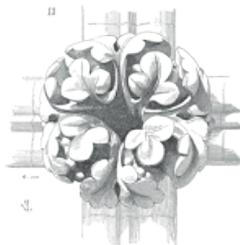


REPORTE DEL INSTITUTO PROMOTOR DEL BIEN COMÚN

EDICIÓN 2024

*El auge del populismo
y el futuro de la democracia en América Latina*

Mathias Nebel | *Editor*



UPAEP

Emilio José Baños Ardavín, Rector
Mariano Sánchez Cuevas, Vicerrector Académico
Jorge Medina Delgadillo, Vicerrector de Investigación
Javier Taboada, Director Editorial

Reporte del Instituto Promotor del Bien Común/ El auge del populismo y el futuro de la democracia en América Latina.
Primera edición, 2024

Derechos reservados® de los textos, Matthias Nebel, Lorenzo Córdova, María Esperanza Casullo, Israel Covarrubias, Fernando Rodríguez, Herminio Sánchez, Juan Pablo Aranda, María del Rosario Andrade.
D.R.® Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

Comité Editorial

Dr. Mathias Nebel, Editor
Mtra. Olivia Verónica Ponce Xelhua, Ayudante de edición

ISBN Volumen: 978-607-8631-83-4
ISBN Obra Completa: 978-607-8631-71-1
Hecho en México

Diseño: Isabel Ponce

This work is licensed under the Creative Commons Attribution - Non Commercial-No Derivatives 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

*El auge del populismo
y el futuro de la democracia en América Latina*

Comité Científico Instituto Promotor del Bien Común

Dr. Mathias Nebel, Director

Dr. Clemens Sedmak

Dr. Paul Dembinski

Dra. María Luisa Aspe Asmella

Dr. Ignacio Cosidó Gutiérrez

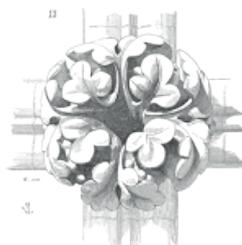
Dr. José Ramón Amor Pan

REPORTE DEL INSTITUTO PROMOTOR DEL BIEN COMÚN

EDICIÓN 2024

*El auge del populismo
y el futuro de la democracia en América Latina*

Mathias Nebel | *Editor*



Editorial: Populismo y democracia

Mathias Nebel

9

Capítulo uno: Populismo, sus riesgos y la resiliencia democrática

Lorenzo Córdova Vianello

18

Capítulo dos: El populismo, ¿tumba de la democracia en Latinoamérica?

María Esperanza Casullo

26

Capítulo tres: El debate democrático: posibilidades y límites

Israel Covarrubias

34

Capítulo cuatro: Democracia, políticas identitarias y populismo

Fernando Rodríguez Doval

41

Capítulo cinco: La universidad y la formación de una cultura política democrática

Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo

48

Capítulo seis: Resentimiento, democracia y populismo

Juan Pablo Aranda

56

Capítulo siete: El bien común: ¿A qué se parecería un país para todos?

María del Rosario Andrade Gabiño

62

CAPÍTULO DOS

El populismo, ¿tumba de la democracia en Latinoamérica?

El populismo, ¿tumba de la democracia en Latinoamérica?

María Esperanza Casullo*

Universidad Nacional de Río Negro-CONICET, Argentina

Introducción

Este joven siglo veintiuno ha sido definido como el siglo del populismo. Sin dudas, el populismo está en ascenso en todo el mundo: ejemplos como los de Donald Trump en Estados Unidos, Giorgia Meloni en Italia, o Recep Tayyip Erdogan en Turquía, muestran que elegir partidos o movimientos encabezados por el tipo de líderes personalistas y antisistema (que, hasta hace sólo algunas décadas, muchos imaginaban que era sólo patrimonio de la política latinoamericana) está de moda.

Frente a este estado de cosas, aparece una pregunta, ¿populismo significa, necesariamente, la tumba de la democracia?

Las ideas presentadas brevemente en estas páginas responden a casi veinte años de estudio comparado de los populismos latinoamericanos, europeos, y estadounidenses. Estos estudios comenzaron con mi tesis doctoral (iniciada en el año 2010 y defendida en la Universidad de Georgetown en 2015) y se continuaron, entre otros, en el libro *¿Por qué funciona el populismo?* (2019).

A partir de esto, no caben más posibilidades que responder:

- No necesariamente.
- A veces.
- Bajo ciertas condiciones.

En lo que sigue, buscaremos precisar estas ideas. El punto de vista elegido es el siguiente: primero, se buscará comprender al populismo como una lógi-

El populismo no viene a destruir la democracia desde afuera, sino que nace de las propias dinámicas generadas por la vida democrática. Puede ser caracterizado entonces como un «hijo no deseado» de la democracia, o, como sostiene algunos, su fantasma o su espectro que siempre la acompaña.

* María Esperanza Casullo es Doctora en Gobierno por la Georgetown University. Es investigadora del CONICET y profesora de la Universidad Nacional de Río Negro en Argentina. Sus libros más recientes son *El Populismo en América Central: la pieza que falta para comprender un fenómeno global* (co-editado con Harry Brown Araúz del CIEPS de Panamá) y *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, ambos publicados por Siglo XXI Editores.

Defino el populismo como un movimiento que conecta un líder y un colectivo movilizado llamado «pueblo», alrededor de un mito centrado en el daño común que un adversario llevó adelante contra el pueblo.

ca política que genera su propia legitimación; es decir, se buscará comprenderlo *fenomenológicamente* antes de iniciar un análisis normativo (primero entender por qué y cómo funciona, antes de decidir si es bueno o malo). Para esto, será necesario presentar una definición sintética y fácilmente operacionalizable del populismo. Segundo, se buscará evaluar las raíces de su resiliencia. Finalmente, discutiré las estrategias más efectivas para construir una oposición eficaz a gobiernos populistas y para lograr la reconstitución de las instituciones políticas.

Los hallazgos sintéticos que presentaré para cada uno de estos puntos son:

- El populismo es un fenómeno inherente a la política democrática, y, por lo mismo, un fenómeno antiguo y potencialmente presente en cualquier democracia.
- El populismo no viene a destruir la democracia desde afuera, sino que nace de las propias dinámicas generadas por la vida democrática. Puede ser caracterizado entonces como un «hijo no deseado» de la democracia o, como sostienen algunos, su fantasma o su espectro que siempre la acompaña.
- No existe un diseño institucional que pueda servir como vacuna o anticuerpo antipopulista, que sea vigente de una vez y para siempre. Ningún diseño constitucional, régimen de gobierno —ya sea parlamentario o presidencialista, sistema de partidos, o diseño de régimen electoral— garantiza que no aparezca, de manera súbita, un partido o un líder populista.
- Los populismos son sorprendentemente resilientes. Una vez que un candidato o candidata con características populistas gana una elección, resulta notoriamente difícil sacarlo del poder. A pesar de las críticas que los consideran poco racionales, los gobiernos populistas tienen capacidad de superar crisis, de generar movilización de sus seguidores y de constituir su propia forma de gobernabilidad.
- Las experiencias populistas tienden a darse en forma de «olas», en las cuales uno o varios países eligen gobiernos con algunas características similares. Estas olas son facilitadas por condiciones estructurales, pero también por un efecto imitación, en el cual *entrepreneurs* políticos adaptan repertorios y discursos que han funcionado en otros lados a sus propias realidades, para llegar al poder.
- Sin embargo, otro hallazgo importante es que ningún populismo, ni siquiera los más exitosos, dura para siempre. Si bien, como dije anteriormente, los gobiernos populistas son sorprendentemente resilientes

en el poder, también es cierto que la lógica populista tiende a agotarse por su propia dinámica.

Definición de populismo

Para comenzar, es necesario presentar —sintéticamente— una definición de populismo. En una definición de sentido común del término, es habitual relacionarlo con un liderazgo fuerte y personalista, con la construcción de un discurso antagonista y movilizante, y con fuertes críticas al *status quo*. Estos elementos han sido refinados en mi concepción del término. En *¿Por qué funciona el populismo?* (2019), defino el populismo como un movimiento que conecta un líder y un colectivo movilizado llamado «pueblo», alrededor de un «mito populista» centrado en el daño común que un adversario llevó adelante contra el pueblo. En esta definición, la identificación entre líder y pueblo se produce por el hecho de que el colectivo inviste al (o la) líder con la autoridad «performativa» necesaria para explicarles quién es el villano que los ha dañado, y en qué ha consistido el daño.

En esta perspectiva, el «pueblo» no está definido por ninguna característica preexistente: no es lo mismo que una clase, ni una etnia. El «pueblo» se forma a partir de grupos heterogéneos que tal vez, comparten muy poco entre sí salvo dos cosas: una identificación positiva hacia el líder, y el antagonismo contra un otro que, entienden, los ha dañado. Es esta lógica política de los populismos la que permite generar una identidad política unificada, a partir de heterogeneidades preexistentes. Es la que explica su potencia política. Mientras que las teorías modernas de la representación suponen que ésta se construye a partir de «clivajes» objetivos, los populismos tienen la capacidad de generar identidades narrativas novedosas de manera desprejuiciada.

A continuación, dividiré los hallazgos en malas y buenas noticias.

Mala noticia: el populismo es tan antiguo como la democracia

No es casualidad que la primera obra de pensamiento político sistemático, la *República* de Platón, incluya advertencias sobre el poder instituyente del *demos*; lo mismo sucede con la *Política* de Aristóteles, con los *Discursos sobre Tito Livio* de Maquiavelo, y con los *Federalist Papers* de Hamilton. Es decir, no puede ser casual que, en los momentos en los que se instaura la idea de la soberanía popular como principio fundamental de la política aparezca también —en la historia— una advertencia sobre los posibles desvíos o excesos de esa misma soberanía.

La democracia, aún en sus variantes republicanas —con limitaciones y contrapesos—, depende de la aceptación del principio de soberanía popular: su premisa más básica es que quien gobierna es el «pueblo»; sin embargo, las condiciones sociales, económicas e institucionales de la propia democracia de masas genera mediaciones y barreras hacia esa (pretendida) autoridad. Esa

Mala noticia: si bien, como dije antes, el populismo es una posibilidad siempre presente en una democracia de masas, las sociedades actuales son aún más propensas al populismo.

¿Cómo se crea una identidad política unificada a partir de tanta heterogeneidad? Una respuesta posible es: ofreciendo un villano en común, y un líder con quien identificarse.

tensión entre soberanía y racionalización genera una grieta, en donde anida la posibilidad —siempre presente— de la aparición de un líder carismático.

Mala noticia: no hay institucionalidad perfecta que sea «vacuna» antipopulista

Un supuesto de la ciencia política del último siglo es que ingresar a la modernidad política implica construir una institucionalidad política racional, impersonal, burocrática, y que la misma actúa como vacuna o anticuerpo antipopulista. Según esta idea, las democracias avanzadas tendrían defensas contra líderes carismáticos y ambiciosos, y el populismo sería una patología o un atavismo sólo propio de las áreas subdesarrolladas.

Esta creencia se ha revelado falsa. Por un lado, la lectura weberiana que presentamos en el párrafo anterior deja en claro que la propia institucionalidad (por más razonada que sea) existe en tensión con las pretensiones de soberanía del *demos*, que puede —cíclicamente— buscar la afirmación de su potencia instituyente. Por otra parte, empíricamente hoy existen ejemplos populistas en todas las democracias del mundo, antiguas y recientes, tanto de alta institucionalización como de baja. Europa y EE. UU. comparten la «patología» latinoamericana, e incluso lo hacen de manera más radical.

Mala noticia: si bien, como dije antes, el populismo es una posibilidad siempre presente en una democracia de masas, las sociedades actuales son aún más propensas al populismo. Vivimos un momento histórico en el cual la desigualdad, la heterogeneidad, la polarización social y la multiplicación de puntos de apoyo para identidades posibles (de género, étnicas, de diversidad sexual, regionales, etarias y muchas más) es la norma. En estas condiciones, los viejos «clivajes» de representación, como la clase, ya no son suficientes para organizar un sistema de identidades políticas. ¿Cómo se crea una identidad política unificada a partir de tanta heterogeneidad? Una respuesta posible es: ofreciendo un villano en común, y un líder con quien identificarse.

Mala noticia: el mito populista funciona

Según mi análisis comparado de discursos presidenciales, todos los populistas «hablan» parecido. No len cuanto a su contenido, sino sobre todo en su forma. Privilegian un tipo de discurso que construye sentido narrativamente: el «mito populista». Un mito es un relato que presenta hechos que se suceden en el tiempo, con un inicio, un medio y un final. Todas las comunidades humanas se cuentan a sí mismas mitos, que son un tipo especial de narración que explica un origen común, por qué somos hermanos y no enemigos.

El «mito populista» es una estructura formal, vacía de contenido, que puede ser llenada con una infinidad de sentidos posibles. En él, se relata una historia invariable: existe un pueblo que debería vivir una vida de felicidad y abundancia, pero que, sin embargo, sufre injusticias y privaciones

En él, se relata una historia invariable: existe un pueblo, que debería vivir una vida de felicidad y abundancia, pero que sin embargo sufre injusticias y privaciones por culpa de un villano que lo traicionó.

por culpa de un villano que lo traicionó. El «mito populista» está centrado en las tribulaciones de un «héroe» dual (líder y pueblo, que se necesitan mutuamente) en una lucha épica contra un «antagonista» también dual (villano externo y traidor interno). El «pueblo», entonces, no es una clase o un grupo determinado, sino el conjunto de todos aquellos que han sido dañados por un adversario común. Quién es el villano externo, eso puede variar según el momento y el lugar: puede ser el «imperialismo yanqui», o la «burocracia de Bruselas» de la Unión Europea, o el «lobby transnacional de la ideología de género». Es el líder quien selecciona al antagonista, y en esta elección es donde se expresan las preferencias ideológicas: se puede optar por elegir antagonizar con la banca o con los migrantes, con los dueños de los grandes medios de comunicación o con las mujeres feministas.

En este esquema, la identificación con el líder no es con un programa determinado de gobierno, sino, sobre todo, con la promesa de luchar, derrotar y castigar a ese adversario.

Mala noticia: los populismos son resilientes

Cuando un populista logra ser elegido para gobernar un país, sus críticos se apresuran a decretar que su paso por el poder será efímero. Es irracional, dicen; no tiene experiencia de gobierno, su discurso es demasiado extremo, sus bases electorales poco sólidas. Sin embargo, una y otra vez esos mismos populistas logran desafiar esas predicciones y durar más en el poder de lo que todo el mundo (incluso a veces sus propios votantes) esperan.

La duración promedio de las presidencias de los populistas de la última ola de izquierda (Hugo Chávez, Néstor y Cristina Kirchner, Evo Morales, Rafael Correa y Fernando Lugo) fue de doce años, es decir, completaron ciclos largos. Los populistas más recientes no han sido tan longevos en el poder: Jair Bolsonaro tuvo que dejar el poder luego de cuatro años, y Manuel Zelaya fue derrocado, por ejemplo. Aun así, siguen, o bien teniendo presencias importantes en la política de su país (Bolsonaro), o bien regresando al poder vía la elección delegada en su esposa (Zelaya).

Los populistas, además, generan cambios en las estructuras políticas y del Estado y muchas veces superan amenazas a su autoridad. No sólo eso, sino que, muchas veces los intentos de derrocamiento directo (o incluso golpes de estado) terminan solidificando su relación con las masas, que reaccionan con lealtad a su líder, como sucedió con Hugo Chávez en 2002, con Rafael Correa en 2010, y con Evo Morales en 2019.

Un último punto, que se sigue de todo lo anterior: los populismos —una vez llegados al poder— «resetean» los sistemas de alianzas y la representación partidaria. Ningún sistema de partidos permanece intocado luego de la aparición de un populismo y, lo que es más importante aún, cuando el mismo deje el poder, es imposible regresar al estadio anterior. Nuevos partidos, nuevas coaliciones y nuevos liderazgos son inevitables (y pueden ser positivos).

Ningún sistema de partidos permanece intocado luego de la aparición de un populismo y, lo que es más importante aún, cuando este deje el poder, es imposible regresar al estadio anterior.

Es importante, sin embargo, dejar en claro que no todo es malo, hay también buenas noticias.

Buena noticia: la lógica populista se agota en el tiempo

El antagonismo populista está basado en un principio: presentarse como el «perdedor», el «desfavorecido», el «excluido» que va a dar la pelea contra los poderosos y la élite. Esto genera una gran corriente de energía, de solidaridad, incluso de alegría por participar en un movimiento «épico» en un primer momento (sobre todo si hay algunas victorias políticas tempranas). Pero, inevitablemente el antagonismo cansa. Además, cada día que pasa con el populismo en el poder se vuelve más difícil convencer a la sociedad de que el culpable de los problemas es un adversario poderoso: llegado cierto punto, el populismo se convierte, simplemente, en el *establishment* a los ojos de la gente.

Buena noticia: la sucesión siempre son los pies de barro de los populismos

Los populismos son extremadamente dependientes del líder. No porque exista una creencia en su divinidad, o porque se piense que su carácter excepcional le impide equivocarse. El líder es, ante todo la única voz autorizada para determinar quién es el antagonista en cada momento determinado. Por eso mismo, ningún gobierno populista latinoamericano ha podido solucionar, de buena manera, su sucesión. En algunos casos, el líder simplemente se negó a aceptar las limitaciones constitucionales e intentó continuar en el poder (Evo Morales en 2019); en otros, pudo elegir a su sucesor, pero entró en conflicto rápidamente con él (Rafael Correa y Lenin Moreno; Evo Morales y el actual presidente Luis Arce Catacora); en otros más, no pudo transferir su autoridad al sucesor y éste fue derrotado (Cristina Fernández de Kirchner y Daniel Scioli en 2015). Entonces, es difícil que un populismo se convierta en un régimen hegemónico de muy larga duración sin transformarse en un autoritarismo pleno (como el caso de Venezuela).

Buena noticia: ser oposición funciona

Es importante señalar que tener una oposición fuerte, decidida y políticamente astuta y paciente, hace una gran diferencia. Las instituciones, los partidos de la oposición y la sociedad civil movilizadas pueden, y deben, limitar externamente a los populismos. Sin embargo, esto requiere de una dosis de paciencia estratégica, de reconocimiento de las demandas muchas veces legítimas de las bases de apoyo de los populistas y, sobre todo, de la construcción de nuevos liderazgos.

Los populismos ocupan todo el espacio político que pueden, y les es más fácil hacerlo si enfrente tiene a una oposición desarticulada, débil, o apresurada. Si la oposición es fuerte, organizada y estratégica, la experiencia

muestra que es posible ir construyendo movimientos apoyados en la sociedad civil e ir limitando, progresivamente, a esos gobiernos. La llamada «crisis del campo» en Argentina, por ejemplo, fue el primer revés político de importancia que tuvo el gobierno de Néstor y Cristina Kirchner. En el año 2008, el intento de aumentar los impuestos a las exportaciones agrícolas fue resistido con grandes movilizaciones ciudadanas, y por el voto negativo de los partidos de oposición en el Congreso. El proyecto de ley fue finalmente rechazado, pero la oposición no intentó forzar un cambio de gobierno aún en ese momento de debilidad. Mauricio Macri, el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, construyó pacientemente un liderazgo novedoso y una serie de alianzas estratégicas que le permitieron ganar la presidencia en 2015. La «paciencia estratégica» no es fácil, pero resulta más sustentable apostar a nuevas alianzas y nuevos discursos que sean capaces de acompañar y narrar el proceso de desencanto social que (como se dijo antes) es inevitable. Es estratégico, asimismo, apostar a la construcción de nuevos liderazgos, ya que muchas veces el ascenso de los populismos es consecuencia del hartazgo ciudadano con una dirigencia que no ha sabido dar respuesta a las demandas. La decisión de eliminar el «desafío populista» y reconstruir el orden anterior puede ser tentadora, pero los mejores resultados se obtienen apostando a la política y la innovación.

Conclusión

El camino frente a la irrupción de una ola populista no puede ser la nostalgia por un pasado mítico, ni el intento restauracionista de un viejo orden que ya no existe. En todo caso, requiere repensar nuestras ideas de democracia, de comunidad, de justicia, e imaginar nuevas y mejores instituciones. El desafío es construir democracias con capacidad de escucha, responsivas y resilientes, con nuevas definiciones sustantivas de bienes públicos disponibles para las mayorías. No alcanza con denunciar el populismo en abstracto, si esa denuncia no viene acompañada de la imaginación política para construir una nueva comunidad en la heterogeneidad. El actual momento populista no necesariamente tiene que ser la tumba de la democracia, puede ser la cuna de un orden mejor y más inclusivo.