca ilustrar esta situación.

Tomemos, por ejemplo, la participación ciudadana en nuestros días, especialmente en las Américas. La evidencia empírica en la región apunta hacia un creciente déficit de participa-

ción popular en los procesos electorales, medido por la elevación discreta, gradual y constante del ausentismo. Algunas interpretaciones afiliadas a una perspectiva de largo plazo atribuyen dicho déficit al declive de la acción humana en la esfera pública (Sennett, 1992), a los cambios en la dinámica de movilización de las masas (Tarde, 1901; Ortega y Gasset, 1926; Eco, 1982) o al debilitamiento de los lazos comunitarios (Putnam, 2000). Otras interpretaciones más pedestres transitan entre la desconfianza hacia los políticos, la apatía hacia una política cada día más

autorreferencial, una actitud cada vez más irónica hacia la política como espectáculo y la creciente rebeldía ciudadana ante los privilegios injustificados y las malas conductas recurrentes de los líderes políticos y de los agentes públicos.

Apatía y rebeldía suenan como sentimientos encontrados, pero esta es solo una más de las aparentes contradicciones que habitan el núcleo constitutivo de la democracia poliárquica. Son manifestaciones típicas en sociedades comprimidas (donde la prisa y la inseguridad de la vida metropolitana desincentivan el uso y la ocupación cotidiana del espacio público), abiertas (donde lo político disfruta de menos autonomía para atender expectativas infladas), fragmentadas (donde la identificación política y las afiliaciones partidarias son contingentes) y líquidas (donde los movimientos socioculturales se dan en olas irregulares, cuyas demandas y liderazgos no están hechos para perdurar).

Para subsanar parte de la apatía y la rebeldía que resultan en un ausentismo electoral creciente o las cada vez más frecuentes protestas callejeras, el mundo político en crisis ha apelado, como regla, al asistencialismo y al clientelismo como expedientes garantes de su propia supervivencia. En otros tiempos, estas eran estratagemas útiles para suplicar el apoyo ciudadano a los líderes políticos electos y mitigar la *crisis de representatividad* que subyace a las democracias representativas —en especial, las que adoptan un sistema de representación preponderantemente mayoritario—. Sin embargo, en la me-

didada en que la motivación central del voto deja de ser material (con base en el interés) y pasa a ser simbólica (con base en la identidad), estos expedientes van perdiendo efectividad y disminuyen sus dividendos electorales. En sociedades más fragmentadas, las múltiples identidades son más difíciles de precisar y reconocer. En sociedades más abiertas, que van avanzando hacia la abundancia material, la captura de los intereses por la vía de la asistencia o de la clientela se va haciendo más onerosa.

La crisis de representatividad es, sobre todo, la crisis del vehículo más tradicional de agregación de preferencias y formación de la representación política: el partido político. Los partidos políticos de masas que se formaron a partir del inicio del siglo XX con la adopción del sufragio universal por la gran mayoría de los sistemas políticos —sean estos democracias, anocracias o autocracias— ya no son funcionales para acoger e interpretar la voluntad popular y traducirla en representación política. Organizados para agregar preferencias fundadas en intereses económicos, canalizar demandas materiales y ofrecer espacios de representación sobre la base de clases sociales inmutables y bien definidas, los partidos *de los empresarios, de los trabajadores, de los ruralistas* o *de los religiosos* ya no cuadran en el mundo de ambientalistas, *punks*, lésbicas, defensores de la prensa libre y un sinnúmero de activistas sociales de todos los matices. En la contemporaneidad, la apertura y la conectividad alimentan la fragmentación y permiten la exploración de

roles sociales múltiples y simultáneos por un mismo individuo. Cuando las identidades se multiplican y las preferencias pasan a ser transitorias, la identificación partidaria se reduce y la representación política pierde fuerza y significado. La conformación de la *demanda política* (es decir, el nuevo elector contemporáneo, sus valores, preferencia, conducta y agendas) ya no se reconoce en la *oferta política* (los partidos políticos de masas y sus candidatos de perfil generalista).

Como apunta Offè (2007), por el lado de la oferta política, el monopolio de acceso al poder arrogado por los partidos políticos en la democracia moderna ha llevado a su excesiva burocratización y jerarquización. Los resultados son conocidos: un alejamiento progresivo de la cúpula directiva respecto de sus bases sociales, el enfrascamiento cotidiano en la administración de la maquinaria político-electoral y la elevación de la conflictividad en razón de la creciente lucha por su control.

Alternativas temáticamente especializadas y técnicamente más capaces para canalizar demandas ciudadanas específicas y dispersas hacia los espacios de toma de decisiones públicas, el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales en los años setenta y ochenta fueron una alerta temprana de la crisis que en aquel entonces se avecinaba. La gradual desaparición de las agremiaciones políticas tradicionales, la súbita emergencia y posterior licuefacción de grupos de abanderados sin cohesión ideológica o convergencia programática para los próximos

comicios y la multitud de candidatos independientes que se postularon en repetidas elecciones en diversos países de América Latina y Asia en los años noventa fueron el síntoma más evidente de esta disfuncionalidad. El surgimiento de la *democracia callejera* y la emergencia de los llamados *movimientos sociales desorganizados* (sin liderazgo definido y movilizados a través de las redes sociales) en los años recientes constituyen el capítulo definitivo de la obsolescencia lenta, gradual y segura de los partidos políticos tal como los conocemos.

El sistema político también enfrenta una *crisis de funcionalidad* en su rol de traducir la representación política (que, como hemos visto, carece de legitimidad de origen) en elección pública eficiente (que demanda autonomía decisoria y ausencia de captura por agentes privados).

En poliarquía (Dahl, 1972), los resultados de las políticas públicas suelen ser capturados por minorías sociales que se transforman en mayorías políticas en la medida en que logran movilizar su aparato institucional para influir sobre disputas en torno a decisiones ante las cuales tienen alto grado de interés —aunque sean parroquiales y particularistas—. En estos casos, los grupos de interés suelen adoptar narrativas que enfatizan su pretendido rol de agentes de la *voluntad popular*, del *bien común* o del *interés nacional* empeñados en *asegurar beneficios concretos en favor de una colectividad más amplia*, mientras esconden los costos difusos de la decisión pública capturada para la colectividad en el largo

plazo. Se privatizan en el presente para los miembros del grupo los beneficios concretos de corto plazo y se socializan con los excluidos y con las generaciones futuras los costos inciertos de largo plazo.

Sin embargo, estas son también movilizaciones *líquidas* —que se activan y se desactivan de acuerdo con la urgencia, relevancia, interés y capacidad de influencia que son capaces de construir alrededor de la disputa—. Ocurre que, como escribió Baudrillard (2008), de manera general, las mayorías políticas que se forman en cada elección pública en el mundo simbólico no se corresponden con las mayorías sociales en el mundo real. Minorías sociales se *hacen* mayorías políticas ruidosas mientras las mayorías sociales silenciosas, legítimamente desinteresadas, son transformadas en minorías políticas a efectos de la elección pública específica en cuestión. La dinámica característica del juego político pasa a operarse por capturas múltiples —legítimas o no, no viene al caso— de las múltiples decisiones públicas por múltiples intereses particulares de turno, y no por la consolidación del interés colectivo por medio del ejercicio reiterado de la democracia.

Los problemas de captura de la elección pública suelen resistir a la creatividad de pensadores y operadores políticos dedicados a la (re)ingeniería institucional en todas las latitudes. La experiencia internacional en materia de reforma de instituciones políticas es tremendamente diversa y sus resultados son heterogéneos y decepcionantes (Andrews, 2004). Repetidas

veces, North (1990) y Olstrom (1990) han demostrado que la evolución institucional es un proceso lento y gradual —como el proceso de selección natural—, donde los cambios introducidos por el ingenio humano suelen producir pocos experimentos exitosos y muchas consecuencias no queridas. Además, muchos otros institucionalistas reputados han dado cuenta de la influencia de factores extrainstitucionales (por ejemplo, la historia, la cultura, la religión, la violencia) sobre el desempeño de las instituciones políticas.

Sin embargo, en el caso de América Latina buena parte de la disfuncionalidad de los sistemas políticos en la región se alimenta de un diseño institucional algo raro: la cohabitación de la regla mayoritaria para la ocupación de los cargos electivos en el Poder Ejecutivo y la regla proporcional en la formación de la representación legislativa.

La larga mayoría de los sistemas político-electorales de la región están conformados por una rara combinación de presidentes, gobernadores y alcaldes directamente elegidos de forma mayoritaria (al modo del presidencialismo americano) y legislaturas multipartidistas indisolubles formadas por medio del voto proporcional (al modo de los sistemas parlamentaristas europeos). Abranches (1988) ha bautizado este armamento institucional como *presidencialismo de coalición*. Se trata de un híbrido que suele producir gobiernos débiles, en razón del constante bloqueo de la agenda legislativa de interés del Ejecutivo por la ausencia de mayorías parlamentarias permanentes o la elevación del costo

político de la formación de mayorías transitorias y contingentes. Los resultados son conocidos: asignación de posiciones en el aparato estatal por el poder político de turno, captura de las decisiones públicas por grupos de interés afiliados a agrupaciones políticas y, en muchos casos, actos de corrupción practicados en nombre de la gobernabilidad.

Innumerables proyectos de reforma de las reglas electorales, del sistema de partidos y del proceso legislativo han fracasado por tomar como estrategia reparadora la profundización de modelos y categorías del pasado, mientras el contexto se veía completamente alterado por el futuro que llegaba. Acomodados a las reglas vigentes, los líderes políticos se han negado a pensar nuevos vehículos de representación más adecuados a la fragmentación social. De igual manera, profesionales y operadores de la política han evitado experimentar ritos legislativos alternativos que inhiban vetos, bloqueos y capturas de las elecciones públicas, de modo de restaurar la funcionalidad de los sistemas sin afectar el sistema de pesos y contrapesos que preserva la separación entre los poderes republicanos. Inmersos en discusiones académicas autorreferenciales que difícilmente trascienden las fronteras disciplinarias y las cátedras universitarias, los pensadores de la política tampoco han propuesto experimentos institucionales verdaderamente innovadores capaces de habilitar el ejercicio de una *nueva política*, hoy inmersa en un tejido social radicalmente distinto.

2. La crisis del liderazgo público

La *crisis de funcionalidad* de las democracias modernas es también una *crisis del liderazgo público* tradicional.

Como señala Bauman (2000), al contrario de lo que supone el sentido común, la sociedad líquida ha magnificado la importancia y el rol protagónico del liderazgo en la política. Desde el final de la segunda guerra mundial, los sistemas políticos nacionales y las instituciones de gobernanza global han avanzado sobremanera en la consolidación de mecanismos de diálogo y decisión colectiva concertada, preservación de la soberanía de los países periféricos y protección de los derechos de las minorías, entre otras esferas. Según este autor, a las puertas del siglo XXI el desafío fundamental del mundo político ya no es la conformación de reglas de convivencia estables, percibidas como justas y suficientemente eficientes para delimitar lo que vale y lo que no vale en el juego político. El desafío político del nuevo siglo es la imposibilidad del ejercicio efectivo del poder:

En el pasado, la pregunta central parecía ser «¿qué hay que hacer?». Sin embargo, hoy la pregunta fundamental es «¿quién puede hacerlo?». Es una pregunta ya no sobre mecanismos de construcción de consensos mínimos para llegar a una decisión colectiva, sino sobre instrumentos de acción colectiva. Las viejas herramientas de acción ya no funcionan de modo apropiado y, al mismo tiempo, las nuevas formas de acción colectiva que se requieren

aún no fueron inventadas o las que van emergiendo de modo experimental no fueron aún testeadas en la práctica. [...] Esta no es una crisis de la política (sobre decidir lo que hacer), es de poder (sobre tener la capacidad de hacer lo que se ha decidido). Bauman (2000)

No hay lugar a duda de que en sociedades comprimidas, abiertas, fragmentadas y conectadas la brecha entre decisión y acción tiende a ensancharse. La compresión del espacio-tiempo genera la expectativa de que las decisiones se vean traducidas en acciones casi de modo inmediato. Incluso cuando estas son graduales y selectivas, la apertura de los Estados a la participación en la comunidad de las naciones implica, en muchos casos, compromisos en la esfera internacional que reducen las alternativas de curso de acción aceptables asociados a decisiones políticas anteriores. La fragmentación social complica la identificación de un líder único a quien se pueda confiar la articulación de un mínimo común denominador de intereses entre todos los segmentos, tendencias, grupos de interés e identidad. En sociedades hiperconectadas el liderazgo político está sujeto a rendir cuentas frecuente y permanentemente a reiterados e instantáneos cuestionamientos. Ascendido por la cultura moderna al olimpo, el líder político carismático, sabio e inalcanzable se devuelve a la plaza de los hombres pedestre, falible, contestable y al servicio de sus pares.

Como apunta Naím (2014), el poder que se ve carente de la autoridad carismática y pendiente de constante

» El desafío político del nuevo siglo es la imposibilidad del ejercicio efectivo del poder «

(re)legitimación desde un tejido social menos homogéneo, más desinteresado y menos dependiente, está obligado a *convencer antes de hacer*. Para (re)legitimarse, este poder enfrenta su encrucijada: i) busca construir una agenda consensual mínima con base en el más mínimo de los mínimos comunes denominadores como único curso de acción democrático posible —y, en consecuencia, abdica de una agenda de grandes transformaciones—; o ii) pone en práctica un variado mosaico de microacciones de clientela que atienden o vinculan pequeñas parcelas de la población —y, en consecuencia, naturaliza la captura como el *nuevo normal* de la democracia poliárquica—. Para bien o para mal, de este *nuevo* poder se espera mucho, pero puede poco o casi nada.

En el mundo simbólico, esta desilusión con la potencia transformadora del poder político en la posmodernidad implica la adopción de una nueva narrativa y de un nuevo posicionamiento de los candidatos a ejercerlo. Use la banda presidencial o una camiseta, tenga a la mano una pluma o una pancarta, esté sentado en el palacio o parado en la tarima de la plaza pública, el *líder carismático* que otrora fue capaz de animar multitudes a crear y

comunicar la visión de un futuro compartido va dando lugar al *líder gerente*, un solucionador de problemas complejos, capaz de gestionar de modo eficiente las demandas del presente orientado por una planilla de cálculo y una encuesta de opinión.

Cuando el lugar es la plaza o la red, nadie mejor que Castells (2012) para caracterizar con precisión esta transición:

[...] Esta es una concepción vieja del poder, la de que sin vanguardias, líderes y programas, la política no es eficaz. Las redes de movimientos sociales características de nuestro tiempo rechazan tales fórmulas, ya que, según ellos, se reproduce el mismo modelo antidemocrático de representación —sea de izquierda o de derecha—. No son movimientos para defender un programa, sino para cambiar la sociedad y la política. Su diseño está siempre en desarrollo, porque para ellos el «proceso» (es decir, la deliberación democrática y global en la red y en la calle) es el «producto». Los movimientos existen en el espacio público del ciberespacio y en el espacio público urbano. Cuando la represión es fuerte buscan refugiarse en la red y luego vuelven a surgir en nuevas formas. Son «rizomáticos». Quienes los entienden menos son los intelectuales de izquierda, que siempre soñaron con la producción de un programa para las masas sin conciencia. Sin embargo, ya ha pasado ese tiempo. La conciencia es colectiva y coevoluciona en la red.

Lo que escapa a Castells, todavía, es que este liderazgo líquido que emerge desde las redes a las calles (líquido como la modernidad de Bauman), su agenda fragmentada («no defienden un programa, no pretenden un producto») y el enorme déficit de legitimidad («representan a todos y a nadie») están llamados a dialogar con el liderazgo político tradicional incrustado en los palacios y Parlamentos —dueño de mandatos, agenda, responsabilidades yalzada de decisión bien definidos—. ¿Como establecer el diálogo fructífero entre el poder rizomático (autodenominado *democrático* y tachado de *inconsecuente*) y el poder real (autodenominado *legítimo* y tachado de *aristocrático*)? Que hacer si la calle no ofrece el mandato, la agenda y la responsabilización necesarios para la celebración de compromisos que se pretendan duraderos en torno de la transformación del sistema político?

Finalmente, la crisis del liderazgo público se alimenta de la crisis de efectividad de la comunicación política en los tiempos modernos —que ha experimentado una impresionante transición en materia de medios, mensajes y mensajeros desde los multitudinarios comicios en plaza pública hasta la conversación cotidiana a través de las redes sociales.

En sociedades abiertas, hiperconectadas, fragmentadas, la atención ciudadana a lo que ocurre en la vida pública también se hace líquida. Gergen (1998) enseña que el ejercicio efectivo del liderazgo político en los tiempos actuales implica hacer comunicación política para ciudadanos apá-

ticos e inmersos en sociedades urbanas sobrecomunicadas por imágenes y palabras. Llamarles la atención —conectarse, para después comunicar y convencer— requiere muchas veces de expedientes poco ortodoxos. En este nuevo mundo, la *política del espectáculo* no es solo opción. Suele ser una imposición del contexto, un subproducto indeseable de las transformaciones de fondo que afectan al sistema político en el cambio de milenio.

3. La crisis de los gobiernos

La *crisis de capacidad* y fiscalidad de los gobiernos es otra manifestación del estado de crisis permanente que abarca al mundo político. En sociedades comprimidas, abiertas, fragmentadas, conectadas y líquidas, el desafío de entregar bienes y servicios públicos en cantidad, calidad, frecuencia y especificidad adecuada es una tarea de alta complejidad. El problema de la acción gubernamental en este contexto es triple: i) la escala y urgencia de las demandas ciudadanas en sociedades abiertas y conectadas; ii) la complejidad de precisar problemas e identificar beneficiarios en sociedades líquidas; y iii) la dispersión de las redes y estandarización de los métodos de entrega de servicios públicos en sociedades fragmentadas.

Cuando estas disfunciones constitutivas de la acción gubernamental se suman a la complejidad de gestión de las políticas públicas que nace de la apertura, la interconexión, la fragmentación, la compresión y la liquidez de las sociedades contemporáneas, el repertorio de habilidades directivas de

los líderes del servicio público y las capacidades funcionales de la tecnocracia de los gobiernos de América Latina revela su patente de insuficiencia.

Aunque un diagnóstico preciso de esta brecha está más allá del propósito de este artículo, la figura 2 ayuda a darnos cuenta de las múltiples transiciones sobre las cuales se fundamenta la incapacidad de los sistemas democráticos actuales de traducir la voluntad popular en representación política, elecciones públicas y acciones gubernamentales efectivas.

Además, el desafío de la acción gubernamental en sociedades fragmentadas es —también y sobre todo— un desafío de gobernanza colaborativa, para lo cual las antiguas estructuras jerárquicas de comando ya no sirven.

Como apunta Bevir (2013), el proceso de gobernar ya no supone necesariamente una organización con base en una jerarquía vertical de actores. Actores organizados en estructuras más horizontales competitivas (con el *mercado*) o cooperativas (como las *redes*) pueden producir coordinación y tomar decisiones colectivas que vinculen a todos o a una parte de sus miembros.

En este sentido, en la contemporaneidad los modelos de gobernanza de políticas públicas o de gestión de los conflictos de interés alrededor de estas políticas públicas pueden tomar la forma de jerarquías, de mercados o de redes —o aun una forma combinada o híbrida intermedia entre estos tres cánones—. Pero en América Latina estas formas canónicas preservan su purismo y parecen apartadas, cada cual en su nicho de confort.

Figura 2. Un nuevo modelo operativo para la acción gubernamental en democracia

La gran transformación	Desafíos políticos
Sociedad comprimida	Urgencia y sobrecarga de decisiones públicas Efectos cascada de errores e insuficiencias
Sociedad abierta	Escala de las demandas ciudadanas Jurisdicción incierta y <i>enforcement</i> débil Regulación y gobernanza multinivel
Sociedad fragmentada	Identificación de beneficiarios Focalización de políticas públicas Legitimidad de la representación política Equidad en la participación política
Sociedad conectada	Interpretación de los hechos y evidencias Polarización del diálogo político Contestabilidad y autonomía decisoria de los gobiernos Rendición de cuentas permanente

Fuente: Elaboración propia del autor

La vida pública sigue gobernada por jerarquías que transmiten órdenes por cumplir, con base en su autoridad formal. Por otro lado, la vida privada sigue cada vez más (des)governada por híbridos, con prevalencia de estructuras de mercados con base en la competencia y de redes horizontales que funcionan con base en la cooperación y la colaboración.

Finalmente, la crisis de capacidades se transmuta en crisis de fiscalidad cuando el déficit de habilidades directivas y capacidades funcionales de la tecnocracia weberiana se encuentra con la generosidad irresponsable del asistencialismo y del clientelismo. La teoría política suele denominar el producto más común de este encuentro como *neopopulismo*.

La amenaza del neopopulismo

Es cierto que buena parte del recrudecimiento del populismo en América Latina en la primera década del siglo puede ser atribuido a la llegada al poder político de mayorías sociales cuyos representantes —aunque *democráticamente electos*— han demostrado poco aprecio por los valores de la democracia liberal moderna —llamada *aristocrática o burguesa*.

Sin embargo, la creciente adopción del discurso y práctica populistas por grupos políticos tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político evidencia que el neopopulismo es más que un mecanismo de polarización de la competencia electoral.

Esta ideología política emergente y flexible se presenta como una alternativa democrática con raíces popu-

lares a la creciente oligarquización de la democracia liberal y representativa. El neopopulismo sería, finalmente, la llegada del *pueblo* al poder, ejercido según la voluntad de esta mayoría difusa y amorfa que se define por su contrario: aquellos que no son miembros de una elite socioeconómica-cultural globalizada, con la que el *pueblo* no comparte identidad, valores, hábitos, gustos o caminos de vida.

Sin embargo, cabe preguntar: ¿por qué, en buena parte de los casos, estos regímenes siguen electoralmente legitimados por mayorías silenciosas mientras minorías ruidosas denuncian sus riesgos para la vida democrática, la que, a su vez, sigue prestigiada, al menos en el campo de las ideas, en las encuestas de opinión que se realizan en el continente? En resumen, ¿por qué incluso luego de los resonantes fracasos en los años setenta y ochenta, el neopopulismo sigue vivo y pungente en varios países de América Latina?



« El populismo presenta una autonarrativa de profundización y redención del ideal democrático, nunca de su eliminación o superación »

Ninguna respuesta a esta pregunta podrá ofrecer pistas útiles para desmontar el experimento neopopulista en nuestra región si no se tiene presente un doble hecho: i) las *fortalezas* del populismo encuentran una oportunidad de éxito y propagación sin igual en el tejido social actual; y ii) deliberadamente, el populismo presenta una autonarrativa de profundización y redención del ideal democrático, nunca de su eliminación o superación.

En este sentido, el neopopulismo no sería mera una amenaza exógena al sistema democrático. Al revés, representaría la *democracia verdadera*, una expresión endógena nacida desde las disfuncionalidades que el experimento democrático moderno ha acumulado en razón de la *gran transformación*.

El neopopulismo es la respuesta fácil a la crisis de la democracia moderna en su dimensión simbólica. Potente y urgente como la sociedad comprimida. Pretendidamente generosa e incluyente como la sociedad abierta. Pretendidamente múltiple como la sociedad fragmentada. Un experimento que trasciende jurisdicciones y no encuentra límites en la ley, como la sociedad hiperconectada. Cortoplacista a

propósito, así como la sociedad líquida que lo acoge.

El neopopulismo se presenta como un simulacro de alternativa viable a la democracia moderna en su dimensión material. Oblitera la crisis de legitimidad multiplicando mecanismos de democracia directa y jimiqueando elecciones libres, frecuentes y justas. Adopta el mimetismo isomorfo de las instituciones políticas de democracias consolidadas (por ejemplo, los partidos políticos, el rito legislativo y la separación de poderes) para hacer parecer legítimo su compromiso con el pluralismo democrático y con los principios republicanos. Supera la crisis de funcionalidad, naturalizando y acogiendo la captura como fenómeno político legítimo, aseverando que las decisiones y los recursos materiales movilizados por el Estado deben estar al servicio exclusivo de las mayorías políticas —aunque sea en detrimento de los derechos de las minorías salvaguardados por la ley—. Transforma la crisis del liderazgo político en redención, por medio de la concentración del poder de decisión y agencia alrededor de líder providencial carismático y singular. Hace uso de la espectacularización como expediente mediático patrón para compensar el déficit de atención ciudadana hacia la política. Ignora la crisis fiscal del Estado y distribuye generosidades aquí y allá, como si viviéramos en un presente permanente.

Finalmente, buscando legitimarse en el mercado de las ideas políticas, los gobiernos populistas se presentan como gobiernos *populares*. Su *mayo-*

ritarianismo es la expresión de la verdadera democracia, espejada en los ejemplos históricos de pretendidos casos de éxito económico y estabilidad política de las democracias iliberales del sudeste asiático o del autoritarismo competitivo en el continente africano, que contraponen a las democracias liberales y aristocráticas fallidas de Europa y Estados Unidos. Así, evitan la desconfianza ciudadana que mina la legitimidad de origen de los gobiernos fiscalmente responsables, porque pretendidamente son —al fin y al cabo— la democracia que entrega a todos, todo y siempre.

Que no haya margen para equívocas: aceptar el experimento neopopulista no es resignarse a una forma alternativa de gobernanza democrática menos ambiciosa desde el punto de vista institucional o, por otro lado, más adecuada a la conformación más intrincada y heterogénea del tejido social en el siglo XXI. No es dar paso a una democracia más directa, menos intermediada, libre de las inconveniencias del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes republicanos y problemas de agencia entre entes federados que complican y atrasan tanto las decisiones cuanto las acciones urgentes de la democracia. Es rendirse, sin deliberaciones, a un experimento incierto y dudoso que hace de la democracia nada más que un vehículo para otros propósitos, un bus lleno de invitados ajenos a su tradición. Es rendirse al imponderable, al indeseable.

El neopopulismo es el lobo autoritario disfrazado de cordero democrático.

Conclusiones

¿Que hacer? ¿Como conciliar las transformaciones de fondo que tuvieron lugar en los últimos dos cuartos del siglo pasado y la democracia moderna centenaria que hemos construido sin rendirnos ante aventuras iliberales travestidas de *populares*? ¿Cómo revertir o aminorar los efectos adversos de la crisis permanente sobre la economía, sobre la política, sobre los gobiernos y sobre el liderazgo público de manera armónica, experimental e innovadora a la vez? ¿Como podemos reformar la democracia tal cual la conocemos hoy y crear su futuro posible de manera que los demócratas del futuro puedan reconocer en la criatura los valores y compromisos centenarios de sus creadores? ¿Seremos capaces de explorar nuevos caminos sin despegarnos del hilo que conecta el origen al destino y que nos sirve de guía para salvarnos de los atajos inciertos?

Por muchos años, el avance de la modernización, de la urbanización y de la masificación animaron lo que Berman (1982) ha caracterizado como el proyecto moderno: el decidido declive de la esfera pública, la centralización de las decisiones, la estandarización de la oferta de bienes y servicios, la prisa metropolitana, las crisis cíclicas que de tan repetidas se hacen permanentes. La modernidad ha demandado demasiado a su democracia —esta pobre señora bicentenaria— rogándole cosas que nada tienen que ver con la prevalencia de la voluntad de la mayoría y con la protección de los derechos de las minorías. Descontentos, exasperados y

algo perdidos con esta «viuda emba-razada», tratamos de buscarle sentido adjetivándola: democracia liberal, democracia electoral, democracia procedimental, democracia representativa, democracia callejera, democracia integral, entre tantos apellidos de semántica imprecisa.

Como hemos discutido, el proyecto de la democracia liberal representativa y sus elevados costos de transacción en la gestión del poder político se ve en estado de crisis material y simbólica. Sin embargo, tenemos también presente que no debemos —de ningún modo o razón— reemplazarlo por el mayoritarismo potenciado de democracia iliberal callejera, que, en definitiva, tiene poco de democracia y nada de libertad. ¿Qué hacer?

Hay una alternativa: la *democracia subsidiaria*. La adopción radical de la devolución subsidiaria como principio organizativo de la distribución del poder político, de la asignación de los recursos económicos y —por extensión— de organización de la estructura administrativa del aparato estatal. La (re)habilitación de las comunidades locales como entes protagónicos de lo público. La democracia de «patas arriba».

La democracia de «patas arriba» reconoce que la respuesta a la crisis permanente no se va a dar por vía del (re)diseño institucional —el *hardware* del sistema político—. La democracia subsidiaria entiende que el camino es reescribir el *software*: restablecer los lazos de confianza comunitarios, densificar nuestras comunidades y movilizarlas convocándolas a tareas colectivas

verdaderamente relevantes para la vida común. Es reivindicar lo público al nivel local, retornando las decisiones hoy tomadas en oficinas frías de las metrópolis urbanas hacia las organizaciones intermedias y juntas de vecinos que se ubican en las diversas esquinas del mundo. Es creer en el buen sentido y la responsabilidad solidaria de la gente común y corriente, retornándoles el comando del destino de sus propias vidas. En la democracia subsidiaria, una sociedad sana no es determinada por la perfección de sus instituciones sino por la salud de sus relaciones comunitarias.

La democracia subsidiaria tampoco acepta como necesario el *trade-off* clásico entre libertad y seguridad que ha asentado la preservación de la libertad y de la propiedad individual en la ley y transferido la protección de la vida al Estado, principio básico sobre el cual se edifica el contrato social tal cual lo conocemos. Al revés, pretende enmendarlo, proponiendo que la realización de las potencialidades humanas por medio de la defensa de las libertades negativas y por la reafirmación de las libertades positivas con base en el fortalecimiento de las relaciones comunitarias.

Esta nueva visión de la democracia implica un amplio proceso de devolución del poder político y de los recursos económicos a las comunidades locales. Un proceso gradual de deconstrucción de la estructura del Estado nacional y su retorno a las tareas clásicas de los tiempos de su creación. Se trata de conceder a las comunidades locales la decisión de transferir poderes hacia arriba,

conformando sus instancias supervinientes para fines de coordinación e integración desde abajo, y no al revés. Se trata de ceder a las comunidades la propiedad de los recursos naturales y económicos y el derecho de proteger estas propiedades de la eventual acción expropiadora de instancias superiores. Se trata de dar el Estado una estructura radicalmente descentralizada, horizontal, en la que los balances y chequeos de los pactos federativos nazcan de la intrincada red de interdependencias colaborativas entre entes federados similares y no de expedientes autoritativos originados en una autoridad superior de nivel nacional.

La visión que propugna la democracia subsidiaria es un retorno lento, gradual y seguro —aunque experimental y adaptativo— a la democracia ancestral en sus orígenes: el ágora griega. Un reencuentro con un ejercicio más frecuente, más informado, más relevante y consecuente de política en temas comunitarios, que de menores y secundarios pasan a cruciales y relevantes. Una visión de más *politikós* ('poder de los ciudadanos', el sentido original griego para la palabra *política*) con menos *politicus* ('poder del Estado', el sentido latino de la misma palabra).

Sin embargo, aquí no se propugna —de ningún modo— un nostálgico retorno a un mundo de plazas bucólicas y casitas coloridas. Como apuntan Micklethwait y Wooldridge (2014), las ciudades son el *locus* de la economía del conocimiento. Desde los fines de los años noventa, la globalización ha activado vanguardias productivas geográficamente limitadas a ciuda-

des-regiones alrededor del globo. Hoy en día, 42 de estas ciudades-regiones son responsables por dos tercios del PNB mundial y de un porcentaje aún más alto en materia de innovaciones. De modo gradual pero decidido, el mundo moderno —donde las relaciones globales más importantes se daban entre gobiernos nacionales o ciudades-capitales— se va sutituyendo por un mundo mucho más radial, en el que alcaldes y gobernadores de diferentes países y latitudes mundiales establecen redes de relaciones multinivel mucho más complejas.

Una democracia de «patas arriba» solamente encuentra su efectividad en una gobernanza abierta de lo público, orientada a la transparencia de los datos públicos, a la participación popular amplia y efectiva en las decisiones públicas, a la rendición de cuentas frecuente y oportuna de las acciones de gobierno y, finalmente, a la colaboración público-privada en el diseño y en la entrega conjunta de servicios públicos. En resumen, en una *democracia abierta*.

La democracia abierta implica transparentar los datos públicos de forma sencilla, permanente y responsable, facilitando a los ciudadanos el uso de estos datos por la ciudadanía organizada tanto para el control social de las acciones gubernamentales como para su reutilización en la creación de plataformas digitales innovadoras que potencien la efectividad de los servicios públicos.

La democracia abierta implica convocar a los ciudadanos a un activismo público más frecuente (más allá del

período electoral) en el ámbito de sus organizaciones comunitarias. Implica también prepararlos para el ejercicio informado de esta participación en la toma de decisiones complejas, tales como las prioridades del presupuesto público, la elegibilidad de un servicio de atención básica o el cronograma de introducción de nuevas fuentes generadoras de energía en comunidades alejadas. Implica, finalmente, convocar a la amplia participación de los distintos grupos de interés o identidad, de modo de evitar la captura de las decisiones por minorías sociales o mayorías políticas.

Finalmente, la democracia abierta implica una colaboración más profunda entre el sector público y actores privados (i. e. empresas, ONG, organismos internacionales), por medio de alianzas, cooperaciones e iniciativas conjuntas para la financiación y entrega efectiva de servicios públicos a segmentos sociales y áreas geográficas desatendidos en razón de la falta de economicidad de los proyectos privados o de la indisponibilidad presupuestaria de fondos públicos.

No hay duda de que nuevos armados institucionales, nuevos mandatos y competencias, nuevas organizaciones gubernamentales, nuevos mecanismos de representación y nuevos métodos para la toma de decisiones y elecciones públicas van a emerger en este proceso de *apertura devolutiva*: algunas anómalas, otras irreconocibles a la primera vista.

Tengamos presente que ya hubo un tiempo en que el poder político derivaba del designio divino, el sufragio universal era considerado una amenaza a

la paz social y el surgimiento de nuevas identidades de género implicaba, inexorablemente, un capítulo hacia la destrucción de la familia nuclear tradicional.

Si logramos gestionar de manera gradual y responsable la experimentación institucional, manteniendo vivo nuestro compromiso colectivo y y nutriéndolo con la libertad, la democracia y la república, estos valores y sus prácticas nos servirán de guía y filtro para asimilar lo útil y apartar lo que no sirve.

Con los ideales del pasado, con las manos en el presente y con los ojos en el futuro, tratemos de empezar a dibujar la democracia del siglo XXI. Es tarea urgente. Manos a la obra.

Referencias

- ABRANCHES, S. (1988). « Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro », *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n.º 1, Río de Janeiro, IUPERJ.
- ALKIRE, S., y FOSTER, J. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford: Oxford Press.
- AMABLE, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- AMIS, M. (2010). *The pregnant widow*. Londres: Jonathan Cape.
- BAUDRILLARD, J. (2008). *A la sombra de las mayorías silenciosas*. Madrid: Kairós, 5.ª ed.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Londres: Polity.
- BEVIR, M. (2013). *A Theory of Governance*. Nueva York: Global Area and International Archives.
- BERMAN, M. (1984). *Tudo que é solido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. San Pablo: Companhia das Letras. 3.ª ed.
- BOTSMAN, R., y ROGERS, R. (2010). *What's Mine Is Yours: the rise of collaborative consumption*. Londres: Harper Business.
- CARDOSO, F. H. (2012). *A soma e o resto: um olhar sobre a vida aos 80 anos*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTELLS, M. (2012). *Networks of Outrage and Hope*. Cambridge: Polity.
- (2006). *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Polity.
- CPS (2013). *Polity IV*. Base de datos disponible en <www.systemicpeace.org>.
- DAHL, R. (1972). *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DE MASI, D. (2000). *O ócio criativo*. San Pablo: Sextante.
- DIAMANDIS, P., y KOTLER, S. (2014). *Abundance: the future is better than you think*. Nueva York: Free Press.
- DONAHUE, J., y ZECKHAUSER, R. (2011). *Collaborative Governance: private roles for public goals in turbulent times*. Princeton: Princeton University Press.
- EICHENGREEN, B. (2004). *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*. NBER Working Paper, n.º 10497. Cambridge: NBER.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of History and the last man*. Nueva York: Free Press.
- GALBRAITH, J. (2014). *The End of Normal: the great crisis and the future of growth*. Nueva York: Simon & Schuster.
- GERGEN, D., y IZURIETA, R. (1998). *Cambiando la escucha: comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*. Buenos Aires: La Crujía. 2.ª ed.

- HALL, P., y SOSKICE, D. (2001). *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Nueva York: Oxford University Press.
- HARVEY, D. (1991). *The Condition of Post-modernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Nueva York: Wiley-Blackwell.
- KOOIMAN, J. (2005). *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications, 2.^a ed.
- LATOUR, B. (2009). *Jamais fomos modernos*. Río de Janeiro: Editora 34.
- LIPSKY, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russel-Sage. 30th anniversary expanded edition.
- LOPEZ-CALVA, L., y LUSTIG, N. (2010). *Declining Inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington D. C.: Brookings Institution.
- LUSTIG, N. (2011). *The Decline in Inequality in Latin-America: how much, since when and why*. Tulane Economics Working Paper Series # 1118. Nueva Orleans: Tulane University.
- MAFESOLI, M. (2004). *El tiempo de las tribus: el ocaso del individualismo en las sociedades posmodernas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MICKLETHWAIT, J., y WOOLDRIDGE, A. (2014). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. Penguin Press.
- NAÍM, M. (2014). *El fin del poder*. México: Random House Mondadori.
- OFFE, C. (2007). *Contradicciones del Estado de bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- OHMAE, K. (1995). *The End of Nation States*. Nueva York: Simon and Schuster.
- OLSON (1985) [1971]. *The Logic of Collective Action: public goods and a theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- PAYNE, J. M. et al. (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D. C.: BID.
- POPPER, K. (1945). *The Open Society and its Enemies*. Londres: Routledge.
- REINHART, C. y ROGOFF, K. (2009). *This Time is Different: eight centuries of financial folly*. Nueva York: Princeton University Press.
- RIFKIN, J. (1995). *The End of Work*. Nueva York: Putnam Publishing Group.
- (2014). *The Zero Marginal Cost Society: the Internet of things, the collaborative commons and the eclipse of capitalism*. Nueva York: Palgrave Macmillian.
- SEN, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge. Harvard University Press.
- SENNETT, R. (1992). *The Fall of Public Man*. Nueva York: W.W. Norton and Company.
- STURZNEGGER, F., y TOMMASI, M. (1998). *The Political Economy of Reform*. Cambridge: MIT Press.
- TARDE, G. (2009) [1901]. *The Laws of Imitation*. Boston: BiblioBazaar.

¿Quo vadis populismo?

El populismo es un fenómeno que, a la par de novedoso, se revela difícil de clasificar para la ciencia política actual. En el marco del IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política celebrado en Montevideo entre el 26 y el 28 de julio, conversamos con Aníbal Pérez Liñán buscando conceptualizar y caracterizar de mejor manera este tema, sus diferencias regionales, y hacia dónde va.

—» **ANÍBAL PÉREZ LIÑÁN**
Buenos Aires, 1969. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh y miembro del Centro de Estudios Latinoamericanos de esa universidad.

A la búsqueda de una definición

DIÁLOGO POLÍTICO: Para comenzar, me gustaría que nos brindaras una definición de populismo.

ANÍBAL PÉREZ LIÑÁN: Hay un gran debate entre los politólogos y politólogas sobre qué significa el populismo. De hecho, los especialistas debaten insistentemente sobre la definición del concepto como tal, pero creo que cada vez más hay un consenso, un acuerdo en que el populismo es una estrategia política, una forma discursiva, una



estrategia discursiva que consiste en apelar al pueblo, en constituir un *pueblo* por oposición a una *oligarquía*, y de este modo movilizar a una base electoral en contra de un enemigo que a veces es real, a veces es imaginario; pero fundamentalmente tiene este elemento de contraposición entre pueblo y oligarquía como estrategia central de este momento discursivo.

—¿Podría decirse entonces que estamos ante una ideología o ante una forma de ejercer el poder?

—Este es uno de los temas de debate en la literatura sobre populismo. Creo que cada vez más hay un cierto consenso en que el populismo es lo que los especialistas denominan una *ideología blanda*, es decir, un marco discursivo que no tiene contenido ni de izquierda ni de derecha como tal, sino que puede ser adaptado en diferentes contextos a diferentes formas de ideología más duras en términos de polaridad izquierda-derecha. Porque esta

distinción entre pueblo y oligarquía es muy maleable, entonces se puede adaptar a discursos de izquierda, como en el caso de Venezuela, o a discursos de derecha, como es común en Europa, por ejemplo.

—¿Podría establecerse una distinción ideológica en términos populistas? ¿Hay un populismo con características de izquierda o con características de derecha?

—Dado que nuestras sociedades son tan desiguales, el populismo históricamente ha tendido a adoptar cierto discurso de izquierda, aunque no siempre. Por ejemplo, tenemos el caso de Álvaro Uribe, en Colombia, que era un discurso populista más bien de derecha. Pero en general el discurso populista latinoamericano ha estado asociado con la izquierda desde los años treinta, a veces originalmente con cierto tono corporativista. En el caso europeo, por el contrario, el discurso populista tradicionalmente —no

siempre, pero tradicionalmente— ha estado asociado con la derecha. Como decía, es una ideología blanda, muy maleable. Depende del contexto de cada sociedad; los líderes populistas pueden adaptar esta estrategia para que funcione según las *necesidades* de cada electorado.

Populismo versus política: la necesidad de un enemigo

—¿Una definición populista o un ejercicio populista implican necesariamente un concepto antipolítico?

—No; el populismo, por una parte, es profundamente político, porque consiste en movilizar a sectores sociales que no habían estado movilizados políticamente, en contra —a menudo— de las elites tradicionales y por encima de los partidos tradicionales. Entonces el populismo tiene un elemento de incorporación política muy fuerte, y en este sentido es profundamente político. Pero, al mismo tiempo, vemos a menudo al populismo como un fenómeno relacionado con la antipolítica; dado que consiste en apelar al pueblo en contra de las elites tradicionales, en contra de los partidos, en contra de los medios de comunicación. El populismo es una estrategia ideal para los *outsiders*, para los líderes que vienen de fuera del sistema tradicional, de fuera de la carrera política tradicional, de los partidos tradicionales, y en un contexto de crisis hacen irrupción en el sistema político. Para estos líderes que vienen de fuera del sistema, el discurso populista es el discurso ideal,

porque les permite posicionarse en contra de la elite tradicional y justificar por qué ellos son la opción frente a los partidos clásicos.

—*Hemos tenido gobiernos caracterizados como populistas con fuerte componente inclusivo. Es el caso, sobre todo, de algunos gobiernos de izquierda en América Latina. Y hoy aparece en algunas regiones del mundo un populismo de corte proteccionista o aislacionista. ¿Cómo podría explicarse esta dualidad de criterios?*

—El populismo tiene un elemento común en casi todos los casos, y es que por su apelación al pueblo tiende a ser muy resistente, muy contrario al cosmopolitismo. En este sentido, el populismo de izquierda latinoamericano y el populismo de derecha europeo tienen un elemento en común. Sin embargo, en América Latina la estrategia populista de apelación al pueblo enfrentaba a una oligarquía económica que se veía como aliada tradicionalmente a los mercados internacionales. En este sentido es un discurso de incorporación social en su construcción. En Europa, la estrategia populista funciona, por el contrario, apelando a un pueblo originario, con un sentido nativista, y por lo tanto posicionándose frente a la migración, frente al extranjero, frente a la diferencia racial, etcétera. Entonces sigue siendo un discurso anticosmopolita pero que busca excluir a los que son diferentes, y por eso encontramos este elemento tan abiertamente excluyente.

—¿Cuánto incide el factor económico en una definición de ese nuevo enemigo por parte del populismo de derecha?

—El factor económico siempre es clave porque, cuando la economía va bien y la gente confía en los partidos políticos, a un discurso populista le es muy difícil ganar tracción. El discurso populista es particularmente efectivo cuando la gente siente una gran incertidumbre y cuando se siente desprotegida. Entonces culpa a los políticos por ser corruptos, pierde la fe en los partidos políticos; ese es el momento ideal para el surgimiento del populismo. Lo que hemos visto en Estados Unidos, por ejemplo, es que líderes con un discurso populista como Donald Trump emergen justamente en un contexto en el que hay una gran incertidumbre en la clase obrera tradicional. Porque en el período de posguerra la clase obrera tradicional tenía condiciones de vida de clase media, podía alcanzar esas condiciones de vida con una educación secundaria. Pero a medida que la producción industrial se desplazó hacia otros países —primero hacia Japón, después hacia los *tigres asiáticos*; hoy en día, a partir de los años ochenta, especialmente a China, México, etc.—, esta clase obrera ha perdido la estabilidad de sus empleos en los Estados Unidos. Hoy en día una empresa industrial que trabaja en el medio oeste de Estados Unidos paga veinte dólares la hora a un obrero norteamericano; si esa misma empresa se mueve a México, allí paga cinco dólares la hora por un obrero industrial. Esto significa que esos empleos estables, de clase media, que existían en el período de posguerra se han transformado en empleos muy precarios. Y esa misma precariedad en los empleos también la estamos viendo

« El populismo es una estrategia ideal para los *outsiders*, para los líderes que vienen de fuera del sistema, porque les permite posicionarse en contra de la elite tradicional y justificar por qué ellos son la opción frente a los partidos clásicos »

en Europa, por otros motivos. En este contexto de gran incertidumbre es que buena parte de esta clase media industrial se ha sentido atraída por discursos populistas de derecha, en particular, porque son discursos nostálgicos, que prometen volver a esa época dorada.

Populismo, clientelismo y distribución

—¿Quién es el enemigo en este caso? ¿Quién representa la elite para esa derecha que generalmente se revela o se muestra contrariada por gobiernos de corte más socialdemócrata?

—En América Latina la oligarquía es la elite económica tradicionalmente conectada a los mercados internacionales. En Estados Unidos y en Europa la oligarquía, la elite a la cual se ataca, es la elite cosmopolita que está integrada a la economía del conocimiento, que tiene altos salarios, que tiene trabajos estables, que se beneficia de la globa-

lización en un sentido económico y en un sentido cultural, porque es una elite muy diversa, transnacionalizada. Es justamente contra esta elite cosmopolita que los dardos del discurso populista van especialmente dirigidos. En Estados Unidos el ataque es fundamentalmente contra los *liberals*, que se identifican normalmente como el sector de clase media educada, progresista, del Partido Demócrata. En Europa el ataque es fundamentalmente contra la elite de los partidos tradicionales identificados con la Unión Europea, los socialdemócratas, los democristianos, esta elite partidaria y económica que gobernó Europa durante el período de posguerra y que construyó de algún modo exitosamente la Unión Europea.

—¿Cómo se explica el surgimiento o el afianzamiento de gobiernos populistas en contextos de crecimiento económico como el de la última década en América Latina?

—En parte lo que ha ocurrido en ese contexto es que América Latina experimentó en los años ochenta y noventa una crisis económica muy fuerte, que fue atacada con políticas neoliberales que básicamente consiguieron dominar la inflación —que era el gran problema de América Latina en los años ochenta—, pero no consiguieron producir crecimiento. Por lo tanto, nuevamente, en una situación similar a la que vive Europa hoy en día, durante los años noventa, en América Latina precarizaron el empleo, el empleo informal creció de manera notable. En ese contexto se creó el espacio propicio para que líderes populistas como Hugo Chávez llegaran al poder.

Lo que ocurrió, sin embargo, fue que a partir de 2003 hubo, en parte como resultado del crecimiento de la economía china, una expansión del precio de las materias primas en el mercado internacional. Y fue justamente el momento en que estos líderes de izquierda, a veces más populistas, a veces menos populistas, llegaron al poder como resultado del fracaso del neoliberalismo. Los líderes populistas en este período tuvieron acceso a una cantidad de recursos económicos inusuales para hacer grandes cosas, muy positivas, como nuevas políticas sociales, pero también utilizaron esos recursos públicos para acrecentar su poder y para fortalecer el partido de gobierno. Por eso fue muy difícil para los sectores de oposición enfrentar a estos líderes, no solamente porque desarrollaron políticas sociales muy exitosas, sino también porque tenían suficientes recursos como para fortalecer al partido de gobierno y debilitar fuertemente a la oposición.

Lo que viene

—¿Hay una base más clientelar en el caso del populismo de izquierda latinoamericano que lo que puede verse hoy en los populismos de derecha europeos?

—Sí, porque son fenómenos diferentes. En América Latina, como resultado de la desigualdad, el clientelismo se constituye como una mala alternativa a la protección del Estado. Cuando el Estado fracasa en proteger a los sectores más pobres, sobre todo en un contexto de falta de recursos y de hiperinflación de los años noventa, cuando las

políticas neoliberales restringen la posibilidad de hacer políticas sociales, el clientelismo emerge como una mala alternativa a las políticas sociales. Cuando los líderes populistas adquieren una gran cantidad de recursos como consecuencia de este crecimiento de la economía a comienzos del siglo XXI, tienen una gran base económica para expandir algunas de estas estrategias. Por ejemplo, las misiones en Venezuela son en parte política social y en parte una estrategia parcialmente clientelar que permite utilizar los recursos de manera relativamente arbitraria; por lo tanto, cumplen esta doble función. No así Bolsa Familia en Brasil, que es claramente una política social que no tiene componente clientelar.

En Europa, por el contrario, la estrategia populista apunta sobre todo a prometer a los sectores de clase trabajadora que es posible volver al pasado, a ese momento en que no había competencia en el mercado internacional, ni grandes olas migratorias; que es posible retroceder a ese momento del milagro económico europeo de la posguerra, al que por supuesto, de ese modo, no puede retornar.

—¿Qué camino puede transitar el populismo en el corto plazo, al menos en América Latina? ¿Qué futuro tiene?

—Creo que en todo el mundo, pero en particular en América Latina, siempre va a haber un espacio para el populismo. Porque, como decía antes, es un discurso muy maleable, es una ideología blanda que se puede adaptar a diferentes formatos ideológicos y que, por su denuncia de las elites partidarias y de las instituciones tradicio-

« En Europa, la estrategia populista apunta sobre todo a prometer a los sectores de clase trabajadora que es posible volver al pasado, a ese momento del milagro económico europeo de la posguerra »

nales, tiene un gran atractivo para los sectores populares en momentos de crisis. Creo que el populismo va a tender a mitigarse y quizás a desaparecer en la medida en que el Estado latinoamericano se vuelva más fuerte y sea capaz de proteger a su población de los efectos de los vaivenes de la economía internacional. En la medida en que tengamos un Estado capaz de regular los ciclos económicos y el efecto de los *shocks* internacionales, que tienen que ver sobre todo con las tasas de interés del mercado internacional y con el precio de las materias primas que exporta América Latina, la población va a estar más protegida, sus condiciones de vida van a ser más estables y no va a haber crisis de incertidumbre que motiven a la gente a volcarse a los líderes populistas. Hasta que el Estado no sea capaz de brindar esta protección creo que el populismo va a ser una realidad.

Entrevista realizada por Federico Irazabal, el 31.7.2017.

Transcripción de María Lila Ltaif.

Tensión en los controles republicanos

El caso de las sociedades anónimas estatales en Uruguay

—» **ALEJANDRO GUEDES**
Politólogo. Maestrando en Ciencia Política. Integrante del Programa de Estudios Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.

Entre las décadas de los setenta, ochenta y noventa una treintena de países en América, África, Europa y Asia transitaron de los autoritarismos hacia el sistema democrático. Ese proceso ha sido rotulado por Samuel Huntington (1994) como la tercera ola democrática. Observando ese mismo contexto histórico, el reconocido teórico Francis Fukuyama (1992) presentó su provocadora hipótesis sobre el fin de la

historia. Básicamente señalaba que la humanidad alcanzó un punto culminante en su estructuración ideológica institucional, con el triunfo de las democracias liberales. Siguiendo su argumento, ya no tendríamos grandes contradicciones en el terreno político luego de la caída del espacio socialista, sino problemas que pueden resolverse dentro del marco de las democracias liberales. Sin embargo, en la actualidad no son pocos los grupos de ciudadanos que se manifiestan hastiados con el sistema democrático. A escala global se están suscitando diversos procesos políticos que evidencian graves patologías en nuestras democracias. Hablamos, por ejemplo, de la baja confianza de la ciudadanía en los partidos políticos o instituciones como los Congresos y Gobiernos. Tienden a percibirlos como una *élite* o *casta* de políticos que (sin demasiado esfuerzo) suelen ganarse el adjetivo de *corruptos*. La emergencia de liderazgos populistas en Europa o el florecimiento de los famosos *outsiders* se nutren de esas fallas y se presentan como la alternativa contestataria a lo establecido, a *la política*, para utilizar un término coloquial que seguramente escuchamos a menudo.

Estos son síntomas de una crisis de representación; constituyen en buena medida el caldo de cultivo para la aparición de atajos populistas. Seguramente estemos de acuerdo en que este es un motivo suficiente para trabajar en procura de fortalecer el componente republicano de los Estados nacionales, ser algo así como promotores de institucionalidad. Vale preguntarse entonces: ¿es pertinente responder al

populismo con mayor promoción de la institucionalidad republicana? Estimo que sí. El argumento se sustenta en una lógica de supervivencia: evitar la captura del Estado. Como diría el prócer latinoamericano José Gervasio Artigas, «es muy veleidosa la probidad de los hombres, solo el freno de la Constitución puede afirmarla». Una frase que tiene plena vigencia.

Contralor ¿para qué?

Siguiendo con la pregunta planteada, hace ya unos cuantos años el célebre politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1998) advertía que en América Latina estaban coexistiendo libertades políticas con débil *accountability* horizontal. Podemos traducir rápidamente el término *accountability* como 'rendición de cuentas', y la *accountability* horizontal como 'rendición de cuenta entre los poderes de Estado'. Es decir, organizaciones estatales que tienen autoridad legal para emprender acciones orientadas al control rutinario, destituciones o sanción penal. El control entre los poderes clásicos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como el Tribunal de Cuentas (TCR) o la Contaduría General de la Nación forman parte de las agencias de *accountability*. El dilema que plantea O'Donnell es el de otorgar a nuestros representantes suficiente margen de acción para llevar a cabo las tareas de gobierno, pero evitando que ese poder sea descontrolado o arbitrario. Dichos institutos cumplen esa función irrenunciable del Estado, necesaria para la convivencia republicana.

Venezuela es un caso extremo que calza como ejemplo de manual. La degradación de los pesos y contrapesos del Estado, la pérdida de independencia del Poder Judicial, la pérdida de poderes del Congreso y un presidente desbocado, han socavado las garantías mínimas de control para un gobierno republicano. Pero tampoco debemos ser simplistas en el diagnóstico. La degradación del Estado republicano no es automática. Es un proceso. Y la emergencia de una conducción populista no debería ser leída como una causa de la pérdida de institucionalidad republicana, sino como una consecuencia. Probablemente, un liderazgo populista pueda acelerar el proceso mediante el paquete de reformas que se trae consigo, generalmente tendiente a romper los esquemas de controles. Pero la base de su llegada al gobierno es el apoyo popular. Apoyo que se construye a partir de procesos previos de decadencia en la gestión del poder.

Los esquemas de lavado de dinero, como el investigado en la causa Lava Jato, que involucra a gran parte del elenco político brasileiro, son un buen ejemplo. Van corroyendo la confianza en los actores y las instituciones públicas. Deslegitiman al propio sistema. Es muy oportuno en este punto tomar las palabras de un *lobista* de Odebrecht quien, en referencia a esta causa señaló que se trata de «una típica situación de privatización indebida de agentes políticos en favor de intereses empresariales».¹

1 Revista *Veja*, año 49, n.º 50, 14 de diciembre de 2016, p. 58.

En Argentina también hemos visto distintos procesos de este tipo, quizás ya con el componente cinematográfico de los bolsos de dinero en las iglesias. Incluso Uruguay, país que se destaca por su fuerte institucionalidad y bajos niveles de corrupción, ha visto en los últimos años procesos judiciales que terminaron con los procesamientos de un exministro de Economía y del presidente del Banco República. Recientemente el propio vicepresidente presentó su renuncia al cargo por el manejo indebido de una tarjeta corporativa.² Se filtró a la prensa un listado de compras en tiendas de ropa, joyería y electrónica que realizó en el exterior. Ya tiene una causa abierta en la justicia por una serie de irregularidades (algunas de las cuales podrían constituirse en delito) cometidas cuando estaba al frente del ente petrolero ANCAP. Seguramente el lector dirá que se comparan chauchas con palitos. Probablemente así sea. Pero lo cierto es que, en cada caso, quien pierde es la institucionalidad democrática, porque se enrarece el clima político, se desmorona la confianza en el sistema de partidos y se genera un clima propicio para respuestas de corte populista.

Veamos los datos de un indicador de rendición de cuentas que pueden ilustrar el argumento expuesto. Según la base de datos de indicadores de gobernanza del Banco Mundial, Chile

2 En su lugar asumió Lucía Topolansky, hasta ese entonces senadora por el Movimiento de Participación Popular, que es la lista más votada en la Cámara alta y cuyo líder es su esposo José Mujica.

(76 %) y Uruguay (83 %) son los países de Latinoamérica que presentan un mejor desempeño en cuanto a rendición de cuentas, aunque en los últimos años se ha deteriorado. Venezuela (18 %), Bolivia (47 %), Ecuador (38 %) y Paraguay (44 %) son quienes presentan los desempeños más pobres.³

Este sinóptico repaso sirve para revalorizar la importancia de los controles institucionales. Lejos están de ser una solución para la crisis de representación, pero al menos son un seguro contra los excesos del sistema político y de los cuadros burocráticos. La independencia de los poderes de gobierno, el fortalecimiento de los mecanismos de control, la existencia de normas claras que ayuden a fiscalizar los procesos de toma de decisión son centrales para tener buenos procesos de gobierno y, por esa vía, fortalecer la confianza en el sistema político.

En este sentido, queda claro que las instituciones cumplen con una función irrenunciable del Estado, tanto respecto a su propia institucionalidad y gestión como a la de las instituciones privadas, lo cual da garantías a los procesos de gobierno. Del otro lado, frecuentemente está al acecho la veleidad del político, cuyo objetivo es la reelección. Por ende, si el Estado está a la mano para direccionarlo en su propio beneficio, muy probablemente lo haga. Beneficio que debemos pensarlo en término amplio, ya que este puede suscitarse a través de sobornos pero también capturando recursos financieros y

« Allí donde los institutos de contralor no son los suficientemente robustos es donde se pueden identificar, de forma más o menos explícita, prácticas de discrecionalidad política »

materiales para sostener una estructura política o conseguir patrocinio para la reelección.

Allí donde los institutos de contralor no son los suficientemente robustos es donde se pueden identificar, de forma más o menos explícita, prácticas de discrecionalidad política. Pensemos, por ejemplo, en la periferia del Estado, provincias o departamentos. Las relaciones de patronazgo y clientelismo político con la prestación de bienes y servicios tienden a ser más frecuentes en ese nivel de gobierno. Más aun en contextos de mayor desigualdad y pobreza. Son lugares donde, coincidentemente, la institucionalidad que controla esas prácticas tiende a ser más débil, cuando no inexistente.

Uruguay y sus sociedades anónimas

En Uruguay también hay una periferia del Estado que debe ser analizada con mayor detalle. La aparición reciente

3 El indicador varía entre 1 % y 100 %.

de numerosas sociedades anónimas (S. A.) estatales por fuera de los controles clásicos del Estado, sumada a una serie de cuestionamientos y — cuando no— escándalos debido a las formas de ingreso de personal, sueldos de gerentes y mecanismos no muy claros de gestión, permiten extender el argumento que venimos desarrollando. Constituye una evidencia referencial interesante para analizar la tensión entre los controles republicanos y la necesidad de gestión del Estado. En este punto estamos situados en la frontera de las empresas públicas, porque se trata de sociedades anónimas cuyos accionistas son las empresas públicas del Estado. Serían una nueva frontera de la matriz institucional.

Para situarlo brevemente en contexto, cabe señalar que este fenómeno no es nuevo. La transformación de las organizaciones del sector público ha avanzado en clave del nuevo gerenciamiento público, tenido como corolario la aparición de estructuras más específicas y por ende fragmentadas. Los organigramas de grandes entidades multifuncionales integradas se han convertido en varias organizaciones con un solo propósito (Christensen y Laegreid, 2005). El fenómeno de las sociedades anónimas estatales puede ser interpretado como una versión — extrema, si se quiere— de este proceso de transformación. En la jerga del derecho la conocen como la *huida del derecho administrativo* (muy sugerente, por cierto). En España ha sido ampliamente estudiado y el dilema se traza en los mismos términos (Retortillo, 1996; Rodríguez Arana, 2005; Ortiz et al.,

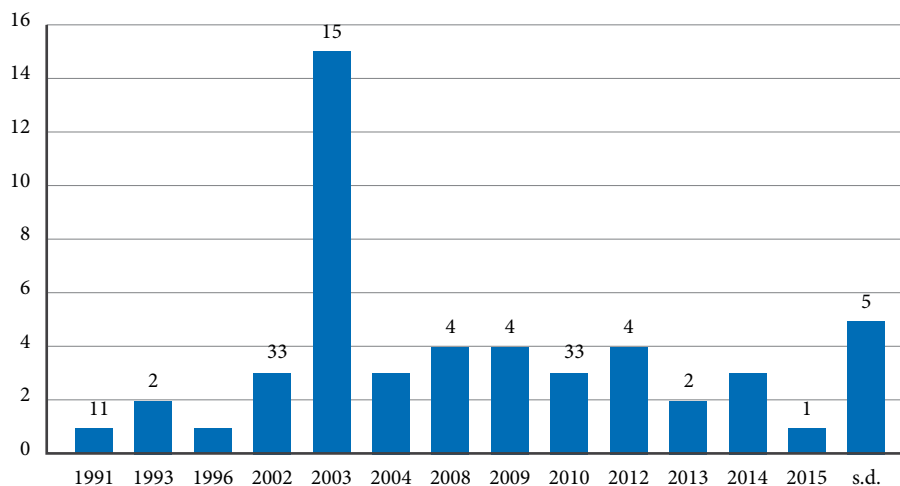
2011). Es decir, se plantea la necesidad de que el Estado recurra a gestionar desde el derecho privado como forma de ganar en agilidad y capacidad de gestión, pero sin una debida reformulación institucional del control.

Uruguay posee, al igual que muchos países, una variada gama de empresas públicas bajo las formas jurídicas de entes autónomos y servicios descentralizados que funcionan en el derecho administrativo público, en las áreas comercial e industrial. Desde mediados de los años noventa comenzaron a proliferar empresas bajo la forma de sociedades anónimas que operan en el derecho privado, aunque sus accionistas son las empresas públicas estatales. Estos formatos de empresas se han extendido principalmente en el siglo XXI.

Como puede verse en el gráfico 1, desde los años noventa ha sido permanente la creación de estas sociedades anónimas. Desde entonces han gobernado partidos de distintas orientaciones ideológicas, por lo cual uno tiende a pensar que este esquema de gestión es demandado desde las propias empresas públicas, y funciona. Las S. A. operan en rubros tan variados como finanzas, renta previsional, consultoría para empresas, producción de bebidas alcohólicas, flete de combustibles, producción textil, entre otros.

Pero luego se presenta la discusión en torno a la falta de las garantías de control por los poderes del Estado, en virtud de que ya no les alcanza la normativa del derecho administrativo. Ciertamente es que hay leyes para los organismos titulares de las S. A. que obli-

Gráfico 1. Sociedades anónimas estatales según año de creación



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Servicios Financieros y registros administrativos.

gan a mostrar anualmente los balances operativos de estas empresas. Sin embargo, eso no parece ser suficiente. Se ha denunciado, por ejemplo, que algunas de estas empresas contratan personal en años electorales, lo cual está impedido para el caso de las empresas públicas. A su vez, la selección de personal para las sociedades anónimas no pasa por el organismo encargado del servicio civil (Oficina Nacional de Servicio Civil). Los legisladores se han quejado porque no obtienen información de esas empresas cuando presentan pedidos de informes al Poder Ejecutivo.⁴ En general, el derecho de acceso a la información, establecido por ley en Uruguay, no alcanza a estas

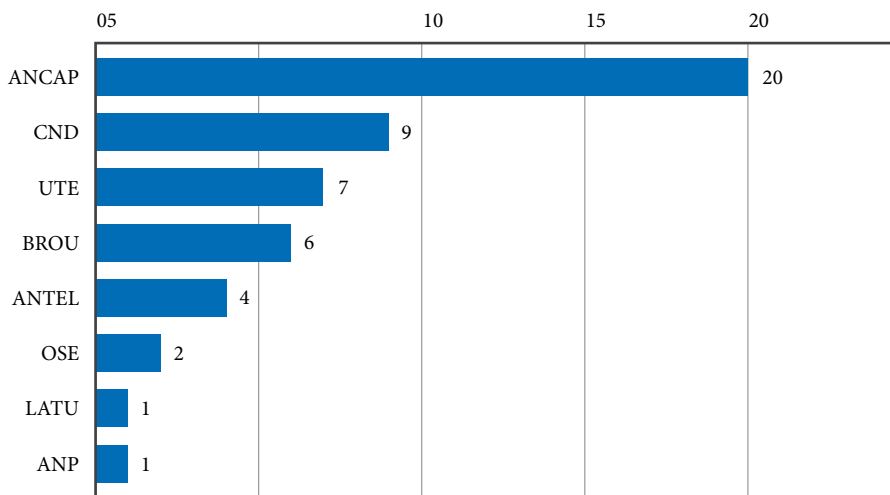
empresas porque justamente operan en el derecho privado, son «empresas privadas». El Tribunal de Cuentas tampoco tiene un control sobre los procesos de compra, contratos de obra y licitaciones que llevan adelante estas empresas. Volviendo a la idea de la frontera del Estado, digamos que quedan de manifiesto las dificultades para el contralor público, y ello ha motivado la necesidad de legislar sobre el tema.⁵

La situación se ha tornado más delicada en cuanto a que una de estas sociedades anónimas, Alcoholes del Uruguay S. A. (Alur) está en el foco de la mirada política y periodística por presuntas irregularidades en la compra

4 En Uruguay, cada legislador tiene la potestad de formular pedidos de informes a los distintos ministerios, los que tienen obligación de responder en un plazo perentorio.

5 Al respecto véanse: <www.cronicas.com.uy/sociedad/otegui-empresas-colaterales-los-entes-publicos-perjudican-la-republica>, <www.elpais.com.uy/informacion/fa-define-legislar-sa-estatales.html>.

Gráfico 2. Sociedades anónimas según ente accionista



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Servicios Financieros y registros administrativos.

Nota: ANCAP: Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland. CND: Corporación Nacional para el Desarrollo. UTE: Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas. BROU: Banco de la República Oriental del Uruguay. ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones. OSE: Obras Sanitarias del Estado. LATU: Laboratorio Tecnológico del Uruguay. ANP: Administración Nacional de Puertos.

de un avión que se utilizó, por ejemplo, para traer al ex ministro de Economía argentino Axel Kiciloff a un evento organizado por una fundación privada denominada Uruguay 2030, fundada por el exvicepresidente Raúl Sendic, al que hacíamos mención en el apartado anterior. También se acusa a esta empresa de pagos irregulares a trabajadores.

Al día de hoy no se sabe a ciencia cierta cuántas empresas estatales operan bajo el derecho privado como sociedades anónimas. Son más de 50. Los organismos accionistas de estas empresas son variados, y el principal accionista es el ente petrolero ANCAP.

En concreto, este caso sirve para ilustrar cómo, a menudo, tenemos zo-

nas donde los controles republicanos se tornan débiles. Por extensión, se ve debilitada la institucionalidad democrática. Pero incluso se debilita, en este caso, a la propia empresa, ya que puede tener un fuerte fundamento en la necesidad de operar bajo el derecho privado por cuestiones de competitividad y mejora de la gestión, pero pasa a estar bajo sospecha porque escapa a todos los controles.

Volver a ganar confianza

La motivación que subyace al artículo se posiciona en un diagnóstico: la crisis de representación. Y a su vez se hace un giro analítico en la medida que se propone ver a los liderazgos

populistas no como una causa de la degradación de las democracias republicanas, sino como una consecuencia de procesos previos tales como clientelismo, irregularidades y corrupción. En tal sentido, a la hora de pensar en una agenda de transformaciones en las organizaciones del sector público, quizás sea necesario incorporar una mirada en clave republicana, de contralor, que ofrezca garantías a la ciudadanía y también al gestor y al político.

La complejidad de los tiempos que corren exige cada vez más a la ingeniería institucional. La realidad en América Latina es muy dispar. Tenemos casos como el de Venezuela donde directamente se está desmontando el estado de Derecho; casos en que la sucesión del primer mandatario se da por vía del juicio político; casos en que sigue imperando la sucesión por la vía del voto pero en los que igualmente el contexto político está marcado por la corrupción y la disconformidad pública.

Por ende, más allá de los casos importa considerar la buena gobernanza pública. Entonces entra en consideración el fortalecimiento de la capacidad estatal, de forma tal de encontrar un equilibrio entre rendición de cuentas y autonomía que permita volver a ganar la confianza de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- CHRISTENSEN, T., y LÆGREID, P. (2005). «El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia», *Gestión y Política Pública*, 14(3).
- FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- HUNTINGTON, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1996). «Reflexiones sobre la huida del derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 140.
- O'DONNELL, G. A. (1998). «Horizontal accountability in new democracies», *Journal of Democracy*, 9(3), pp. 112-126.
- ORTIZ, D., y ALCAIDE, L. (2011). «De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas», *Revista de Contabilidad y Dirección*, n.º 13, pp. 129-150.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2005). «La vuelta al derecho administrativo (a vueltas con lo privado y lo público)», *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, año 5, pp. 11-39.

El pueblo, del pueblo, para el pueblo

Populismo: características y tendencias¹

—» **KARSTEN GRABOW**
Rostock, Alemania (1967). Coordinador
para el Análisis Político y la Investigación
de Partidos Políticos del Departamento
de Política y Asesoramiento de la
Fundación Konrad Adenauer.

Populismo es una denominación impuesta por otros. Difícilmente alguien calificado de *populista* por los medios de comunicación o las ciencias sociales se referiría en estos términos a sí mismo. El concepto que deriva del vocablo latino *populus* ('pueblo') conlleva una significación negativa. Las razones son, en parte, de índole histórica, sobre todo en Alemania. Pero también guardan relación con el hecho de que

1 La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische Meinung*, n.º 539, jul.-ago., 2016, ISSN 0032-3446, pp. 23-27.

las sociedades exhiben una creciente diferenciación y movilidad, lo que hace cada vez más difícil concebir al pueblo como una unidad homogénea a la que es posible dirigirse en su conjunto. Otra razón de la connotación peyorativa del término es el apresuramiento con que se recurre a él en los debates políticos. En efecto, en cuanto alguien plantea una demanda que incomoda a su interlocutor, este rápidamente lo califica de populista.

Las ciencias políticas han elaborado una serie de indicadores que permiten identificar un populismo *auténtico* y asignarlo a categorías corrientes como *derecha e izquierda*. Eso no solo contribuye a ordenar el concepto sino que, al mismo tiempo, desnuda el riesgo que entraña el populismo para la democracia. Presumiblemente ese sea también el principal motivo por el cual nadie se definiría a sí mismo como populista.

Buscadores de problemas

Comunes a ambas variantes del populismo, tanto de izquierda como de derecha, es que abordan la política desde las emociones y la escandalización. Mientras que un político democrático serio aspira a solucionar un problema real, o al menos a trabajar en su solución, los populistas suelen crear ellos mismos las condiciones que le permiten entrar en acción: magnificando problemas, exacerbando miedos e inventando escenarios amenazadores. Los populistas de izquierda se refieren a la riqueza o a la pobreza escandalizándolas, advierten en forma perma-

«Mientras que un político democrático serio aspira a solucionar un problema real, o al menos a trabajar en su solución, los populistas suelen crear ellos mismos las condiciones que le permiten entrar en acción»

nente sobre el peligro de un descenso social, generando miedos en cuanto a lo que puede deparar el futuro. Suelen repetir que el electorado de centro está desconcertado, que habría perdido vigencia la promesa de ascenso social de la economía social de mercado, que nuestros hijos ya no podrán aspirar a una vida mejor que la nuestra. En general, estas afirmaciones son precedidas por frases introductorias como: «No puede ser que...». Las consignas de los populistas de derecha se basan igualmente en la exageración o en supuestos que le son transmitidos al público como amenazas reales. El jefe de la bancada del partido Alternativa para Alemania (AfD) en la legislatura de Turingia, Björn Höcke, pronunció a mediados de mayo de 2016 en la Plaza de la Catedral de Erfurt un discurso paradigmático en ese sentido: comenzó diciendo que estaba preocupado porque si bien no iba a ser mañana, ni tampoco pasado, en un futuro no muy lejano podría llegar a ver una media luna colocada en la cúspide la catedral

de Erfurt. La utilización del modo potencial como una suerte de *leitmotiv* es un común denominador de la movilización política. Los populistas están abocados a buscar problemas y no a solucionarlos.

Otra característica compartida por los populismos de izquierda y de derecha es que dicen conocer a los culpables de los supuestos males. Para unos es el capitalismo global y su ideología neoliberal; para los otros son los inmigrantes, los solicitantes de asilo o los refugiados de otras culturas. Aseveran que estos grupos constituyen una amenaza para la identidad cultural, religiosa y nacional de la población local, a la que supuestamente le disputan sus conquistas materiales y sociales. Un adversario común de los populistas de izquierda y de derecha son «los de arriba», las dirigencias políticas, económicas y burocráticas, en parte también las ciencias y los medios, que se habrían desentendido de las preocupaciones y las angustias de «la gente común» por completo, y que solo estarían interesados en ellos mismos. Otra característica común a populistas de derecha y de izquierda es que ofrecen «respuestas» simples a problemáticas complejas del presente. Reclamamos tales como «cerrar las fronteras», «fuera los criminales extranjeros» o «terminar con el ajuste» caen en terreno fértil en los círculos a los que están dirigidos pero no guardan ninguna relación con el grado de dificultad de los problemas subyacentes.

Traficantes de indignación y representantes exclusivos

El populista reivindica ser representante exclusivo del interés popular.² Tanto el populismo de derecha como el de izquierda sobreelevan a la *gente humilde*, buena moralmente, que estaría expuesta a amenazas exógenas y a engaños de los sectores en el poder. El populismo se manifiesta contra las elites, en la medida en que se trate de las dirigencias en el poder, a las que pretende reemplazar. Eso en sí mismo ya es contradictorio, pero cuanto menos llama la atención que rara vez haya coincidencias sociales entre los políticos populistas y los sectores a los que se dirigen: Pablo Iglesias y Oskar Lafontaine, por un lado, y Christoph Blocher, Geert Wilders o Beatrix von Storch, por el otro, tienen tanto en común con sus seguidores como el lago Steinhude en Baja Sajonia con el Mar del Norte. Los populistas son empresarios políticos que negocian con temores latentes e indignación exacerbada como otros con autos usados.

La discrepancia es notoria, pero aún no constituye en sí un peligro para la democracia. En cambio resulta peligroso el lenguaje utilizado por los populistas y su pretensión de ser los únicos representantes de los intereses del pueblo. Eso los hace antipluralistas y, por ende, antidemocráticos. Cualquiera que sostenga otra opinión automáti-

2 Cf. Jan-Werner Müller (2016). «Was heißt: Populismus an der Macht?», en *Zeitschrift «Os-teuropa»*, año 66, n.º 1-2, Berlín, pp. 5-17, p. 6.

camente es identificado como enemigo del pueblo; y quien está en contra del pueblo, rápidamente es calificado de traidor y enemigo de las capas populares. Precisamente los representantes de una sociedad pluralista, sobre todo los partidos democráticos tradicionales y los medios, se convierten así en blanco de los populistas y son difamados de una manera que excede de lejos el nivel en el que se desarrollan las disputas de opinión en una democracia. Los populistas dividen y acosan, exageran; en particular lo hacen los populistas de derecha.

Populistas incluyentes y excluyentes

El populismo de izquierda y de derecha no se diferencia ante todo por un lenguaje más o menos filosófico. Lo que divide las aguas son los principios de *inclusión* y *exclusión*.³ El populismo de izquierda es incluyente. Busca integrar socialmente a los sectores más desfavorecidos mediante una gigantesca redistribución de ingresos y a través de su participación directa en los procesos de decisión políticos y económicos. El populismo de derecha, por el contrario, es excluyente. Distingue entre «nosotros», esto es, la gente honesta,

«Los populistas son empresarios políticos que negocian con temores latentes e indignación exacerbada como otros con autos usados»

común, nativa del lugar, y «los otros», que son tanto las *dirigencias establecidas*, nacionales y europeas, por un lado, y los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo, sobre todo aquellos provenientes de países islámicos y siempre también los judíos, por el otro. Como esta variante del populismo sobreacentúa la propia identidad nacional y aduce defenderla de supuestas amenazas que emanan de fuerzas foráneas y sectores del poder, se la denomina populismo nacionalista de derecha. Un ejemplo claro es el eslogan de campaña del Partido de la Libertad de Austria (FPÖ): «Austria primero». Diferenciarse hacia *arriba* y hacia *afuera* también funciona a nivel de la política exterior y europea, y eso tanto entre los populistas de izquierda como de derecha.

Para los partidos nacionalistas de derecha, la UE constituye una injerencia inadmisibles en la autodeterminación de los pueblos y, por ende, una amenaza a la identidad nacional. Los populistas de derecha aducen una excesiva *extranjerización* de sus países debido a que las normas europeas sobre control de las fronteras, asilo e inmigración serían demasiado laxas.

3 Karin Priester (2012). «Wesensmerkmale des Populismus», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n.º 5-6, Bonn, 2012, pp. 3-9, p. 3; Hans-Georg Betz (2001). «Exclusionary Populism in Austria, Italy and Switzerland», en *International Journal*, año 53, n.º 3, Londres, pp. 393-420.

En tal sentido exigen que Bruselas devuelva el pleno poder de decisión en estos temas al nivel nacional. Asimismo, exacerbaban el miedo de perder el bienestar, por ejemplo, si se otorga más ayuda financiera a Grecia. Para evitar estos peligros plantean la disolución de la Unión Europea, o bien exigen la salida de su país de la Comunidad o de la eurozona cuanto menos.

Los populistas de izquierda denuncian fundamentalmente «el ajuste dictado por Bruselas» y las supuestas cargas unilaterales en los esfuerzos por contener la crisis del endeudamiento fiscal. Para ellos, la *austeridad* impuesta por la UE y sus instituciones es la clave de todos los problemas que aquejan a los países altamente endeudados de Europa del Sur. Reclaman el fin inmediato de la política de austeridad, quitas en la deuda para los países altamente endeudados, la comunitarización de la deuda pública, el *control social* del sistema financiero, así como un aumento en los impuestos a los ingresos y a las ganancias y la abolición del *dictado* del presupuesto equilibrado.⁴

En estos momentos, en Alemania el populismo de izquierda más bien está en retirada, en tanto que se observa un avance del populismo nacionalista de derecha. Es interesante destacar que esta versión del populismo se nutre, en parte, de los mismos sectores sociales. En tal sentido, la movilización social

parece ser reemplazada por la movilización cultural nacional, que también es popular entre los votantes de los partidos de izquierda. En Austria y en Francia, el FPÖ y el Frente Nacional se han convertido en los *partidos de los trabajadores* más fuertes en sus respectivos países.⁵

Exacerbadores de ánimos

Algunos observadores consideraron en su momento el avance de los populistas positivamente como una señal de advertencia acerca de abusos y excesos, y de un creciente malestar en vastos sectores de la población.⁶ Hoy, este enfoque se ha vuelto insostenible. Es cierto que la mayoría de los populistas se mueven en el marco de la democracia, aprovechando todos los espacios de libertad que se les brindan para sus fines. Pero en especial los populistas de derecha envenenan el clima social con difamaciones globales y exacerbando la animosidad contra refugiados y solicitantes de asilo, islamistas, y judíos, representantes de los

4 Cf. Karsten Grabow y Torsten Oppeland (2015). «*Ich will die EU zerstören*». *EU-Gegner im 8. Europäischen Parlament*. Eine Jahresbilanz. Berlín / Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

5 Cf. Magali Balent (2013). «The French National Front from Jean-Marie to Marine Le Pen: Between Change and Continuity» y Reinhard Heinisch (2013). «Austrian Right-wing Populism: A Surprising Comeback under a New Leader», ambos en Karsten Grabow y Florian Hartleb (eds.) (2013). *Exposing the Demagogues. Right-wing and National Populism in Europe*. Bruselas: Centre for European Studies - Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 47-79, 161-186.

6 Véase al respecto, entre otros, Frank Decker (2004). *Der neue Rechtspopulismus*. Opladen: Leske und Budrich, pp. 271-272.

partidos tradicionales y de los medios y homosexuales. En combinación con su postura básicamente antiplural y sus teorías conspirativas foguean así la ira y el odio. Esa actitud es la que actualmente los hace peligrosos para la democracia, sobre todo a los populistas de derecha; no solo porque un requisito para el adecuado funcionamiento de la democracia es el pluralismo, sino también porque exige la capacidad de solucionar los problemas conciliando intereses divergentes.

Para el *trato* con el populismo, tantas veces invocado, pero difícil de manejar en la práctica, se recomienda más que nunca llevar adelante una política que beneficie a la mayoría de la población, y al propio país, y que abra perspectivas que puedan ser fundamentadas con principios programáticos. La discusión pública con el populismo siempre encierra el peligro de amplificar su protagonismo, transportando indirectamente su intencionalidad. No obstante, si se accede a un debate con fuerzas populistas cabe poner al descubierto la poca sustancia, la escasa perspectiva y la gran cantidad de riesgos que encierran las opiniones que sostienen sus representantes. Si alguna vez los reclamos de los partidos de protesta populistas se hicieran realidad, muchos que hoy simpatizan con su cosmovisión enfrentarían un duro despertar.

Traducción de Renate Hoffmann

Testimonios

El populismo es casi tan antiguo como la política. Y, casi con unanimidad, es calificado como negativo. Sin embargo, durante la última década en América Latina parece haber recobrado fuerza.

¿Estamos ante un resurgir del populismo clásico o ante nuevas formas de populismo? ¿Qué estrategias deben adoptarse para evitar que surja o atenuar sus efectos? ¿Es solo un fenómeno latinoamericano?

Sobre estos asuntos dialogamos con un destacado grupo de académicos, buscando comprender mejor este fenómeno tan particular.

Las entrevistas completas pueden ser consultadas en las páginas web de DIÁLOGO POLÍTICO y del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina, en la fanpage de DIÁLOGO POLÍTICO y en nuestro canal de Youtube.



Las entrevistas fueron realizadas por
FEDERICO IRAZABAL



El populismo trata de penetrar en los miedos fundamentales

En México, el populismo tiene una larga historia. Las características del populismo mexicano de los setenta fueron un gasto público descomunal, exorbitante, que tenía a construir obras faraónicas para la promoción del régimen, y la apelación a los sentimientos populares, tratando de llegar a los instintos primarios de las personas, bajo esta concepción del pueblo.

Básicamente, el populismo trata de penetrar en los miedos fundamentales, trata de mover esos miedos. Un fermento muy importante para los fenómenos populistas es que hay una sociedad con fuertes divisiones, con enormes diferencias entre los más ricos y los pobres. El discurso populista se ubica dentro de estos resentimientos sociales para tratar de canalizarlos a través de un discurso fuertemente polarizante.

A raíz de la desconfianza en las instituciones que hay en el mundo, y de la desconfianza interpersonal, el populismo ayuda a canalizar estos resentimientos. Tiene ese discurso antiinstitucional, con una tendencia a destruir, o por lo menos ignorar, órganos institucionalizados del Estado, como pueden ser los Parlamen-



JAVIER BROWN CÉSAR
Coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, Cámara de Diputados de México

tos. El populismo es contrario al diálogo, es contrario al debate; no tiene argumentos. En un debate público, el populismo se encuentra fácilmente desenmascarado.

En circunstancias normales, la masa popular más bien estaría despolitizada, pero se repolitiza sin necesariamente participar organizadamente

Es imposible tener democracia sin tener algún tipo de componente populista. Tú esperas que el pueblo gobierne, y las circunstancias de desigualdad que tiene toda sociedad empujan a que exista algún grado de contenido populista, tanto en el debate político, en las ideas políticas, como en los actores políticos. El fundamento esencial de las democracias, ya sean liberales o populares, es el respaldo popular. Tú combinas eso con atender las opiniones de ese pueblo y vas a tener algún tipo de populismo. Pero lo que estamos viviendo ahora, esa idea del populismo donde las multitudes, las mayorías, sobre todo las menos favorecidas económicamente, simbólica y socialmente, son las que corrompen el sistema a través de algún tipo de vanguardia de élite, tiene un resurgir. No es el populismo clásico al estilo de la etapa de modernización, el de Gino Germani cuando estudiaba la sociología del populismo, o sea, las masas pauperizadas del campo que llegaban a la ciudad y no tenían integración con la élite; no, aquí se trata de sistemas políticos y sociales mucho más complejos, donde ha ocurrido una desintegración de las redes que ya existían. Entonces, tienen la propensión de tratar de resolver las dinámicas políticas que



GUILLERMO TELL AVELEDO
Profesor de la Universidad Metropolitana de Caracas,
Venezuela

presentan a través de una ruta de llamado y apelación, de llamados más simples, más toscos, porque la dinámica de la política democrática liberal ordinaria no satisface esos llamamientos. En circunstancias normales, la masa popular más bien estaría despolitizada, pero se repolitiza sin necesariamente participar organizadamente, sino canalizándose a través de estos grandes movimientos.

El populismo está enraizado en América Latina pero no es una característica propia del continente

Más que una doctrina ideológica, más que un régimen político, el populismo es una forma de hacer política. No tiene una característica ideológica propia. No es de izquierda ni de derecha. Puede oscilar entre las dos tendencias y, al tratarse de una forma de acción política, cualquiera podría ejercerlo si tiene los recursos específicos y la ventana de oportunidad que da el sistema político, y tiene las facilidades institucionales y a veces las más informales para poder hacerse del poder.

El populismo está enraizado en América Latina pero no es una característica propia del continente. Creo que populista fue Berlusconi, y lo han sido muchos en la forma de ejercer la política, solo que en algunos regímenes de gobierno un poco más simétricos, un poco más democráticos.

En América Latina, el populismo ha tenido varios momentos. Unos muy clásicos, de los años cuarenta y cincuenta, más del Cono Sur, como el peronismo; un populismo más de los años sesenta, cercano a la idea de pueblo un poco difusa, más una idea gráfica que una concepción política; y los últimos populismos, que tienen una tendencia más de izquierda, que es lo de Chávez. Esta forma de acción



CATALINA JIMÉNEZ
Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado, Colombia

política tiene un discurso más personalista, con base en un líder con capacidad pastoral, como diría Foucault, y con capacidad de desinstitucionalizar las instancias que se necesitan para la representación y la participación. Entonces, esa cercanía ilumina la crisis de representación de los partidos, que es más una crisis interna de los partidos como instituciones, y lo aprovecha el populismo para llegar e instalarse.

La agenda de la política comparada en América Latina es una agenda de los nuevos procesos de incorporación



RAFAEL PIÑEIRO

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Católica del Uruguay

La categoría *populismo* es bastante discutida respecto de sus capacidades analíticas, o incluso descriptivas, que nos permitan entender el fenómeno, sus repercusiones en términos de efectos; entender cuáles pueden ser sus causas pero también identificar cuáles son y cuáles no son regímenes populistas. Esto viene por el lado de entender al populismo como regímenes sociales y económicos versus entenderlo como regímenes políticos.

Si uno tuviera que decir qué se identifica como populista desde una perspectiva política, o como figura política, diría que son esos movimientos que con un fuerte liderazgo hacen apelaciones directas que desbordan las instituciones y tienden a generar una división en la sociedad entre la mayoría —el pueblo— y una minoría a la que se pone como enemiga de los intereses populares. Con una retórica bastante encendida, se propone desarrollar una serie de políticas que favorezca a las mayorías, al pueblo.

El tema es que ¿cuánto de eso no es la polí-

tica en sí, más allá del populismo en particular?, y ¿cuánto de eso no responde a procesos de incorporación en América Latina? La agenda de la política comparada en América Latina es una agenda de los nuevos procesos de incorporación. De incorporación de sectores que antes estaban excluidos de la política, no ya formalmente sino de hecho. Buena parte de lo que se llaman regímenes populistas en América Latina fue intentar incorporaciones políticas de esos sectores excluidos. Esto transforma la política, porque para movilizar a esos sectores hay que tener una retórica que haga que la política para ellos —generalmente estratos populares y pobres en sociedades muy inequitativas— tenga sentido; tiene que ser una política que discuta cosas que a esas personas les interese. Es decir, cómo van a ser favorecidos y cómo la política puede cambiar su circunstancia de vida. Esos discursos se pueden identificar como populistas pero, al mismo tiempo, colaboran con el proceso de incorporación.

La gestión de las políticas sociales trae consigo características muy fuertes de la personalización política



LUCIANA SANTANA
Profesora de la Universidade Federal de Alagoas, Brasil

La gestión de las políticas públicas hace que los políticos consigan construir puentes más personales, que hacen que las políticas puedan llegar y transformarse en éxitos electorales. En Brasil, algunas políticas sociales fueron incrementadas en los gobiernos de Lula aunque no fueron creadas por él, sino que vienen desde los años noventa con Fernando Henrique Cardoso. Pero en las gestiones del Partido de los Trabajadores ganaron un volumen muy amplio y llegaron a las capas de la población más vulnerables.

La gente ahora reconoce las

políticas de modo más personalista, y eso es un rasgo del populismo de izquierda, del PT; y es una forma, o lo ha sido hasta la gestión de Dilma, que iba a rendir en votos a Lula, a Dilma. Las políticas tienen el rostro de una gestión que está en el Ejecutivo federal. Es lo mismo que pasó en Bolivia, en Venezuela. En cada contexto hay rasgos distintos, pero la gestión de las políticas sociales trae consigo características muy fuertes de la personalización política, que es algo muy lógico en los gobiernos populistas en todo el mundo, no solo en los países periféricos.

IDEAS
Y DEBATES

Cooperación internacional interpartidaria

Un reporte de la situación desde la perspectiva demócrata cristiana¹

—» **FRANK PRIESS**
Director adjunto del
Departamento de Cooperación
Europea e Internacional de la
Fundación Konrad Adenauer.

Los partidos políticos no gozan de particular popularidad en muchos países. Sin embargo, estos son indispensables cuando se trata de representar la voluntad popular, la articulación de los intereses, el reclutamiento de personal político. Esto se nota particularmente en épocas de ruptura, cuando la llamada sociedad civil intenta organizarse y se da cuenta de que las organizaciones no gubernamentales no pueden ser un sustituto adecuado de los partidos. Por esto, el trabajo interpartidario y el apoyo a los partidos políticos merecen ocupar

¹ La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische Meinung*, n.º 545, jul.-ago., 2017, ISSN 0032-3446, pp. 88-91.

un rol especialmente importante en la cooperación internacional, ya sea en el marco de la cooperación internacional alemana o en los esfuerzos europeos para promocionar la democracia en el entorno.

A esto se suma que los partidos políticos se organizan horizontalmente en familias de partidos, en las que los más fuertes desde el punto de vista de su organización y financiamiento brindan un apoyo solidario a otros miembros de la familia. En tiempos de redes globales y en vista de que los problemas realmente importantes casi no pueden ser resueltos en forma nacional, es válida la pregunta para cada partido sobre con quién aliarse, dónde encontrar amigos y aliados.

Si se piensa en la familia demócrata-cristiana, dos continentes son los que juegan un rol central: Europa y América Latina. En África y en Asia casi no existen ejemplos de esta tradición político-partidaria, aunque sí existen partidos con los que hay una base común de valores que ameritan una cooperación duradera. No es una casualidad entonces que los comienzos del trabajo de la Fundación Konrad Adenauer tuvieron lugar en Chile y en América Latina, donde la existencia de socios demócrata-cristianos, tanto en el espectro de los partidos como en el de los sindicatos, ofrecía puntos de conexión naturales.

En Europa, el Partido Popular Europeo (PPE) desempeña un papel fundamental como organización paraguas para la cooperación —y como miembro central de la organización multipartidaria IDC—. Este rol no refiere solamente a los partidos demócrata-cristianos. Las raíces conservadoras y liberales, que junto a las socialcristianas son constitutivas de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), y la necesidad de construir mayorías en el Parlamento Europeo para poder influir en forma determinante en la configuración del desarrollo europeo, han llevado a lo largo del tiempo a alineaciones amplias, que no siempre conformaron a aquellos que se percibían como los auténticos portadores de la bandera de la democracia cristiana, aunque su relevancia política estuviera muy reducida. Todo se dificulta aún más cuando en algunos países los partidos miembros del Partido Popular Europeo (PPE) compiten entre sí y se encuentran tanto en el gobierno como en la oposición, lo que constituye un auténtico desafío para la cooperación interpartidaria.

Este desarrollo también se constata en América Latina, y se manifiesta incluso en el cambio de nombre de algunos partidos demócrata-cristianos a *partidos populares*, siguiendo el modelo español. Esto se refleja ahora también en el cambio de nombre de la asociación mundial

» El trabajo interpartidario y el apoyo a los partidos políticos merecen ocupar un rol especialmente importante en la cooperación internacional «

ID

IDC, en la que la C puede significar *centro* o *cristiana* según el gusto de cada uno. El espectro se hace aún más amplio por la Unión Democrática Internacional (IDU), que admite doble membresía con la IDC, como en el caso de la CDU, y que la vincula más bien a partidos conservadores del espectro anglosajón.

Las asociaciones paraguayas tienen una cosa en común: son generalmente tan fuertes como lo son sus miembros, especialmente los más importantes. Las asociaciones de partidos no pueden resolver desde arriba los problemas que los partidos miembros tienen que resolver internamente, si es que quieren seguir siendo o quieren convertirse en políticamente fuertes y competitivos. En cambio, sí pueden aportar un valor añadido considerable a sus miembros a través de la cooperación y la solidaridad, a través de la visibilidad y la *transferencia de imagen* en los escenarios internacionales, mediante observaciones electorales, el intercambio programático y una oferta concreta de apoyo. Finalmente son los partidos más pequeños o en dificultades particulares los que se benefician de la alianza con socios fuertes.

La cohesión se ve facilitada cuando se trabaja en proyectos políticos conjuntos, incluso a la hora de formar mayorías en los Parlamentos regionales para imponer concepciones propias, particularmente en asuntos relacionados con la ocupación de cargos. He aquí el elemento que une y mantiene al Partido Popular Europeo en forma notoriamente más fuerte que en América Latina, que no cuenta con instituciones comunes relevantes.

La historia de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) —asociación regional de la IDC en América Latina— ha proporcionado numerosos ejemplos de estas afirmaciones desde su fundación en Montevideo, Uruguay, en 1947. Desde entonces, su desarrollo y el de sus miembros han estado estrechamente ligados a las *megatendencias* políticas de América Latina, tanto por las coyunturas políticas como por los vaivenes de los resultados electorales, por la afiliación y desafiliación, así como también por la decadencia de algunos partidos, incluso de miembros fundadores. Y no es de extrañar: el desarrollo está natural y estrechamente ligado al papel de los líderes importantes. En este punto, América Latina y Europa vuelven a parecerse.

En la *Declaración de Montevideo* —inspirada en la idea de un camino latinoamericano entre al capitalismo individualista de los Estados Unidos y el capitalismo de Estado de la Unión Soviética— se estableció el compromiso de promover una «verdadera democracia política, económica y cultural» basada en el humanismo cristiano. Se hablaba de un «tercer centro de poder económico». Se inspiraba en la lucha contra el peligro del régimen totalitario. El comunismo, el neofascismo y el

capitalismo se veían como peligros a los que había que enfrentar con concepciones propias. En el caso del capitalismo, por ejemplo, en la forma de un *humanismo económico cristiano*.

Lo que suena anticuado no lo es tanto, a la luz de las discusiones del presente: justamente a los demócrata-cristianos se les presenta una y otra vez la pregunta de cómo combinar la eficiencia económica con la compensación social, qué papel debe jugar un Estado moderno, qué aspectos requieren de una regulación estatal y cuáles no. Hace tiempo que la globalización no es un fin en sí mismo y los indicadores macro-económicos desnudos ya no alcanzan para movilizar a los electores. Preguntas que apenas aparecían en la etapa fundacional de los partidos y las asociaciones paraguas juegan hoy un rol preponderante en los programas políticos. ¿Cómo estamos tratando a la Creación?, ¿cómo podemos lograr una economía sustentable? Estas son preguntas que la gente espera que seamos capaces de contestar.

En el pasado, el posicionamiento en el centro político no ha hecho a los demócrata-cristianos más populares, y hoy ese centro está más disputado. Las características únicas se han vuelto menos frecuentes y no es fácil para los partidos populares ofrecer un perfil distintivo, especialmente cuando deben establecer acuerdos en el marco de gobiernos de coalición. Esto se da aún más a menudo en los sistemas parlamentarios europeos que en las democracias presidenciales de América Latina. La economía social de mercado es sin embargo un aspecto que permite establecer un perfil identitario propio, en la medida en que coloca a la persona como un ser social y en el centro, más allá del igualitarismo socialista, por un lado, y del individualismo ilimitado, por el otro. De la misma manera, la política demócrata-cristiana se caracteriza en todas partes por su compromiso inquebrantable con los derechos humanos. Si bien las líneas de conflicto tradicionales desaparecieron con el final de la guerra fría, no ha sido así con la competencia entre los sistemas, como podemos constatar. Por lo tanto, el establecimiento de líneas programáticas no ha quedado de ninguna manera obsoleto.

En efecto, algunos partidos demócrata-cristianos han resuelto mejor que otros los cambios sociales y estructurales de las últimas décadas. Algunos de ellos, incluso desaparecieron totalmente del escenario; el ejemplo más claro en Europa es probablemente el de la democracia cristiana italiana, y en Latinoamérica, el COPEI de Venezuela. Este sería un motivo para investigar qué diferencia a largo plazo un partido exitoso de uno que no lo es, más allá de eventuales golpes de suerte.

« La política demócrata-cristiana se caracteriza en todas partes por su compromiso inquebrantable con los derechos humanos »

ID

Un secreto del éxito radica en la capacidad de adaptación de las estructuras y los programas a las necesidades actuales, lo que no debería ser confundido con el espíritu de la época. Estructuras sólidas, un alto grado de institucionalidad, una estrecha red de relaciones en el llamado espacio cercano a la política contribuyen a superar ciclos políticos desfavorables. La estabilidad de larga data a partir de votantes fieles ha terminado y las mayorías deben ser conquistadas nuevamente en cada elección.

El rol de la formación política continua de los miembros y del entorno de los partidos políticos se mantiene actual e importante a través de los tiempos. Generalmente esta es organizada a través de institutos de formación partidarios o cercanos a los partidos, así como por fundaciones que juegan un papel central en el reclutamiento y promoción de nuevos cuadros, y también del desarrollo programático. Desde siempre la formación política abre las puertas para llegar a los jóvenes, a importantes multiplicadores y a sectores más amplios de la ciudadanía que pueden ser ganados para un compromiso político directo. Muchos cuadros dirigentes de partidos demócrata-cristianos se han formado de esta manera. Y a menudo el declive de institutos de formación se ha dado en paralelo al de sus respectivos partidos.

Traducción de Manfred Steffen

Lutero, el libre

—» **STEFANIE KREHER**
Licenciada en Teología,
con estudios en Alemania
y Argentina. Miembro del
Centro de Encuentros
«La Rueca» (Araminda) y
coordinadora de la plataforma
de estudios virtuales Espacio.
cc para América Latina.

—» **NICOLÁS IGLESIAS
SCHNEIDER**
Licenciado en Trabajo Social,
Universidad de la República,
Montevideo. Coordinador
de Grupo de Estudios
Multidisciplinarios sobre
Religión e Incidencia Pública
de Uruguay y Espacio de
Voluntariado, Arte y Reflexión
(VAR).

«Aquí estoy, no puedo proceder de otra manera. ¡Que Dios me ayude! Amén», decía un desconocido monje alemán proveniente de un lugar lejos de Roma. Con su increíble declaración no se retrataba, sino que confirmaba su protesta: se ponía en marcha un movimiento de insospechadas consecuencias para todo Occidente.

Reforma protestante

La reforma protestante, en tanto movimiento —primeramente teológico—, genera un cambio político que apunta a la democratización, no solo del acceso al conocimiento por medio de la educación, sino también de la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda acceder a roles y funciones según sus capacidades. En la actual coyuntura política de América Latina se viene instalando sigilosamente un discurso religioso que va ganando

do creciente legitimidad en el ámbito público para establecerse en la contienda política y electoral.

Se observa cómo en sociedades occidentales secularizadas y laicas vuelven a surgir propuestas contrarias a una comprensión democrática de gobierno, incluso tendientes a lo teocrático. En este sentido, el pensamiento de la reforma protestante aparece como mensaje alternativo, reivindicador de la democracia y su profundización: el sacerdocio universal de todos los creyentes es superador de la teocracia autoritaria. No es solo un decir, sino que plantea un concepto de gobierno vinculado y vinculante. Se trata de otra manera de relacionarnos. Es la fuerza liberadora del Evangelio que es para todos y es gratuita, es un regalo.

La proyección del ámbito religioso en el plano secular posibilitó el desarrollo del sentido de responsabilidad individual y colectiva, la afirmación posterior de derechos individuales y el surgimiento de doctrinas y prácticas democráticas. El protestantismo es considerado uno de los progenitores de la cultura moderna, ya que lucha contra la cultura eclesiástica con una autonomía cuya consecuencia es el individualismo religioso, formulado conscientemente como principio y desvinculándose de una institución jerárquico-universal. Representa la religiosidad correspondiente a la cultura individualista moderna. Este hecho, que se reclama como un hito en la cultura occidental, encierra un mensaje de libertad, cambio social y apertura. La Reforma critica al poder centralizado y abusivo; es para hoy una invitación a construir comunidades de fe y sociedades más democráticas, plurales y donde la libertad es un derecho central.

En vistas del mensaje de la Reforma interpretado a la luz de la actualidad que como humanidad estamos viviendo, estas conmemoraciones de los quinientos años de la Reforma han sido oportunidad clave para que las Iglesias protestantes y la Iglesia católica romana den una serie de gestos ecuménicos, pedidos de perdón, reconciliaciones y acciones conjuntas a favor de los refugiados y migrantes, el medioambiente, contra las guerras en nombre de Dios y otras nuevas formas de fundamentalismos y de opresión.

Martín Lutero

Diversos precedentes de crítica al sistema romano se plantearon a lo largo de todo el medioevo pero ninguno había logrado tener una repercusión como las ideas de Martín Lutero. Hay quienes dicen que fue porque su crítica profunda salió de los muros de la iglesia para generar

una verdadera transformación en el mundo de su época, y que por eso puede ser considerado un profeta de la Iglesia cristiana.

Martín Lutero nació el 10 de noviembre de 1483 en Eisleben, Alemania. La migración de su familia a Mansfeld —donde su padre Hans Luder trabajaba en minería de cobre— le permitió estudiar latín y ser seminarista hasta obtener su título de *Magister Atrium* en 1505. Cierta vez, en el camino de vuelta a su casa vivió una aterradora tormenta eléctrica que lo impulsó —mediante una promesa a Santa Ana— a ser monje. En tanto profesor, la interpretación de la Biblia se transformó en el centro de su trabajo teológico. Su primera visita a Roma se presenta como punto de quiebre teológico donde él mismo se describirá como un piadoso peregrinante que recorrió todas las iglesias y catacumbas y quedó impresionado por la comercialización de la piedad.

La teología de Lutero despliega una fuerza crítica que cuestiona el esquema de pensamiento que lleva al ser humano a la desesperación y a la desesperanza. Su acusación central a la jerarquía de la iglesia era que su pretensión de poder se encuentra enraizado en un sistema que trabaja con el miedo (a la perdición, el diablo y el infierno). Lutero era respetuoso del orden feudal y la autoridad, ya que el Evangelio sólo hablaba de salvación espiritual, pero hubo quienes extrajeron consecuencias sociales de unos principios germinalmente revolucionarios: los anabaptistas y reformadores radicales como Thomas Münzer, quien estaba convencido de las capacidades transformadoras del nuevo credo. La iluminación interna del espíritu era capaz de realizar la utopía democrática, con una sociedad sin necesidad de Iglesia, de Estado o —en su expresión más radicalizada— de propiedad privada.

ID

El rompimiento

En 2017 se cumplen quinientos años de la Reforma protestante, cuya fecha simbólica es el 31 de octubre de 1517, cuando Lutero envió una carta al arzobispo de Maguncia con 95 tesis para reformar la Iglesia. Se trata de la primera carta que firma como «Martin Luther», haciendo un juego de palabras entre su apellido paterno Luder y la palabra griega *Eleutherios*, 'el libre'. No es la autoridad del papa, los concilios y la tradición eclesial que son determinantes o decisivas, sino solo la Palabra de Dios que hace libre al ser humano mediante la certeza del amor, la gracia y la misericordia que experimenta a través de la fe que Dios mismo regala.

Luego de varias idas y venidas de enjuiciamiento y acusaciones a Lutero, en 1520 se retoma el proceso de juicio donde es acusado de

hereje, a lo que él contesta con un escrito afirmando que el derecho eclesiástico se había convertido en un medio para destituir a Dios de su trono y robarle su dominio para sentar en ese lugar al papa. Ya no está Dios en el templo sino su adversario. Con este paso decisivo y la interpretación apocalíptica de la contemporánea iglesia papal se concretó irrevocablemente la separación de Lutero de Roma, en 1521.

El papa, en total desacuerdo, en su última gran bula declaró, pronunció y definió que es universalmente necesario para la salvación que toda creatura humana se someta al sacerdote supremo romano, quien posee poder ilimitado y absoluto. A esto Lutero afirmaba que el criterio último para los cristianos y cristianas es el mensaje del Evangelio, que tanto el papa como los concilios son humanos y pueden cometer errores pero que el derecho del poder divino es la pretensión del anticristo. Ya no quedan dudas sobre el rompimiento con Roma, puesto que hay una sola cabeza de la Iglesia que es Cristo mismo. A partir de ahí, el conflicto siguió escalando y la Reforma protestante propagándose por toda Europa en acciones concretas: sacerdotes se casaban, monjes renunciaban a monasterios y conventos, se transformó de manera intensa la celebración cristiana —al punto de repartir pan y vino para todos al momento de la eucaristía— hasta abandonar completamente la misa y reemplazarla por la predicación evangélica; también se eliminaron las casullas y la liturgia se hizo en alemán.

UNA nueva religión

La Reforma protestante significó la creación de una nueva religión, si entendemos por religión una relación entre Dios y el ser humano. El sistema romano de administración divino-humana, representado en la administración eclesiástica, afirmaba que había castigos eternos para los pecados mortales, purgatorio para los pecados leves y cielo para los que venían del purgatorio y para algunos santos que estaban en la tierra. Nadie podía saber jamás si tenía asegurada la salvación y nunca se podía hacer suficiente para llegar a esa certeza. Peregrinaciones, colección y adoración de reliquias, ofrendas, adquisición de indulgencias y hasta un ascetismo que imponía torturas eran las acuciantes prácticas de la época. Martín Lutero sentía esa ansiedad de culpa y condena, acompañada de un profundo miedo ante el Dios amenazador, que castiga y destruye. Tan hondo caló la angustia que lo llevó a preguntarse ¿cómo puedo alcanzar la salvación y la paz espiritual? Y descubrió que no es posible encontrar consuelo en un Dios castigador, sino solo en un Dios misericordioso.

Aquí estoy

En abril de 1521, con un pueblo muy agitado en apoyo a su visitante, en la residencia del arzobispo junto a Carlos V, emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, y los representantes papales —entre ellos Girolamo Aleandro—, sucedió la famosa Dieta de Worms. Allí se acusó a Lutero de hereje y se le realizaron dos preguntas: ¿Se confiesa como autor de los libros allí presentes? y ¿Está dispuesto a retractarse de ellos ya sea totalmente, ya sea en parte?



Después de verificar los títulos, Lutero respondió de forma afirmativa a la primera pregunta. Con respecto a la segunda solicitó un tiempo para su reflexión y se le concedió un plazo de 24 horas. Siguió entonces la respuesta, que se hizo famosa en la historia: «Como vuestra Majestad y Vuestras Mercedes, Señores Príncipes Electores y Príncipes desean una contestación sencilla, simple y precisa, daré una respuesta que no tenga ni cuernos ni dientes, a saber, salvo el caso de que me venzan y me refuten con testimonios de las Sagradas Escrituras o con argumentos y motivos públicos, claros y evidentes —puesto que no creo ni al Papa ni a los concilios solos, porque es manifiesto y patente que han errado frecuentemente y se han contradicho a sí mismos—, y como yo estoy convencido y mi conciencia está ligada a la Palabra de Dios, no puedo ni quiero retractarme, porque no es seguro ni aconsejable hacer algo contra la conciencia. Aquí estoy, no puedo proceder de otra manera. ¡Que Dios me ayude! Amén».

Lutero reflexionó que la relación con Dios es personal, que no está mediada por nada ni nadie y que el consentimiento del mensaje de aceptación que conforma el contenido de la Biblia es la fe. No se trata de una fe que cree en algo, sino de una fe que invita a recibir la buena noticia de que somos aceptados así como somos. El único castigo es la desesperación de estar separado de Dios. Por tanto, la sola gracia es la reunión con Dios. Hasta las mejores personas poseen en su interior elementos de desesperación, agresividad, indiferencia y autocontradicción. Con estos planteamientos teológicos y antropológicos desaparecen los elementos mágicos y legalistas de la piedad propios de la Edad Media. Lutero es, en este sentido, uno de los exponentes de la modernidad (incipiente) y define la existencia inscrita en una paradoja:

Sé que no hago nada bueno, que todo lo aparentemente bueno es ambiguo, que lo único bueno en mí es la declaración de Dios en el sentido de que soy bueno y que si me limito a aceptar esa declaración divina, puede darse una realidad transformada de la cual surjan actos éticos.

El aspecto religioso precede al ético y ello significa que la ética es la consecuencia y no la causa de la bondad.

Sacerdocio universal de todo creyente

En su escrito *A la nobleza cristiana de la nación alemana acerca del mejoramiento del estado cristiano* (1520), Lutero desarrolla su teoría y doctrina del sacerdocio universal de todos los creyentes. Allí plantea que mediante el bautismo todos han sido ordenados sacerdotes. La Iglesia ya no es comprendida como una organización autoritaria y jerárquica sino como comunidad de creyentes unidos en Cristo. Cuando Cristo rige la libertad cristiana ya no vive el ser humano de sí mismo, sino en Cristo por la fe y en el prójimo por el amor. En el mismo escrito propone derribar las tres murallas detrás de las cuales se esconden los *romanos* (partidarios y defensores de la soberanía e infalibilidad papal): la primera es que el poder secular no tiene ningún derecho sobre Roma, la segunda es que solamente el papa tiene capacidad de interpretar la Escritura y la tercera es que nadie puede convocar a un concilio excepto el papa. Con el precedente del sacerdocio universal de todos los creyentes concluye que los eclesiásticos no forman un orden distinto o separado sino que están sometidos al poder temporal de la misma manera que los demás cristianos, que no son los únicos capaces de leer

e interpretar la Biblia y que no tienen poder para prohibir un concilio convocado por cualquier cristiano.

Doctrina de los dos reinos

Tres años más tarde, en su escrito *Sobre la autoridad secular: hasta donde se le debe obediencia* (1523), Lutero fundamenta sólidamente que «el derecho y la espada seculares [...] están en el mundo por la voluntad y el orden de Dios». Su preocupación por los excesos del poder temporal, al prohibirse en el ducado de Sajonia la divulgación de su traducción de los Evangelios, lo llevó a desarrollar su doctrina de los dos reinos, en la que afirmó que el derecho de espada existe desde el comienzo del mundo y muchos pasajes de las Escrituras establecen claramente que los cristianos «no deben tener ninguna espada secular». Cristo tampoco llevó la espada ni la instituyó en su reino, pues él es un rey que gobierna sobre los cristianos sin recurrir a la ley. Sin embargo, Cristo «no prohíbe servir a aquellos que tienen la espada secular [...] Cristo no dice “no debes servir al poder ni estarle sometido” sino “no debes resistir al mal”, como si quisiera decir “compórtate de tal modo que tolere todo”».

Los cristianos por sí mismos «no están sometidos a ningún derecho ni espada, ni los necesitan». El problema es que

[...] ningún ser humano es por naturaleza cristiano o piadoso, sino que todos son pecadores y malos [...]. Dios prohíbe mediante la ley para evitar que se pongan en práctica las malas intenciones y la maldad, pues el mundo y la gente es y permanecerá no cristiano, aunque todos hayan sido bautizados y se llamen cristianos.

Y continúa diciendo:

[...]el gobierno secular tiene leyes que no afectan más que al cuerpo, a los bienes y a todas las cosas exteriores que hay en la Tierra. Sobre las almas no puede ni quiera Dios dejar gobernar a nadie que no sea Él mismo. Por ello si el poder secular pretende dar una ley al alma, invade el gobierno de Dios y no hace más que tentar y corromper las almas.

Las leyes humanas no pueden ni deben imponer al alma a creer de una manera u otra, pues allí no está la palabra de Dios. De hecho, para Lutero, es una absoluta insensatez puesto que «ninguna institu-

ción humana puede extenderse hasta el cielo y sobre el alma, solamente puede extenderse a la tierra, a las relaciones externas entre sí».

Educación pública

En 1524 interpeló a las autoridades a posibilitar una educación gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas para que pudieran conocer las partes más importantes de su fe (mediante las doctrinas) y de las Sagradas Escrituras en su idioma vernáculo. Esta motivación primeramente religiosa sentó la base que ayudó a forjar nociones más democráticas y universales a las reformas educativas que más adelante llegarían con motivaciones seculares. La propuesta tenía la característica de no querer consolidar el poder de la Iglesia a través de la educación y de que el Estado adquiriera la responsabilidad, como defensor de los intereses públicos, de intervenir activamente en la enseñanza y garantizar la formación de niños y niñas. El pensamiento de la Reforma fue liberando al Estado de toda subordinación a la jerarquía religiosa, lo cual implicó una autonomía que no era necesariamente la idea moderna de Estado pero que indudablemente conllevó un incremento de su soberanía y autarquía. La Reforma confirió a los Estados en los que se implantó el control sobre áreas tan significativas como la asistencia social, la enseñanza y la atención pastoral, y transfirió al poder civil los recursos económicos que el clero se atribuía para cumplir estas misiones sociales.

La Reforma protestante produjo importantes cambios en diversos aspectos de la vida medieval, con grandes repercusiones en la modernidad del mundo occidental. En la vida medieval lo político y lo religioso se entrelazaban, dando por sentado que el reinado imperial y el sacerdocio formaban jurisdicciones complementarias dentro de una única sociedad cristiana. Las pretensiones temporales del papado perjudicaron la efectividad de la autoridad secular, según la comprensión de Martín Lutero, al confundirse el poder secular con el espiritual. La reinterpretación y crítica profunda a la teología medieval, de acuerdo a los nuevos tiempos, condujo fuerzas que contribuyeron a la disgregación del feudalismo, a la educación universal y a la tolerancia religiosa.

Tolerancia religiosa

La paz de Augsburgo de 1555 cerró la primera fase de la Reforma protestante en Alemania estableciendo que cada uno de los gobernantes de los Estados germánicos, más de trescientos, podrían elegir entre el

catolicismo y el luteranismo como religión territorial. Se lograba así el reconocimiento oficial del luteranismo, poniendo punto final a la antigua idea de una comunidad cristiana unida en el terreno religioso bajo la autoridad suprema del papa de Roma y sedimentando las bases para el desarrollo de la tolerancia religiosa en toda Europa.

Bibliografía

Die Bibel Lutherübersetzung-Jubiläumsausgabe (2016). Deutsche Bibelgesellschaft, pp. 3-31.

LEXUTT, Athina (2008). *Luther*. Colonia (Alemania): Böhlau Verlag, pp. 6-129.

LINDENBERG DE DELMONTE, Elizabeth (s. f.). *Cuaderno Valdense «Lutero»*, n.º 14. S. l.: Comisión de publicaciones de la Iglesia Evangélica Valdense del Río de la Plata, pp. 1-24.

LUTERO, Martín (1983). *La libertad cristiana*. Buenos Aires: La Aurora, pp. 30-75.

— (1994). *Escritos políticos*. Barcelona: Altaya, pp. 3-65.

VÁRNAGY, Tomás (1999). «Pensamiento político de Martín Lutero», en: CLACSO. *La filosofía política clásica. De la Antigüedad al Renacimiento*, pp. 142-162.

ZORZIN, Alejandro (1998). *Ubicación histórica*. Buenos Aires: Educab, pp. 179-254.

Decadencia autoritaria en Venezuela

Proceso histórico y desarrollos recientes¹

- » **ARMANDO CHAGUACEDA**
Máster en Ciencia Política.
Doctor en Historia y Estudios Regionales. Profesor investigador en la Universidad de Guanajuato, Campus León.
- » **MARÍA ISABEL PUERTA**
Magíster en Ciencia Política y Administración Pública. Doctora en Ciencias Sociales, mención Estudios Culturales. Profesora investigadora en la Universidad de Carabobo, Venezuela.

A Roberto Picón, demócrata y preso político

Desde fines de la década de los noventa del siglo xx, en ciertos países y segmentos poblacionales de América Latina se aprecia un modesto declive del compromiso democrático y un ligero incremento de las preferencias políticas radicales. Se trata de un fenómeno de alto impacto desdemocratizador presente en naciones con Estados débiles, gobernanza deficiente y sostenida exclusión social (Mainwaring

1. Versión actualizada y reducida de una investigación de próxima publicación en México. Agradecemos a Guillermo T. Avelledo y a Carlos Torrealba sus atinadas observaciones al presente trabajo.

y Pérez-Liñán, 2013, p. 296). Es preciso anotar que la situación política latinoamericana es la de una región donde, tras un aparente consenso formal en torno a la democracia como único régimen político legítimo,² los *performances* nacionales difieren y acumulan, en los diversos casos, profundos déficits democráticos, que abarcan incluso a gobiernos, élites políticas y ciudadanía con disímiles orientaciones ideológicas.³

Una de las modalidades no rupturistas de debilitamiento de los fundamentos y desempeños de la democracia es su variante delegativa, sobre la cual Guillermo O'Donnell (2011) señaló varios escenarios posibles de evolución. Uno de estos es lo que llamó la *muerte lenta de la democracia* y su deslizamiento a un régimen autoritario. Según el politólogo argentino, en tanto que son frágiles los muros que separan delegación presidencialista y franco autoritarismo, el peligro involutivo se eleva con la inexistencia —o irrelevancia— de los actores prodemocráticos de la sociedad y clase política nacionales —incluidos aquellos pertenecientes al oficialismo—, ante bajos niveles de diálogo, organización y articulación de aquellos actores y si, en el plano de la cultura política nacional, los valores e instituciones antidemocráticos son predominantes.

En el caso venezolano, desde su temprana fase delegativa (1999-2005), el chavismo tuvo un carácter marcadamente presidencialista. El presidente obtuvo leyes habilitantes durante cuatro ocasiones y para decidir diversas áreas de política pública con amplísimas competencias. Incluso la obtuvo en la etapa de total hegemonía chavista en el Parlamento (2005-2010), ratificando lo señalado por O'Donnell respecto a la abdicación del Parlamento de su función de deliberar y legislar en situaciones de *democracia delegativa*. A su vez, el sesgo desinstitucionalizador se reveló con la incesante creación de estructuras paralelas

« A partir de 2005, la *democracia delegativa* venezolana [...] fue dando paso a la instauración de un régimen de claros rasgos autoritarios »

ID

-
- 2 Por *régimen* entendemos el conjunto de normas e instituciones que, en un contexto social y territorial específico, definen los modos principales de acceso, ejercicio, ratificación y salida del poder político.
 - 3 Como democracias consolidadas y dotadas de un alto grado de cumplimiento de todos los derechos ciudadanos encontramos a Costa Rica, Uruguay y, en menor medida, Chile. Existen poliarquías con desempeños variables en sus diferentes dimensiones —incluidos graves problemas en la electoral— como la brasileña, la colombiana y la mexicana, donde coexisten actores no democráticos y regímenes subnacionales autoritarios. Por su parte, casos como los de Bolivia, Ecuador y la Argentina kirchnerista son ejemplos de democracias delegativas con diverso grado de desarrollo.

(corporaciones *ad hoc* frente a las gobernaciones y alcaldías, milicias frente a la fuerza armada, instancias de Poder Popular frente a alcaldías y formas de participación preexistentes), en sintonía con la vulneración de la representación política típica de un régimen delegativo.

A partir de 2005, la *democracia delegativa* venezolana, paulatinamente sustituida —como resultado de la disputa política así como de la estrategia de actores dominantes del oficialismo y, en menor medida, de la oposición—, fue dando paso a la instauración de un régimen de claros rasgos autoritarios, en la modalidad que Diamond (2008, p. 26) identifica, alternativamente, como *autoritarismo electoral o pseudodemocracia* (p. 70). En la literatura especializada hay una coincidencia de diversos expertos internacionales —Charles Tilly, Javier Corrales, Andreas Schedler, Steve Levitsky, Michael Coppedge— y venezolanos —Benigno Alarcón, Luis Salamanca, Héctor Briceño, Luis Gómez Calcaño, Nelly Arenas, Margarita López Maya— en que la paulatina desdemocratización (Tilly) del régimen político venezolano a partir de la era chavista lo convirtieron en un *autoritarismo competitivo* (Levitsky) o *electoral* (Schedler), cuyas cualidades autocráticas rebasan ya los rasgos del modelo *delegativo*.⁴ En este nuevo régimen, la asimetría de poder favorable al Ejecutivo característica de la *democracia delegativa* se amplía —a costa de la subordinación o neutralización de los otros poderes—; las instituciones y leyes republicanas son acotadas por instancias creadas por el poder —autoridades centralmente designadas, mandos militares en la administración pública que enajenan competencias de los gobiernos regionales/locales electos—, los comicios se celebran con mayor ventajismo oficial y los derechos a la información, la organización, la expresión y la protesta, entre otros, se ven fuertemente restringidos, como se expone en el cuadro siguiente.

4 Tributando a esta deriva el conjunto de elementos —ideales y organizativos— de la tradición marxista insurreccional y autoritaria presente en un sector de la izquierda venezolana (Aveledo Coll, 2017).

Dimensiones	Democracia delegativa (1999-2005)	Autoritarismo electoral (2005-2015)	Autoritarismo cerrado (2015-)
Ordenamiento constitucional	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): paradigma republicano. ^a	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (legal y vigente) Decretos leyes, Plan de la Patria y Estado comunal (agenda oficialista para/ anticonstitucional). ^b	Constitución (defendida por oposición y chavismo disidente) Decretos leyes, Estado comunal y Asamblea Nacional Constituyente (agenda oficialista para/ anticonstitucional). ^b
Elecciones	Periódicas, competidas pero con asimetrías e injerencias que favorecen al oficialismo. Confianza variable en el árbitro electoral.	Periódicas (en dependencia del caso), con ventajismo y denuncias de fraude. Apelación a fuentes de legitimidad y permanencia revolucionarias que trascienden momento electoral. Baja confianza en el árbitro electoral	Diferidas/bloqueadas/ manipuladas desde oficialismo. Apelación a fuentes de legitimidad y permanencia revolucionarias que trascienden el momento electoral. Muy baja confianza en el árbitro electoral
División de poderes	Vigente, pero con paulatino predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás. Designación de leales en el Poder Ciudadano (2000) y el Tribunal Supremo (2004); Predominio oficialista en composición de Consejo Nacional Electoral (CNE) (2003). Mayoría (desde 1999) y control absoluto(2005) del Legislativo.	Inexistente de facto. Colonización/ subordinación mayoritaria de los Poderes Públicos por el Ejecutivo	Asimétrica e inestable. Desde 2016 mayoría y dirección del Legislativo (Asamblea Nacional) en manos de la oposición, bloqueado por sentencias del Judicial (Tribunal Supremo de Justicia) y acciones del Ejecutivo (persecución política, corte presupuestario). En 2017 se produce disidencia (acotada) dentro de Poder Judicial: fiscal general disidente, destituida. Magistrados designados por AN, perseguidos o exiliados
Rendición de cuentas	Variable: vertical efectiva, transversal limitada, horizontal precaria.	Precaria en sus tres dimensiones	Precaria en sus tres dimensiones, con intentos (bloqueados) de recuperación desde la Asamblea Nacional.



Ciudadanía	Variable (ampliada inclusión social y participación comunitaria junto a exclusión política).	Desde el Estado se concibe pasiva y excluyente: el pueblo/masa aclamante y beneficiario del Estado antes que el votante/ ciudadano exigente. Desde la ciudadanía se ejerce mediante organización y protesta.	Movimientos masivos y crecientes (en especial en ciclo de protestas del primer semestre de 2017) de organización, movilización y contestación ciudadanas. Reducción de ciudadanía social (declive de políticas públicas) y criminalización de derechos civiles y políticos.
Deliberación	Concentrada en Legislativo —con polarización— y en diálogo con auspicio internacional (2002-2004). Protagonismo creciente de medios de comunicación como sustituto de partidos opositores.	Concentrada en Legislativo (con agresiones físicas y afectaciones al derecho de palabra, participación en comisiones y directiva de oposición) y en diálogo fallido con auspicio internacional (2014). Reducida dentro del oficialismo (Polo Patriótico) por agenda del PSUV. Hegemonía comunicacional: control o subordinación de medios públicos y privados.	Ampliada dentro del Legislativo (recuperación de funciones activas de plenario y comisiones) con protagonismo opositor y participación variable del oficialismo; pero bloqueada por Judicial y Ejecutivo. Intentos fallidos de diálogo con auspicio internacional (2016, 2017) Incremento de la hegemonía comunicacional: aumento de la censura y cierre a medios privados, comunitarios y electrónicos.
Derechos humanos (DD. HH.)	Violaciones DD. HH. en golpe de 2002, protestas y actuación de cuerpos de seguridad. Incluidos DD. HH. en Constitución y agenda de poderes públicos y sociedad civil. Expansión de derechos sociales, pertenencia a organismos regionales (CIDH)	Creciente criminalización de la protesta y manifestación, vulneración de derechos civiles y políticos, deterioro en derechos sociales. Acoso a organizaciones y defensores de DD. HH. Denuncia del tema y salida de organismos regionales (CIDH).	Crisis generalizada de DD. HH. debido a deterioro de situación socioeconómica, represión de movilización y protestas ciudadanas, persecución a liderazgos opositores, activismos comunitarios y comunicadores sociales. Denuncia del tema en instancias internacionales (OEA, ONU) acompañada crítica y sanciones de países (EUA, Canadá) y bloques regionales (Mercosur, Unión Europea)

Notas: (a) La nueva Constitución habla de un Estado Social de Derecho y de Justicia —haciendo un énfasis mayor que la de 1961 en el papel garante del Estado en materia socioeconómica— al tiempo que se presenta a la democracia venezolana como democracia participativa y protagónica, lo que supone un intento velado de desmarcarse de la democracia representativa.

(b) A partir del 2007, las verdaderas normas vigentes son las que emanan del Ejecutivo. La Constitución, por su parte, pasa a ser objeto de forzadas interpretaciones de la Sala Constitucional —algo que venía dándose desde el 2000— y no constituye el patrón a seguir.

El carácter autoritario del régimen político venezolano se fue gestando en la medida en que las decisiones políticas gozaban de aval jurídico, afectando las posibilidades de la oposición para ejercer su rol. El desconocimiento de los resultados del referendo en 2007 y la subsiguiente aprobación en otro referendo en 2009 de algunas de las materias ya consideradas en la anterior consulta mostraron cómo desde la institucionalidad era posible invalidar los principios fundamentales de la República, como fue el caso de las Leyes del Poder Popular aprobadas a espaldas de la propia Constitución. Se trata de una imposición por encima inclusive del mismo orden jurídico, pero sobre todo desconociendo el espacio para la disidencia y el debate político.



Protestas en Caracas, 2 de marzo de 2014
Foto: Carlos Díaz, vía Wikicommons

Hasta el 2012 el chavismo tuvo la posibilidad de mantenerse relativamente dentro de los mecanismos establecidos, debido al gran apoyo popular que lo secundaba, así como por el dispendio de la cuantiosa renta petrolera disponible. La ampliación de programas y políticas sociales, con sus déficits de calidad, sostenibilidad e impacto, expandió el estatuto de ciudadanía de sectores excluidos. Sin embargo, en las últimas elecciones presidenciales (abril de 2013) el virtual empate electoral entre Henrique Capriles y Nicolás Maduro reveló el descontento existente en crecientes sectores del país en torno a la situación económica y política, tras más de una década de incontable renta petrolera, de inclusión social pero también de despilfarro, polarización y exclusión política.



Manifiestante en Caracas,
noviembre de 2014

Foto: Carlos Díaz, via Wikimedia

A partir del análisis de los procesos e instituciones arriba descritos, es posible sostener que asistimos hoy en Venezuela a un proceso de decadencia autoritaria,⁵ bajo una forma de dominación «revolucionaria», que incorpora de forma subordinada los discursos y demandas de actores sociales con un rescate de la justicia social y del rol regulador y activo del Estado. Se trata de un régimen caracterizado cada vez más por rasgos antidemocráticos: la consolidación del presidencialismo, la fusión del partido dominante (y sus cuadros) con el aparato y burocracia-

5 Utilizamos aquí *decadencia* no como sinónimo de *pérdida de control político o crisis económica*, sino en la interpretación de Fukuyama (2014), que identifica al declive de la capacidad estatal —afectada por la presencia del neopatrimonialismo, el subdesarrollo de la burocracia y la mala calidad de las políticas—, unido a la vulneración del Estado de derecho y el déficit de la rendición de cuentas democrática como síntomas de un curso regresivo en el desarrollo político de una nación moderna.

cia estatales, el acoso a la oposición, las restricciones a las libertades y el establecimiento de mecanismos de diálogo y represión selectivos.

Dentro de ese esquema, elementos como la reiterada ofensiva para la imposición de una currícula educativa ideologizada (calificada como bolivariana o socialista), el cerco financiero y acoso político a las universidades, la construcción de un modelo de hegemonía comunicacional ⁶ y el énfasis en la creación de instituciones sociales de nuevo tipo —consejos comunales, sindicatos bolivarianos, cámaras empresariales y organizaciones de clase media oficialistas— hablan de un patrón que rebasa los formatos delegativos para procurar reconfigurar la sociedad e institucionalidad política afín a los moldes de un proyecto político con vocación hegemónica ligado a la izquierda autoritaria, de matriz marxista y militar (Aveledo Coll, 2017).

En Venezuela la concepción oficialista de *irreversibilidad del proceso revolucionario* y su búsqueda de hegemonía política son antagónicas con la comprensión progresista, liberal y republicana de lo electoral como el mecanismo pacífico por excelencia para el acceso, la ratificación o la salida del poder; del pluralismo —reconocido por la Constitución vigente— como marco referencial para la coexistencia y competencia de actores políticos y de la participación autónoma y no partidizada en la gestión pública como derecho y deber de los ciudadanos. El tránsito entre los gobiernos de Chávez y Maduro parece significar el paulatino abandono de las formalidades y normas democráticas y la radicalización de un régimen cada vez más autoritario. Mientras podía prevalecer en las urnas, el oficialismo avanzó en la captura de instituciones claves pero no buscó controlar o reprimir frontal o masivamente toda forma de organización, comunicación o producción autónoma. Simplemente administró el disenso.

Se ha puesto en marcha una estrategia hacia al control decisivo de la sociedad y la política venezolanas, que no supone —como en los

« En Venezuela la concepción oficialista de *irreversibilidad del proceso revolucionario* y su búsqueda de hegemonía política son antagónicas con la comprensión progresista, liberal y republicana »

ID

6 Hegemonía que se implementa mediante una estrategia que abarca los bloqueos y propuestas de compra a los medios impresos independientes, la neutralización de los canales de televisión privados y la conformación de un sistema integrado por alrededor de 50 televisoras y 260 radioemisoras regionales en manos del Gobierno, además de seis canales estatales y cuatro privados de cobertura nacional —que, en lo fundamental, invisibilizan a la oposición y los críticos del gobierno—, acompañados por decenas de emisoras radicales «comunitarias» afines al oficialismo. Véanse Bisbal (2009) y Cañizalez (2012).

regímenes totalitarios del siglo xx— el dominio inmediato ni permanente de cada espacio y factor de poder, comunicación y producción, sino apenas la captura, meticulosamente planificada, de aquellos elementos políticamente decisivos para, llegado el momento, impedir el avance adversario y consolidar la hegemonía propia. La reacción del chavismo al perder las elecciones del 6 de diciembre de 2015 (en adelante 6D), cuestionando los resultados opositores y cercando con decisiones políticas y jurídicas a la Asamblea Nacional, presagió los escenarios de violencia y autoritarismo hoy vigentes.

La Venezuela pos-Chávez: ¿ruptura política con la fórmula electoral?

La elección parlamentaria del 6D representó un hito en la dinámica política venezolana de los últimos años con el incontrovertible triunfo de la oposición, en medio de la conjunción de factores políticos, económicos y sociales que se cruzaron para dar cuenta de una crisis de legitimidad y apoyo al gobierno de Nicolás Maduro. Pudiendo haber

Movilización estudiantil
pacífica, 15 de febrero de 2014
Foto: Cristian Garrido Páez,
vía Wikicommons



sido resuelta con una negociación poselectoral, eventualmente tomó el rumbo de la descomposición institucional. La polarización permitió la conformación de tres bloques en los que la oposición resultó más fortalecida; el deterioro del oficialismo se hizo más pronunciado a medida que se profundizaba la crisis socioeconómica y aparecía un sector llamado *ni-ni*, crítico del oficialismo pero receloso de la oposición político-partidaria.

La situación económica y social en Venezuela, desde 2015 y hasta el presente, es dramática: la caída de los precios del petróleo y la presión cambiaria habían precipitado una severa crisis de escasez y desabastecimiento de bienes de primera necesidad (alimentos, medicinas) que comenzó a manifestarse mucho antes en el interior del país que en la relativamente protegida Caracas. Con un salario cada vez más devaluado por el rápido deterioro de la moneda nacional frente al dólar, se dificulta el desenvolvimiento de todos los sectores de la sociedad: salud, educación, vivienda e infraestructura están en completa parálisis. En materia de salud, hay escasez de medicinas a niveles alarmantes, a lo que además se suma la fuga de profesionales de la salud. En cuanto a educación, los problemas salariales han sido causa recurrente de paralización de actividades en el gremio docente en los últimos años y han provocado la suspensión periódica de las actividades académicas en el sistema de universidades públicas del país debido a la falta de presupuesto, además de la incapacidad del gobierno para responder a las demandas salariales del sector. En materia de vivienda, existe un déficit habitacional que las estrategias y políticas gubernamentales no han podido corregir, agravándose con el rechazo del gobierno nacional —interesado en mantener su control clientelar— a la propuesta de la Asamblea Nacional de conceder la titularidad de las viviendas construidas por el Estado en años recientes. En infraestructura hay carencias de nuevas obras e incluso de mantenimiento, como lo evidencia una crisis eléctrica que tiene varios años y que retrata a un país que tiene muchos recursos y es potencia energética pero que, sin embargo, renunció a atender estas necesidades. Esto, por supuesto, no es un hecho aislado si se suman el desgaste de la industria petrolera y del sector siderúrgico, completando un cuadro de deterioro del aparato productivo del país que en estos momentos hace imposible la reactivación de la economía (España, 2016; Penfold, 2017).

En los informes de Freedom House y Human Rights Watch (2017) se insiste en el deterioro de la democracia en Venezuela, se destaca

« En estas circunstancias, la única salida posible es forzar un proceso de negociación política »

ID

la debilidad en materia de derechos políticos y libertades civiles y la sistemática violación de los más elementales principios democráticos expresados en la ausencia de separación de poderes, el abuso de autoridad y el compromiso expreso de las instituciones con el Gobierno nacional y el proyecto político de Chávez, en detrimento de la transparencia institucional. Por su parte, el reporte de Human Rights Watch señala la acumulación de poder del Ejecutivo, la ausencia de equilibrio institucional, el abuso en el uso de los recursos del Estado, la violencia de los órganos represivos del Estado en respuesta al ejercicio de los derechos políticos, el uso de las instituciones para persecución política, que refuerzan la calificación de *no libre* de Freedom House.

Si algo ha contribuido a reforzar la creencia del fortalecimiento del carácter autoritario del gobierno ha sido el aumento de la represión para contener el descontento popular, pero la decisión de ampliar las competencias del ministro de la Defensa han disparado las alarmas acerca del peligroso acercamiento de las fuerzas armadas, leales al proyecto bolivariano de Hugo Chávez, al ejercicio de facto del poder político. La decisión de Maduro de nombrar al ministro de la Defensa (general en jefe Vladimir Padrino López) como responsable del comando nacional de la Gran Misión Abastecimiento Soberano, aun cuando se trata de una decisión dirigida a mejorar el abastecimiento alimentario, provocó el incremento de las denuncias sobre el recrudecimiento de la naturaleza militar del gobierno.

La tan necesaria recuperación institucional que requiere Venezuela para reconducirse hacia la democracia luce cada vez más inviable ante la ausencia de entendimiento de lo que ello implica, tanto para el chavismo como para la propia oposición. Han sido diecisiete años de sometimiento a un modelo político de naturaleza autoritaria que por esta razón no admite contrastes; hay una generación de ciudadanos jóvenes que no conoce otra forma de ejercicio del poder. Cambiar las instituciones también comprende un cambio de mentalidad y eso es un enorme desafío para todos los sectores en conflicto. El país espera que la institucionalidad retorne; eso significa el rescate de los valores democráticos perdidos en un proyecto político que ha usado los mecanismos de la democracia para llegar al poder y conservarlo, haciendo del régimen político venezolano un híbrido con tendencia autoritaria. La tarea es aún mayor, ya que no se trata solo de recuperar, sino de mostrar la funcionalidad institucional.

El enfrentamiento de los poderes Ejecutivo y Judicial aliados contra el Legislativo fue escalando en acciones luego de la suspensión de los diputados indígenas representantes del estado Amazonas por orden

del Tribunal Supremo de Justicia, que declaró en desacato a estos y a la directiva del Legislativo. La situación se fue agravando, en una suerte de pulso, con cada decisión en respuesta a la actividad legislativa de la Asamblea Nacional. Con el propósito de debilitar la capacidad de acción parlamentaria por la vía judicial, los poderes Ejecutivo y Judicial buscaron anular la función parlamentaria; desde el Ejecutivo Nacional se toman decisiones (como el Decreto de Emergencia Económica y su extensión) por cuya naturaleza se hace necesaria la gestión de control de la Asamblea Nacional, pero esta fue rápidamente neutralizada por la vía de decisiones tomadas desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. El problema que encierra toda la estrategia de confrontación de poderes es que hace más evidente el retroceso en materia democrática y de derechos humanos del gobierno.

Una vez el gobierno de Nicolás Maduro alcanzó la mitad en el ejercicio de su período, la Mesa de la Unidad Democrática planteó con toda legitimidad al país la necesidad de buscar soluciones constitucionales a la crisis política, económica y social, y planteó como principal opción la salida del presidente de la República, para comenzar a tomar medidas de corrección de las desviaciones. En principio, la coalición opositora manejó varios escenarios: la enmienda constitucional (respaldada por La Causa R), para reducir el período presidencial y eliminar la reelección indefinida; la presión social para forzar la renuncia del primer mandatario (promovida por María Corina Machado y Voluntad Popular) y el referendo revocatorio (auspiciado por Primero Justicia) para conducir al país hacia una transición democrática con la convocatoria de nuevas elecciones presidenciales.

En medio del recrudecimiento de la protesta, con el consiguiente incremento en el balance de presos políticos, la oposición debe además combatir sus propios demonios, debatiéndose entre la lucha por el liderazgo y la concreción de una agenda política unitaria. Las idas y venidas de la oposición han generado más ruido de lo necesario, con frecuencia desviando los esfuerzos y agotando los recursos que se necesitan en otros frentes de la lucha política. En este ambiente, y respondiendo a la convocatoria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con la mediación de los expresidentes José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández y Martín Torrijos y la colaboración de la

« Las dimensiones del deterioro de Venezuela se presumen severas: resulta razonable plantearse un escenario de reconstrucción total del aparato productivo, de la infraestructura nacional, el sistema institucional y el tejido social. »

Santa Sede, la oposición aceptó sentarse en la mesa con representantes del gobierno, respondiendo a la presión recibida. Esta decisión significó para la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) un alto costo político, puesto que la opinión pública la interpretó como un intento de enfriamiento de la dinámica política opositora.

Transición: ¿hacia la recuperación de la democracia o el avance autoritario?

La política venezolana vivió en 2017 una nueva etapa de intensificación del conflicto, en medio de continuas demandas de una salida electoral, con decisiones judiciales y políticas que ponen en entredicho nuevamente la separación de poderes y el respeto a la voluntad democrática ciudadana, conduciendo a la inevitable profundización de la grave situación política del país.

La jugada dirigida a despojar a la Asamblea Nacional de sus competencias, mediante una decisión arbitraria del TSJ, desató una nueva oleada de protestas en el país; con un escandaloso balance de más de 150 víctimas de la represión gubernamental y un amplio rechazo a nivel nacional e internacional. Las decisiones además debilitaron temporal y parcialmente al régimen, con rupturas como la de la fiscal general de la República, Luisa Ortega Díaz, y la desafección de cuadros políticos e intelectuales procedentes del chavismo. Esta situación llevó a la dirigencia política opositora a asumir un rol protagónico durante las protestas, logrando con ello la solidaridad de la comunidad internacional. Sin embargo, al verse cuestionado por la brutal represión de la que estaba haciendo uso, el régimen de Nicolás Maduro decidió profundizar la crisis con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) como mecanismo para la ruptura definitiva con los restos de la institucionalidad democrática.

La oposición democrática inmediatamente respondió convocando a un referéndum popular, que en su realización demostró un amplio respaldo de la población; pero finalmente no pudo evitar la celebración de la instalación fraudulenta de la ANC.⁷ La consolidación del régimen autoritario quedó sellada y con ello el rechazo del segmento

7 A pesar de las denuncias de fraude que hizo Smarmatic, la empresa responsable de la tecnología electoral utilizada por el CNE desde hace años, en sucesivos procesos electorales.

democrático de la comunidad internacional, que también se pronunció condenando la decisión y comprometiéndose a no reconocer a la ANC. El escenario internacional ha ido progresivamente mostrándose hostil hacia el régimen de Maduro, sobre todo luego de las sanciones del gobierno de los Estados Unidos.⁸

En estas circunstancias, la única salida posible es forzar un proceso de negociación política, en el que por una parte se encuentra muy activo el expresidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, y por la otra, el secretario de la OEA, prestando además su apoyo a la causa democrática a través del respaldo a los presos políticos y a factores democráticos del país. La situación todavía está lejos de constituirse en un proceso de negociación: continúa en fase exploratoria, con muchos altibajos debido a los incumplimientos de las condiciones mínimas exigidas por la oposición, como por ejemplo la liberación de los presos políticos y la negativa a reconocer a la ANC. Por otro lado, la asincronía entre una presión internacional en aumento y un cierto declive de la protesta masiva —resultante de la dura represión—, así como el renovado activismo global de potencias aliadas a Maduro (China, Rusia, Irán) y el respaldo/tutela del régimen de Raúl Castro, pueden complicar los escenarios de transición y recuperación democráticas.

Las dimensiones del deterioro de Venezuela se presumen severas: resulta razonable plantearse un escenario de reconstrucción total del aparato productivo, de la infraestructura nacional, el sistema institucional y el tejido social. Esta será una tarea de enorme envergadura; quien quiera que sea el encargado de conducir la transición política venezolana necesitará del respaldo no solo del país en pleno, sino además de toda la región. Sería necesario el compromiso de los países latinoamericanos para una reconstrucción material, social y cívica de Venezuela; una aventura incierta, dilatada y llena de complejidades.

Bibliografía

AVELEDO COLL, Guillermo T. (2017). «Los fundamentos ideológicos del sistema político chavista». En Diego Bautista URBANEJA (coord.). *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: UCAB.

8 En ese sentido, unas sanciones económicas que contemplen posibles bloqueos a la industria y exportaciones petrolera son las que más preocupan al régimen.

- BISBAL, Marcelino (ed.) (2009). *Hegemonía y control comunicacional*. Caracas: Ediciones Alfa/UCAB.
- CAÑIZALES, Andrés (2012). *Hugo Chávez: la presidencia mediática*. Caracas: Ediciones Alfa.
- CHAGUACEDA, Armando, y PUERTA, María Isabel (2015). «Quo vadis Venezuela: de la democracia delegativa al autoritarismo del siglo XXI», *Revista Mexicana de Análisis y Administración Pública*, vol. IV, n.º 1, enero-junio. ISSN 2007-4425, Universidad de Guanajuato.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (30.12.1999), *Gaceta Oficial*, n.º 36860.
- CORONIL, Fernando (2002). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela/Nueva Sociedad.
- CORRALES, J., y HIDALGO, M. (2013). «El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013)», *Desafíos*, 25(1), pp. 45-84.
- DIAMOND, Larry (2008). *The spirit of democracy. The struggle to build free societies throughout the world*. Nueva York: Holt and Company.
- ESPAÑA, Luis P. (2016). *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: <www.fundacionbengo.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Pobreza.pdf>.
- FREEDOM HOUSE (2017). *Freedom in the world. Country report: Venezuela*. Disponible en: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/Venezuela>>.
- FUKUYAMA, Francis (2014). *Political order and political decay: from the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farrar, Strauss and Giroux.
- GARCÍA-GUADILLA, María del Pilar, y MALLEN, Ana L. (2014). «El momento fundacional de la Venezuela bolivariana: el problema de la legitimidad en la Asamblea Nacional Constituyente venezolana de 1999», *Politeia*, n.º 49, vol. 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.
- GÓMEZ, Luis, y ARENAS, Nelly (2013). «El populismo chavista: autoritarismo electoral para amigos y enemigos», *Cuadernos del Cendes*, año 30, n.º 82, enero-abril, pp.17-34.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2017). *World Report, country chapter: Venezuela*. Disponible en: <<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/venezuela>>.
- LEVITSKY, Steven, y WAY, Lucan (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINZ, Juan (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- MAINWARING, Scott, y PÉREZ-LIÑAN, Aníbal (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America Emergence, Survival, and Fall*. Nueva York: Cambridge University Press.

- O'DONNELL, Guillermo, IAZETTA, Osvaldo, y QUIROGA, Hugo (coords.) (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- PENFOLD, Michael (2017). «Las tres preguntas que marcan el futuro de Venezuela», *ProDaVinci*, <<http://prodavinci.com/blogs/las-tres-preguntas-que-marcan-el-futuro-de-venezuela-por-michael-penfold>>.
- TILLY, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- VANDERHILL, Rachel (2013). *Promoting Authoritarianism Abroad*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- WHITEHEAD, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y experiencia*. Ciudad de México: FCE.

DE LA CASA

Diplomado «Liderazgo humanista cristiano en América Latina»



Con Con (Chile), 19 al 25 de marzo de 2017

En colaboración con el Centro Democracia y Comunidad (CDC) se llevó adelante el diplomado «Liderazgo humanista cristiano en América Latina». A diferencia de las anteriores ediciones, esta vez la sede se mudó desde Santiago a la localidad de Con Con, en la costa del Pacífico.

Allí se reunieron 27 jóvenes de 14 países de América Latina, y discutieron temas de actualidad e importancia, tales como participación, corrupción y valores en política. La presentación de los avances del estudio sobre jóvenes y participación política en América Latina, a cargo del Mag. Ignacio Zuasnabar,

permitió discutir acerca de las asimetrías existentes en los distintos países en cuanto a posibilidades y niveles de participación y los diferentes estilos de militancia que se dan en la región.

Contamos además con la presencia de los diputados demócrata-cristianos Ellen Demuth y Henryk Wichmann, quienes aportaron sus experiencias sobre funcionamiento de estructuras partidarias y estrategias electorales llevadas adelante en sus circunscripciones.

Conferencia a 25 años de la Ley de Puertos



Montevideo, 3 de abril de 2017

Uno de los sectores más dinámicos e innovadores en el Uruguay de hoy es el del comercio internacional y la logística, y ello es posible en gran parte debido a la existencia de una ley de puertos.

Lo más interesante de esta ley es que, a pesar de ser una pieza desreguladora y aperturista del mercado, se ha mantenido a lo largo de los sucesivos gobiernos, desde su promulgación en 1992. En el plano operativo, permitió al puerto de Montevideo transformarse en una plaza segura y confiable.

Con el objetivo de analizar los impactos a veinticinco años de promulgada esta ley, se realizó en la antesala de la Cámara de Representantes del Palacio Legislativo, y contó con la participación del diputado del Partido Nacional Juan José Olaizola, integrante de la Comisión de Infraestructura de la Cámara de Representantes, el Sr. Alejandro González, presidente del Centro de Navegación, y la Sra. Teresa Aishenberg, representante de la Unión de Exportadores del Uruguay.

DC

Talleres de escritura

Montevideo, junio de 2017

La comunidad de Diálogo Político se mueve, y en diversas instancias llegó la inquietud de muchos de nuestros lectores de llevar adelante alguna jornada de introducción o mejora de la escritura.

Partiendo de nuestra posición de escucha permanente, recogimos el guante y realizamos la primera edición de talleres de escritura de DIÁLOGO POLÍTICO.

A lo largo de tres encuentros brindamos algunos lineamientos sobre el proceso de escritura, partiendo de la hoja en blanco, hasta la fase de edición y corrección. Tampoco quedó afuera la escritura para redes, que es una herramienta fundamental en la comunicación de hoy en día.

Los esperamos en una segunda edición, ¡muy pronto!

Reunión de redacción de DIÁLOGO POLÍTICO



Montevideo, 14 al 17 de marzo de 2017

Como todos los años, tuvo lugar una instancia fundamental para este equipo. Es cuando nos reunimos todos los que hacemos DIÁLOGO POLÍTICO en tres días de intenso trabajo e intercambio de experiencias, buscando mejorar cada edición.

Nuevamente Montevideo recibió a los participantes que provenían de México, Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela. A través de dinámicas,

talleres y, sobre todo, mucha camaradería, delineamos los cambios y novedades que vamos proponiendo para nuestros lectores.

En esta oportunidad, contamos con la presencia y el aporte del Dr. Stefan Hofmann, encargado de la Fundación Konrad Adenauer para el estado federado de Badenia-Wurttemberg y director del Foro de Formación Política de Badenia-Wurttemberg.

Campus Konrad Adenauer: Populismo y alternativas democráticas

El populismo es uno de los principales desafíos a los que debemos enfrentarnos quienes creemos en la sociedad democrática, y a partir de la colaboración con la Red Humanista por Latinoamérica, se llevó a cabo en la ciudad de Panamá este campus, cuyo objetivo se centró en la discusión sobre el fenómeno, su categorización a partir de las experiencias locales, y la búsqueda de alternativas.

Participaron en esta ocasión jóvenes de diez países, quienes tuvieron la oportunidad de discutir, debatir y proponer a través de conferencias presenciales o virtuales con candidatos presidenciales, gobernadores regionales y otros jóvenes políticos.



Panamá, 25 al 28 de abril de 2017

Coloquio «Juventud y política»

¿Cuál es la relación de los jóvenes con la política? ¿Participan menos que antes o han encontrado formas por fuera de las estructuras partidarias? ¿Qué relación tienen la participación de los jóvenes y el auge de las redes sociales? ¿Están los partidos hablándole a los jóvenes?

Estas preguntas fueron discutidas y debatidas en un coloquio que contó con la presencia de Camila Crescimbeni (Argentina), directora nacional de la Subsecretaría de Juventud Nacional del Ministerio de Desarrollo Social, Carla

Bonilla (Ecuador), periodista e integrante de la redacción de DIÁLOGO POLÍTICO, y Gonzalo Baroni (Uruguay), presidente de la Comisión Nacional de Jóvenes del Partido Nacional.



Montevideo, 16 de marzo de 2017

DC

Diplomado «Gestión política y pública»

En colaboración con el Centro de Análisis y Entrenamiento Político (CAEP), realizamos por segunda vez el Diplomado «Gestión política y pública». Esta edición reunió a 28 participantes que, a lo largo de las jornadas, tuvieron la oportunidad de compartir experiencias de gestión de parte de sus protagonistas, en áreas como gobernanza, participación femenina, vivienda, comunicación e infraestructura. Alcaldes municipales, diputados, y académicos presentaron casos, discutieron fundamentos teóricos y realizaron ejercicios

prospectivos, lo que permitió a los participantes conocer los procesos de las políticas públicas desde su formulación, su implementación y finalizando con su evaluación.

Asimismo, a través de los diputados alemanes Sebastian Ehlers y Mario Voigt, tuvieron la oportunidad de conocer las particularidades del sistema electoral alemán e intercambiar sobre la reciente campaña electoral que terminó con el triunfo de la CDU en septiembre.



Sabaneta (Antioquia, Colombia),
22 al 26 de mayo de 2017

Agenda política

Tres reflexiones sobre las elecciones alemanas

Franco Delle Donne

El precio de la solidaridad

Paola Bautista de Alemán

Veintiocho años de democracia paraguaya

José María Ayala Cambra

La relación entre México y Estados Unidos en la era Trump

María del Pilar Ostos Cetina

Comunicación y campañas

Elecciones en Chile 2017: las señales de un nuevo ciclo político

Claudia Heiss

Elecciones regionales en México.

Preparado el escenario de la gran batalla de 2018

Arturo García Portillo

Dossier: Populismo

Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo

Carlos Castillo

Cimientos resquebrajados

Jens Hacke

¿De vuelta al futuro?

Silverio Zebal Filho

¿Quo vadis populismo?

Con Aníbal Pérez Liñán

Tensión en los controles republicanos.

El caso de las sociedades anónimas estatales en Uruguay

Alejandro Guedes

El pueblo, del pueblo, para el pueblo.

Populismo: características y tendencias

Karsten Grabow

Testimonios

Ideas y debates

Cooperación internacional interpartidaria.

Un reporte de la situación desde la perspectiva demócrata cristiana

Frank Priess

Lutero, el libre

Stefanie Kreher, Nicolás Iglesias Schneider

Decadencia autoritaria en Venezuela: proceso histórico y desarrollos recientes

Armando Chaguaceda, María Isabel Puerta

De la casa



Konrad
Adenauer
Stiftung