

Un acercamiento a las políticas públicas en los gobiernos populistas

An Approach to Public Policies in Populist Governments

DOI: 10.61820/ALB.2954-3878.1811

Fecha de recepción: 28 de enero de 2025

Fecha de aprobación: 3 de abril de 2025

Yadira Pérez Serrano

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-2861-5800](https://orcid.org/0000-0003-2861-5800)

Resumen

El estudio de los populismos requiere especial atención, pues, ante posibles regresiones autoritarias, cada vez es más visible el ascenso de gobiernos populistas que ponen en riesgo la democracia. Gobiernos como el estadounidense de Trump (2017-2021, 2015-actualidad) son ejemplos de posturas que atentan contra el sentido de una política de la libertad que permita la armonía social, mediante el respeto a los derechos humanos. Este trabajo estudia la complejidad conceptual y empírica de dicho fenómeno, tiene como objetivo entender los populismos como fenómenos políticos y sociales, desde la subjetividad, a partir de miradas interdisciplinarias, en aras de comprender su impacto en las políticas públicas. Se utiliza una metodología histórica, a través de una revisión empírica e interdisciplinaria. Partimos de la hipótesis de que son evidentes las faltas de precisión, en torno al entendimiento de los populismos, debido a su carácter heterogéneo, pues no responden a una ideología particular, sino que pueden adscribirse a diferentes posturas y conceptos, tanto de izquierda como de derecha, tanto liberales como estatistas, lo cual complejiza su comprensión.

Palabras clave: democracia, políticas públicas, populismos

Abstract

The study of populisms requires special attention in the face of possible authoritarian regressions is increasingly visible, as the rise of populist governments that threaten democracy. Governments such as Donald Trump's (2017-2021, 2015-present) are examples of positions that undermine the meaning of the politics of freedom that allows social harmony, while respecting human rights. This paper studies the conceptual and empirical complexity of this phenomenon. It aims to understand populisms as political and social phenomena, from a subjective perspective, based on interdisciplinary perspectives, in order to understand their impact on public policies. The study uses a historical methodology, through an empirical, interdisciplinary review. We hypothesize that there is a lack of precision surrounding the understanding of populisms due to their heterogeneous nature. They do not respond to a particular ideology but can be attributed to different positions and concepts, both left and right, both liberal and statist, which complicates the understanding of public policy studies in governments of this type.

Keywords: democracy, public policies, populism

Universidad de Guadalajara - Guadalajara, Jalisco, México // serranoperez-yadira@gmail.com

Licencia Creative Commons Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual 4.0 Internacional (CCBY-NC-SA 4.0)



INTRODUCCIÓN

Estudiar los populismos en la actualidad resulta relevante, pues cada vez es más visible el ascenso de gobiernos populistas que ponen en riesgo la democracia. Esto podría significar también, como diría Hannah Arendt (1997), que el sentido de la política se ve amenazada, es decir, la libertad y, con ella, la posibilidad de vivir de la humanidad en su conjunto. Si la libertad se ve amenazada, se ve amenazado del mismo modo el derecho entendido por Hegel (1968)¹, ya que está fundamentado en la libertad.

Éste es un fenómeno global que tiene características particulares en cada país, pero que, en definitiva, responde a procesos de erosión de la democracia por las promesas incumplidas de políticos tradicionales. La idea de comunidad en la que se basan acota la pluralidad y altera los principios de la democracia, aunque sus liderazgos y mentalidades se refrendan con el voto popular.

Desde la visión de Arendt (1997), se plantea la política como una necesidad ineludible para la vida, tanto individual como social, que organiza la diversidad humana y se expresa en los individuos, en consideración a una igualdad relativa que tiene su base en la pluralidad de los seres humanos. Si no se parte de este concepto, podríamos caer en la idea del universalismo, que diluye la pluralidad de los hombres en un individuo, y esta visión se impone brutalmente a la política.

En correspondencia con lo planteado, este artículo tiene como objetivo entender los populismos como fenómenos políticos y sociales, desde la historia y la subjetividad, a partir de miradas interdisciplinarias, en aras de alcanzar una mayor comprensión de su impacto en las políticas públicas. Ante un fenómeno en pleno desarrollo, cuyas ramificaciones e implicaciones escapan de los marcos conceptuales convencionales, se vuelve indispensable recurrir a múltiples perspectivas, más allá de las relaciones de poder. El estudio combina varios modelos teóricos para tener un análisis más completo de dicho fenómeno. Desde una perspectiva estructuralista, se analiza la influencia de los mecanismos ambientales, referentes a los cambios políticos, económicos y sociales. Además, se utiliza el análisis del discurso para visibilizar cómo los líderes populistas construyen narrativas que apelan a las emociones para justificar sus políticas.

1 Para Hegel,

el derecho es positivo en general: a) Por la forma de tener vigencia en un Estado; esta autoridad legal es el comienzo para el conocimiento del mismo, la ciencia positiva del derecho; b) En cuanto al contenido, este derecho recibe un elemento positivo: a) del particular carácter nacional de un pueblo, del grado de su desenvolvimiento histórico y de la conexión de todas las relaciones que pertenecen a la necesidad natural; 3) por la necesidad, con que un sistema de Derecho legal debe encerrar la aplicación del concepto universal a la naturaleza particular de los objetos y de los casos, que se da desde afuera, —aplicación que no es ya pensamiento especulativo y desenvolvimiento del concepto, sino abstracción del entendimiento; y) por las determinaciones últimas requeridas por la decisión en la realidad. (1968, p. 41)

“El campo del Derecho es, en general, la espiritualidad y su próximo lugar y punto de partida es la voluntad, que es libre, de suerte que la libertad constituye su substancia y su determinación; y el sistema del Derecho es el reino de la libertad realizada, el mundo del Espíritu, expresado por sí mismo, como en una segunda naturaleza” (p. 46).

En un primer momento, se recorren diferentes conceptualizaciones del populismo para su entendimiento como fenómeno político y social; en un segundo apartado, se analiza la relación entre populismo y democracia desde la teoría política; después, se trata este fenómeno desde el ámbito de las emociones y la economía política; finalmente, se desarrollan elementos de enunciación para comprender las políticas públicas en contextos populistas. Este acercamiento explora de manera preliminar cómo se conciben las políticas públicas desde los populismos, ya que la complejidad de sus expresiones contemporáneas requiere múltiples herramientas analíticas.

HACIA EL ENTENDIMIENTO DEL POPULISMO

A decir de Finchelstein (2019), “el populismo es una forma de democracia autoritaria que originalmente surgió como una reformulación de posguerra del fascismo” (p. 130). Este autor reconoce la participación como un elemento importante en las actuales discusiones sobre los populismos, apoyado en la hipótesis de Targgart y Arditi que considera el populismo como un síntoma y una respuesta problemática a la falta de participación ciudadana verdadera. Finchelstein argumenta que éste refuerza la polarización social y política, donde las minorías políticas tienen poco espacio para expresarse. No se trata de eliminar derechos políticos, sino de socavar su legitimidad democrática. En suma, se trata de una forma autoritaria de democracia.

En lo que respecta a los regímenes autoritarios, Linz (2000) los define como sistemas políticos con pluralismo limitado, sin una ideología clara, pero con mentalidades distintivas, sin movilización política intensiva, excepto en algunos momentos de su desarrollo. Se trata de regímenes intermedios entre la democracia y el totalitarismo. Su concepción subraya cómo se ejerce el poder, se organiza y se vincula con las sociedades, así como con la naturaleza del sistema de creencias que lo sustenta. Linz, explícitamente, excluye de su análisis el contenido sustantivo de las políticas de esos regímenes, pero sugiere un carácter duradero que sobrepasa la temporalidad del gobierno. Su rasgo distintivo es el pluralismo limitado legal o *de facto*.

Por otro lado, Salmorán (2021) plantea que existe una relación positiva entre populismo y democracia, pues tienen una relación recíproca, y que la

radicalización de los principios democráticos no es más que un expediente retórico detrás del cual se esconden las verdaderas pulsiones autoritarias de los movimientos populistas [...]. Desde esta perspectiva, el populismo representaría no un elemento correctivo, sino un peligro o amenaza para la democracia institucional. (p. 30)

Aunque el populismo tiene también una explicación histórica, por lo general, se trabaja el tema desde la politología, la sociología y la teoría crítica. Finchelstein (2019) es uno de los autores que reconocen el papel de la historia en el estudio de los populismos. Plantea que “los teóricos del populismo suelen tratar la historia como si fuera un receptáculo pasivo de cambios estructurales de largo plazo, el espacio temporal particular donde se dan las condiciones casi trascen-

dentales para la creación del populismo” (p. 162). Al respecto, propone situar históricamente al populismo, en función de su relación genealógica, contextual y, a menudo, antitética con el fascismo. Considera importante destacar los orígenes fascistas o posfascistas, para entender la actual impugnación populista. Para ello, se apoya en las ideas de Knight respecto a que “hay que estudiar el populismo en términos históricos, desde el punto de vista del estilo del liderazgo: Definir el populismo en términos de estilo tiene la ventaja de la flexibilidad y (lo que quizás sea más importante) la fidelidad histórica” (p. 162).

Siguiendo la lógica de Finchelstein (2019), el populismo ofrece una variedad de posibilidades históricas que incluye experiencias extremadamente diferentes, del extremo izquierdo al derecho del espectro político. Sin embargo, siempre combinaba los siguientes rasgos comunes:

1. La adhesión a una democracia autoritaria, electoral, antiliberal que rechaza en la práctica la dictadura.
2. Una forma extrema de religión política.
3. Una visión apocalíptica de la política que presenta los éxitos electorales y las transformaciones que esas victorias electorales transitorias posibilitan, como momentos revolucionarios de la fundación o refundación de la sociedad.
4. Una teología política fundada por un líder del pueblo mesiánico y carismático.
5. La idea de que los antagonistas políticos son el antipueblo, a saber: enemigos del pueblo y traidores a la nación.
6. Una visión débil del imperio de la ley y la división de poderes.
7. Un nacionalismo radical.
8. La idea de que el líder es la personificación del pueblo.
9. La identificación del movimiento y los líderes con el pueblo como un todo.
10. La reivindicación de la antipolítica, lo que en la práctica implica trascender la política tradicional.
11. La acción de hablar en nombre del pueblo y contra las élites gobernantes.
12. Presentarse a sí mismos como defensores de la verdadera democracia y opositores a formas reales o imaginadas de dictadura y tiranía (Unión Europea, estados paralelos o profundos, imperios, cosmopolitismo, globalización, golpes militares, etcétera).
13. La idea homogeneizadora de que el pueblo es una entidad única y que, una vez el populismo convertido en régimen, este pueblo equivale a sus mayorías electorales.
14. Un antagonismo profundo, incluso una aversión, con el periodismo independiente.
15. Una antipatía hacia el pluralismo y la tolerancia política.
16. Un énfasis en la cultura popular e, incluso en muchos casos, en el mundo del entretenimiento como encarnaciones de tradiciones nacionales.

Después de explorar las características dadas por Finchelstein, el presente estudio se apoya en la idea de Mastrángelo, *et al.* de que:

El populismo forma parte de una estrategia de poder y las diversas construcciones de “el pueblo” son un elemento integral de dicha perspectiva. Puede tratarse de una figura carismática que desarrolle una relación directa y sin intermediarios con las masas, pero no siempre es así. En América Latina ha habido ejemplos destacados de este caso —hasta el punto de ser caricaturizados—, pero la construcción de un “pueblo” con fines electorales y/o de movimiento social puede ser llevada a cabo también por los partidos políticos. Una variante de este enfoque, menos relevante, es el enfoque en los estilos “populistas” de liderazgo, en los que se fomenta la movilización de las masas manteniendo códigos lingüísticos y de vestimenta que buscan retratar al líder como una persona “del pueblo”. Este paradigma, considerado en su conjunto, dirige nuestra atención al poder estatal y a la forma en que el populismo forma parte del normal proceso político. (p. 29)

A decir de Laclau (2005, p. 177), “el populismo puede ser entendido como una característica habitual de la política que representa un desafío subversivo al *statu quo* y como un punto de partida para la reconstrucción de un nuevo orden cuando el anterior ha perdido legitimidad”.

En palabras de Rosanvallón (como se cita en Mastrángelo *et al.*, 2023, p. 146):

La especificidad del momento populista actual es que hay una mundialización de la cuestión populista. Se podría sostener que hasta hace unos quince años el populismo tenía dos definiciones. Una definición histórica que lo refería al populismo en la historia latinoamericana [...] correspondía a lo que podríamos llamar situaciones de transición de los países de la región, situaciones de transición del caudillismo a la democracia, de regímenes autoritarios a la democracia. [...] La segunda visión [...] era el populismo como una suerte de resurgimiento de partidos de extrema derecha europea. [...] Hoy en día, la especificidad es que el populismo es universal.

Entendiendo el populismo en su universalidad, nos corresponde abrirnos a nuevas perspectivas, más allá de la histórica, para su entendimiento. De este modo, nos centramos en sus impactos en la democracia.

ACERCAMIENTO AL TÉRMINO DEMOCRACIA Y SU EXPRESIÓN EN EL POPULISMO

Una de las cuestiones centrales de este trabajo es la idea de que los populismos ponen cada vez más en riesgo la democracia. Por ello, nos centramos, de manera particular, en el término *democracia* que “desde siempre ha indicado una entidad política en una forma de Estado y gobierno” (Sartori, 1993, p. 5):

La democracia es una estructura de poder construida de abajo arriba [...]. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo [...]. El derecho de la democracia, respondiendo a su función como regla de orientación y previsión, atribuye la formación del poder del Estado al "pueblo", aun cuando el cuerpo electoral está constituido por una pequeña parte de la población real y haya individuos que, valiéndose por ejemplo de su superior potencialidad económica, contrapesen buena parte del poder electoral. (Heller, 1942, p. 265)

Para Camps (2019, p. 25), "la democracia debería ser la búsqueda y la satisfacción de necesidades e intereses comunes, para lo cual conviene, además de definirlos y nombrarlos y de establecer prioridades, construir un clima de colaboración y cooperación". En este sentido, la democracia política es supraordenada, se considera no sólo como una forma de gobernar, sino como principio supremo que organiza la vida política y social. Según Sartori (1993, p. 13), bajo la lógica de la democracia como poder popular, "las democracias deben ser sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda". Este posicionamiento se hace necesario para comprender la democracia desde la perspectiva de poder del pueblo, poniendo especial atención en quién es ese *pueblo* y cómo se está concibiendo.

Sartori expone seis desarrollos interpretativos sobre el concepto de pueblo. Éstos son 1) pueblo como literalmente todos; 2) pueblo como pluralidad aproximada: un mayor número, los más; 3) pueblo como populacho (clases inferiores, proletariado); 4) pueblo como totalidad orgánica e indivisible; 5) pueblo como un principio de mayoría absoluta, y 6) pueblo como principio de mayoría moderada (p. 14).

Es importante vislumbrar estas distinciones, para comprender el éxito de los gobiernos populistas hoy en día. ¿Será porque se trata del voto del populacho y no del pueblo? Al respecto, Arendt (2006) expone que es un error

considerar al populacho idéntico al pueblo y no como una caricatura de éste. El populacho es principalmente un grupo en el que se hallan representados los residuos de todas las clases [...]. Mientras el pueblo en todas las grandes revoluciones lucha por la verdadera representación, el populacho siempre gritará en favor del «hombre fuerte», del «gran líder» [...]. Por eso los plebiscitos con los que tan excelentes resultados han obtenido los modernos dirigentes del populacho, son un viejo concepto de los políticos que se basa en el populacho. (p. 135)

Por otro lado,

el pueblo contabilizado por el principio mayoritario absoluto se divide en una mayoría que toma todo y una minoría que pierde todo, lo cual permite a una mayoría reducir a la minoría (o minorías) a la impotencia, lo cual no puede ser permitido. (Sartori, 1993, p. 16)

A decir de Guizot (como se cita en Virgili, 2018, p. 69),

la democracia se nos aparece en la historia como una clase numerosa, reducida a una condición diferente a la de los demás ciudadanos, y que lucha contra una aristocracia o contra una tiranía para conquistar los derechos de los que carece. Este es el sentido persistente que se da a la palabra democracia.

Para De Tocqueville (2020), la democracia “está en la esencia misma de los gobiernos democráticos que sobre ellos impere absolutamente la mayoría; porque en las democracias, fuera de la mayoría, nada hay que resista” (p. 430).

El imperio moral de la mayoría se basa también en el principio de que los intereses de los más deben preferirse a los intereses de los menos. Ahora bien, es fácilmente comprensible que el respeto por el derecho de los más aumente naturalmente, o disminuya, según el estado de los partidos. Cuando una nación está dividida entre una gama de grandes intereses que son inconciliables, el privilegio de la mayoría es con frecuencia pasado por alto, porque se vuelve muy penoso someterse a él. (p. 432)

La idea de masa se presenta aquí como un concepto clave. En la cita anterior, apuntábamos cómo el populismo no se reduce al tipo de Estado o a las relaciones de poder que se constituyeron en un momento histórico determinado ni se puede reducir al líder que lo encarnó. El populismo también refiere al pueblo, es decir, a las masas que le otorgan fuerza política al movimiento. Desde esta perspectiva, los movimientos populistas han sido heterogéneos. El pueblo, convocado y movilizado por los populismos, estaba formado por obreros industriales, campesinos con y sin tierras, maestros, profesionales, intelectuales, funcionarios públicos y una amplia gama de desocupados y subocupados (Mastrángelo *et al.*, 2023).

Se podría decir que tanto los populismos como los totalitarismos, como diría Arendt (2006), son posibles allí donde existen masas que, por una razón u otra, han adquirido el apetito de la organización política. Al respecto, la autora plantea que:

las masas no se mantienen unidas por la conciencia de un interés común y carecen de esa clase específica de diferenciación que se expresa en objetivos limitados y obtenibles. El término de masa se aplica sólo cuando nos referimos a personas que, bien por su puro número, bien por indiferencia, o por ambos motivos, no pueden ser integradas en ninguna organización basada en el interés común, en los partidos políticos, en la gobernación municipal o en las organizaciones profesionales y los sindicatos. Potencialmente, existen en cada país y constituyen la mayoría de esas muy numerosas personas, neutrales y políticamente indiferentes, que jamás se adhieren a un partido y difícilmente acuden a votar. (p. 316)

La creciente democratización que conduce a la masificación, a la que hace alusión Germani (1979). Es una de las tendencias destructivas de la democracia en la sociedad moderna, con

un efecto de desindividualización y un pluralismo que conduce a la destrucción de todos los sistemas de valores, así como a la anomia. Asimismo, tiene como consecuencia la ruptura del consenso y la amenaza de disolución, además de la desintegración del orden social. Al respecto, Arendt (2006) expone que

las libertades democráticas pueden hallarse basadas en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; sin embargo, adquieren su significado y funcionan orgánicamente sólo allí donde los ciudadanos pertenecen a grupos y son representados por estos o donde forman una "jerarquía social y política". (p. 317)

De acuerdo con Sartori (1993),

la calidad y el valor de "persona humana" no es reabsorbida en la ciudadanía, la política o el Estado. El hombre, para nosotros, no es simplemente la pertinencia de un todo o de algún colectivo plenario. Por eso es que, aunque el ejercicio del poder sea colectivo, y se confíe en alguna totalidad supraindividual, no resuelve nuestros problemas. (p. 219)

Entendiendo esto, la teoría de la democracia debe atender con especial cuidado el estudio del populismo en el poder. La construcción del discurso político y las ideologías son estrategias fundamentales de los líderes populistas para alcanzarlo. Urbinati (2003) profundiza en la retórica (anti)*establishment* como una característica central en la narrativa del populismo, la cual no es más que una estrategia discursiva para consolidar el poder, desacreditar a los opositores, y para que los líderes se presenten como auténticos representantes del pueblo. Al ser la aspiración del populismo alcanzar el poder a través de la competencia electoral para probar su legitimidad,

el populismo intenta constitucionalizar su mayoría particular, y lo hace disociando su visión del pueblo de cualquier pretensión de imparcialidad, escenificando, en lugar de ello, la identificación de una parte (la parte buena)² de la población con el líder que la representa (*pars pro parte*). (p. 7)

Esta autora sostiene la idea de Saffon y González (como se cita en Urbinati, 2023) respecto a que

el populismo muestra cómo el pueblo es una identidad totalmente artificial, un significativo vacío que no se funda en la estructura de la sociedad y que se basa exclusivamente en la capacidad de un líder (y sus intelectuales) para explotar la insatisfacción de diversos grupos y para movilizar la voluntad de las masas, cuyas exigencias no han sido escuchadas por los partidos políticos existentes, y por ello carecen de representación adecuada. Así, el populismo no es simplemente un acto contestatario de la forma en que gobiernan los pocos. Es una búsqueda voluntarista del

2 En los discursos del líder, su mayoría no es una mayoría entre otras: es la mayoría verdadera, cuya validez no es sólo numérica, sino principalmente ética (moral y cultural), autónoma de los procesos de votación y superior a éstos (Urbinati, 2023).

poder soberano por parte de aquellos a quienes las élites tratan como perdedores, y aspira a tomar decisiones respecto al orden social y político, a excluir a las élites y, finalmente, ganar la mayoría y utilizar al Estado para reprimir, explotar o contener a sus adversarios. El populismo expresa al mismo tiempo la denuncia de exclusión y la construcción de una estrategia de inclusión por medio de la exclusión (de la sociedad). Por ello, se trata de una grave impugnación a la democracia constitucional, la cual, cuando se declara gobierno, hace promesas de redistribución con base en el poder igualitario de los ciudadanos. (p. 6)

Como se ha expuesto hasta ahora, es indudable que el populismo, al no postularse desde la heterogeneidad social ni promover la idea de la masificación social, no sólo produciría el fracaso de la democracia, sino también conduciría al restablecimiento del consenso, mediante el totalitarismo o alguna otra forma de régimen autoritario. El hecho de que éstos se apoyen de elecciones es una característica que los distingue de los regímenes totalitarios, como el fascismo. No obstante, al legitimarse de esta manera, justifican la concentración del poder, desestimando la oposición política y debilitando los contrapesos institucionales.

Los discursos que apelan a la categoría *pueblo* articulan la idea de *pueblo* con la idea de una identidad nacional, como una construcción social y política que claramente es diseñada y promovida por los líderes populistas para consolidar su poder. Bajo este concepto, se justifica la exclusión de ciertos grupos sociales y sirve, además, para legitimar prácticas discriminatorias y concentrar el poder en manos de una minoría.

LOS GOBIERNOS POPULISTAS.

TENTATIVAS DE EXPLICACIÓN DE SU ÉXITO

Autores como Nussbaum (citado e Arjona y Gabriel, 2013) sostienen que la política está guiada por emociones, por lo que podemos asumir que el posicionamiento de los populismos puede estar asociado también a las emociones. Bajo la consideración de que los populismos son animados por las emociones, cabría cuestionarse de qué tipo de emociones se trata:

Las emociones no son meras reacciones instintivas que deban ser eliminadas; tampoco son la antítesis de la razón ni un obstáculo para pensar con claridad. Por el contrario, la imaginación y las emociones nos permiten captar y discernir los rasgos prominentes de una situación concreta. También producen el hábito benéfico de adoptar una postura compasiva hacia los problemas del otro, nos permiten entender que la individualidad y diferencia no son amenazas a nuestra existencia, sino una fuente de riqueza y dignidad, y hacen patente la dimensión trágica de la vida, aun si no se han experimentado directamente hechos dolorosos o pérdidas irreparables.

En la actualidad, las emociones positivas no son las que priman en los discursos populistas, por tanto, no conducen a lo que podríamos denominar como una sociedad virtuosa. Estamos frente a valores que son defectuosos, como diría Nussbaum (2010). La idea de esta autora es

que “toda democracia que esté llena de ciudadanos carentes de empatía engendrará de manera inevitable más tipos de estigmatización y marginalización, lo que exacerbará sus problemas en vez de resolverlos” (p. 13).

El camino para contrarrestar esta ira, a decir de Nussbaum (2018), es la transición que permita la evolución de la sociedad. Porque, de acuerdo con ella, en la esfera política

la principal virtud es la justicia imparcial, una virtud benévola que mira hacia el bien común. Ante todo, se trata de una virtud de las instituciones, pero también es —y esto resulta importante, si bien de modo derivado— una virtud de las personas que habitan y respaldan estas instituciones.

Esta idea conecta con la de Camps (2019) acerca de las virtudes públicas,³ en un contexto en el que a la moral se le llama ética y suena más universal y menos dependiente de una fe religiosa. Mientras tanto, la moral —o la ética— no es sino el conjunto de las virtudes o la reflexión sobre ellas: la serie de cualidades que deberían poseer los seres humanos para serlo y formar sociedades igualmente humanas.

Los populistas en Europa y Estados Unidos (con el caso del actual presidente Donald Trump) promueven un profundo rechazo a la inmigración, así como odio hacia varias minorías. La xenofobia, el racismo y la discriminación de género son algunos ejemplos de ideologías frecuentes en los discursos populistas que atentan directamente contra la garantía de los derechos humanos. En el caso particular del racismo,

históricamente hablando, los racistas tienen un peor historial de patriotismo que todos los representantes juntos de las demás ideologías internacionales y fueron los únicos que, consecuentemente, negaron el gran principio sobre el que se hallan construidas las organizaciones nacionales de los pueblos, el principio de la igualdad y la solidaridad de todos los pueblos, garantizado por la idea de Humanidad. (Arendt, 2006, p. 184)

Estas ideas nos llevan a cuestionarnos si acaso los populismos no serán regímenes que se sustentan en falsos valores. El tema de los falsos valores sociales, identificado por Nussbaum (2018), es una problemática que enfrenta la política. A decir de esta autora,

las personas dejarán de apoyar un régimen legal o incluso de obedecerlo si están fuertemente en desacuerdo con los valores que subyacen en él. Además, algún tipo de apoyo popular no sólo es un límite práctico, sino también es una restricción de la legitimidad política. Cualquier sistema que no pueda justificarse ante las personas no logra pasar una prueba normativa básica. (p. 234)

3 Para Camps “hablar de unas ‘virtudes públicas’ es una de las mejores maneras de explicar lo que significa la ética en nuestro tiempo” (2019, p. 9). Aunque no da un concepto de este término de manera particular, reconoce como virtudes públicas la solidaridad, la responsabilidad, la tolerancia y la profesionalidad.

En el caso de América Latina, algunos investigadores, como Finchelstein (2019), consideran que el populismo está anclado en el pasado o en distintos pasados, por lo que se encuentra separado del presente. Esta idea de un *pasado glorioso* (característica en común con los totalitarismos), como lo definiría Arendt, puede tener una justificación psicológica, basada en el hecho de que, de acuerdo con Freud (2010),

lo pretérito puede subsistir en la vida psíquica, que no está necesariamente condenado a la destrucción. Aun en este terreno no deja de ser posible como norma que sean borrados o consumidos muchos elementos arcaicos, en tal medida que ya ningún proceso logre restablecernos o reanimarlos; además su conservación podría estar supeditada en principio a ciertas condiciones favorables.

Linz (2000) retoma la idea entre ideología y mentalidad, que puede ser aplicada también al populismo; donde la ideología consiste en un cuerpo de ideas más o menos organizadas y elaboradas, muchas veces sustentadas en escritos. Las mentalidades, en cambio, “son maneras de pensar y de sentir, más emocionales que racionales, que proveen maneras no-codificadas de reaccionar hacia diferentes situaciones” (p. 162); según el autor, situados en las periferias de las ideologías convencionales, hacen referencias a valores como el patriotismo, la justicia social, pero incorporando elementos pragmáticos de tendencia conservadora.

Desde otra perspectiva analítica, Lynch (2019) explica cómo los cambios económicos y sociales han sido determinantes en el auge del populismo en Europa Occidental. En este caso, se centra en la importancia de la economía política, para entender el avance del populismo en esa región.

Una teoría económica política plenamente desarrollada de la movilización populista debe reconocer los cambios que se han producido tanto en el sustrato económico y cultural como en el panorama de la movilización política desde la década de 1990. Además de los cambios en la sociedad, la política económica y sus resultados (el aumento de la inmigración, la desigualdad y la individualización del riesgo). (p. 8)

Con base en lo expuesto con anterioridad, la pregunta que nos confiere es: ¿cómo se conciben las políticas públicas en los populismos?

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS REGÍMENES POPULISTAS

Comenzaremos este apartado buscando entender qué son las políticas públicas. Cardoso y Curti (2024) las definen como “decisiones y acciones del Estado orientadas a influir en la vida de sus ciudadanos, que atraviesan todas las esferas de la sociedad. Su análisis y evaluación son fundamentales para entender cómo se ejerce el poder, se distribuyen los recursos y se intenta garantizar la equidad social en nuestros países” (p. 33).

Según Muller (2007), “son la forma como se da la coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos” (p. 96). A decir de Merino (2013), la política pública es una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Se suele reconocer también como una política pública

a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado —y no por los particulares— con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público —al menos parcialmente o como punto de partida— y en un horizonte temporal razonablemente definido. (p. 10)

Éste constituye un punto de concentración importante porque, como menciona Medellín (2004):

abordar la política de las políticas públicas significa aproximarse a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la esfera política y la acción pública. Es decir, la esfera en que se funda el régimen político y el dominio en que se desenvuelven las políticas públicas. (p. 7)

Hablamos de régimen político porque

marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Así, define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados, así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determinan su ciclo de existencia. (Medellín, 2004, p. 8)

Seguendo a Medellín (2004), se exponen cuatro grandes razones que justifican la centralidad del régimen político en el proceso de estructuración de las políticas públicas:

1. El régimen político es el ordenamiento que le confiere corporeidad e identidad (propia y particular) a la idea abstracta del Estado bajo la forma de aparato estatal. Imprime los rasgos de estatidad a unas instituciones por encima de otras y define el sistema objetivo de instituciones del Estado, así como los contenidos que las diferencian de las demás.
2. El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretienen en torno al Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por una parte, bajo la forma del ordenamiento constitucional,

establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan una sociedad particular. Y por otra, bajo la forma de ordenamiento institucional, establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una estructuración jerárquica del poder que han de regir y regular la acción institucional del Estado.

3. El régimen político permite que el Estado se constituya y proyecte como un generador de orden interno y externo. Interno porque le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado. Externo porque es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad, para mantener el equilibrio global de la sociedad como una unidad relativamente armónica.
4. El régimen político se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros); establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades .(p. 14)

En la Europa contemporánea, desde 2008, a decir de Lynch (2009), se han introducido políticas de austeridad en muchos países. Políticamente, los cambios incluyen no sólo el declive de la movilización de masas de clase por parte de los partidos y la convergencia política de los partidos mayoritarios, sino también la transferencia de gran medida de la autoridad en materia de política social y económica a organismos supranacionales no electos, la disminución de la afiliación a sindicatos e iglesias, el auge de la política impulsada por los medios de comunicación y el surgimiento de las redes sociales como agentes de movilización.

Los partidos y movimientos populistas (tanto de derecha como de izquierda) afirman representar los intereses de un pueblo homogéneo, puro y virtuoso frente a una élite malvada y corrupta. Éstos apelan a fuentes unificadoras de identidad, como el nacionalismo y la etnicidad, que se contraponen tanto al pluralismo como a la división de clases potencialmente transversal en los sistemas de partidos europeos de posguerra. Mantienen una actitud mixta respecto a los mercados de guerra, de apoyo general a los mercados nacionales, de desconfianza a los mercados globales y europeos, y de apoyo a la protección social para el pueblo. Proponen soluciones políticas que ofrecen protección a corto plazo contra la dislocación económica y cultural, pero no abordan las estructuras subyacentes, como el cambio económico, los fallos institucionales y políticos, y la corrupción, que producen esta dislocación.

En América Latina, por otro lado, “el populismo surgió primero como una solución democrática anti-izquierdista y un intento por superar la dicotomía de posguerra entre liberalismo y comunismo” (Finchelstein, 2019, p. 210). Tanto los populismos de derecha como de izquierda de la región solían poner énfasis en la integración regional, a diferencia de los populismos de derecha de Europa y Estados Unidos que han reemplazado, además, la crítica populista de la desigualdad social entre todos los ciudadanos, por el reclamo de una mayor inclusión social y política para las mayorías blancas y la urgencia de excluir de la nación a minorías étnicas, religiosas o de inmigrantes.

En el caso del gobierno de Perón en Argentina, por un lado, se conservaron y se profundizaron reformas sociales como el mejoramiento de las condiciones de trabajo, el pleno financiamiento de las jubilaciones estatales, la expansión significativa del poder de los sindicatos, así como otras protecciones y beneficios para la clase trabajadora; pero, por otro, se mantuvo una activa política de inmigración racista que discriminaba a los inmigrantes judíos y alentaba la inmigración blanca y católica de España e Italia. En los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, a pesar de que se acortaron las brechas sociales, prevalece sobre todo la polarización política que refuerza formas de clientelismo, las cuales promueven al líder como proveedor efectivo del pueblo (Finchelstein, 2019).

El populismo se volvió la palabra clave utilizada en los estudios latinoamericanos para denotar un gran número de experiencias políticas en la región, ha sido empleada para calificar a toda una variedad de movilizaciones, partidos políticos y gobiernos formados en el continente entre las décadas de los años treinta y sesenta (Salmorán, 2021). Salmorán expone cuatro tesis sobre los populismos clásicos latinoamericanos a mediados del siglo XX, éstas son

1. El populismo como una idea de cambio social, al mismo tiempo político y económico, de los países latinoamericanos.
2. Procesos atípicos o alternativos al “normal” desarrollo político y social de occidente.
3. Movilizaciones de masas compuestas por múltiples estratos o clases sociales (en especial de las clases trabajadoras y urbanas).
4. Políticas económicas intervencionistas y distributivas.

Los gobiernos denominados como populares progresistas, posteriores al año 2000, “nacieron de la crisis de la matriz neoliberal y de la búsqueda de algún tipo de estrategia de desarrollo postneoliberal. En general, también formaron parte de intensos episodios de lucha de clases y conflicto social” (Mastrángelo *et al.*, 2023, p. 42). La experiencia en América Latina es que

se entrega a la autoridad que elabora las leyes un poder soberano. Ésta puede inclinarse rápida e inconteniblemente a todos sus deseos, y cada año se le dan otros representantes. O sea que se ha adoptado precisamente la combinación que más favorece a la inestabilidad democrática y que permite a la democracia aplicar su voluntad cambiante a los objetos de mayor relevancia. (De Tocqueville, 2020, p. 433)

El hecho de que sea más fácil la implementación de políticas públicas en los gobiernos populistas se asocia con la idea de que, “ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos” (Aguilar, 2013, p. 17).

Una cuestión importante, en cuanto a la construcción de consensos y negociaciones, es el rol que desempeñan las empresas multinacionales en la actualidad. Éstas constituyen actores sociales que están expandiendo su control, tradicionalmente económico, hacia el ámbito político, lo que provoca un aumento de las tensiones entre los intereses empresariales y los de

la sociedad en general, en relación a los objetivos de desarrollo inclusivo. El caso del gobierno de Donald Trump es un ejemplo ilustrativo. En relación a la democracia, ésta se ve afectada también en la medida en que, si bien desde la democracia se conciben arreglos institucionales para evitar que grupos extremistas tomen el poder, en este caso, se están produciendo alianzas fatídicas con el efecto contrario.

Este fenómeno hace que nos cuestionemos los dos requisitos fundamentales, citados por Aguilar (2013): gobernar por políticas y gobernar con sentido público, imprescindibles en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos. Esta idea de gobernar con sentido público nos induce a la interrogante de si las políticas públicas en estos regímenes se están mirando desde una perspectiva ética. A decir de Merino (2008):

Desprovisto de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad, sino que minaría incluso su eficacia [...]. Primero, porque, en cualquiera de sus modalidades, la política pública supone siempre e invariablemente una intervención del Estado [...]. Segundo, porque esa intervención no sólo se desprende de una posición de poder, sino que además se refiere siempre e invariablemente al espacio público [...]. Tercero, porque toda política pública supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines, o más o menos contrarias.

La cuestión a ver aquí está en que “la ética supone siempre una elección entre valores: es una opción y no una obligación” (Merino, 2008, p. 10). Entonces, en los gobiernos populistas, estos valores no siempre están de cara a la equidad social. La pregunta en este sentido sería: ¿si estas políticas responden a estos valores negativos no virtuosos, son éticas?

Al respecto, Merino (2008) expone que el supuesto de que la ética analítica no se expresa tanto en los códigos morales invocados (de la naturaleza que sean) cuanto en la conducta efectivamente realizada. En este sentido, no discute las razones (o las sinrazones) de una ideología política en particular, de un credo religioso o de un discurso de principios partidarios. Y es que, como diría este autor, una política pública no surge ni puede evolucionar de manera aislada. Forma parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y de las redes sociales en las que se inscribe.

En un segundo plano, y de acuerdo con lo anteriormente planteado respecto a que los populismos son autoritarios, ¿acaso esto no se contrapone al hecho de que la política pública se relaciona, de acuerdo con Merino (2008), al reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico, donde se debaten los problemas y las soluciones disponibles conforme a ciertos procedimientos basados en el Estado de derecho?

CONCLUSIONES

Son muchas las cuestiones a responder. Por ejemplo, se puede apreciar que falta precisión en torno al entendimiento de los populismos, lo cual claramente puede estar asociado a su carácter heterogéneo, ya que no responde a una ideología particular, sino que se adscribe a diferentes posturas y conceptos, tanto de izquierda como de derecha, tanto liberales como estatistas. Lo que está claro es que su caracterización, únicamente desde la perspectiva de las relaciones de poder, no da cuenta de la amplitud del mismo. Por tanto, requiere de una mirada interdisciplinaria para un análisis más completo.

Desde la teoría política, podemos entenderlo en torno a su relación con la democracia, a su carácter autoritario, al rol que desempeñan las masas y a la línea delgada con la cual se distingue de los totalitarismos. Desde la historia, como condición y no como justificante, podemos entender cómo responden a hechos constatados específicos, y cómo han sido una reacción a determinados procesos históricos y sociales. Desde el punto de vista de la psicología, debido a que es un fenómeno marcado por las emociones de las personas, podemos quizás dar cuenta su éxito. Finalmente, desde la mirada administrativa, podemos entender cómo se distribuyen los recursos y en qué dirección.

Respecto a las políticas públicas, se puede decir que, en los populismos, es un campo poco trabajado, incluso desde su perspectiva administrativa. Debería indagarse más al respecto, ya que cada gobierno responde a distintos intereses y pueden atender tanto a valores positivos como negativos, lo cual no determina la efectividad de las políticas públicas. Con base en este estudio, podemos ver que, al emerger en contextos de crisis económica, social y política, pueden actuar de manera reactiva y no propositiva.

Bajo su idea de *pueblo*, tienen el riesgo de no reconocer la pluralidad social en sus políticas, ya que refuerzan la exclusión de la sociedad en sus estrategias de inclusión, mientras refuerzan la polarización social y política. De esta manera, en estos gobiernos resulta improbable generar políticas inclusivas, pues sólo se benefician unos pocos grupos, no se reconoce la heterogeneidad social y, bajo la idea de unificación, se produce una fragmentación social como resultado de la idea de identidad nacional y los discursos de odio. Sería interesante profundizar en la negociación de políticas públicas en gobiernos populistas, desde las teorías relacionales y de redes, así como desde las dinámicas e interacciones que existen entre el Estado, la sociedad y las empresas.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?*. Paidós.
- Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza Editorial.
- Arjona, P. y Gabriel, E. (2013). Democracia y liberalismo político. La perspectiva de Martha Nussbaum. *Colombia Internacional*, 78, pp. 145-80. <https://doi.org/10.7440/colombiaint78.2013.06>
- Camps, V. (2019). *Virtudes públicas*. Arpa & Alfíl Editores.

- Cardoso, N.D. y Curti, G. (2024). *Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos*. UNR Editora.
- de Tocqueville, A. (2020). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.
- Finchelstein, F. (2019). *Del fascismo al populismo en la historia*. Taurus.
- Freud, S. (2010). *El malestar en la cultura*. Alianza Editorial.
- Germani, G. (1979). *Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna*. CLACSO.
- Hegel, G. (1968). *Filosofía del Derecho*. Editorial Claridad.
- Heller, H. (1942). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista, Buenos Aires*. Fondo de Cultura Económica.
- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers.
- Lynch, J. (2019). Populism, Partisan Convergence, and Mobilization in Western Europe. *Polity*, 51(4). <https://doi.org/10.1086/705569>
- Mastrángelo, M., Munck, R. y Pozzi, P. (2023). *Populismo. Una perspectiva latinoamericana*. CLACSO.
- Medellín, P. (2004). *Las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL.
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, pp. 5-32.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Muller, P. (2007). Prefacio, en J. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 11-13). Universidad Externado de Colombia.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Katz Editores.
- Nussbaum, M. (2018). *La ira y el perdón. Resentimiento, generosidad, justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Salmorán, G. (2021). *Populismo. Historia y geografía de un concepto*. UNAM.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?*. Instituto Federal Electoral.
- Urbinati, N. (2023). Teoría política del populismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 85, pp. 197-225. <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v85ne2/604-v85ne2a8>
- Virgili, E. (2018). *Alexis de Tocqueville. La actualidad de la democracia*. Editorial Salavat.