

# Revista Ecuatoriana de Ciencia Política

Volumen 1, n. 1 2022

ISSN 2953-643X

## Artículos

Manuel Alcántara

Ciencia política y digitalización

Verónica Pérez  
Bentancur

La despenalización del aborto en tres causales en Chile: Legado conservador y agencia de las mujeres de centro-izquierda

Leonardo Morlino,  
Francesco Raniolo

Neo-populisms: Key hypotheses and types. The European Experience

Carlos de la Torre

Liderazgo populista

John Polga-  
Hecimovich

Coaliciones reformistas y tipo de régimen: Una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador

## Reseña de libro

Nerea C. Palma

*The Social Outburst and Political Representation in Chile 2021*, editado por Navarrete y Tricot (2021) y publicado en Springer Nature

Revista Ecuatoriana de Ciencia Política

Publicación semestral de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política (AECIP)

**Director de AECIP:** Santiago Basabe Serrano  
**Editor:** Santiago Basabe Serrano  
**Asistente editorial:** Silvia Zamora Martell  
FLACSO Ecuador

### Consejo de redacción

Ana Lucia Córdova, Universidad San Francisco de Quito (USFQ)  
Ana María Correa, Universidad San Francisco de Quito (USFQ)  
Anabel Yanes, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC)  
Andrea Molina, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)  
Carol Jara Alba, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil  
Carolina Viola, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) - FLACSO, sede Ecuador  
Claudio Creamer, Universidad San Francisco de Quito (USFQ) - Academia Nacional de Historia del Ecuador.  
Coralía Barahona, Universidad de Salamanca  
David Molina, Universidad de Salamanca  
Diana Dávila, Leiden University  
Diego Jadán, Universidad del Azuay (UDA)  
Gustavo Ayala, Universidad de Salamanca  
Gustavo Pérez, University of Colorado Boulder  
Ingrid Ríos, Universidad Casa Grande - Universidad de Chile  
Israel Celi, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)  
Javier Chilibingua Amaya, Universidad de Salamanca  
Julián Martínez, Universidad de Salamanca  
Katalina Barreiro, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)  
Lester Cabrera, Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE  
Marco Córdova, FLACSO, sede Ecuador  
Pablo Medina, FLACSO, sede Ecuador  
Pablo Valdivieso, University of Houston  
Paolo Moncagatta, Universidad San Francisco de Quito (USFQ)  
Patricia Sotomayor, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC)  
Rafael Rosales, FLACSO, sede Ecuador  
Raul Aldaz, Universidad San Francisco de Quito (USFQ)  
Rosa Mantilla, Columbia University  
Ruth Hidalgo, Universidad de las Américas (UDLA)  
Sebastian Umpierrez, European University Institute - EUI  
Sergio Huertas, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC)

Sofía Cordero, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)  
Vanessa Carrión, Universidad de las Américas (UDLA)

### Consejo Científico Internacional

Adrián Albala, Universidad de Brasilia  
Adrián Bonilla, FLACSO, sede Ecuador  
Alba Ruibal, CONICET Argentina - Universidad Nacional de Córdoba  
Alberto Vergara, Universidad del Pacífico  
Alejandro Olivares, Universidad Católica de Temuco  
Amparo Menéndez-Carrión, Académica Independiente  
André Roth, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá  
Andrea Castagnola, Universidad Torcuato Di Tella y Law Transform-CMI  
Andrea Pozas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
Andrés Malamud, Universidad de Lisboa  
Andrés Mejía, Kings College London  
Angélica Retberg, Universidad de los Andes  
Aníbal Pérez, University of Notre Dame  
Argelina Figueredo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Carla Alberti, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Carlos de la Torre, University of Florida  
Catalina Smulovitz, Universidad Torcuato Di Tella  
Catherine Conaghan, Queen's University  
Cecilia Martínez, University of North Carolina  
Cesar Montaña, Universidad Andina Simón Bolívar  
Claudia Heiss, Universidad de Chile  
Claudia Storini, Universidad Andina Simón Bolívar  
Daniel Chasquetti, Universidad de la República  
David Altman, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Detlef Nolte, German Institute for Global and Area Studies (GIGA)  
Ezequiel González Ocanto, University of Oxford  
Felipe Burbano de Lara, FLACSO, sede Ecuador  
Flavia Freidenberg, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
Francisco Sánchez, Universidad de Salamanca  
Gabriela Ipólito-O'Donnell, Universidad Nacional de San Martín

German Bidegain, Universidad de la República	Martin Tanaka, Pontificia Universidad Católica del Perú
Gioconda Herrera, FLACSO, sede Ecuador	Max Cameron, The University of British Columbia
Gissela Sin, University of Illinois Urbana - Champaign	Mercedes García, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca
Grace Jaramillo, The University of British Columbia	Miguel Chavarría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Guillaume Fontaine, FLACSO, sede Ecuador	Peter Siavelis, Wake Forest University
Javier Corrales, Amherst College	Philipp Altmann, Universidad Central del Ecuador
Javier Duque, Universidad del Valle	Raúl Sánchez Urribarri, La Trobe University
Jennifer Cyr, Universidad Torcuato Di Tella	Rocío Estremadoiro, Universidad Mayor de San Simón
John Polga, U.S. Naval Academy	Rosario Queirolo, Universidad Católica del Uruguay
Jose Luis Méndez, El Colegio de México	Rossana Castiglioni, Universidad Diego Portales
Joy Langston, Centro de Investigación y Docencia Académicas A.C. - CIDE	Salvador Martí, Universitat de Girona
Julio Ríos, ITAM	Sandra Botero, Universidad del Rosario
Karina Ansolabehere, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Sara Cerna, Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Katia Gorostiaga, Flacso, sede Paraguay	Sara Villalba, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción
Leiv Marsteintredet, University of Bergen	Simón Pachano, FLACSO, sede Ecuador
Leonardo Morlino, LUISS G. Carli, Rome	Sofía Vera, University of Kansas
Lucio Renno, University of Brasilia	Tomás Chuaqui, Pontificia Universidad Católica de Chile
Magna Inácio, Universidad Federal de Minas Gerais	Verónica Pérez, Universidad de la República
Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca y Universidad Pontificia Bolivariana	Víctor Mijares, Universidad de los Andes
Manuel Anselmi, Unitelma Sapienza	Vivian Schwartz, Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública
Mariana Llanos, German Institute for Global and Area Studies (GIGA)	Willibald Sonnleitner, El Colegio de México
Marianela Díaz, Universidad Mayor de San Andres	Yanina Welp, The Graduate Institute Geneva
Maritza Paredes, Pontificia Universidad Católica del Perú	
Martin D'Alessandro, Universidad de Buenos Aires	

Redacción y administración de la Revista Ecuatoriana de Ciencia Política  
Carlos Zevallos S-108  
Quito-Ecuador  
Tlf 593 999296455  
www.reecp.com

## Tabla de contenido

Ciencia política y digitalización <i>Manuel Alcántara</i> .....	6 - 21
La despenalización del aborto en tres causales en Chile: Legado conservador y agencia de las mujeres de centro-izquierda, <i>Verónica Pérez Bentancur</i> .....	22 - 41
Neo-populisms: Key hypotheses and types. The European Experience, <i>Leonardo Morlino, Francesco Raniolo</i> .....	42 - 63
Liderazgo populista, <i>Carlos de la Torre</i> .....	64 - 80
Coaliciones reformistas y tipo de régimen: Una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador, <i>John Polga-Hecimovich</i> .....	81 - 100
Reseña de libro: <i>The Social Outburst and Political Representation in Chile 2021</i> , editado por Navarrete y Tricot (2021) y publicado en Springer Nature, <i>Nerea C. Palma</i> .....	101 - 106

Revista Ecuatoriana de Ciencia Política es una publicación académica de naturaleza semestral, organizada y auspiciada por la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política. La revista está orientada a difundir el conocimiento científico sobre los diferentes problemas de naturaleza política que aquejan a las sociedades contemporáneas independientemente de su ubicación geográfica. No obstante, estamos abiertos a contribuciones desde una perspectiva histórica o desde las diferentes aristas de la teoría o la filosofía política. En el plano metodológico, Revista Ecuatoriana de Ciencia Política busca posicionarse como un espacio en el que puedan confluir diversas formas de acceder al conocimiento bajo la premisa de que no existen mejores o peores herramientas de este tipo sino unas que aplican mejor que otras en función de las preguntas de investigación.

Por tanto, la Revista Ecuatoriana de Ciencia Política pretende posicionarse como un espacio inclusivo de intercambio de ideas construidas con rigor académico. Para ello, todos los manuscritos recibidos se someten a un proceso de doble arbitraje ciego, acorde a estándares internacionales. Dada la naturaleza académica de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política, la revista es de libre acceso. Adicionalmente, las/os autoras/es no deben pagar ningún valor económico para someter sus respectivos manuscritos al proceso de revisión.

# Ciencia política y digitalización<sup>1</sup>

## Political science and digitization

*Manuel Alcántara  
Universidad de Salamanca*

### Resumen

En este artículo se realiza un diagnóstico de la digitalización deteniéndose en sus características conceptuales y después se centra en los efectos generales que afectan a la política, así como en sus retos. Se analiza el impacto de la digitalización en el terreno del demos, y si la inteligencia artificial puede ser el camino hacia la voluntad general tras cuestionar si hoy la política tiene que ver con el poder. Finaliza con una recapitulación de asuntos que pueden constituir una agenda de investigación del futuro inmediato.

**Palabras clave:** era exponencial, digitalización, inteligencia artificial, ciencia política, voluntad general, poder.

### Abstract

This article makes a diagnosis of digitalization by dwelling on its conceptual characteristics and then focuses on the general effects that affect politics, as well as its challenges. It analyzes the impact of digitalization in the field of demos, and whether artificial intelligence can be the path to the general will after questioning whether politics today has to do with power. It ends with a recap of issues that may constitute a research agenda for the immediate future.

**Keywords:** exponential era, digitalization, artificial intelligence, political science, general will, power.

### Introducción

El siglo XXI atraviesa una transformación exponencial canalizada por la explosión habida en la comunicación y la información. Este escenario ha tenido un colofón por la crisis de la COVID-19 que, por primera vez en la historia, está afectando a toda la humanidad de manera sincronizada. La velocidad en su expansión y el alcance universal han supuesto hitos insólitos que han consolidado el paulatino proceso de una nueva globalización gestada tras la caída del muro de Berlín. Todo ello conlleva importantes influencias en el mundo de la política sobre las que hay que tener conciencia y reaccionar, máxime cuando intérpretes relevantes del momento cuentan al gran público lo que está sucediendo.<sup>2</sup> Este trabajo trata de los retos que ello confronta para la ciencia política.

La política no es ajena a los cambios que se dan en el entorno, transformaciones que, a su vez, se ven influenciadas entre sí de manera sistémica (Talcott Parsons o David Easton) o configurando un campo (Pierre Bourdieu). Las innovaciones tecnológicas, las mutaciones sociales y las nuevas tendencias en la economía y las finanzas impactan la política. La corporación global proporciona los teléfonos móviles, las aplicaciones, los sensores, la banda ancha, los servidores y el software de inteligencia artificial para

---

<sup>1</sup> Una versión previa de este texto puede encontrarse en Alcántara (2019 y 2020).

<sup>2</sup> Son los casos de Snowden (2019) y Wiener (2021), desde una perspectiva diferente, o de Frances Haugen que ha colocado a Facebook ante su “bancarrotta moral” y ha introducido en el Congreso de Estados Unidos la discusión acerca de la necesidad de regular las redes sociales. Ver <https://elpais.com/tecnologia/2021-10-10/la-garganta-profunda-que-llevo-a-facebook-a-su-peor-crisis-existencial.html>.

extraer los datos. Conecta sus servidores con robots industriales que aprenden a crear sus propias líneas de montaje, con terminales de transporte, flotas de transporte aéreo y marítimo de mercancías y millones de coches y camiones sin conductor que llevan trabajadores y bienes de consumo a los puestos de trabajo, tiendas y fábricas. Las redes de banda ancha rastrean la ubicación, los hábitos de gasto y las publicaciones en línea de cada persona del planeta, y las cámaras de alta definición instaladas a intervalos muy próximos verifican que el móvil vigilado es portado por su propietario registrado. Miles de millones de historiales médicos se cotejan con otros tantos perfiles genéticos, mientras que los ordenadores utilizan el aprendizaje automático para identificar defectos genéticos e inventar nuevos productos farmacéuticos. Tal es la ambición de Huawei, Alibaba y Tencent, las tres grandes firmas tecnológicas chinas que se suman a las norteamericanas Amazon, Apple, Facebook, Google, IBM y Microsoft (Goldman, 2021 y Webb, 2021).<sup>3</sup> Normalmente, la política (y la disciplina que la estudia) reacciona con cierta demora a estas transformaciones. Sin embargo, recientemente han surgido trabajos que abordan los nuevos retos.<sup>4</sup>

Este trabajo es de naturaleza especulativa y busca provocar la reflexión desde la convicción de que la precisión conceptual y el rigor metodológico son las finalidades primordiales en el ámbito académico. Su objetivo es hacer recapacitar sobre cuestiones cotidianas y su imbricación con la democracia representativa, así como con la propia disciplina que requiere considerar que la política de la ciencia política se ve profundamente afectada por los cambios digitales registrados en la era exponencial.

## **1. Un diagnóstico de la digitalización**

### **a) Características y conceptos**

La caída del muro de Berlín aceleró la globalización que había venido pergeñándose lentamente tras el final de la Segunda Guerra Mundial sobre la base de una profunda desregulación, de la presencia del capitalismo transnacional y, sobre todo, del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) que auparon más su avance a un ritmo exponencial. Esto último ha tenido que ver con el hecho de que la potencia de un chip del ordenador (medido por el número de transistores) se dobla cada dos años, normalmente sin incremento en su costo, pero también con un desarrollo igual de otras tecnologías que incluyen a la inteligencia artificial, las células solares, las baterías, los coches eléctricos, la edición del genoma, la realidad aumentada, la manufactura en 3D, los negocios en línea, los transportes eficientes dotados de sensores conectados por el internet de las casas, las granjas urbanas y el universo meta, así como, finalmente, la desinformación, un nuevo tipo de delincuencia y la guerra cibernética.

Esta expansión ha traído consigo lo que se denomina “la brecha exponencial” (Azhar, 2021) con un impacto en las nuevas formas de capitalismo; en el mercado de trabajo donde los salarios y los empleos ya no crecen con la productividad económica, estos no se encuentran en el ámbito de la productividad y esta no está donde se ubican aquellos; en

---

<sup>3</sup> Hay que recordar que Microsoft es la más antigua de ellas (1975) y que encontraron su razón de ser cuando superaron “la disyuntiva de si vender o no los datos a anunciantes” (Wiener, 2021, p. 98).

<sup>4</sup> Ver el inicial trabajo de Gardels y Berggruen (2021) publicado en su versión original dos años antes, así como los de Barrientos (2020), Subirats (2020) y Colomer y Ashley (2021). Por otra parte, en el congreso de la American Political Science Association (APSA) de 2021 se presentaron 80 ponencias sobre Twitter y 55 sobre Facebook, le siguen 12 acerca de WhatsApp, 10 de Instagram, 6 de YouTube, 8 de Reddit y 3 sobre TikTok.

las relaciones interpersonales y en la forma en la que los seres humanos van cambiando paulatinamente su forma de relacionarse con cualquier tipo de institución. Además, se produce una creciente fragmentación de la sociedad de masas que es preludio de la polarización que hoy trae en jaque a la democracia representativa. El surgimiento de diversas tribus se ve agravado “por el poder participativo de las redes sociales, y el surgimiento del capitalismo digital que está disociando la productividad y la creación de riqueza, del empleo y los ingresos” (Gardels y Berggruen, 2021, p. 22).

Uno de los efectos más evidentes que se han dado en este último aspecto ha tenido que ver con la progresiva separación del poder y la política, algo sobre lo que volveré más adelante. Hoy la intermediación tradicional ha quedado obsoleta y la comunicación y la información se dan a través de otros soportes; paralelamente, el capital financiero extraterritorial lleva moviéndose desde hace algún tiempo sin límite espacial o temporal alguno; frente a todo ello la política en su forma hasta ahora más conocida permanece restringida a lo local y a lo territorial comenzando a darse el fenómeno de que mucho de lo que sucedía empezó a estar cada vez más fuera del alcance de las instituciones políticas. Un proceso que ya había sido anunciado y que tenía cierto soporte programático en dos ámbitos con efectos significativos en el universo político: la desregulación y la privatización de la mano del neoliberalismo imperante anunciaba que era prescindible la acción del Estado y la evolución tecnológica exponencial al suponer la deslocalización del empleo y la bajada de salarios alentaba la bronca social sobre la que articularse el populismo.

Las TIC tienen características que constituyen un decálogo que configuran su frescura y trascendencia. Son universales e inmediatas permitiendo la conectividad instantánea. Son portables y facilitan que los usuarios se conecten desde no importa dónde se esté en virtud del acceso prácticamente irrestricto y permanente. Son reflexivas y posibilitan la respuesta y la interconexión. Facilitan la hiperconectividad por la que se puede estar a la vez en diferentes escenarios y son multifuncionales. Su propagación ha sido vertiginosa y los avances tecnológicos se producen de un modo exponencial, mucho más rápido que la especulación sobre aquellos. Permiten agregar y almacenar técnicamente millones de preferencias que, seguidamente, pueden ser manejadas en una función predictiva a través de la inteligencia artificial. Finalmente, en su desarrollo se ha gestado un conglomerado empresarial de insólito vigor con un estilo de negocio cada vez más cuestionado.<sup>5</sup>

La presente revolución tecnológica se inserta en la historia de la humanidad como una de las grandes transformaciones habidas constituyendo un pilar fundamental en la era exponencial (Oszlak, 2020). Su carácter complejo parece no tener fin; el hecho de estar al borde de la denominada “supremacía cuántica” y su inmediato impacto en el mundo

---

<sup>5</sup> “Facebook sabe que cuando escogen el contenido que vemos, estamos más tiempo en la plataforma y ganan más dinero. El peligro del orden algorítmico es que Facebook sabe que lo que provoca una reacción extrema en ti es más probable que te provoque un clic, comentario o compartir. Es interesante porque ellos no saben si esos clics son beneficiosos para ti, pero saben que otra gente producirá más contenido si reciben likes y comentarios. Priorizan contenido en tu cronología para que des pequeñas dosis de dopamina a tus amigos y creen más contenido. Han hecho experimentos en gente donde lo han confirmado”. Este texto es recogido de la comparecencia en el Congreso de Frances Haugen, la garganta profunda que salió de Facebook en mayo de 2021 llevándose documentos internos de la compañía (Pérez Colomer, El País, 8 de octubre de 2021). Wiener (2021) reconoce que “quizá el hecho de que la recogida de datos no me pareciera uno de los grandes dilemas morales de nuestra época fuera un síntoma de mi miopía” (p. 146). Más adelante: “el idealismo generalizado de la industria resultaba cada vez más sospechoso. La tecnología, en gran parte, no era progreso. Era un simple negocio” (p. 293).

de la computación es una de las últimas evidencias<sup>6</sup> que abocan a un futuro inmediato de transhumanismo en el que la tecnología transforme el cuerpo, el cerebro y la mente de las personas.<sup>7</sup>

Además de todo ello, la capacidad de capturar y de almacenar los datos y los metadatos constituye una característica excepcional. Ello se da bajo un modelo de cuantificación digital de la vida, donde cada actividad, cada interacción, cada movimiento, cada consumo, cada deseo es susceptible de ser registrado, almacenado y utilizado. Gracias a los soportes empleados en la comunicación o en el acceso a la información, así como mediante otras aplicaciones en el internet de las cosas o a través de los buscadores en la intermediación. Estos procesos no solo tienen lugar cada vez más en cada sitio web y plataforma, sino que se van también instalando en los dispositivos móviles generando una lógica de acompañamiento algorítmico de la vida en todo momento y lugar (Gendler, 2021). Esta nueva dimensión que vierte el mundo del big data tiene su sentido por las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial.

### **b) Pros y contra de la digitalización: efectos**

Todo ello comporta aspectos nuevos de la interacción social como son la posibilidad de actuar anónimamente, la viralidad que un mensaje puede tomar en la red para llegar a millones de usuarios en un tiempo muy reducido; el sentimiento de empoderamiento que alcanza a sentir quien está en posesión de una terminal; la conciencia de pertenencia a una comunidad virtual y, a la vez, dar voz a personas explotadas y privadas de derechos para que sus opiniones sean escuchadas. Pero también los nuevos soportes de las TIC tienen un impacto enorme que continúan la huella que dejó en nuestra civilización la expansión de la imprenta y el saber leer potenciando el énfasis en la fe individual que tanto contribuyó a que la verdad fuera paulatinamente algo de raíz subjetiva hasta llegar al momento actual caracterizado por su gran plasticidad. Además, lo que viene a revalidarla es la aceptación social ya que ahora la verdad, en lugar de ser el resultado de testimonios contrastados, se convierte en el veredicto de un refrendo constante de audiencias (Blatt, 2018).

No obstante, la aparente facilidad en la comunicación, que dinamiza las técnicas de publicidad<sup>8</sup> y de propaganda,<sup>9</sup> la movilización de simpatizantes de manera virtual — consiguiendo la aquiescencia explícita de los mensajes, así como, en el mejor de los casos, hacer que concurran a la plaza—, y la expresividad absoluta individual, tienen un lado menos promisorio.

---

<sup>6</sup> Ver “Google explica por fin cómo ha logrado la supremacía cuántica” en [https://elpais.com/tecnologia/2019/10/22/actualidad/1571772885\\_762624.html?rel=mas](https://elpais.com/tecnologia/2019/10/22/actualidad/1571772885_762624.html?rel=mas) y “Cuando el ordenador cuántico de Google mejore no habrá forma de ganarle” en [https://elpais.com/tecnologia/2019/10/24/actualidad/1571917826\\_234639.html](https://elpais.com/tecnologia/2019/10/24/actualidad/1571917826_234639.html).

<sup>7</sup> Ver entrevista con Yuval Noah Harari en <https://elpais.com/ideas/2021-12-19/yuval-noah-harari-el-debate-sobre-genero-es-extranamente-similar-al-de-los-primeros-cristianos-sobre-la-trinidad.html>.

<sup>8</sup> “En 2019, por primera vez en el mundo, la inversión en digital superará a la de los medios convencionales. Y Google y Facebook se están llevando la parte del león... creo que estamos en los años más dorados de la publicidad, en el momento más trascendente, porque lo que está permitiendo la tecnología es alcanzar unos niveles de personalización, de integración, de omnicanalidad y de generación de transacciones que hasta ahora no habíamos visto”. Ver entrevista a Fernando Rodríguez Varona, consejero delegado de Publicis Media España en [https://elpais.com/economia/2019/11/14/actualidad/1573751663\\_238278.html](https://elpais.com/economia/2019/11/14/actualidad/1573751663_238278.html).

<sup>9</sup> Para el senador Ed Markey, de la comisión de Comercio, “Instagram es ese primer cigarrillo que fumas de pequeño”. Para Markey, Instagram —Facebook— explota la presión que sienten los jóvenes al ver juzgado su nivel de popularidad en esa red social hasta tal punto que daña su salud. Ver <https://elpais.com/tecnologia/2021-09-30/un-comite-del-senado-de-ee-uu-somete-a-un-duro-escrutinio-a-facebook.html>.

Las tecnologías digitales están creando una mutación del individuo y aceleran de forma tan vertiginosa el tiempo que no dejan espacio para la pausa, la escucha, la capacidad crítica ponderada o la deliberación, además de potenciar el aislamiento. Han (2012) enfatiza que las consecuencias de dejar atrás la organización social disciplinaria, en la que, si uno cumple con su deber, podrá vivir satisfecho, para sumergirnos en la sociedad del rendimiento cuyo paradigma es esa persona exhausta por una competitividad autoimpuesta y sin límite que le obliga a estar siempre alerta y siempre en forma, y que percibe cualquier distracción o contratiempo como una amenaza para su carrera. Si fracasa, será por su culpa. Según Berardi (citado en Massot, 2019), “los dispositivos tecnológicos se han convertido en una prótesis de nuestros cuerpos y en una herramienta de relación permanente con el mundo, devaluando así nuestra experiencia directa e inmediata de la realidad, afectando a las emociones, el psiquismo, la percepción y la relación con el otro”.

La naturaleza de las TIC, paralelamente acorta la capacidad de atención, puesto que las personas son cada vez más rápidas en tareas mecánicas, pero están menos capacitadas para ocuparse de cosas complejas. Se señala que la capacidad de atención en el mundo contemporáneo ha quedado reducida a nueve segundos (Patino, 2020), conformando una sociedad incapaz de mantener la concentración más allá de la excitación inmediata producida por el último mensaje recibido a través de la red social favorita. La riqueza de información crea pobreza de atención; así también, el soporte mayoritario por el que la gente se informa apenas si permite desplegar unos cientos de caracteres en los que se condensa al máximo el contenido de la noticia. En otro orden, las nuevas tecnologías han revolucionado la economía de la atención de dos maneras: han penetrado en la vida de la gente consumiéndoles cada vez más tiempo y han hecho que la gente sea más activa a la hora de solicitar la atención dado el incremento de las oportunidades de compartir más cosas con el mundo.

Pero también las TIC dificultan la argumentación, como acabo de señalar, al sintetizar hasta tal extremo la información que aparece descontextualizada y hace muy difícil su comprensión; asimismo, diluyen la responsabilidad de sus usuarios, aumentan la desinformación y facilitan el incremento del impacto y de la velocidad de propagación de las noticias falsas (que siempre existieron) (Badillo, 2019). Este tipo de información se basa en la emoción y en la segmentación de los ciudadanos en comunidades que, con un efecto burbuja (Pariser, 2017), actúan como cajas de resonancia. En el fondo, se equipara conocimiento con big data, un término que designa, precisamente, cantidades de datos que ningún ser humano es capaz de abarcar. Solo los algoritmos pueden hacerlo, por lo que se reduce el conocimiento a meros datos y se delega la capacidad de decisión a los algoritmos.<sup>10</sup>

Con todo ello, lo que sucede es la sustitución del viejo concepto de opinión pública por el nuevo de emoción pública, resultando adecuada la distinción que Torcal y Magalhaes (2022) realizan entre la polarización ideológica, donde distinguen aquella que mide la distancia existente entre un ciudadano y el votante mediano (extremismo) y la que refleja la ubicación de los principales actores políticos en la escala izquierda-derecha por parte de la ciudadanía, y la polarización afectiva siempre referida a la generada por sentimientos respecto a determinadas identidades o actores políticos del sistema. En esa dirección, el papel de las redes sociales resulta relevante en función de “la universalización

---

<sup>10</sup> “Si sigue esta tendencia, seremos lo que los algoritmos quieran —o, más bien, lo que las grandes corporaciones que tienen el control sobre nuestros datos y los algoritmos que toman las decisiones, quieran, guiados únicamente por un interés comercial—”. Ver <https://theconversation.com/euridice-cabanes-somos-ciborgs-personas-hibridas-fundidas-con-la-tecnologia-169435>.

del nihilismo” (Gardels y Berggruen, 2021, p. 53) por el que está en riesgo toda noción de verdad consensuada, cuyo vacío será ocupado por la subjetividad de los hechos. Taleb (2016) subraya que la mayoría falsifica públicamente sus preferencias para encajar dentro de su grupo adoptando posiciones extremas con la creencia equivocada de que son de consenso en el colectivo en el que se quiere permanecer, cuando en el fondo lo son solo de sus cabecillas más gritones, lo que fortalece la polarización de la opinión pública por parte de las redes sociales. Lo cual tiene un impacto enorme en lo político como se ha comprobado con la expansión de propuestas populistas.

Algo similar ocurre con respecto al liderazgo, cuyos márgenes de ejercicio se comprimen en un escenario de psicopolítica digital (Han, 2014a) así como con relación a la pérdida de identificación con los partidos políticos que se hace sentir cada vez más a la par de empobrecer la esfera pública.<sup>11</sup>

Cierto que recolectar más datos no garantiza su calidad ni que sean precisos, porque su fuente no sea fidedigna o tengan un sesgo de raíz, ni que estén actualizados y sean relevantes para cumplir los objetivos que se pretenden, ni mucho menos que esos datos puedan ponerse per se al servicio de la justicia, la democracia, la libertad, la igualdad y el bienestar, pero el cambio es irreversible.

La nueva economía de la materia oscura, de lo intangible y de lo simbólico (Haskel y Westlake, 2018), trajo consigo una transformación de enorme trascendencia en el papel de los Estados nacionales que hasta entonces habían constituido la unidad por excelencia en la que escenifica lo político —la política—. Igualmente potenciaron nuevas formas de capitalismo que han sido denominadas “capitalismo de vigilancia”<sup>12</sup> y “capitalismo de la atención” (Patino, 2020).

## **2. La política al albur de la digitalización: retos**

### **a) El impacto en el terreno del *demos***

Lo político se desvanece en el entramado de las relaciones que impulsan las nuevas tramas de la economía. El neoliberalismo triunfa, y no es solo debido a sus cuestionadas propuestas económicas en clave del paroxismo del consumismo donde se resalta “la rapidez, el exceso y el desperdicio” (Bauman, 2006, p. 113) y del triunfo de la faceta financiera de la economía, sino por haber incorporado a la sociedad pautas culturales consistentes (Escalante, 2019). En este sentido, es interesante constatar cómo el cambio iniciado en la década de 1960 desde uno de sus más memorables eslóganes románticos que rezaba “lo personal es político” (Lilla, 2018, p. 75) llega hasta hoy cuando, como sucede en Estados Unidos, el centro del liberalismo ha pasado “de la comunidad a la diferencia” (Lilla, 2018, p. 86).

---

<sup>11</sup> En ese sentido, Giraldi (2019) sostiene que “el ser digital funge, esencialmente, como un ser individual, protagonista de asociaciones fugaces e inestables”, algo que tiene su impacto notable en la presente crisis de los partidos políticos. Pero, además, continúa este autor, “es el sujeto de una dinámica de atomización social que desmonta el sentido abarcador de lo público. La organización reticular fragmenta el espacio de participación política y conspira contra la gestación de dinámicas de consenso sobre intereses colectivos. La segmentación del público favorece la asociación de voluntades en torno de objetivos parciales, de nicho. Así, las prioridades se alejan de lo común y se sitúan en el plano de lo grupal, temporario y superficial”.

<sup>12</sup> El capitalismo de vigilancia fue creado por Google: capta la experiencia humana como materia prima gratuita y la traduce en patrones de comportamiento para explotarlos comercialmente. Aunque algunas de las empresas tecnológicas utilizan esta información principalmente para mejorar sus productos y servicios digitales, la realidad es que la mayoría utilizan inteligencia artificial para convertirlos en “productos predictivos” que anticipen el comportamiento individual (no únicamente en lo que a hábitos de compra se refiere), y comercia con ellos en el nuevo mercado de “futuros de comportamiento” (Zuboff, 2019).

Hasta hace poco se creía tener enfrente al Estado como instancia de dominación que arrebató información a los ciudadanos en contra de su voluntad. Hoy nos desnudamos de forma voluntaria siguiendo la misma lógica de la eficiencia que la libre autoexplotación. La galopante erosión de la privacidad viene de los dos lados. Es precisamente este sentimiento de libertad el que hace imposible cualquier protesta ¿Contra qué protestar? ¿Contra uno mismo? (Han, 2014).

La sociedad líquida, en términos de Bauman, se veía acompañada hasta hace poco por instituciones sólidas que punteaban la realidad que, sin embargo, ahora están en una profunda mutación. Las transformaciones en una pieza tan fundamental para la democracia representativa —partidos políticos— son una clara evidencia en la medida de que su función de intermediación, como la de tantas otras instituciones, se ve radicalmente cuestionada. Además, se da la pérdida masiva de confianza en ellos como consecuencia de la corrupción rampante, de la centralidad de los candidatos sobre las maquinarias partidistas, del peso de campañas electorales orquestadas por profesionales de la comunicación y de la pérdida de identificación del electorado con sus etiquetas.

El predominio de una política basada en candidatos ha acentuado su patrón personalista llegando a niveles de narcisismo patológicos. Los rasgos narcisistas presentes en muchos de los comportamientos de líderes políticos, especialmente aquellos de conductas contradictorias que manifiestan un contraste entre las palabras y los hechos, cada vez se hallan más en la vida política reforzados por los nuevos esquemas de comunicación. El caso del presidente salvadoreño Nayib Bukele es paradigmático pues, además, se funden en la misma persona, rasgos del comunicador profesional con aspectos genéricos de los recién señalados. El aprecio al ego y el narcisismo se están extendiendo en una sociedad dominada por el autismo social.

En la actualidad, la diversidad de jurisdicción, de intereses sociales y de expresiones culturales, se traslapan y confunden permanentemente, dificultan el modo en que se definen —y autodefinen— los individuos con una etiqueta única. La interseccionalidad reemplaza a la convergencia de conflictos y el derecho a la diferencia se alza como un credo absoluto desde posiciones de izquierda que reivindican el hecho de que ser integrante de una minoría conlleva el derecho a existir y a obtener un espacio en nombre de la diversidad, lo que acarrea poner a competir a las minorías y dividir las en vez de unir las. Por ello Fourest (2021) reivindica el derecho a la indiferencia como derecho a la individualidad. Así, no se pone a nadie a competir con nadie y libera a todo el mundo dejándose de juzgar las personas sobre “criterios tan primitivos como lo que percibimos del otro”,<sup>13</sup> o lo que supone en el fondo el triunfo de las posiciones más cerrilmente identitarias anticipo de la polarización afectiva, pues el camino de la identidad jamás conduce a la igualdad, sino que lleva a la revancha en procesos fuertemente confrontadores.

Identidades que se desvanecen articuladas en lo sexual, lo nacional, lo religioso y lo profesional, una instancia que cada vez resulta más precaria y que hoy se considera que dentro de apenas tres lustros la mitad de las tareas laborales que entonces existían hoy todavía no han aparecido. Identidades de la diferencia, pero también de la pertenencia. Identidades construidas sobre la definición del yo y la mayor o menor consideración del resto. Identidades amparadas en lo nativo frente a las definidas por lo cosmopolita. Identidades con dificultades de expresarse políticamente o, quizá, regímenes políticos anclados en rígidas fórmulas institucionales sin capacidad de aprehender los cambios de época. En fin, identidades que se basan en emociones que exigen no solo respeto, sino

---

<sup>13</sup> Ver entrevista a Caroline Fourest en <https://elpais.com/ideas/2021-12-24/caroline-fourest-la-lucha-de-razas-ha-suplantado-a-la-lucha-de-clases.html>.

garantía de que los sentimientos no sean ofendidos o que cuando se presenta “un asunto exclusivamente en términos de identidad, invitas a que el adversario haga lo mismo” (Lilla, 2018, p. 138). Esto es, la potenciación del yo mediante mecanismos de autoproyección basados en las nuevas tecnologías. Por consiguiente, “la identidad contemporánea es frágil, carece de certezas, pero sobre todo es flotante” (Michaud, 2015) y se debería vestir “con liviandad”, puesto que “somos efectivamente mestizos descendientes de circunstancias diversas en nuestras historias personales” (Gardels y Berggruen, 2021, p. 184).

A ello añadiría que este escenario aparentemente tan rico en torno a lo identitario comporta, sin embargo, un cercenamiento de la ambigüedad en que se mueve la vida, un reflejo de una confrontación indudable frente a la floración arriba señalada de las identidades múltiples. Ahora bien, cuando se construye un entramado político sobre una noción resbaladiza en la que está ausente una noción del nosotros, de lo que somos como ciudadanía y de lo que nos debemos mutuamente, el liberalismo de la identidad ha dejado de ser un proyecto político “y se ha transformado en uno evangélico [donde] la diferencia sería la siguiente: el evangelismo dice la verdad al poder. La política toma el poder para defender la verdad” (Lilla, 2018, p. 24). Es en este escenario en el que el demos queda desconfigurado y la representación confronta serios problemas en la medida en que las sociedades actuales se enfrentan a la imposibilidad de ser representadas por los “mecanismos clásicos” (Barrientos, 2020, p. 82) y en que la propia representación ha sido contrapuesta con la participación en un ejercicio que requiere de cierta forma de apropiación donde la política como expresión más institucionalizada coincida con lo político en tanto que constante tensión y conflicto de intereses y necesidades que se dan en la acción colectiva (Subirats, 2020).

## **b) ¿Es la inteligencia artificial el camino hacia la voluntad general?**

Así, paralelamente y con relación al big data, la ciencia política, tras ser durante décadas la cenicienta de las ciencias sociales, en afortunada expresión de Harold Laski de hace 100 años, por su inveterada carencia de datos y su excesiva dependencia de lo especulativo, se convierte en un receptáculo en el que esperan una interpretación millones de datos almacenados mediante diferentes mecanismos que van desde el proceso de apropiación de las cookies, un software de identificación, recolección y aplicación de datos de la actividad de los usuarios, hasta los sistemas de captación ilimitada de imágenes, sin olvidar los datos directa y libremente brindados por el propio usuario.

La inteligencia artificial, cuya vinculación con la disciplina tiene sus primeros pasos en Duffy y Tucker (1995), es la técnica de usar datos y algoritmos para tomar decisiones como (o mejor que) los seres humanos. Cuenta con tres facultades que la dotan de un notable vigor: poder interpretar situaciones de todo tipo, hasta evaluar, de modo automatizado, estados de hecho en el seno de un corpus de datos, detentar el poder de sugerir diferentes soluciones para abordar un mismo problema, y manifestar autonomía decisional, esto es, puede emprender acciones sin validación humana previa (Sadín, 2019).

La inteligencia artificial se enfrenta con problemas vinculados con la privacidad,<sup>14</sup> la concentración del mercado,<sup>15</sup> la seguridad y su capacidad de ser

<sup>14</sup> Los gobiernos y las empresas espían constantemente a la ciudadanía mediante el rastreo de su ubicación, las búsquedas en internet, las relaciones sociales, la información biométrica y las compras. Son “buitres de datos” (Véliz, 2021).

<sup>15</sup> La estrategia de Facebook de “comprar o enterrar” pretende acabar con la competencia hasta llegar a ser un monopolio (Frenkel y Kang, 2021).

explicada.<sup>16</sup> Tampoco elimina el problema de su propia gobernanza por la que los incentivos de las instituciones puedan estar alineados con los intereses de la población. En concreto, hay dos ámbitos en los que su impacto es muy relevante: en la democracia y en la libertad. Los avances en inteligencia artificial llegan a cuestionar la primera<sup>17</sup> y en cuanto a la existencia del libre albedrío se ha dibujado un panorama de cerebros pirateables.<sup>18</sup>

Otro reto de la inteligencia artificial se refiere a las dificultades de los Estados para tratar con ella. La potencia en inteligencia artificial, en big data y en otras tecnologías relacionadas, será lo que determine la competitividad y, en definitiva, la soberanía digital.<sup>19</sup> En los años venideros, el diseño y la producción automotriz, la ingeniería mecánica, la medicina, la defensa, la energía y los hogares particulares se verán afectados por la tecnología digital. La información y los datos que generan estos sectores serán procesados, sobre todo, a través de la nube, lo que significa que su control será vital en el largo plazo para el destino económico y estratégico de los países. Para salvaguardar la soberanía digital se necesitará hacer enormes inversiones en la computación en nube y en otros recursos físicos sobre los que se sostiene la revolución digital. ¿Tienen los Estados soberanía sobre la nube?

Finalmente, hay que tener en cuenta el reto de construir una suerte de panóptico popular<sup>20</sup> o la programación de los algoritmos de correlación y personalización debería

---

<sup>16</sup> “Lo que caracteriza a la naturaleza de la inteligencia artificial que hoy está en expansión no es la capacidad de duplicar nuestros recursos imaginativos, creativos o lúdicos para buscar finalmente superarlos, sino la aptitud para sobrepasar sin medida conocida el poder cerebral y cognitivo humano en ciertas tareas específicas, en vistas a garantizar la gestión de actividades existentes o nuevas de modo infinitamente más rápido, optimizado y fiable” (Sadín, 2019).

<sup>17</sup> Ford, experto en robótica y escritor advierte de ello: “La IA va a transformar nuestra sociedad de aquí a 10 o 20 años y no debemos poner un límite en la investigación porque es muy importante. Pero en este caso, tendremos que regular y poner nuevas normas para que no impacte en la democracia. Ver [https://elpais.com/tecnologia/2019/11/27/actualidad/1574872985\\_952092.html](https://elpais.com/tecnologia/2019/11/27/actualidad/1574872985_952092.html).

<sup>18</sup> Yuval Noah Harari señala que “para conseguir piratear a los seres humanos, hacen falta tres cosas: sólidos conocimientos de biología, muchos datos y una gran capacidad informática. La Inquisición y el KGB nunca lograron penetrar en los seres humanos porque carecían de esos conocimientos de biología, de ese arsenal de datos y esa capacidad informática. Ahora, en cambio, es posible que tanto las empresas como los gobiernos cuenten pronto con todo ello y, cuando logren piratearnos, no solo podrán predecir nuestras decisiones, sino también manipular nuestros sentimientos”. Ver [https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935\\_606381.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html).

<sup>19</sup> El programa de legislatura presentado por von der Leyen al Parlamento Europeo señala que: “Los datos y la inteligencia artificial son los ingredientes para la innovación que pueden ayudarnos a encontrar soluciones a los desafíos sociales, desde la salud hasta la agricultura, pasando por la seguridad o la fabricación”. Ver [https://elpais.com/economia/2019/11/16/actualidad/1573926886\\_318836.html](https://elpais.com/economia/2019/11/16/actualidad/1573926886_318836.html). Ver también lo argumentado por Joschka Fischer, ministro alemán de Asuntos Exteriores entre los años 1988 y 2015 y a su vez líder del partido Los Verdes durante 20 años en [https://elpais.com/elpais/2019/08/16/ideas/1565945290\\_909787.html?por=mosaico](https://elpais.com/elpais/2019/08/16/ideas/1565945290_909787.html?por=mosaico).

<sup>20</sup> Existe también una inteligencia de código abierto (open-source intelligence o OSINT) que enlaza con el deseo original que estaba en el origen de internet de ser una instancia en pro de la transparencia y de la libertad. El número de *The Economist* del 7 de agosto de 2021 trató en profundidad lo que denominó *The people’s panopticon* resultado de cierta emancipación de promesas informativas que acarrearán profundos efectos. La descentralizada e igualitaria naturaleza de la OSINT erosiona el poder de los árbitros tradicionales que estipulan lo que es verdadero y lo que es falso que normalmente son los gobiernos. Hay una enorme cantidad de fuentes de captación de datos vía satélites que están a disposición del público fuera de los datos privados que son comercializados por doquier en un esquema en el que captar la atención de las personas de la forma más precisa posible se volvió el objetivo principal de las empresas tecnológicas. Hay comunidades de vecinos que utilizan sistemas de cámaras mediante el que rastrean y localizan vehículos robados o que gracias al reconocimiento facial pueden llegar a generar listados de personas sospechosas de hurtos en domicilios por merodear en los barrios. Los interrogantes que suscitan sobre la violación de la privacidad son evidentes.

incrementar su transparencia, habilitando procesos de monitoreo y auditoría democrática en los que se asegure la participación de varios sectores divergentes para minimizar el riesgo de sesgos en este punto vital del ecosistema actual de internet. Así, se podría fomentar el acceso y la participación democrática de los usuarios en las distintas esferas de internet,<sup>21</sup> y avanzar también en la comprensión de que el ejercicio democrático implica una construcción y un devenir individual y colectivo que se realiza día a día, donde la toma de decisión es un aspecto fundamental (Gendler, 2021). En una línea similar, se señalan dos aspectos críticos: “la necesidad de dotarnos de nuevas organizaciones de la sociedad civil para la custodia, gestión y supervisión de los datos [...] y contemplar la necesidad de abordar el dominio sobre el mercado que ejercen las grandes tecnológicas”.<sup>22</sup>

### c) ¿El poder tiene que ver con la política?

Todo ello se vincula con una política que requiere ser repensada por la separación cada vez mayor que viene teniendo con respecto al poder, al menos desde inicios del presente siglo (Bauman, 2002). Por una parte, existe un mundo multipolar que es más una especie de “mundo caótico en donde las relaciones de poder se han vuelto difusas”, lo que lleva consigo que prospere “la impunidad y lo impredecible” (Gardels y Berggruen, 2021, p. 191). Además, se necesita una definición innovadora que, hoy por hoy, se resiste a aparecer. Aunque el poder sigue siendo el objeto central de estudio de la ciencia política lo novedoso es su inclinación para ubicarse en el ámbito privado. Por último, hoy el poder, insertos en el dominio de la subjetividad, se ha convertido más que nunca en tener la capacidad de modificar las opiniones y las representaciones de la gente mediante la elaboración de relatos convincentes gracias a los existentes sistemas inteligentes de persuasión que condicionan el pensamiento y la conducta (Williams, 2021).

En este sentido, la inteligencia artificial tiene por delante un venturoso camino. Si en la obra de ficción 1984 de George Orwell, la obsesión del Estado por controlar la narrativa llevaba entre otras posibilidades a la creación de un Ministerio de la Verdad dedicado a la falsificación de los eventos históricos y de los hechos para asegurar que todo pasado y presente solo se contara a través de una versión aprobada por el gobierno, nada puede llegar a impedir ahora configurar escenarios similares,<sup>23</sup> pero también puede llegar a alcanzar el sueño de Rousseau<sup>24</sup> de poder capturar la voluntad general.

En otro orden de cosas, se ha dado paso a una realidad marcada por la precariedad, el ritmo cambiante e inestable, la celeridad de los acontecimientos y la dinámica agotadora y con tendencia al referido individualismo de las personas. Para Bauman (2002), en época

<sup>21</sup> Bellingcat ha comprado una licencia para publicar fotos de satélite con gran resolución en abierto.

<sup>22</sup> Ver [https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2021/la\\_gobernanza\\_de\\_la\\_inteligencia\\_artificial\\_de\\_solucionar\\_los\\_problemas\\_a\\_diagnosticarlos](https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/la_gobernanza_de_la_inteligencia_artificial_de_solucionar_los_problemas_a_diagnosticarlos).

<sup>23</sup> Una resolución aprobada el 7 de octubre de 2021 por el Parlamento Europeo establece que hay que ser especialmente vigilantes con herramientas apoyadas en la inteligencia artificial (IA), especialmente el reconocimiento facial o los algoritmos predictivos, que deberán estar sujetas a estrictas regulaciones y, en última instancia, siempre deberán tener supervisión humana. Igualmente pide también la “prohibición permanente del reconocimiento automático de individuos en espacios públicos”, dejando claro que los ciudadanos solo deberían ser vigilados cuando sean sospechosos de haber cometido un crimen. La resolución, aprobada con 377 votos a favor, 248 en contra y 62 abstenciones, no es vinculante, pero sienta un precedente importante de cara a la EU Artificial Intelligence Act, la normativa europea sobre inteligencia artificial que se está cocinando ahora mismo en Bruselas y que establecerá los usos permitidos de la IA con un enfoque centrado en los riesgos. Ver <https://elpais.com/tecnologia/transformacion-digital/2021-10-07/el-parlamento-europeo-pide-la-prohibicion-del-uso-policial-de-la-inteligencia-artificial.html>.

<sup>24</sup> La plataforma que ha permitido el éxito del Movimiento Cinco Estrellas en Italia se llama Rousseau.

de hipercompetitividad, los que no siguen quedan excluidos, y eso crea angustia. La gente ve la vida como el juego de las cuatro esquinas, en el que un momento de distracción puede comportar una derrota irreversible. El escenario definido entre la gran recesión de 2008 y la pandemia iniciada en 2020 concita ira respecto del mediocre desempeño de los gobiernos democráticos, o miedo ante un futuro proceloso (Colomer y Ashley, 2021).

Por tanto, la propuesta de Susskind (2018) es la vía por seguir. Se articula, precisamente, bajo la premisa de que la forma en que se gestione la información (cómo se obtenga, se almacene, se analice y se comuniqué) está estrechamente articulada con la organización de la vida colectiva y en común que es la esencia de la política. La gobernanza de la una es la de la otra. Para Susskind (2018) en la nueva era digital, donde la tecnología desempeña el papel central, serán cada vez más poderosos quienes controlen las tecnologías que posibilitan los tres vectores del poder que tomarán tres formas: fuerza, escrutinio y control de la percepción. Los que queden fuera de este escenario serán más vulnerables paulatinamente. “La realidad no es más que información, y he aquí su patria” (Blatt, 2018). Una patria sobre la que nadie parece asumir responsabilidad alguna.<sup>25</sup> Lo político tiene que ver con ello.

Sin embargo, hay algo que permanece constante en el género humano al que no le gustan los problemas, mientras que, por definición, la política se ocupa del conflicto, de los problemas. Problemas que hoy son de una naturaleza muy diferente a la de hace un cuarto de siglo, aunque sean cuestiones añejas en la historia de la humanidad como la emigración y el crimen a gran escala, a los que se añaden cuestiones ecológicas y otras vinculadas con la pandemia. Ello acontece en un escenario donde el modelo económico vigente no necesita más clases populares ni medias y el crecimiento se monta sobre la creación de empleo que se concentra cada vez más en las grandes urbes (Guilluy, 2019), a la vez que la preocupación por la productividad se adueña de la agenda.

La capacidad de desentrañar pautas de comportamiento, declaraciones de posiciones políticas, así como la propia gestación de redes posibilita interpretar las múltiples interconexiones que llevan a cabo los individuos y el significado de algo tan profundo como son las emociones.

Entonces, instancias que se presentaban como liberadoras se convierten en interventoras. Complementariamente, quienes han controlado el proceso, como ya se ha señalado, lo han hecho con afán cleptocrático a través del manejo monopolizador de los datos que se les entregan gratuita y dócilmente para constituirse en los grandes conglomerados que han surgido en apenas dos décadas y que han puesto en jaque a los Estados-nación. En un panorama donde difícilmente se vislumbraba una alternativa a los Estados-nación,<sup>26</sup> al menos hasta el momento de la agresión de Rusia a Ucrania, China quiere blindar su soberanía cibernética con la prohibición de las criptomonedas o con una normativa que restringe la recolección de datos de sus ciudadanos.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Mark Zuckerberg, en su pulso con el Congreso de Estados Unidos en su segunda comparecencia el 23 de octubre de 2019 argumentó que no figuraba entre las tareas de su empresa comprobar la veracidad de los asuntos políticos por los que la plataforma cobra. Facebook, por otra parte, controla el 59,4% de los anuncios políticos de la rEd. Ver [https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571839456\\_435137.html](https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571839456_435137.html) y <https://www.emarketer.com/content/facebook-dominates-2019-2020-political-ad-spending?ecid=NL1001>.

<sup>26</sup> Gardels y Berggruen (2021) recuerdan el argumento de Dani Rodrik de que “la democracia, la soberanía nacional y la integración económica global son mutuamente incompatibles y que solo dos de ellas se pueden dar simultáneamente, lo que refuerza el statu quo de los actuales Estados nacionales” (p. 172).

<sup>27</sup> Ver <https://elpais.com/tecnologia/transformacion-digital/2021-10-03/el-gran-salto-adelante-digital-de-china.html>.

## Consideraciones finales: el estudio de la política en la era digital

El dilema intelectual está ahí, la organización algorítmica de la sociedad, la gente que cambia, pero la disciplina también a pesar de las limitaciones conceptuales existentes.<sup>28</sup> Ravecca (2019) subraya que hay viejas aproximaciones cuantitativas que compiten con aquellas de carácter cualitativo, con las que, sin embargo, no dejan de retroalimentarse, para acercarse al objeto último de la ciencia política que constituye el estudio del poder. No obstante, esa dupla parece insuficiente en el escenario actual. Hay necesidad de agregar nuevas dimensiones. Ravecca (2019) plantea una tercera aproximación. Al requerir prestar atención a la forma en que el poder y la política permean lo académico crítica, como el principal procedimiento epistemológico, la separación existente entre lo social, lo económico y lo personal-individual. Una visión igualmente subrayada por Gardels y Berggruen (2021). La incorporación de la tan denostada subjetividad al amparo del imperio de la razón que devela, por ejemplo, que el prestigio académico se vincula algunas veces más con el poder que con la calidad, supone un reto venturoso. También lo es la necesaria apertura de espacio para integrar las emociones en un escenario donde compiten intereses y pasiones enmarcado en una sociedad que ha sustituido el pensamiento y la reflexión por el sentir, por la inmersión en las experiencias y, especialmente, el placer (Michaud, 2015).

Las consecuencias a la hora de aplicar las variadas facetas en las que las TIC envuelven la realidad política ya acumulan evidencias notables que permanecen a la zaga del desarrollo de nuevos conceptos y de metodologías innovadoras para su comprensión. Así llegaron el plebiscito colombiano por la paz, el referéndum del Brexit, la victoria en las elecciones de 2016 de Donald Trump o la toma del Congreso estadounidense en enero de 2021, cuyos resultados inesperados fueron atribuidos a la influencia perniciosa de la comunicación digital. Se sucedieron los escándalos de espionaje masivo y se desató el genocidio de los musulmanes rohingya en Birmania, en el que las publicaciones en Facebook y Twitter jugaron un papel decisivo sin que las empresas hicieran nada para evitarlo.

De todos esos sucesos solamente hay un reo: Cambridge Analytica.<sup>29</sup> Y dos objetos de atención que se contraponen: el colectivo humano segmentado en miles de millones de unidades y las tendencias monopolizadoras de un puñado de grandes empresas sin que se contrarresten desde la política.<sup>30</sup> La posibilidad de emprender acciones de protección de los derechos individuales comienza a abrirse paso lentamente al haber evidencias de que la conexión del cerebro humano con las computadoras diluya la identidad de las personas porque cuando los algoritmos ayudan a tomar decisiones, el yo de los individuos puede difuminarse. Entonces tiene sentido plantear la existencia de neuroderechos y buscar su salvaguarda.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> “Se invita a que el Estado se inspire en las plataformas, a no servir más que de infraestructura supuestamente neutra para las transacciones entre los individuos [...] No tenemos todavía los conceptos y las palabras para expresar las infraestructuras tecnológicas en términos políticos” (Innerarity, 2019).

<sup>29</sup> En la citada comparecencia de Mark Zuckerberg en el Congreso y a preguntas de la congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez, él contestó lleno de dudas en torno al momento en que conoció que Facebook estaba vinculado con Cambridge Analytica. Ver <https://smoda.elpais.com/moda/ocasio-cortez-acorralla-a-mark-zuckerberg-en-un-interrogatorio-de-maxima-tension-millennial/>.

<sup>30</sup> Ver la pugna emprendida por Elizabeth Warren contra los grandes emporios tecnológicos en <https://www.economist.com/briefing/2019/10/24/elizabeth-warrens-many-plans-would-reshape-american-capitalism>.

<sup>31</sup> Ver entrevista de Javier Salas con el neurocientífico Rafael Yuste en El País des 12 de febrero de 2020 [https://elpais.com/elpais/2020/01/30/ciencia/1580381695\\_084761.html](https://elpais.com/elpais/2020/01/30/ciencia/1580381695_084761.html).

Hoy el escenario es de banalización al verse la democracia reducida a las elecciones, no haber rendición de cuentas, ni equilibrio de poderes. Los sistemas de partidos están al albur de la volatilidad, la identidad de sus seguidores está diluida, la indisciplina permea sus filas. La gente incrementa la desconfianza y mala valoración a lo que se añade el hecho de que la política actual que se desarrolla en tiempo real conspira contra su naturaleza aparentemente inamovible de máquinas o instituciones tradicionales. La dupla sobre la que se potenció el desarrollo de la democracia y su consolidación en su momento dorado de la “tercera ola”, en términos de capacidad de respuestas (responsiveness) y de responsabilidad por parte de la clase política, se ve debilitada. El escenario es de democracias fatigadas (Alcántara 2020a) y el de una ciencia política que requiere adaptar sus conceptos a las transformaciones del mundo contemporáneo sin renunciar a la sofisticación teórica (Innerarity, 2020, p. 13) y dialogar con otras disciplinas que ayuden a entender los efectos de las TIC en el comportamiento humano y en su utilización espuria que anule la capacidad de agencia de los individuos.

Paralelamente, ni los políticos terminan de responder a las demandas de la gente cada vez más heterogéneas, difusas y erráticas, ni la sociedad toma conciencia de los severos cambios en que se halla envuelta. Por ello, se incrementa la responsabilidad de ambas partes a la hora de emprender la tarea de formar y de educar a los ciudadanos en temas de complejidad creciente y en disuadirlos, en un esfuerzo prácticamente imposible, de las predisposiciones, ideas y sentimientos simplistas suscitadas en contextos de “posverdad”.

La inteligencia artificial puede ayudar a aglutinar las preferencias sobre temas muy variopintos orientando al electorado<sup>32</sup> o a poner en marcha procesos deliberativos puesto que la posibilidad de obtener datos de la ciudadanía con su consentimiento supone conocer las principales preocupaciones de la gente. Estas pueden transformarse “en respuestas políticas efectivas y consensuadas, apoyadas sobre una base imparcial, y luego volver directamente a la ciudadanía para aprobar estas propuestas en las urnas antes de convertirlas en ley” (Gardels y Berggruen, 2021, p. 55). Es también el momento de abrir nuevos campos de discusión en los que se desplieguen los neuroderechos para confrontar los avances de la neurociencia en el proyecto del nuevo iPhone que va a ser una interfaz cerebro-computadora no invasiva o en la posibilidad de utilizar la tecnología blockchain para asegurar la votación en línea y hacer que la academia pueda asegurar el entrenamiento y cierto nivel de las candidaturas a través de procesos de selección meritocrática (Gardels y Berggruen, 2021, p. 59).

Hasta aquí el impacto de la revolución digital y tecnológica en la sociedad y en la política. La toma de conciencia de que dos instancias fundamentales en ambas arenas en la tradición de los dos últimos siglos como son la familia y el Estado-nación están globalizados desde su interior y, consecuentemente, están situados en el umbral de cambios dramáticos, no es suficiente. La influencia del desarrollo del dataísmo a una escala difícilmente predecible hace apenas unos lustros es el principal reto inmediato que tiene la política y quienes la tienen como objeto de estudio. Otro desafío se relaciona con la integración del binomio representación-participación para superar el paulatino vaciamiento de la democracia hacia posiciones populistas cuando no claramente autoritarias mediante la creación de nuevas instituciones.<sup>33</sup> En un nivel de mayor complejidad, se encuentra el ser humano que, como todos los demás organismos, no es sino un sistema de procesamiento de información que fluye sin cesar y que no tiene características fijas por lo que se ignoran las consecuencias políticas que tiene este cambio, así como las sociales.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> El portal <https://www.wahl-o-mat.de/> es un excelente instrumento para agregar las preferencias del electorado alemán sobre temas muy diversos y buscar el nivel de coincidencia con las ofertas partidistas.

<sup>33</sup> Mientras que Gardels y Berggruen (2021, p. 26), abogan por la integración de las redes sociales y la democracia directa en el sistema, Colomer y Ashley (2021, p. 138) subrayan considerar la democracia en múltiples niveles en función del tamaño de las comunidades en un escenario de uniones multinivel.

<sup>34</sup> Formulado como una pregunta de investigación es el reto inmediato que plantea Yuval Noah Harari. Ver <https://elpais.com/ideas/2021-12-19/yuval-noah-harari-el-debate-sobre-genero-es-extranamente-similar-al-de-los-primeros-cristianos-sobre-la-trinidad.html>.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (2020a). “América Latina vota (2017-19): Elecciones en el marco de una democracia fatigada”. En M. Alcántara (Dir.) *América Latina vota, 2017-2019* (pp. 531-550). Madrid: Tecnos.
- . (2020). El estudio de la política en la era digital. En M. Alcántara y P. Cardona-Restrepo (Coords.). *Dilemas de la representación democrática* (pp. 33-59). Bogotá: Tirant lo Blanch / Universidad Pontificia Bolivariana.
- . (2019). El proceloso significado de lo político en el siglo XXI. *Analecta Política*, 9(16), 1-8.
- Azhar, A. (2021). *The Exponential Age*. Diversion Books.
- Badillo, A. (2019). La sociedad de la desinformación: propaganda, ‘fake news’, y la nueva geopolítica de la información. Real Instituto Elcano.
- Barrientos, F. (2020). La (im)posibilidad de la representación democrática en el siglo XXI. En M. Alcántara y P. Cardona-Restrepo (Coords.). *Dilemas de la representación democrática* (pp. 61-84). Bogotá: Tirant lo Blanch / Universidad Pontificia Bolivariana.
- Bauman, Z. (2002). *En busca de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- . (2006). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós.
- Blatt, R. (2018). *Historia reciente de la verdad*. Madrid: Turner.
- Colomer, J. M., y Ashley, L. B. (2021). *Democracia y globalización. Ira, miedo y esperanza*. Anagrama.
- Duffy, G., y Tucker, S. A. (1995). Political Science: Artificial Intelligence Applications. *Social Science Computer Review* 13(1), 1-20.
- Escalante, F. (2019). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Fourest, C. (2021). *Generación ofendida. De la policía cultural a la policía del pensamiento*. Península.
- Frenkel, S., y Kang, C. (2021). *Manipulados. La batalla de Facebook por la dominación mundial*. Debate.
- Fukuyama, F. (1998). *La confianza*. Ediciones B.
- . (2019). *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Universidad de Deusto.
- Galbraith, J. K. (23 de agosto de 2019). The unsustainability of the inequality. *Project Syndicate*. [https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-unsustainability-of-inequality-by-james-k--galbraith-2019-08?utm\\_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm\\_campaign=86265a5cfeop\\_newsletter\\_2019\\_23\\_08&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d886265a5cfe93502125&mc\\_cid=86265a5cfe&mc\\_eid=3e0bc194b9&barrier=accesspaylog](https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-unsustainability-of-inequality-by-james-k--galbraith-2019-08?utm_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm_campaign=86265a5cfeop_newsletter_2019_23_08&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d886265a5cfe93502125&mc_cid=86265a5cfe&mc_eid=3e0bc194b9&barrier=accesspaylog).
- Gardels, N., y Berggruen, N. (2021). *Renovar la democracia. Gobernar en la era de la globalización y el capitalismo digital*. Nola Editores.
- Gendler, M.A. (2021). Internet, algoritmos y democracia ¿Del sueño a la pesadilla? *Nueva Sociedad*. [https://nuso.org/articulo/internet-algoritmos-y-democracia/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email](https://nuso.org/articulo/internet-algoritmos-y-democracia/?utm_source=newsletter&utm_medium=email).
- Giraldi, E. (2019). Digitalización, política e inteligencia artificial. ¿Qué futuro podemos esperar? *Nueva Sociedad*. [https://nuso.org/articulo/digitalizacion-politica-e-inteligencia-artificial/?utm\\_source=email&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=email](https://nuso.org/articulo/digitalizacion-politica-e-inteligencia-artificial/?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=email).

- Goldman, D. P. (12 de agosto de 2021). China deja atrás a occidente en la cuarta revolución industrial. *Vanguardia Dossier*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20210812/7570796/trabas-occidente-responder-desafio-china.html>.
- Guilluy, C. (2019). *No Society*. El fin de la clase media occidental. Taurus.
- Han, B.-Ch. (2012). *La sociedad del cansancio*. Herder.
- . (2014). *En el enjambre*. Herder.
- . (2014a). *Psicopolítica*. Herder.
- Harari, Y. (20 de febrero de 2019). Los cerebros “hackeados” votan. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935\\_606381.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html).
- Haskel, J., y Westlake, S. (2018). *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. Princeton University Press.
- Innerarity, D. (14 de agosto de 2019). La sociedad de las plataformas. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20190814/464053329527/la-sociedad-de-las-plataformas.html>.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Debate.
- Massot, J. (20 de febrero de 2019). El problema es cómo la pantalla se ha apoderado del cerebro. *El País*. [https://elpais.com/cultura/2019/02/18/actualidad/1550504419\\_263711.html](https://elpais.com/cultura/2019/02/18/actualidad/1550504419_263711.html).
- Michaud, Y. (16 de enero de 2015). Los valores de las culturas islámicas son incompatibles con los nuestros. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2015/01/16/actualidad/1421430804\\_968936.html](https://elpais.com/internacional/2015/01/16/actualidad/1421430804_968936.html).
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. CEDES-CLAD.
- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja: cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos*. Taurus.
- Patino, B. (2020). *La civilización de la memoria de pez. Pequeño tratado sobre el mercado de la atención*. Alianza Editorial.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Ediciones Deusto.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Ravecca, P. (2019). *The politics of political science. Re-writing Latin American Experiences*. Routledge.
- Sadin, É. (2019). La inteligencia artificial: el superyó del siglo XXI. *Nueva Sociedad*. [http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-superyo-del-siglo-xxi/?utm\\_source=email&utm\\_medium=email](http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-superyo-del-siglo-xxi/?utm_source=email&utm_medium=email).
- Snowden, E. (2019). *Vigilancia permanente*. Planeta.
- Subirats, J. (2020). ¿Cuándo hablamos de democracia, hablamos de representación? En M. Alcántara y P. Cardona-Restrepo (Coords.), *Dilemas de la representación democrática* (pp. 127-143). Bogotá: Tirant lo Blanch / Universidad Pontificia Bolivariana.
- Sunstein, C. (2019). *On Freedom*. Princeton University Press.
- Susskind, J. (2018). *Future Politics. Living Together in a World Transformed by Tech*. Oxford University Press.
- Taleb, N. (14 de agosto de 2016). The most intolerant wins: the dictatorship of the small minority. *Incerto*. <https://medium.com/incerto/the-most-intolerant-wins-the-dictatorship-of-the-small-minority-3f1f83ce4e15>.

- Torcal, M., y Magalhaes, P. C. (2022). Ideological extremism, perceived party system polarization, and support for democracy. *European Political Science Review*, 1-18.
- Véliz, C. (2021). *Privacidad es poder. Datos, vigilancia y libertad en la era digital*. Barcelona: Debate.
- Webb, A. (2021). *Los nueve gigantes: Cómo las grandes tecnológicas amenazan el futuro de la humanidad*. Planeta.
- Wiener, A. (2021). *Valle inquietante*. Libros del Asteroide.
- Williams, J. (2021). *Clics contra la humanidad: libertad y resistencia en la era de la distracción tecnológica*. Gatopardo Ensayos.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Public Affairs.

## La despenalización del aborto en tres causales en Chile: legado conservador y agencia de las mujeres de centro-izquierda<sup>1 2</sup>

### The Decriminalization of Abortion in Chile Under Three Specific Circumstances. Conservative Legacy and the Agency of Center-left Women

*Verónica Pérez Bentancur*  
*Universidad de la República, Uruguay*

#### Resumen

En América Latina, la legislación restrictiva sobre aborto representa una de las expresiones más relevantes sobre desigualdad de género/clase. Las leyes sobre aborto legal han sido las más difíciles de adoptar entre las llamadas reformas sobre derechos de las mujeres. Dado su carácter doctrinario, la literatura ha señalado que las reformas sobre aborto legal solo se adoptan tras la agencia intensa de los actores reformistas en contextos progresistas. Mediante el estudio en profundidad del caso chileno, este artículo ilustra el trabajoso proceso de adopción de estas leyes y destaca que tres factores fueron decisivos: el lobby activo de las mujeres de los partidos de centro-izquierda, la agencia de la presidenta socialista Bachelet, y una mayoría de centro-izquierda en el Congreso.

**Palabras clave:** aborto legal, Chile, mujeres, centro-izquierda, presidenta Bachelet.

#### Abstract

In Latin America, the prohibition of induced abortion represents one of the most significant expressions of gender and class inequality. Legal abortion laws have been the most difficult to pass among the so-called women's rights reforms. Due to the doctrinal nature of these laws, previous research has pointed out they can only be adopted as consequence of the intense agency of the reformist actors within a progressive political context. This article illustrates the arduous process of adopting these laws through an in-depth analysis of the Chilean case. The paper highlights the decisiveness of three factors: the active lobby of women from center-left parties, the agency of socialist President Michelle Bachelet, and the center-left majority in Congress.

**Keywords:** legal abortion, Chile, women, center-left, president Bachelet.

#### Introducción

En América Latina, la penalización del aborto inducido representa una de las expresiones más relevantes de desigualdad género/clase. La prevalencia de legislaciones restrictivas aumenta las probabilidades de que las mujeres mueran a causa de un aborto clandestino, en particular las mujeres pobres, quienes no pueden pagar por abortos seguros realizados en condiciones de ilegalidad. A la misma vez, las mujeres pobres corren más riesgos de ser criminalizadas tras practicarse un aborto ilegal (Casas y Vivaldi, 2014; Sousa et al., 2010). En la región, durante la tercera ola de la democracia, la adopción de leyes que despenalizan el aborto ha sido un fenómeno excepcional. Esto contrasta con la gran producción legislativa en otros temas de la agenda de derechos de las mujeres (Rodríguez Gustá y Madera, 2014). El carácter “doctrinario” de las reformas sobre aborto legal hace que sean difíciles de aprobar (Htun y Weldon, 2018) en tanto pueden significar riesgos electorales para los políticos (Haas, 2010). En este sentido, aunque en algunos casos las

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de los dos árbitros anónimos que ayudaron a mejorar este artículo.

<sup>2</sup> Este artículo forma parte del proyecto “La política del aborto legal en América Latina: actores, instituciones y procesos” (Fondo Clemente Estable, número de proyecto FCE\_3\_2020\_1\_162436, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Uruguay).

flexibilizaciones a la legislación ocurrieron vía pronunciamientos de las cortes supremas de justicia (ej. Argentina en 2012, Colombia en 2007 y 2022, México en 2021), la vía legislativa-partidaria ha implicado extremas dificultades para los actores promotores de estas leyes.

La literatura ha señalado que existen dos grandes conjuntos de factores que, combinados, facilitan la adopción de leyes que despenalizan el aborto: la movilización feminista y los gobiernos de izquierda o centro-izquierda con mayorías parlamentarias (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2017, 2019; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). A la par, el poder de las organizaciones religiosas sobre la política y la sociedad representaría un obstáculo para el avance de estas reformas (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Grzymała-Busse, 2015; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). Sin embargo, también es cierto que existen distintas reformas sobre aborto legal y que estos factores funcionan de forma diferente según el tipo de reforma. Las leyes que despenalizan el aborto a demanda de las mujeres bajo un sistema de plazos, como las adoptadas por Uruguay (2012), Argentina (2020), o algunos Estados mexicanos, son extremadamente conflictivas, y su aprobación suele requerir la presencia de coaliciones y circunstancias específicas. Reformas menos restrictivas, en cambio, como las que permiten el aborto por causales, pueden adoptarse bajo condiciones menos estrictas (Htun y Weldon, 2018; Minkenberg, 2002).

A la luz de estos supuestos, este trabajo está centrado en explicar un caso: el proceso que condujo a Chile, en 2017, a adoptar la Ley N° 21.030 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en tres causales: peligro de vida de la mujer, malformación fetal incompatible con la vida extrauterina y violación. Previo a esta ley, Chile era uno de los pocos países del mundo donde el aborto estaba completamente prohibido. Esta prohibición, había sido producto de uno de los últimos actos de la dictadura de Pinochet (1973-1990). Tras el retorno de la democracia en 1990 los intentos por despenalizar el aborto encontraron múltiples obstáculos. Las oportunidades para la reforma aparecieron recién en el segundo gobierno de la presidenta socialista, Michelle Bachelet (2014-2018). Sin embargo, en un contexto donde la movilización feminista era débil y los políticos conservadores (de centro y derecha) eran mayoritarios, la ley adoptada solo pudo ser una reforma acotada.

Tres factores fueron decisivos para que la ley se aprobara: en primer lugar, un activo lobby de mujeres de la coalición de partidos de centro-izquierda (Nueva Mayoría, NM, ex Concertación) logró insertar el tema de la despenalización del aborto en el programa que la NM presentó a las elecciones de 2013. En segundo lugar, la presidenta socialista y “feminista” Michelle Bachelet envió el proyecto al Congreso y a través de la Ministra de la Mujer y sus asesoras, lo hizo avanzar en el trámite parlamentario. Finalmente, una mayoría de centro-izquierda (la NM) en el Congreso permitió aprobar la ley, pues los partidos de derecha se opusieron. Una reforma más liberal como la que había adoptado Uruguay cinco años antes nunca estuvo en discusión. Dada la correlación de fuerzas al interior de la NM donde la Democracia Cristiana (DC, un partido de centro-conservador) era el principal socio del gobierno de Bachelet, una reforma como la de Uruguay se consideraba improbable. A partir de trabajo de campo original, este artículo, estudia en profundidad este proceso, teniendo en cuenta cómo se conectaron los factores referidos, en un contexto institucional y político específico, para producir la reforma.

El caso de Chile es interesante por tres razones. En primer lugar, porque representa un caso extremo de dificultad en los procesos reformistas aún en una reforma acotada

sobre aborto legal que contaba con amplia aprobación en la opinión pública.<sup>3</sup> En segundo lugar, porque teóricamente el caso muestra los límites de los partidos de centro y de derecha, no ya para promover este tipo de reformas, sino por lo menos para no obstruirlas. Finalmente, el caso da cuenta de la importancia de las mujeres de izquierda como actores críticos en los procesos reformistas.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se repasa la literatura sobre los determinantes de las leyes de aborto legal y se resaltan los vacíos que aún existen. La tercera sección está dedicada al método y la selección del caso. La sección siguiente corresponde al análisis empírico. La última sección está dedicada a la discusión de los resultados y las conclusiones.

### **Los determinantes de las leyes que despenalizan el aborto**

Existe consenso en la literatura en que las reformas que despenalizan el aborto son un tipo especial, el más conflictivo, entre las llamadas reformas sobre derechos de las mujeres. Estas reformas son “doctrinarias”, pues desafían preceptos religiosos extendidos (Htun y Weldon, 2010, 2018) y simultáneamente son contenciosas, porque enfrentan a minorías intensas con capacidad de movilización que presionan en sentidos opuestos a los partidos políticos —de un lado, los movimientos feministas y del otro, las iglesias y grupos pro vida— (Blofield, 2006; Grzymała-Busse, 2015; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018; Tribe, 2012; Wilson, 2016). Por esta razón, y en particular cuando las reformas suponen que el aborto es legal sin expresión de causales, las coaliciones de estas leyes son estables y específicas, y sus procesos de aprobación suelen ser más complejos que los de otras leyes sobre derechos de las mujeres (Htun y Weldon, 2010; Pérez Bentancur, 2019).

Los estudios existentes suelen reparar en tres factores como los más importantes en la adopción de leyes que despenalizan el aborto: la movilización de las organizaciones de mujeres, la existencia de partidos de izquierda o centro-izquierda en el gobierno con mayorías legislativas, y la influencia de la religión. Mientras los primeros dos factores serían condiciones que favorecen los procesos reformistas, el último los obstaculizaría (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Fernandez Anderson, 2020; Grzymała-Busse, 2015; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). No obstante, aún existe debate respecto a cómo influyen cada una de estas variables según los tipos de reformas, y en particular, se sabe poco sobre cómo se articulan estas variables en contextos específicos para que las leyes se adopten.

La movilización feminista es ampliamente reconocida como una de las condiciones esenciales para la adopción de reformas que despenalizan el aborto. El aborto legal es una demanda histórica de los movimientos feministas, estando en la base de las reivindicaciones sobre autonomía. Las organizaciones de mujeres suelen apelar a estrategias de lobby y protesta para presionar a los partidos para adoptar estas reformas (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Blofield y Haas, 2011; Fernandez Anderson, 2017; Friedman, 2018, 2019; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). A la misma vez, la movilización feminista modifica las tendencias de opinión pública, lo que también presiona a los políticos para adoptar este tipo de reformas en la medida en que el tema se vuelve relevante en el debate público (Daby y Moseley, 2021).

En América Latina, la movilización feminista ha cobrado particular relevancia en las últimas décadas. Sin embargo, muchas veces no ha sido suficiente para el éxito de las

---

<sup>3</sup> Ver CADEM, track semanal de opinión pública, estudio #189, evolución opinión a ley IVE tres causales, 28/8/2017; Encuesta Nacional UDP, opiniones ante la despenalización del aborto, comparación 2012-2015

reformas sobre aborto legal como sí lo ha sido para otros temas de la agenda feminista como la violencia contra las mujeres, (Blofield et al., 2017; Franceschet, 2010; Haas, 2010). En este sentido, se ha señalado que, en el caso de las leyes que despenalizan el aborto, la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 2012) que enfrentan las organizaciones de mujeres, mejoran cuando los partidos de izquierda o centro-izquierda están en el gobierno y son mayoritarios en los congresos (Blofield, 2008; Htun, 2003; Pérez Bentancur, 2019).

Tres razones hacen que los partidos de izquierda sean más permeables a las demandas sobre despenalización del aborto que los partidos de derecha. En primer lugar, las izquierdas suelen concentrar a los políticos con primeras preferencias por la despenalización del aborto. Si bien las principales preocupaciones de las izquierdas están centradas en temas de igualdad de clase, los políticos de izquierda suelen ser sensibles a las demandas por igualdad en general, entre ellas a las demandas por igualdad de género (Htun y Weldon, 2018). En segundo lugar, los movimientos feministas han forjado estrechos vínculos con los partidos de izquierda. Las activistas feministas frecuentemente también son miembros de partidos de izquierda (Beckwith, 2000) o tienen relaciones de amistad con los políticos de izquierda, en especial con las mujeres de estos partidos (Htun y Weldon, 2018). Muchas veces, las mujeres de los partidos de izquierda son las más activas defensoras de las leyes de despenalización del aborto (Dodson, 2006), constituyéndose en verdaderos “actores críticos” de las reformas (Childs y Krook, 2009). Finalmente, los partidos políticos de izquierda a menudo tienen menos conexiones con organizaciones religiosas y grupos pro vida, es decir, concentran a los políticos seculares, siempre más proclives a apoyar este tipo de leyes (Grzymała-Busse, 2015). Los partidos de derecha, por el contrario, suelen ser conservadores (Grzymała-Busse, 2015). En ocasiones, algunos partidos conservadores de centro, pueden aceptar el aborto en circunstancias particulares con base en argumentos de “humanidad” o “compasión”. Sin embargo, rara vez aceptan reformas más liberales que habilitan a las mujeres a interrumpir embarazos sin expresión de causales (Minkenberg, 2002).

Pese a lo anterior, en el contexto latinoamericano, el papel de los partidos de izquierda en torno a la despenalización del aborto ha sido objeto de considerable discusión (Blofield et al., 2017; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2017, 2018; Johnson et al., 2019; Tabbush et al., 2016). En este sentido, Blofield y Ewig (2017) señalaron que los partidos de izquierda son una “condición necesaria”, pero “no suficiente”. Algunos presidentes del llamado giro a la izquierda también obstaculizaron leyes sobre el aborto legal o impulsaron reformas restrictivas, como Tabaré Vázquez en Uruguay o Daniel Ortega en Nicaragua, respectivamente (Blofield, Ewig y Piscopo, 2017; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2019) o incluso Rafael Correa en Ecuador o Cristina Fernández en Argentina no “habilitando” el debate de la ley en el Congreso (Tabbush et al., 2016). Estudios recientes han llamado la atención sobre la necesidad de considerar el rol de los presidentes en los regímenes presidencialistas debido a los poderes constitucionales formales con los que estos cuentan que les permitirían obstruir o promover las reformas sobre aborto legal (Fernandez Anderson, 2020). Sin embargo, esta variable aún está poco teorizada.

Por último, la religión se ha considerado como un obstáculo en la adopción de leyes de aborto legal, no obstante, también existe discusión sobre su verdadera influencia. Mientras algunos trabajos han enfatizado que altos niveles de religiosidad en la población representan un freno en la adopción de estas reformas (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017), otros trabajos señalaron que este no es un verdadero impedimento, pues se han adoptado reformas de este tipo en contextos donde la mayoría de la población se

identifica como católica (Cherif, 2015). Para otras posturas, lo verdaderamente importante es el “acceso institucional” que logran las organizaciones religiosas. La influencia máxima ocurre cuando la Iglesia es una “autoridad moral”, es decir, cuando se presenta como defensora de los intereses nacionales o logra fusionarse con la identidad nacional, por ejemplo, luchando contra un régimen hostil o una agresión colonial. Cuando esto ocurre, la Iglesia tiene influencia, incluso, bajo gobiernos de políticos seculares. Otras veces, la Iglesia ejerce influencia en las decisiones políticas a partir de alianzas (muchas veces informales) con partidos políticos o candidatos específicos. En este último caso, el poder de la Iglesia está sujeto al juego electoral y a la posibilidad de formar coaliciones con los partidos políticos en el gobierno (Grzymała-Busse, 2015).

La mayoría de las investigaciones referidas ha analizado el éxito o fracaso de las reformas legislativas sobre aborto legal en términos de presencia o ausencia de las variables anteriores. Sin embargo, son pocos los trabajos que analizan estos resultados en términos de procesos, es decir, considerando cómo se articulan estas variables en el tiempo, y en contextos institucionales y sociales específicos. Este trabajo intenta hacer esto mediante el estudio en profundidad del caso de Chile, teniendo en cuenta que la reforma adoptada fue una reforma acotada. En este sentido, y a la luz de la revisión bibliográfica, podría esperarse un proceso de negociación menos complejo que en el caso de una reforma menos restrictiva. Sin embargo, el análisis del caso muestra que no fue así.

### **Método y justificación de la selección del caso**

Este trabajo está orientado a explicar en profundidad un caso (Beach y Pedersen, 2016): el proceso histórico (en términos de secuencia de condiciones y mecanismos) que llevó a Chile a despenalizar el aborto en tres causales en 2017. Los estudios en profundidad de caso son ideales para identificar mecanismos, es decir, para trascender la mera correlación entre variables (George y Bennett, 2005; Goertz, 2017). Este estudio tiene, además, un enfoque deductivo-inductivo. Por un lado, el trabajo buscó determinar en qué medida los factores mencionados en la sección anterior (movilización feminista, políticos de izquierda en el Congreso, agencia de la presidenta e influencia de la religión) fueron determinantes para impedir la reforma o hacerla avanzar a lo largo del periodo considerado (1990-2017). Por otro lado, el trabajo buscó reconstruir, de un modo inductivo, cómo se conectaron los factores que fueron relevantes para aprobar la ley.

El caso chileno muestra la extrema dificultad que implican los procesos políticos que conducen a la despenalización del aborto en América Latina. En Chile, el Código Sanitario de 1931 permitía el “aborto terapéutico”, lo que era interpretado como interrupciones voluntarias de embarazos cuando estaba en peligro la vida o la salud de la mujer. Bajo este contexto normativo y en el marco de crecientes decesos de mujeres por abortos inseguros, bajo el gobierno del democristiano Eduardo Frei, se implementó una de las políticas más progresistas de la región en planificación familiar (Alfaro-Monsalve y Leiva-Vargas, 2017; Dides et al., 2015; Jiles Moreno y Rojas Mira, 1992; Shepard y Casas Becerra, 2007; Troncoso y Soto, 2016). En 1989, no obstante, Augusto Pinochet eliminó la disposición sobre aborto terapéutico del Código. Tras el retorno de la democracia en 1990 se hicieron múltiples intentos por reponer la legislación derogada, pero todos fracasaron. Esto no implicó que otros temas de la agenda de género no avanzaran. Varias de las demandas del movimiento de mujeres se concretaron a la salida de la dictadura y en los años siguientes (Baldez, 2002; Franceschet, 2010; Guzmán et al., 2010; Haas, 2010; Mora y Ríos, 2009). Sin embargo, el aborto inducido no formó parte de esta agenda.

En 2015, cuando el proyecto de ley que despenalizó el aborto en tres causales entró al Congreso, Chile era uno de los pocos países del mundo que prohibía totalmente

la interrupción de embarazos no deseados, aún pese a ser uno de los países de mayor desarrollo socioeconómico de la región y pese a haber estado gobernado por una coalición de centro-izquierda por más de 30 años.

A los efectos de rastrear los procesos que llevaron a Chile a adoptar la Ley de IVE en tres causales, este artículo se valió de trabajo de campo original realizado en 2017. Las piezas de evidencia que se proveen provienen de múltiples fuentes de información. En primer lugar, 20 entrevistas en profundidad a activistas feministas, legisladoras y mujeres políticas de la NM implicadas en el proceso reformista, y a asesoras del Ministerio de la Mujer que estuvieron a cargo de negociar la reforma. En segundo lugar, notas provenientes de actividades de observación directa en dos reuniones con organizaciones de mujeres convocadas para discutir estrategias del movimiento feminista ante la reforma impulsada por Bachelet.<sup>4</sup> En tercer lugar, se hizo una revisión sistemática de las versiones taquigráficas del trámite parlamentario de la ley.<sup>5</sup> En cuarto lugar, se recolectaron documentos producidos por los partidos y organizaciones sociales donde se encuentran sus posiciones frente al aborto legal. Finalmente, se realizó un análisis sistemático de la prensa, en particular de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*. Muchas veces las evidencias provenientes de estas fuentes se usaron de forma triangulada como forma de minimizar su potencial sesgo para realizar inferencias causales (Bennett y Checkel, 2015).

El análisis se dividió en tres etapas: la primera abarca el largo periodo que va desde la transición a la democracia (1990) hasta el fin del primer gobierno de Bachelet (2014). Esta fase estuvo pautada por el fracaso en la incorporación de la despenalización del aborto a la agenda legislativa. La segunda etapa corresponde al momento en que la despenalización del aborto entró al programa electoral de la NM. En esta fase, destaca el lobby realizado por las mujeres de centro-izquierda. Finalmente, en la última etapa se analiza el trámite parlamentario del proyecto, destacando el rol de la presidenta Bachelet y la necesidad de los votos de los legisladores de centro-izquierda para aprobar la ley.

## **El proceso hacia la despenalización del aborto en Chile**

### **La nueva democracia chilena y la despenalización del aborto**

A la salida de la dictadura (1990), la política, la sociedad y la institucionalidad chilena habían cambiado radicalmente respecto al periodo previo al régimen de facto. A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, la dictadura (1973-1990) fue refundacional para Chile, imponiendo un legado conservador en la nueva democracia que afectó el diseño de las políticas públicas. Por un lado, los incentivos electorales del sistema electoral binominal que Pinochet incluyó en la Constitución sobre-representaron a la derecha en el Congreso (Aguero, 1998; Garretón, 1986; Garretón y Garretón, 2010; Siavelis, 2001, 2002). Por otro lado, el “trauma” de la dictadura (Rosenblatt, 2018) llevó a que el Partido Socialista (PS) abandonara a su aliado natural, Partido Comunista (PC), y pactara con la DC para formar una coalición de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia que se caracterizó por su moderación (Roberts, 1998, 2011; Valenzuela y Scully, 1997). La DC, el socio principal de la izquierda en la Concertación, tuvo vínculos estrechos con la Iglesia Católica, y estuvo dominada por una fracción conservadora (Altman et al., 2009; Luna, 2014). La Concertación gobernó Chile ininterrumpidamente desde 1990 a 2010, y luego de un periodo de alternancia con la centro-derecha (2010-2014), la Concertación, ahora denominada NM volvió al gobierno entre 2014 y 2018.

<sup>4</sup> Ver anexo sobre trabajo de campo.

<sup>5</sup> Los documentos aparecen citados oportunamente a lo largo del texto.

En 1988, cuando comenzaron las negociaciones que llevarían a la salida pactada, se formaron dos coordinaciones de mujeres, la Coordinación de Organizaciones Sociales de Mujeres y, en el ámbito partidario, la Concertación de Mujeres por la Democracia cuyo objetivo fue elaborar una lista de demandas para integrar a la plataforma electoral de la Concertación. Aunque la lista era amplia no incluyó el aborto, ni siquiera la restitución del aborto terapéutico (Ríos Tobar y Godoy, 2003). Este tema no era de consenso en la Concertación, y en particular, generaba tensiones con los políticos de la DC (Baldez, 2002; Franceschet, 2004; Haas, 2010; Htun, 2003). A esto se agregaba el rol que había cumplido la Iglesia Católica en la protección de militantes de izquierda durante la dictadura lo que la convirtió en una autoridad moral durante los primeros años de la transición y postransición. Más tarde, este rol se iría debilitando debido al creciente alineamiento de la Iglesia con los partidos de derecha (Guzmán et al., 2010; Ríos Tobar y Godoy, 2003). Sobre este punto, una feminista histórica de la Concertación señaló:

En Chile la Iglesia Católica fue una Iglesia absolutamente defensora de los derechos humanos en su momento, y por lo tanto aliada a mucha gente de centro-izquierda [...]. Entonces, cuando vuelve la democracia hay una presión, y hay un no pelear, y yo creo que eso retardó el divorcio, ha retardado el aborto, y todas aquellas cosas que tienen que ver con lo sexual que es donde la Iglesia está absolutamente atrasada. [...] Muchos no querían pelear con la Iglesia porque de alguna manera había sido una aliada muy importante. (Entrevista personal N° 15)

En la década de los 90 el movimiento de mujeres chileno se fragmentó y se profesionalizó. Muchas feministas optaron por la opción de la política y se integraron a los partidos de la Concertación, en particular al PS y al Partido por la Democracia (PPD, una escisión del PS) y ocuparon cargos en el gobierno y en el Congreso (Haas, 2010; Ríos Tobar y Godoy, 2003). En este contexto, el aborto siguió siendo divisivo y más un asunto de feministas sueltas que de actores sociales pujando ante el sistema político. La división del movimiento feminista en torno al aborto quedó de manifiesto en 1991 cuando la diputada socialista y feminista Adriana Muñoz presentó un proyecto de ley para restituir el aborto terapéutico. Muñoz no consiguió apoyo de las organizaciones de mujeres para su proyecto y, en las elecciones siguientes (1994) perdió su banca, resultado que atribuyó a la campaña en su contra que realizaron las organizaciones religiosas en su distrito (Haas, 2010).

En la primera mitad de la década del 90, la organización más activa en torno al aborto legal fue el Foro por los Derechos Sexuales y Reproductivos. Aunque tuvo apoyo económico internacional para redactar un proyecto de ley que descriminalizara el aborto, sus integrantes no se pusieron de acuerdo en el alcance que debería tener la iniciativa. Para algunas feministas se debía proponer una ley sobre aborto legal por plazos (a demanda de la mujer) y, para otras, una legislación que restituyera las disposiciones sobre aborto terapéutico, pues consideraban que el contexto político y social de Chile no permitía una discusión amplia. El Foro realizó *lobby* con algunas legisladoras feministas de la Concertación, pero estas no impulsaron el proyecto (Haas, 2010). Una de estas legisladoras, quien tenía lazos estrechos con el movimiento de mujeres, señaló que tanto ella como sus colegas fueron reticentes a impulsar el proyecto del Foro porque entendían que se necesitaba más presión social, en especial luego de los aprendizajes que habían hecho tras la no reelección de Muñoz:

Nos echaban la culpa a nosotras, que nosotras presentáramos [...] y yo les decía, tienen que ser ustedes, tienen que mover la sociedad primero, [...] les decía,

si presentamos nosotras aquí y nos jugamos por esto 100% vamos a salir del Parlamento, no va a quedar nadie. Podemos avanzar en muchas otras cosas, pero ustedes planteen esto con fuerza en la sociedad civil, hagan discusiones, hagan manifestaciones, vengan al Congreso, planteen esto, y no [...]. (Entrevista personal N° 18)

El Foro desapareció a fines de la década del 90 y durante la primera década del siglo XXI el movimiento de mujeres casi no volvió a hablar de aborto: “había como un pacto entre nosotros de hablar de anticonceptivos de emergencia, pero no hablar de aborto” (Entrevista personal N° 7, activista feminista). Cuando Michelle Bachelet ganó el gobierno por primera vez (2006-2010), algunas feministas pensaron que había una oportunidad para poner en agenda los temas de salud sexual y reproductiva, incluido el aborto, pues Bachelet había demostrado especial preocupación por los temas de igualdad de género. Durante su primer gobierno Bachelet promovió la distribución gratuita de la “píldora anticonceptiva del día después” lo que le valió un fuerte enfrentamiento con la Iglesia (Guzmán et al., 2010; Haas, 2010; Mora y Ríos, 2009). El aborto se había dejado deliberadamente fuera de la agenda del Ejecutivo. Una feminista histórica de la Concertación e integrante del gabinete de Bachelet durante su primer gobierno, señaló que esta decisión obedecía a las divisiones que generaba el tema a lo interno de la Concertación, por lo que se consideró que lo mejor era avanzar moderadamente:

Ahí no se planteó lo del aborto porque nunca había acuerdo, especialmente con la DC [...] y se planteó lo de la píldora del día después y su masificación. La píldora estaba autorizada su venta en el país, se vendía en las farmacias bajo receta médica. La gente que podía tener una receta médica y que podía comprarla tenía acceso en la farmacia. Entonces nosotros hicimos una revisión de todos los métodos de regulación de la fertilidad e hicimos nuevas pautas en las cuales se posibilitaba la entrega de la píldora del día después en los consultorios, en los centros de salud, gratis. Y ese fue el escándalo. (Entrevista personal N° 15)

Durante el gobierno del conservador Sebastián Piñera (2010-2014) el debate comenzó a reactivarse a nivel del Congreso y de la sociedad civil. Por un lado, el movimiento feminista comenzó a coordinar de forma más enfática sobre este tema, aunque la organización y movilización era aún débil (Maira Vargas y Carrera Ferrer, 2019). Por otro lado, se presentó una serie de proyectos de ley para despenalizar el aborto, en su mayoría bajo una lógica de causales, aunque ninguno llegó a ser discutido por las cámaras.<sup>6</sup>

### ***El derecho al aborto en el programa electoral de la Nueva Mayoría de 2014***

En 2014, por primera vez, la despenalización del aborto en tres causales fue parte del programa de la coalición de centro-izquierda (NM) que llevó a Michelle Bachelet por segunda vez a la presidencia en 2014.<sup>7</sup> La propuesta no fue producto de la presión del movimiento feminista, sino del lobby que realizaron las integrantes de la Comisión de Mujeres de la NM. En particular, las mujeres de la DC desarrollaron intensas negociaciones al interior de su partido —proceso que se había iniciado varios años antes—, para que esta propuesta llegara al programa de la coalición (Entrevistas personales N° 11, 12, 15, 16 y 17, integrantes Comisión de Mujeres de la NM que participaron en la elaboración del programa).

<sup>6</sup> Ver Boletín 8925-11, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 22a, 7/5/ 2013, p. 46.

<sup>7</sup> Ver Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, p. 169.

La elaboración del programa estuvo a cargo de grupos temáticos que elevaban propuestas a un equipo central. Según lo expresado por las mujeres entrevistadas de la NM, el grupo encargado de los temas de género se dividió en cuatro subcomisiones y el que discutió sobre aborto fue el subgrupo de salud sexual y reproductiva. La mayoría de sus integrantes eran mujeres feministas con vínculos con las organizaciones de mujeres y entre ellas primaba la idea de “meter aborto sí o sí en el programa” (Entrevista personal N° 11, integrante subgrupo salud sexual y reproductiva del equipo programático de la NM). Esta idea también había estado influida por la reactivación del tema en la legislatura anterior, en particular a partir del lobby que habían hecho organizaciones como MILES. Adicionalmente, el rol de Bachelet como defensora de los intereses de género se había potenciado luego de estar al frente de ONU Mujeres en el periodo comprendido entre sus dos presidencias.

Las mujeres de la NM discutieron qué propuesta era políticamente viable. En tanto que para los partidos de izquierda tenía cierta viabilidad discutir la despenalización del aborto a demanda de las mujeres bajo un sistema de plazos, para la DC el máximo negociable eran las tres causales:

Cuando hicimos este programa [...] yo coordiné la elaboración del programa de género, y ahí estábamos todas de todos los partidos [...] Surgieron las dos cosas, la despenalización por causales y el aborto por plazos, y nuevamente nos topamos con la barrera de la DC, solo que esta vez ellos aceptaron las causales, y lo que siempre ha suscitado mayor discusión es el tema de la violación, con las otras dos causas no había tanta resistencia. Había muchas mujeres demócrata cristianas que estaban con nosotras por el aborto por plazos, pero no lograron tener el acuerdo de su partido. (Entrevista N° 16, integrante Comisión de Mujeres del equipo programático de la NM)

La DC tenía posición programática en contra de la despenalización del aborto. En 2007, su V Congreso Ideológico aprobó una declaración de principios donde se señalaba que era innecesaria una legislación sobre aborto terapéutico porque se “abrirían las puertas” para que el Estado pudiese definir “cuáles seres humanos pueden existir y cuáles no”.<sup>8</sup> Esta declaración, había sido precedida por un debate dentro del partido en el que su fracción progresista (y minoritaria) había elevado una propuesta que hablaba de despenalizar el aborto por causales. Este grupo fundamentaba su iniciativa en los antecedentes del partido como pionero en la promoción de políticas de planificación familiar en Chile durante el gobierno Eduardo Frei (1964-1970), así como en los valores de “compasión” que siempre había promovido la DC “ante personas que necesitan apoyo”. Sin embargo, esta propuesta nunca llegó al plenario del Congreso porque los sectores conservadores que tenían el poder dentro del partido lo vetaron (Entrevistas personales N° 10, 12 y 17, mujeres integrantes de la Comisión de la Mujer de la DC).

Pese a esto, en el marco de la discusión programática de 2014, las mujeres de la DC volvieron a hacer lobby dentro de su partido para que la despenalización del aborto fuese un punto en el programa de la NM. Finalmente, se llegó a la fórmula de las tres causales como lo máximo que la DC podía aceptar, aunque sus sectores más conservadores seguían oponiéndose a una reforma de este tipo, en especial a la causal violación por considerarla la entrada al aborto libre. Una de las mujeres de la DC y a su vez, principal nexo entre la comisión de género del programa de Bachelet y la dirección de la DC señaló al respecto de estas negociaciones:

---

<sup>8</sup> Declaración de Principios del Partido Demócrata Cristiano, 13/10/2007, p. 2.

Legítimamente las compañeras [de los partidos de izquierda de la coalición] abogaban por el proyecto de aborto libre. Finalmente, dado que no hay acuerdo, se llega a las tres causales [...]. Nosotros hasta el final tuvimos la duda de qué es lo que iba en el programa de gobierno. Cuando logramos cerrar la propuesta de la comisión de mujeres, tuvimos una reunión [...] con quien era el coordinador del programa de la presidenta. Llegamos las siete mujeres a entregar formalmente los insumos aprobados por todas estas mujeres que estaban atrás nuestro, y el [coordinador] me dice a mí, ¿tienes claro que en tu partido no están todos convencidos? [...] Y por eso cuando la presidenta lanza su campaña, nosotros agarramos un libro a ver si estaba, porque sabemos cómo funciona, si no está escrito no existe. Entonces, nuestra presidenta gana y dentro de la propuesta de mujeres aparece el proyecto de ley de las tres causales. Ahí es donde se empieza a producir un tironeo porque un sector más conservador de la DC desconoció el acuerdo. (Entrevista personal N° 12)

### **La negociación de la ley de IVE en tres causales en el Congreso**

El 31 de enero de 2015, la presidenta Bachelet envió al Congreso el proyecto de ley que modificaba el Código Sanitario, autorizando la interrupción voluntaria del embarazo en los casos de riesgo de vida para la mujer, malformación fetal incompatible con la vida extrauterina o cuando el embarazo fuese producto de una violación siempre que no hubiesen transcurrido más de 12 semanas de gestación y 18 en el caso de las mujeres menores de 14 años. El proyecto había sido elaborado por un grupo de expertos, en particular asesores jurídicos del Ministerio de la Mujer (Entrevistas personales N° 5 y 8, integrantes equipo de asesores Ministerio de la Mujer, y entrevistas personales con activistas feministas N° 1, 4, 6, 7). Aunque la reforma respetaba los acuerdos programáticos de la NM generó tensiones a su interior, pues los sectores más conservadores de la DC se opusieron.

La ley de IVE en tres causales fue una de las principales reformas promovida por Bachelet en su segundo mandato. En un régimen político como el chileno, donde el poder Ejecutivo suele dominar el trabajo del Legislativo (Siavelis, 2001; 2002), la decisión de la presidenta de promover la ley fue fundamental para su éxito. La presidenta, a través de la Ministra de la Mujer, Claudia Pascual, negoció intensamente con la DC para que el proyecto se aprobara. Como resultado de estas negociaciones, el texto del proyecto original sufrió varios cambios que moderaron aún más sus contenidos.

La DC era la primera minoría de la NM, tenía 21 de los 120 diputados y 6 de los 38 senadores. Para aprobar la ley se requería mayoría simple. Los votos de los partidos de izquierda de la NM estaban asegurados y aunque el poder Ejecutivo esperaba contar con los votos sueltos de legisladores de izquierda fuera de la NM y de algunos legisladores de derecha con un perfil libertario, estos apoyos eran insuficientes. Para aprobar la ley, el gobierno necesitaba los votos de una parte de la DC, pues no había posibilidad de obtener apoyos desde los partidos grandes de derecha: Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Estos partidos anunciaron que de aprobarse la ley acudirían al Tribunal Constitucional a solicitar la inconstitucionalidad, pues entendían que la reforma “vulnera[ba] el estatuto jurídico del que está por nacer” (Historia de la Ley 21.030, p. 43-44). Para los partidos de derecha (y también para una parte de la DC) la Ley de IVE en tres causales era la puerta para el aborto libre, en particular, las causales sobre malformación fetal y violación.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ver declaraciones de senador Larrín, RN, sobre posición de su partido (Historia de la Ley N° 21.030, p. 1132).

El acuerdo electoral alcanzado por la NM no fue suficiente para que la DC se alineara detrás del proyecto de la presidenta; su ala más conservadora se oponía, en especial a la causal violación. La Iglesia Católica señaló que la DC debería cambiar su nombre, pues no merecía la denominación de “cristiana” si sus legisladores votaban a favor de la ley de IVE tres causales.<sup>10</sup> Los legisladores DC “más blandos” condicionaron su voto a la introducción de modificaciones. Aunque las mujeres de la DC defendían la reforma del Ejecutivo (Declaración pública Mujeres DC, 15/2/2015), ninguna de ellas era parlamentaria.<sup>11</sup> El jefe de bancada de la DC en la Cámara de Diputados (primera Cámara del proyecto) anunció que se presentarían propuestas de modificaciones para “mejorar” el proyecto porque en el caso de la causal violación “es un feto que no presenta problemas” y en la causal inviabilidad fetal aducía que “en otros países se ha prestado para que se permitan abortos de manera más amplia”.<sup>12</sup> Además, se pretendía establecer un procedimiento de acompañamiento desde el sistema de salud para la mujer que abortaba.<sup>13</sup>

Con el objetivo de acercar posiciones, el Ejecutivo envió tres enmiendas a su proyecto original. La primera, estableció que la causal sobre malformación fetal debía entenderse como “malformación de carácter letal”. La segunda, señalaba que los centros de salud denunciarían la violación (en el proyecto original la denuncia no era necesaria la denuncia), y en la tercera, se proponía que los establecimientos de salud ofrecerían programas de “acompañamiento” que ayudaran a la mujer en “su proceso de discernimiento, [y] durante el periodo posterior a la toma de decisión” (en el proyecto original solo se establecía que se entregaba información escrita) (Historia de la Ley N° 21.030, p. 27-28). Sin embargo, el cambio más importante fue introducido a propuesta de la DC en la Comisión de Salud. Los legisladores DC propusieron reducir de 18 a 14 semanas el plazo para la interrupción en casos de violación en mujeres menores de 14 años (Historia de la Ley N° 21.030, p. 58). Para el equipo de la ministra Pacual que negociaba la ley en el Congreso como para las organizaciones de mujeres, la enmienda sobre violación reducía significativamente los alcances de la reforma, pues las violaciones de menores de edad suelen ocurrir en el marco de relaciones familiares de violencia, lo que lleva a que estos embarazos se detectan cuando la gestación ya está avanzada (Entrevistas a activistas feministas y asesores de la Ministra de la Mujer).

La reforma obtuvo media sanción en diputados con los votos de los partidos de izquierda de la NM, la mayoría de la DC, y de los diputados de pequeños partidos de izquierda fuera de la coalición (en total cuatro). También votaron a favor de despenalizar algunas causales (en particular las dos primeras) cuatro diputados de partidos pequeños de derecha (con perfil libertario) desprendidos de RN. Casi la totalidad de los votos en contra fueron de legisladores de la UDI y RN. Pese a los cambios que sufrió el proyecto, algunos diputados DC se mantuvieron contrarios a la ley, en especial a las causales inviabilidad fetal y violación (ver Tabla 1).

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo, La Tercera, “La votación más difícil de la Democracia Cristiana”, 9/6/2016, <http://www.latercera.com/noticia/la-votacion-mas-dificil-de-la-democracia-cristiana/>.

<sup>11</sup> La única parlamentaria DC era Carolina Goic quien no formaba parte del grupo de mujeres DC y no tenía vínculos con las organizaciones de mujeres.

<sup>12</sup> Ver El Mercurio, “DC debate proyecto sobre aborto en marzo y adelanta objeciones a dos causales”, 2/3/2015, <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2015/02/990536/dc-debate-proyecto-en-marzo-y-adelanta-objeciones-a-dos-causales>.

<sup>13</sup> Ver El Mostrador, “Consejo Nacional de la DC confirma ‘libertad de conciencia’ para sus parlamentarios ante votación de proyecto de despenalización del aborto”, 27/7/2015, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/27/consejo-nacional-de-la-dc-confirma-libertad-de-conciencia-para-sus-parlamentarios-ante-votacion-del-proyecto-de-despenalizacion-del-aborto/>.

**Tabla 1. Procedencia partidaria de los votos de la Ley de IVE en tres causales (en porcentajes)**

	Coaliciones y partidos	Cámara de Diputados			Senado		
		Riesgo de vida	Inviabilidad fetal	Violación	Riesgo de vida	Inviabilidad fetal	Violación
A favor	Nueva Mayoría (partidos de izquierda)	58,2 (39)	62,9 (39)	66,1 (39)	65,0 (13)	63,2 (12)	66,7 (12)
	Nueva Mayoría (DC)	26,9 (18)	22,6 (14)	22,0 (13)	15,0 (3)	21,1 (4)	16,7 (3)
	Nueva Mayoría (independientes)	0,0	0,0	0,0	10,0 (2)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Izquierda fuera de pacto	6,0 (4)	6,5 (4)	6,8 (4)	5,0 (1)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Coalición de derecha (UDI y RN)	1,5 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Derecha fuera de coalición	6,0 (4)	4,8 (3)	5,1 (3)	5,0 (1)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Otros	1,5 (1)	3,2 (2)	0,0	0,0	0,0	0,0
En contra	Nueva Mayoría (DC y PS solo en Senado)	7,0 (3)	13,0 (6)	12,8 (6)	0,0	7,1 (1)	12,5 (2)
	Bloque de derecha (UDI y RN)	90,7 (39)	84,8 (39)	83,0 (39)	92,9 (13)	85,7 (12)	75,0 (12)
	Derecha fuera de coalición	2,3 (1)	2,2 (1)	4,3 (2)	7,1 (1)	7,1 (1)	6,3 (1)
	Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3 (1)

**Fuente:** elaboración propia con base en votaciones nominales en Historia de la Ley N° 21.030

\*Entre paréntesis frecuencias absolutas

El siguiente conjunto de obstáculos que enfrentó el proyecto apareció en el Senado. El principal punto de controversia fue por la ampliación de la objeción de conciencia. La bancada de senadores de la DC anunció que condicionaría su apoyo a la reforma siempre que se consagrara la objeción de conciencia para todo el equipo de salud, y no solo para los médicos como establecía el proyecto original.<sup>14</sup>

La discusión sobre la objeción de conciencia ocurrió en la Comisión de Constitución del Senado donde se presentaron tres tipos de enmiendas. Por un lado, los senadores DC Goic, Pizarro y Araya presentaron una modificación para que la objeción de conciencia se extendiera a todo el “personal profesional que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención” (Indicación 83, Historia de la Ley 21.030, p. 1221). Por otro lado, los senadores de RN Van Rysselberghe, y Chahuán presentaron una enmienda para permitir la objeción de conciencia institucional (Indicación 78, Historia de la Ley 21.030, p. 1221). Por último, senadores de los partidos de izquierda de la NM presentaron enmiendas para aclarar que la objeción de conciencia era siempre individual y para no permitir la objeción de conciencia en hospitales públicos o en aquellos con subsidio estatal (Indicación 86 y 88, Historia de la Ley 21.030, p. 1221). La enmienda para extender la objeción de conciencia a todo el equipo de salud fue aprobada por mayoría con los votos del senador Araya (DC) y de los dos senadores de RN integrantes de la comisión (Larraín y Espina). Los senadores del PPD (Harboe) y del PS (Urresti) votaron en contra (Historia de la Ley 21.030, p. 1232). Una vez en el plenario del Senado, la votación en particular fue casi idéntica a la de la Cámara de Diputados: salvo por un senador del PS, los votos en contra provinieron, mayoritariamente de los partidos de derecha, y en segundo lugar de la DC (ver Tabla 1).

Durante el trámite en el Congreso, el movimiento feminista tuvo una postura ambigua hacia la reforma del gobierno. Varias ONG, entre ellas, MILES, Corporación Humanas, el Observatorio de Género y Equidad o Amnistía Internacional Chile apoyaron la ley públicamente e hicieron lobby legislativo. Sin embargo, el grupo más amplio de feministas nucleadas en la Mesa de Acción por el Aborto Legal dieron un apoyo crítico a la ley, pues aspiraban a una reforma menos acotada.<sup>15</sup> Otras organizaciones feministas más vinculadas al trabajo territorial directamente rechazaron la reforma por considerarla una ley amarilla (Entrevistas activistas feministas N° 1, 13, 20).

Del otro lado, los grupos opositores a la ley fueron visiblemente activos: convocaron grandes protestas, manifestaron su oposición a la reforma en los medios de comunicación y realizaron intenso lobby legislativo. Entre las principales manifestaciones, la Iglesia Católica llamó al Congreso a no votar la ley, pidiendo “coherencia a los legisladores católicos”<sup>16</sup> y, “a quienes ayer promovían junto con la Iglesia la defensa de la vida y la dignidad de los perseguidos políticos” en alusión a los políticos de los partidos de izquierda de la NM.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Ver entrevista al senador Patricio Walker, DC, La Tercera, “DC condiciona Ley de Aborto a incluir objeción de conciencia”, 20/6/2017, <http://www2.latercera.com/noticia/senadores-dc-condicionan-apoyo-proyecto-aborto/>.

<sup>15</sup> Mesa de Acción por el Aborto Legal fue creada en 2014 e intentaba reeditar la experiencia del Foro (ver Maira Vargas y Carreras Ferrer, 2019). Varias de sus integrantes de tenían conexiones con la NM, entre ellas estaba Gloria Maira, integrante de las comisiones programáticas de la NM y subsecretaria del Ministerio de la Mujer durante los dos primeros años del segundo gobierno de Bachelet (Entrevistas personales activistas feministas N° 1 y 13). El proyecto del gobierno dividió a la Mesa, sus integrantes lo denominaron “el proyecto de la discordia” (Observación 2 reunión plenaria de la Mesa).

<sup>16</sup> Ver Carta de varios obispos a los legisladores católicos reproducida en El Mercurio, 2/8/2016.

<sup>17</sup> Ver Mensaje Conferencia Episcopal de Chile reproducido en El Mercurio, 2/8/2018.

## Discusión y conclusiones

En 2017, durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, Chile pasó de ser uno de los pocos países del mundo donde el aborto estaba totalmente prohibido a estar permitido bajo circunstancias acotadas. La Ley de IVE en tres causales era la reforma posible en un contexto conservador signado por la sobre representación de los partidos de derecha y un partido de centro conservador, que era el principal socio de la izquierda gobernante.

El análisis en profundidad del caso chileno plantea la duda de qué hubiese pasado en igualdad de condiciones políticas si el movimiento feminista hubiese sido más fuerte, en el sentido de tener mayor capacidad de organización y movilización. Es posible pensar que bajo ese escenario hubiese podido ejercer mayor presión sobre el sistema político. Sin embargo, también es posible pensar que hubiese movido poco las posiciones dentro de la DC, pues el posicionamiento de los miembros de este partido era ideológico y no pragmático. En este sentido, otros casos muestran que la movilización feminista por sí sola no es un factor suficiente para adoptar este tipo de leyes. En Argentina, por ejemplo, en 2018, durante el gobierno del presidente de centro-derecha Mauricio Macri, la movilización por el derecho al aborto alcanzó su pico máximo; miles y miles de mujeres tomaron las calles de Buenos Aires y otras de las principales ciudades del país durante meses, movilizándose por una ley que despenalizara el aborto en las primeras 14 semanas de embarazo. En ese momento, Argentina desarrolló el movimiento de masas más grande de América Latina por el aborto legal. Sin embargo, la movilización feminista no fue suficiente para aprobar la ley en un contexto donde los políticos conservadores eran mayoría en el Senado y el presidente Mauricio Macri no intervino en las negociaciones (Pérez Bentancur, 2019). En este sentido, el análisis del caso chileno y la evidencia comparada muestran que estas reformas requieren, por lo menos, la existencia de cuasi-mayorías de izquierda en los legislativos.

El caso chileno también ilustra la importancia de los presidentes para aprobar leyes conflictivas como las que despenalizan el aborto. En los regímenes presidencialistas latinoamericanos, el rol de los presidentes ha sido señalado como un obstáculo en algunos procesos reformistas (Blofield et al., 2017; Fernandez Anderson, 2020; Tabbush et al., 2016). No obstante, en el caso chileno el rol de Bachelet fue un dinamizador del proceso. También en Argentina, en 2020, el presidente de centro-izquierda Alberto Fernández cumplió un rol fundamental para que la ley rechazada en la legislatura anterior se aprobara durante su gobierno. Pese a esto, la experiencia comparada en América Latina muestra que no siempre los presidentes de izquierda debieron ser firmes promotores de estas leyes para que se aprobasen. En Uruguay, por ejemplo, el presidente José Mujica (2010-2015) no promovió la ley de IVE, sino que solo la aceptó, es decir, no se interpuso en el esfuerzo que realizó su bancada legislativa, en especial algunas mujeres del Frente Amplio, por lograr la aprobación de la ley que había sido vetada en el gobierno anterior por el presidente Tabaré Vázquez. Aunque se requiere más indagación, parecería que, en democracias presidenciales, los presidentes deben ser, como mínimo, consentidores de las leyes, para que las reformas que buscan despenalizar el aborto sean exitosas, pero no necesariamente deben ser promotores de las leyes.

Finalmente, el caso chileno muestra que las mujeres de centro-izquierda fueron el verdadero centro de tracción de la ley. Primero, las mujeres presionaron al interior de la NM para que la despenalización del aborto fuese un tema en la agenda del gobierno. Segundo, las negociaciones que llevaron adelante la Ministra de la Mujer y sus asesoras durante todo el proceso legislativo fueron clave para que el trámite avanzara. Aunque los mecanismos que permiten dinamizar estas leyes deben estudiarse más, y posiblemente existan varios, la agencia de las mujeres de centro-izquierda ocupando cargos relevantes parece ser uno de ellos.

## Referencias bibliográficas

- Aguero, F. (1998). Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America. *Mershon International Studies Review*, 42(2), 383-404. <https://doi.org/10.2307/254439>.
- Alfaro-Monsalve, K., y Leiva-Vargas, M. J. (2017). ¿Decisión de mujeres? El debate político institucional en torno al aborto durante la posdictadura en Chile (1989-2015). *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 28, 83-97. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2015.n28-05>.
- Altman, D., Luna, J. P., Piñeiro, R., y Toro, S. (2009). Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(3), 775-798. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300005>.
- Baldez, L. (2002). *Why Women Protest: Women's Movements in Chile*. Cambridge University Press.
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Beckwith, K. (2000). Beyond compare? Women's movements in comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 37(4), 431-468. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00521>.
- Bennett, A., y Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process Tracing*. Cambridge University Press.
- Blofield, M. (2006). *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*. Taylor & Francis.
- Blofield, M. (2008). Women's Choices in Comparative Perspective: Abortion Policies in Late-Developing Catholic Countries. *Comparative Politics*, 40(4), 399-419. <https://doi.org/10.2307/20434093>.
- Blofield, M., y Ewig, C. (2017). The Left Turn and Abortion Politics in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 481-510. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx018>.
- Blofield, M., Ewig, C., y Piscopo, J. (2017). The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 345-369. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx016>.
- Blofield, M., y Haas, L. (2011). Gender Equality Policies in Latin America. En M. Blofield (Ed.), *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (pp. 278-312). Penn State Press.
- Casas, L., & Vivaldi, L. (2014). Abortion in Chile: The practice under a restrictive regime. *Reproductive Health Matters*, 22(44), 70-81. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(14\)44811-0](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(14)44811-0).
- Cherif, F. M. (2015). *Myths about Women's Rights: How, Where, and why Rights Advance*. Oxford University Press.
- Childs, S., y Krook, M. L. (2009). Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government and Opposition*, 44(2), 125-145. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>.
- Daby, M., y Moseley, M. W. (2021). Feminist Mobilization and the Abortion Debate in Latin America: Lessons from Argentina. *Politics & Gender, Online first*, 1-35. <https://doi.org/10.1017/S1743923X20000197>.
- Dides, C., Fernández, C., y Peltier, G. (2015). Aborto en Chile: Cifras y testimonios que respaldan la exigencia de la legalización del aborto por tres causales. *Nomadías. Incursiones feministas*, 20. <https://doi.org/10.5354/no.v0i20.39142>.

- Dodson, D. L. (2006). *The Impact of Women in Congress*. OUP Oxford.
- Fernandez Anderson, C. (2017). Decriminalizing Abortion in Uruguay: Women's Movements, Secularism, and Political Allies. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(2), 221-246. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1219583>.
- Fernandez Anderson, C. (2020). *Fighting for Abortion Rights in Latin America: Social Movements, State Allies and Institutions*. Routledge.
- Franceschet, S. (2004). Explaining Social Movement Outcomes: Collective Action Frames and Strategic Choices in First and Second Wave Feminism in Chile. *Comparative Political Studies*, 37(5), 499-530. <https://doi.org/10.1177/0010414004263662>.
- Franceschet, S. (2010). Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(3), 1-29.
- Friedman, E. J. (2017). Seeking Rights from the Left: Gender and Sexuality in Latin America. En A. Basu (Ed.), *Women's Movements in the Global Era. The Power of Local Feminism* (pp. 265-298). Westview Press.
- Friedman, E. J. (Ed.). (2018). *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Duke University Press.
- Friedman, E. J. (2019). *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Duke University Press.
- Garretón, M. (1986). The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy. En G. A. O'Donnell, P. Schmitter, y L. Whitehead (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America* (pp. 95-122). Johns Hopkins University Press.
- Garretón, M., y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 115-148. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007>.
- George, A. L., y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Goertz, G. (2017). *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton University Press.
- Grzymała-Busse, A. (2015). *Nations under God: How Churches Use Moral Authority to Influence Policy*. Princeton University Press.
- Guzmán, V., Seibert, U., y Staab, S. (2010). Democracy in the Country but not in the Home? Religion, politics and women's rights in Chile. *Third World Quarterly*, 31(6), 971-988. <https://doi.org/10.1080/01436597.2010.502730>.
- Haas, L. (2010). *Feminist Policymaking in Chile*. Penn State Press.
- Htun, M. (2003). *Sex and the state: Abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge University Press.
- Htun, M., y Weldon, S. L. (2010). When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216. <https://doi.org/10.1017/S1537592709992787>.
- Htun, M., y Weldon, S. L. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around the World*. Cambridge University Press.
- Jiles Moreno, X., y Rojas Mira, C. (1992). *De la miel a los implantes: Historia de las políticas de regulación de la fecundidad en Chile*. Corporación de Salud y Políticas Sociales.

- Johnson, N., Rodríguez Gustá, A. L., y Sempol, D. (2019). Explaining Advances and Drawbacks in Women's and LGBTIQ Rights in Uruguay: Multisited Pressures, Political Resistance, and Structural Inertias. En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 48-81). Duke University Press.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. OUP Oxford.
- Maira Vargas, G., y Carrera Ferrer, C. (2019). Estrategias feministas para la despenalización del aborto en Chile. La experiencia de la Mesa Acción por el Aborto. En L. Casas Becerra y G. Maira Vargas (Eds.), *Aborto en Tres Causales en Chile. Lecturas del Proceso de Despenalización* (pp. 181-202). Universidad Diego Portales.
- Minkenberg, M. (2002). Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies. *Comparative Political Studies*, 35(2), 221-247. <https://doi.org/10.1177/0010414002035002004>.
- Mora, C., y Ríos, M. (2009). ¿De política de representación a política de coalición? Posibilidades de movilización feminista en el Chile posdictadura. *Polis. Revista Latinoamericana*, 24, 133-145.
- Pérez Bentancur, V. (2019). *La política del aborto legal en América Latina* [Disertación del Programa de Doctorado en Ciencia Política]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Ríos Tobar, M., y Godoy, L. (2003). *Un nuevo silencio feminista?: La transformación de un movimiento social en el Chile posdictadura*. Editorial Cuarto Propio.
- Roberts, K. (1998). *Deepening democracy?: The modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford University Press.
- Roberts, K. (2011). Chile: The Left after neoliberalism. En Levitsky, Steven y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 325-347). JHU Press.
- Rodríguez Gustá, A. L., y Madera, N. (2014). Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 37-64.
- Rosenblatt, F. (2018). *Party Vibrancy and Democracy in Latin America*. Oxford University Press.
- Shepard, B. L., y Casas Becerra, L. (2007). Abortion policies and practices in Chile: Ambiguities and dilemmas. *Reproductive Health Matters*, 15(30), 202-210. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(07\)30328-5](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(07)30328-5).
- Siavelis, P. (2001). Chile: Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo después de Pinochet. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 203-249). CLACSO.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-legislative relations in Chile. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 79-113). Cambridge University Press.
- Sousa, A., Lozano, R., y Gakidou, E. (2010). Exploring the determinants of unsafe abortion: Improving the evidence base in Mexico. *Health Policy and Planning*, 25(4), 300-310. <https://doi.org/10.1093/heapol/czp061>.
- Tabbush, C., Díaz, M. C., y Trebisacce, C. (2016). Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015). *Sexualidad, salud y sociedad*, 22, 22-55.

- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.
- Tribe, L. H. (2012). *El Aborto: Guerra de absolutos*. Fondo De Cultura Económica.
- Troncoso, P., y Soto, E. (2016). Morbilidad materna por aborto en Chile: Análisis crítico de las estadísticas nacionales. En S. Salas, F. Zegers, y R. Figueroa (Eds.), *Aborto y derechos reproductivos. Implicancias desde la ética, el derecho y la medicina* (pp. 89-114). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Valenzuela, J. S., y Scully, T. R. (1997). Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy. *Comparative Politics*, 29(4), 511-527. <https://doi.org/10.2307/422017>.
- Wilson, J. (2016). *The New States of Abortion Politics*. Stanford University Press.

## Anexo de entrevistas en profundidad referenciadas<sup>18</sup>

- Adela Montero. Feminista, Médica ginecóloga. Directora del Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral del Adolescente, Universidad de Chile. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Adriana Muñoz. Senadora del PS. Activa negociadora del proyecto de Despenalización del Aborto en tres causales. Primera legisladora que presentó un proyecto sobre despenalización del aborto en Chile (1991). Vinculada al movimiento de mujeres que se formó luego de la dictadura.
- Ana Piquer. Feminista, directora de Amnistía Chile. Integrante de la Mesa por Aborto Legal en Chile.
- Anita Quiroga. Integrante de las mujeres de la DC que apoyaron el proyecto de Ley de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Camila Maturana. Activista feminista. Abogada, coordinadora del Observatorio Parlamentario de Corporación Humanas, ONG de lobby que trabajó en torno al proyecto de ley Despenalización del Aborto en tres causales. Integra la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Carmen Andrade. Funcionaria de los gobiernos de la Concertación. Política socialista, perteneciente al grupo de mujeres de la Concertación y luego de la Nueva Mayoría. Ministra del Servicio Nacional de la Mujer en la última parte del primer gobierno de Bachelet. Integrante de los equipos de programa de la Concertación.
- Claudia Dides. Activista feminista. Directora de MILES, ONG de lobby más cercana al gobierno en el apoyo al proyecto de ley Despenalización del Aborto en tres causales. No integra la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Claudia Sarmiento. Abogada. Jefa de reformas legales del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Fue una de las principales redactoras, asesora de la Ministra de la Mujer Claudia Pascual, y negociadora del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales en el Parlamento.
- Débora Solís. Directora de APROFA, ONG del ámbito de la salud que integra la Mesa Por Aborto Legal en Chile.
- Elisabeth Gerber. Asesora legislativa del senador Guido Girardi, PPD, activo negociador en el Senado del proyecto de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Felipe Enero. Abogado. Asesor de gabinete ministerial del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Asesor cercano a la negociación del proyecto de ley Despenalización del Aborto en tres causales.
- Francisca Hernández. Integrante de las mujeres de la DC que apoyaron el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Gloria Maira. Subsecretaria del Servicio Nacional de la Mujer hasta la mitad del segundo gobierno de Bachelet. Renunció por diferencias en la negociación del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales. Integrante del equipo de programa del segundo gobierno de Bachelet encargado de negociar la incorporación de la despenalización por tres causales en la plataforma programática de la Nueva Mayoría.

---

<sup>18</sup> Las entrevistas están listadas por orden alfabético de nombre. El orden que aquí figura no corresponde con el código numérico asignado en el texto. Para preservar cierto anonimato de las entrevistadas, el código numérico asignado a cada entrevista ha sido eliminado de este listado.

- Laura Albornoz. Ministra del Servicio Nacional de la Mujer durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Integrante de la DC. Integrante del grupo de mujeres de la DC que apoyó el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Lidia Casas. Profesora de la Universidad Diego Portales. Abogada. Asesora legal de la Línea Aborto. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- María Antonieta Saa. Diputada del PS hasta 2014. Impulsora de legislación sobre derechos de las mujeres en el Parlamento. Integrante de la ONG MILES.
- Marisa Matamala. Activista feminista histórica por el derecho al aborto, militante del MIR antes de la dictadura. Médica ginecóloga. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Soledad Barría. Ministra de Salud del primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Integrante de los equipos programáticos de la Concertación y Nueva Mayoría.
- Tatiana Hernández, Activista feminista, integrante del Observatorio de Género y Equidad.
- Viviana Piñeiro. Feminista comunitaria. Fundadora de “Con las amigas y en la casa”. Médica de familia.

## Neo-populisms: Key hypotheses and types. The European Experience

### Neopopulismos: hipótesis clave y tipos. La experiencia europea

*Leonardo Morlino*

*Universidad Luiss G. Carli, Roma*

*Francesco Raniolo*

*Universidad Luiss G. Carli, Roma*

#### **Abstract**

What happens when, after a resounding electoral victory, populist parties and their leaders become prime ministers or ministers in governments or participate in the decision-making process? To reply to such a question, first, the authors propose a simple distinction between two neo-populisms and then control if there is adaptive institutional responsiveness with a possible consequent improvement of social rights and lowering of inequalities. The main conclusion suggested by the empirical analysis is that revendicative and redistributive leaders and parties are more likely to succeed in economically weaker countries. However, the cost of such a success is the political irresponsibility that may bring the democratic regime to bankruptcy.

**Keywords:** revendicative populism, identitarian populism, responsiveness, inequality, irresponsibility.

#### **Resumen**

¿Qué sucede cuando, luego de una contundente victoria electoral, los partidos populistas y sus líderes se convierten en primeros ministros o ministros en los gobiernos o participan en el proceso de toma de decisiones? Para responder a tal interrogante, primero, los autores proponen una simple distinción entre dos neopopulismos y luego controlan si existe una capacidad de respuesta institucional adaptativa con una posible consecuente mejora de los derechos sociales y reducción de las desigualdades. La principal conclusión sugerida por el análisis empírico es que los líderes y partidos reivindicativos y redistributivos tienen más probabilidades de tener éxito en países económicamente más débiles. Sin embargo, el costo de tal éxito es la irresponsabilidad política que puede llevar al régimen democrático a la bancarrota.

**Palabras clave:** populismo reivindicativo, populismo identitario, capacidad de respuesta, desigualdad, irresponsabilidad.

When looking at the large and growing empirical and literature on populism and neo-populism, one of the recurrent issues is the emphasis on how populist leader are ready to over-promise, to make consequent impossible commitments, which however allow those leaders and their parties to win resounding electoral successes. Up to now very few contributions made the subsequent step, that is, to check what happens when those parties are created and their leader become prime ministers or ministers in governments or are, however, present in the Parliament participating to the decision-making process. To start replying to such questions will bring us to propose a consequent, simple classification of two different neo-populisms. Thus, the main hypothesis is: if there are a more profound dissatisfaction and the consequent emergence of salient protest parties, there is a corresponding, adaptive institutional responsiveness with a possible consequent improvement of social rights and lowering of inequalities.

## 1. The New Protest Parties

The growth of inequality seems to constitute (Morlino et al. 2020, chapter 2) a structural aspect of advanced capitalist societies, when there is an economic crisis with its specificities-intensity, propagation, duration. A direct consequence is the emergence and success of protest movements and neo-populist or, in any case, new parties. The simple causal process and interactions (micro-meso-macro) is characterized by dissatisfaction and the spread of protest (social and political), which fuel the electoral success of neo-populist parties and their influence on the agenda of the incumbent governments, even when they are not directly in government. This may open spaces for redistributive policies, for combating new social risks and poverty, for guaranteeing social rights. In short, social cohesion climbs at the top of the agenda of governments even in conditions of weak, asymmetrical growth (between countries and regions), of deterioration in the standard of living of citizens, and of a “secular stagnation” (Jacobs and Mazzuccato, 2016).<sup>1</sup>

The dissatisfaction is in the background of the political choices and behaviour of voters. Here, we will limit ourselves to look specifically at voting for protest parties. Especially when there was an overlap with other crises (immigrants, inter-state conflicts, EU foreign policy), the Great Recession worked as a “catalyst mechanism” that strongly influenced the mobilization and competition models of the European democracies (Morlino and Raniolo, 2017). Overall, a convergence between a “security” demand (both economic and cultural) and a “protest” offer is favoured. Accordingly, Kriesi (2014) spoke of “protest populism”, which is characterized by:<sup>2</sup>

- a) “The rise of new challengers in the party system” (Kriesi, 2014, p. 368): they give voice to the “new structural conflict that opposes globalization losers to globalization winners” (p. 369); during the second decade of the twenty-first century, in several European democracies, we have been witnessing the appearance and in some cases the resounding success of new protest parties or populist (or neo-populist) parties, which are particularly effective in giving voice to the discontent and protest of social groups.
- b) “The radical rejection” of the political elite and mainstream parties (p. 369), with the parties of the traditional left and right government increasingly challenged by the new protest parties, while the political elites and institutional (technocracies) lose legitimacy.
- c) “The expansion of the conflict beyond the party system” (p. 369) through the dissemination of nonconventional forms of political protest, such as demonstrations, strikes and other forms of direct action.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> To the growth of inequalities (also due to the growing phenomenon of precarious work), Jacobs and Mazzuccato (2016) add the environmental crisis and the overheating of the ecosystem.

<sup>2</sup> A further component of the protest is growing electoral abstention, though the trends vary.

<sup>3</sup> A fourth possibility for the expression of dissatisfaction by voters is abstentionism, a sort of long-term exit as the voter leaves the electoral market, while the protest vote can be considered a shortcut exit, as the voter remains in the market.

Here, we can also add the spreading of unconventional participation, mentioned above, which was already putting down roots in the 1970s, and has been talked about for some time as the “normalization of the unconventional” (Fuchs, 1991). In recent decades, waves of protest, characterized by the emergence of social movements linked to globalization and to the transformation of capitalism itself, have also been shaking European societies. In particular, for our purposes, it is appropriate to distinguish between two cycles of protest: the wave of protests relating to the Global Justice Movement (GJM) of the 1990s, inspired by anti-neoliberal and anti-globalization ideals; and the anti-austerity movements that sprang up in response to reactions to the 2008 crisis and its consequences in terms of restrictive budget policies, privatization, and the dismantling of welfare (Della Porta, 2015). As better seen below, the protest wave that followed took on two main patterns: the non-conventional, non-institutionalized participation through political movements and the support for protest parties with its two paths (the two faces of neo-populism): the so-called sovereign parties and the radical parties. When the pandemic hit our societies, the picture changed. While almost everywhere in European democracies there has been a taming of neo-populist protest, a drive toward social polarization came out, manifested by the regressive extremism of no tax and green pass movements, sided by extreme rightist parties. Whether such phenomena are conjunctural or has been developing deeper roots —by channelling anxieties and social tensions— it is still too early to be affirmed.

Now, we can analyse the change that has been taking place in the format of the party systems of our democracies. Following Sartori (1976), these changes can be mainly grasped in the “format” and “mechanics” of party systems. Moreover, many indicators, such as voter turnout, electoral volatility, the effective number of parties, the appearance of protest parties, would seem to suggest that political and electoral competition in European and Western democracies has been becoming increasingly centrifugal, and party systems themselves will be more “fluid”.<sup>4</sup> Thus, the strategies of the actors in the field —of both the traditional parties and the new challenging protest parties— pursue or push voters towards extremes, with a consequent and increasingly “pernicious polarization” (McCoy and Somer, 2019) of social relations as well. Our democracies are thus turning into “radicalized democracies” (Morlino and Raniolo, 2017) or polarized democracies.

As we shall see later, in addition to the dissatisfaction, where this exists, system-level polarization takes on importance in our analysis for two reasons. On the one hand, it reflects the emergence of neo-populist, protest parties, though we should also consider the strategies of mainstream parties, which may intentionally choose to radicalize electoral campaigns and relations with other parties and institutions (Levitsky and Ziblatt, 2018). Among the possible examples, we can mention the relations between Berlusconi, the party oppositions, and the magistracy in Italy; the crispación in the relations between the Spanish Popular Party of Rajoy and the Socialist Party of Zapatero after the 2004 elections; and the referendum on Brexit (2016) in the UK “invented” by Prime Minister Cameron for political reasons that were inherent to his party. On the other hand, the growing systemic polarization reflects a society that is pervaded by tensions, resulting, for example, from the growth of inequality and the risk of a worsening of the economic conditions of the middle

<sup>4</sup> In the new edition of his famous 1976 work, brought out to mark the 40th anniversary of its original publication, Sartori (2016, esp. chapter 8) emphasized the process of fluidization of parties and party systems in Western democracies and the possible consequences. About half a century ago such a phenomenon was a distinguishing feature of African politics but is now becoming a reality in contemporary Europe. Among our cases, Poland, but also Italy, display stable fluidization of the party system. For an analysis of the changes of party systems in Europe during the twentieth century (Ignazi, 2017).

classes. The mobilization of resentment and the social construction of the enemy —first, immigrants or internal minorities— readily follow, contributing to further polarization. In this context, the strategic dilemma of the parties between “preference-shaping (trying to convince voters to see things your way) rather than preference-accommodating (adapting your policies to their views)” (Bale, 2010, p. 119) distinguishes populist parties and, generally, electoral parties, more oriented towards the accommodation.

The data on polarization (Morlino et al., 2020, Table 5.2), calculated on the basis of an algorithm proposed by Dalton (2008) for the distinct elections, seem to underestimate the effective polarization of the party system, and its radicalization,<sup>5</sup> but they do give us two significant pieces of information. First, during the time we are considering there was an evident increase of polarization in four of the six democracies; while the trend is more controversial for Poland, where, however, there was a significant increase in the 2015 elections, resulting in a fluctuating diachronic trend. Second, France stands out as the political polarization tended to shrink there as an effect of institutional drives. However, this was not so for political radicalization, which may even be pushed by those same majoritarian institutions and is graphically reflected in the protracted protest of the gilets jaunes or yellow vests movement in 2018-19. Third, the United Kingdom also displays the highest growth of polarization, from 0.29 to 0.41, revealing the radicalization of the Labour Party under its leader Jeremy Corbyn after the years of moderation under the leadership of Blair.

There is no doubt that much of the polarization or radicalization process is the product of the appearance and success of what we might call “new protest parties” (Morlino and Raniolo, 2017, esp. chapter 4). In some of our countries, these parties immediately (or almost immediately) became relevant political actors. Following the “rules for counting” suggested by Sartori (1976, p. 121-125), they achieved a high “blackmail potential” and even a “coalition potential”,<sup>6</sup> but above all have been able to channel the potential for widespread dissatisfaction in society as a result of the economic crisis and, in some cases, of the worsening of equality.

---

<sup>5</sup> Here, it seems necessary to recall the distinction between polarization and radicalization. The first implies that political competition takes place through aggregation around two poles (or coalitions), which are not necessarily radical (as was the case for many decades in the UK), while the radicalization of political issues and positions results in a distancing among policy proposals and disappearance of moderate positions (Morlino, 1981, p. 41-45).

<sup>6</sup> “Coalition potential” and ‘blackmail potential’ refer to “parties that have either a governmental relevance in the coalition-formation arena or a competitive relevance in the oppositional arena” (Sartori, 1976, p. 123). This outcome is the product of several structural transformations and contingent events —among which the 2008 economic crisis has a prominent place— which has significantly lowered the “entry barriers” to the new parties (Raniolo, 2013).

**Table 1. New parties and neo-populist parties: The European picture (2012-2021)**

Party Name	Elec Year	Votes (%)	Seats	Party name	Left-Right	Foundation Year
<b>Austria</b>	2013	20,5	40	Freedom Party of Austria	8.3	1986
	2017	26,0	51			
	2013	5,7	11	Team Stornach	6	2012
<b>Belgium</b>	2014	3,67	3	Flemish Block	9.6	2004
<b>Bulgaria</b>	2013	30,5	97	Citizens for European Development of Bulgaria	7.4	2006
	2014	32,7	84	-		
	2017	33,5	95	-		
	2021 I	25,8	75	-		
	2021 II	23,5	63	-		
	2014	7,28	19	National Front for the Salvation of Bulgaria	8.7	2011
	2017	9,1	27	-		
	2021 I	3,1	-	-		
	2021 II	3,1 (+Volja+VMRO)	-	-		
	2017	4,26	12	Volya – Will	6	2007
	2021 I	2,1	-	-		
	2021 II	3,1 (+NFSB+VMRO)	-	-		
	2014	5,69	15	Reload Bulgaria		2014
	2013	7,30	23	Attack	5.5	2005
	2014	4,52	11	-		
<b>Croatia</b>	2015	4,19	1	Human Shield	8.7	2011
	2016	5,92	8	-		
	2015		3	Croatian Labourists – Labour Party	7.1	2010
	2015		3	Croatian Party of Rights dr. Ante Starčević	8.7	

<b>Czech Rep.</b>	2013	18,65	47	Action of Dissatisfied Citizens	6	2012
	2017	29,64	78	-		
	2013	6,88	14	Dawn of Direct Democracy	7.4	2013
	2017	10,6		-		
	2021	15,6	37	Pirate party + Mayors and Independents	--	
<b>Germany</b>	2012	8,6	64	The Left	1.2	2007
	2017	9,2	69	-		
	2021	4,9	39	-		
	2017	12,6	94	Alternative for Germany	8.7	2013
	2021	10,3	83	-		
<b>Denmark</b>	2015	20,58	37	Danish Peoples Party	8.2	1995
<b>Estonia</b>	2015	8,1	7	Conservative People's Party of Estonia		2012
	2019	17,8	19	-		
<b>Spain</b>	2015	12,7	42	Podemos	1.2	2014
	2016	13,37	45	-		
	2019	14,3	42	Unidos Podemos	1.2	2014
	2015	13,4	40	Ciudadanos	6	2005
	2016	13,0	32	-		
	2019	15,9	57	-		
	2019	10,3	24	Vox	6	2013
<b>Finland</b>	2015	17,65	38	True Finns	6.6	1995
	2019	17,50	39	-	-	-
<b>United Kingdom</b>	2015	12,65	1	United Kingdom Independence Party	7.8	1993
<b>France</b>	2017	28,21	308	La République En Marche!	6	2016
	2017	11	17	La France Insoumise	1.2	
	2012	13,6	2	Front National/National Rally	9.7	1972
	2017	13,2	8	-		
<b>Greece</b>	2012	16,79	52	Coalition of the Radical Left (SYRIZA)	2.9	2004
	2012	26,89	71	-		
	2015	35,46	145	-		2013
	2012	6,97	21	Peoples Association -- Golden Dawn	8.7	1980
	2012	6,92	18	-		
	2015	6,99	18	-		
	2012	10,62	33	Independent Greeks	8.7	2012
	2012	7,51	20	-		
	2015	3,69	10	-		

<b>Hungary</b>	2014	20,22	23	Jobbik- Jobbik Movement for a Better Hungary	8.7	2003
	2018	19,05	25	-		
	2014	44,87 [+KNDP]	117	Fidesz - Hungarian Civic Union	6.5	1988
	2018	49,27 [+KNDP]	117	-	6.5	
<b>Iceland</b>	2009	7,2	4	Citizens' Movement	6	2009
	2013	5,3	3	Pirate Party	2.5	2012
	2016	14,1	10	-		
	2017	9,2	6	-		
	2021	8,6	6	-		
<b>Italy</b>	2013	4,08	18	(Northern) League	8	2013 (1991)
	2018	17,3	123	-		
	2013	25,55	108	Five Star Movement	5	2009
	2018	32,7	225	-		
<b>Latvia</b>	2014	16,6	17	National Alliance	8.2	2011
	2018	11,0	13	-		
	2014	6,8	7	For Latvia from the Heart	7.4	2014
<b>Lithuania</b>	2012	7,31	12	Order and Justice	5.3	2002
	2016	5,53	8	-		2002
	2020	2,0	1			
<b>Luxembourg</b>	2013	6,64	3	Alternative Democratic Reform Party	8.8	1987
	2018	8,28	4	-		
<b>Netherlands</b>	2012	10,8	15	Party for Freedom	8.8	2006
	2017	13,1	20	-		
	2021	10,8	17	-		
	2017	1,8	2	Forum for Democracy	7.4	2016
	2021	5,0	8	-		
<b>Norway</b>	2013	16,3	29	Progress Party	8.7	1973
	2017	15,2	27	-		
	2021	11,7	21	-		
<b>Poland</b>	2015	37,58	235	Law and Justice	7.7	2001
<b>Romania</b>	2012	13,99	47	People's Party – Dan Diaconescu	1.2	2011

<b>Slovakia</b>	2012	8,55	12	Ordinary People and Independent Personalities	7.4	2011
	2016	11,0	19	-		2011
	2020	25,0	53	-		
	2016	8,64	15	Slovak National Party	7	1989
	2020	3,2	-	-		
	2012	44,41	83	Direction – Social Democracy	3.8	1999
	2016	28,28	49	-		
	2020	18,3	38	-		
	2016	8,05	14	Kotleba – People’s Party Our Slovakia	8.7	2010
2020	8,0	17	-			
<b>Slovenia</b>	2018	4,17	4	Slovenian National Party	4.7	1991
<b>Sweden</b>	2014	12,86	49	Sweden Democrats	8.7	1988
	2018	17,5	62	-		
<b>Switzerland</b>	2015	29,4	11	Swiss People’s Party	7.3	1971
	2015	1	2	Ticino League	8.7	1991

**Source:** The table includes only parties which won at least one seat in parliament.

Electoral Results, Seats, Left-Right (Döring and Manow, 2019). For 2018 and 2019 elections, own elaboration. Where otherwise indicated the parties were selected following Van Kessel (2015). For the Estonian and the Latvian case see Braghiroli and Petsin (2019), for La France Insoumise, Gerbaudo (2018), for Podemos, Vittori (2017), for Vox, Turnbull-Dugarte (2019). Forza Italia is excluded from the “populist party” category. Malta, Cyprus and Portugal have no significant populist parties in their political systems.

To give an account of these changes, let us take a more general look at the European countries. In Table 1, we included all European democracies where there was at least a neo-populist parties that won minimally a parliamentary seat. It is easy to see (column 3) that the success of the new protest parties, challengers or neo-populists (but also simply of a new party such as LREM in France) was dramatic in the years following the Great Recession.<sup>7</sup> However, for a large part of the twentieth century the so-called “freezing proposition” (Lipset and Rokkan, 1967, p. 50)<sup>8</sup> was the rule and, accordingly, the European party systems presented a substantial continuity. The appearance of “significant” new parties was a rarity, as was the transformation of party systems. In a sense, the electoral markets of Western democracies have been fundamentally stable. Electoral volatility would have become a crucial aspect of the new policy only starting from the 1980s and 1990s. The long-term perspective reveals how such volatility or instability is not an absolute novelty. Indeed, the electoral history of Western democracies shows a U-shaped pattern as high volatility was typical of elitist political systems of the nineteenth century. Later, there has

<sup>7</sup> More precisely, in Marche and Ciudadanos can be classified as “insider challenge to the incumbent political establishment”, as they are not characterized by the recurrent ideological features of neo-populism, one of them being the anti-elitism.

<sup>8</sup> That is, the party alignments of the 1960s reflected the socio-economic divisions or cleavages of the 1920s.

been a long period of stability during the first half of the twentieth century, and a return to the high volatility during the last thirty years constituted a real opportunity for the emergence of new successful parties.<sup>9</sup>

From Table 1 we see that all recorded cases—in some cases the same party has been counted more than once—are all related to elections that have been held since 2012. Before the pandemic (2019) in 26 cases the new parties won between 10% and 19%. In five cases the voting percentages far exceeded 20 points: The Freedom Party of Austria with 26% (in 2017), La République En Marche! with 28,2% (also in 2017), SYRIZA with 27% (in 2012), and M5S with 26% (2013), while the Jobbik party in Hungary remained at 20% in the two most recent elections. There are also some even more striking results, with peaks of 37,6% in Poland with the Law and Justice (PiS) in 2015 and 43,6% in 2019, 35,5% in Greece with Syriza (in 2015), 32,7% in Italy (in 2018) with the M5S (Five Star Movement). But see also the case of Bulgaria where the right-wing party Citizens for European Development got over 30% in the three elections here considered. It hardly needs noting that three out of the four most successful cases are included in the democracies examined here. Moreover, 15 parties were established after 2008 in the context of the Great Recession.<sup>10</sup> Finally, of these new political formations, ten are situated on the right or far right (with LR scale values equal to or greater than 7) and six on the extreme left (with values less than 3).

During and after the pandemic (2020-22), in the countries where there were elections the consensus for neo-populist parties decreased, even significantly. For example, in Bulgaria, the CEDB with 33% in 2017 elections won 23,5% in 2021, whereas to mention one of the key European countries, Germany, the Linke lost about 5% points and Afd about 2%. However, there are exceptions: in the Czech Republic DDD went from 7% in 2017 to 10,6% in 2021 and the Pirate Party won 15,6% of votes; in the Netherlands the Forum for Democracy in the elections of 2021 gets 5% against 1,8% in 2017; in Slovakia the neo-populist party (Ordinary People) won 14 points more, from 11% in 2016 to 25% in 2020.

Overall, we think that there is no exaggeration to claims that not only have the turbulence and uncertainty of the electoral markets and party systems become chronic in recent years, but also that citizens feel they are living through a real “historical crisis” (Reynié, 2013; Mény, 2019). Such a crisis involves state institutions (first, those of welfare and security), the quality of representative institutions and the relations between state and market. Some author contends that the very survival of the political institutions of modernity, as we have known them in Europe for some centuries now, is now at stake.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> For the analysis of the U-shaped pattern see Mair (1997); for more recent research on volatility see Chiamonte and Emanuele (2017) and Emanuele and Chiamonte (2018).

<sup>10</sup> We excluded the League as the date of its foundation is 1991, despite the radical renewal it underwent in 2013 under the leadership of Salvini.

<sup>11</sup> Yuval Noah Harari (2018) underlines the definitive crisis of the three “great narratives” of the twentieth century (Fascist, Communist and Liberal) and how the revolution of new digital technologies has favoured this. The radical changes at the international level are not without consequence for the analysis of equality, are well analyzed by Parsi (2018).

**Table 2. New parties, neo-populist parties, radical left parties, radical right parties (1992-2021)**

Country	Party name	1*	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Germany	<b>AfD</b>						4.7	12.6	10.3		
	<i>Die Linke</i>	4.4	5.1	4	8.7	11.9	8.6	9.2	4.9		
France	<i>LRM</i>						28.2				
	<b>FN</b>	9.8	12.4	14.9	11.3	4.3	13.6	13.2			
	FG/Fr.In.	11.3	9.2	9.9	4.8	4.3	6.9	11			
Italy	<i>M5S</i>						25.4	32.7			
	<b>Lega</b>	8.4	10.1	3.9	4.6	8.3	4.1	17.4			
	<b>FdI/An</b>	13.5	15.7	12	12.3		2	4.4			
	PdR-RC/ PdCI/Si	6	8.6	6.7**	8.1**		3.2				
Poland	<b>PiS</b>			9.5	27	32.1	29.9	37.6	43.6		
	<b>K</b>							8.8			
Spain	<i>Podemos</i>							20.7	21.2	14.3	12.8
	<b>Cs</b>					0.2		13.9	13.1	15.9	6.8
	<b>Vox</b>								0.2	10.3	15.1
United Kingdom	<b>UKIP</b>		0.3	1.5	2.2	3.1	12.6	1.8	2.0		
	<b>SF</b>	0.2	0.4	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.2		

**Notes:** (\*) The numbers (1 through 10) in the first line of the table correspond to the different electoral years for each country. Elections were held: in Germany in 1994, 1998, 2002, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021; in France: 1993, 1997, 2002, 2007, 2012, 2017; in Italy: 1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013, 2018; in Poland: 1993, 1997, 2001, 2005, 2007, 2011, 2015, 2019; in Spain: 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011, 2015, 2016, 2019I, 2019II; in United Kingdom: 1992, 1997, 2001, 2005, 2010, 2015, 2017, 2019.

(\*\*) Sum of votes PdR-RC and PdCI.

In addition, please, note the identitarian populist parties are in bold; the revendicative populist ones in italics. Here we only included the parties existing in the six largest European democracies.

**Legend:** AfD: Alternative for Germany; Die Linke: The Left; LRM: La République En Marche! ; FN: Front National; Fra.Ins.: La France Insoumise; FG: Front de Gauche; M5S: Five Star Movement; Lega: League North/League; FdI/An: Brothers of Italy/National Alliance; PdR-RC/PdCI/Si: PRC: Communist Refoundation Party/ Party of Italian Communists/Italian Left; Pis: Law and Justice; K: Kukiz'15; Podemos: We Can; Cs: Citizens-Party of the Citizenry; Vox: Voice; Ukip: United Kingdom Independence Party; SF: Sinn Féin.

When to go more in depth in our analysis, we only select the larger European democracies, which include more than two thirds of European population (United Kingdom, France, Spain, Germany, Italy, and Poland) (see Table 2), the data show a high differentiation of the electoral consensus for the parties in the various elections held over

the twenty years, and in these cases, the averages are of little use. In the light of what was said above about the appearance of significant new parties, it is better to consider the parties with relatively high percentages of consent. This criterion, however crude, allows us to allocate the political parties considered into three significant groups. In a first group, we find four parties, all above the threshold of 20 percentage points: LRM (28,20) in France, M5S (32,7%) in Italy, PiS (37,6%) in Poland and Podemos (21,2%) in Spain, at least until 2016. The picture in Spain changed with the 2019 first elections. Once again, the coalition with the left (Unidos Podemos) was not successful, and the 14.3% is about 7 points lower than previous elections, putting the “electoral cartel” of protest in fourth place after the PSOE (28,7%), PP (16,7%) and Ciudadanos (15,9%) and immediately before the radical rightist Vox (10,3%), the real surprise of the last elections.<sup>12</sup> In the 2019 second election, Unidos Podemos loses 1.5 points (12,8%), and Ciudadanos 9 (6,8%).

In the second group, there are parties with an electoral performance within the 10-19% range. However, the picture is more differentiated for both variability of consensus and timing of the elections when the best results are won. In this group we find the Germans of AfD (12,6%), and of Die Linke (11,9% in the 2009 elections), as seen above, however, both parties lost votes in the 2021 elections;<sup>13</sup> the French FN, with an average of 11,4% in all the elections, that is, above the 10-point threshold (except in 2007 when it received 4,3%); the Mélenchon movement, which obtained 11% in the last elections, a result that was similar to that of the Front de Gauche in the 1990s; the Italians of the Lega di Salvini (Salvini League) (17,4), but also the Alleanza Nazionale (National Alliance-AN), whose best result was 15,6% in 1996; and finally the Spanish of Ciudadanos with an average of 14% in the last three elections and the British of the UKIP, who won over 12% in the 2005 elections. However, in the 2019 election, the party led by Farage, i.e., the Brexit Party, only won 2%. A new entry is the Spanish right-wing and nationalist party Vox with 10,3% and 15% in the November 2019 election. Founded in 2013 after a split within the Popular Party (PP), Vox obtained 16,2% in the Andalusia regional elections in the autumn of 2018. As we can see the trends seem positive especially for AfD, FN, Lega, and UKIP, all four of which we can label as right-wing populists (see below).

Finally, there is the third group of smaller parties that have not reached the 10% threshold in any election and are mostly the parties of the radical left in Italy (PdRC/RC, PdCI, Si) and Sinn Féin in the United Kingdom. To them, we can add two right-wing parties: The Fratelli d'Italia in Italy and the Kukiz'15 in Poland.

In addition to the variability (over time and between the different cases) of electoral consensus, when population and territory are considered, we can see that the largest European democracies are all characterized by the presence of new protest parties. This is quite significant in Italy, Spain, Poland, and France. Except for Spain, in the other three cases, the new parties became governing actors after the outcome of the last elections. If for the sake of clarity, we recall the hypothesis we addressed earlier (if there are more profound dissatisfaction and stronger protest parties, there is corresponding responsiveness with a possible consequent improvement of social rights and lowering of inequalities), we can sum up our empirical results thus far.

<sup>12</sup> When we analyse Italy, it is perhaps appropriate to mention GoItaly! (FI) as well, led by Berlusconi, which carried significant weight in the polarization process of the post-1994 Italian political system (Morlino, Piana and Raniolo, 2013). We need only add that in the time frame considered here FI obtained an average level of consensus of 24%. It has negative trend, and in the 2018 elections had its worst result (14%).

<sup>13</sup> In the last ten years another protest party that has had some success at the state level, but less at the federal level, is the Pirate Party. Founded in 2006, it obtained its best result in the 2009 federal elections, with 2%, which was below the threshold for access to the Bundestag.

The growing dissatisfaction with democracy (particularly evident in Spain and Italy, but also in France) and the polarization of the party system (again quite evident in Spain and Italy, but also in Germany) established the conditions for the emergence and development of new protest parties. This occurred in Spain and Italy. Furthermore, in 2018-19, in both countries, there is a “bilateral opposition” (Podemos, Ciudadanos and Vox in Spain; M5S and Lega, FdI in Italy). Moreover, until early September 2019, in Italy, the government was formed by a coalition between the M5S and the League. In France, instead, the crisis of the traditional parties has favoured the formation of a new technocratic party (LREM). A right-wing populist party has been successful and is also in government in Poland (PiS), but in this case, as said, the prevailing “domain of identification” is of a sovereign, religious and anti-immigration type. In Germany, finally, the “great coalition” between Social Democrats and Christian Democrats is increasingly weak in the face of the challenge posed in this case too by a double opposition (AfD and Die Linke).

## 2. Neo-Populism, Protest and Political Consequences

Going back to the hypothesis on dissatisfaction, protest parties, and a corresponding possible institutional responsiveness, it can be empirically checked by looking at the political consequences of the appearance of new protest parties. If focusing on the largest European democracies, we can imagine four simplified synchronization patterns, to quote Almond and Powell (1978), between demands from citizens and political responses, and a residual fourth one.

1. Spain (social and political ‘voice’): the social movement Indignados and the subsequent institutionalization through the formation of Podemos, which in alliance with the radical left proposes equality and redistributive and active citizenship policies; Unidos Podemos entered a governmental coalition in January 2020.

2. Italy (political “voice” and anti-party sentiment): The M5S immediately institutionalized the protest against the “casta”, i.e., the establishment, formed a government with the League of Salvini after the elections of 2018 and another government with the Democratic Party since September 2019; M5S proposed forms of direct participation and not always coherent policies to fight poverty (in particular, citizenship income) (Morlino et al., 2020, chapter 2 for further details).

3. France (establishment reaction and social “voice”): The Macron presidency and the protracted protest of the gilets jaunes prompted the government to propose policies of assistance and support to calm social unrest and fight unemployment.

4. Poland (nationalist loyalty cum distributive policies): the electoral success of the PiS favours the consolidation of nationalist and conservative governments, with a distributive policy profile, profiting of favourable economic conditions.

Let us add that in Germany and United Kingdom there are neither similar social and political protest movements, nor new distributive policies. Moreover, as we have seen, countries have different developments. In the first two countries, there has been a partial strengthening of the left, which had a subsequent (2019) decline in the UK with the Labour Party, while the Social Democrats were able to keep their votes and Die Linke became stronger in Germany.<sup>14</sup> However, here there is a significant difference between Germany and the United Kingdom, which brings the latter closer to the other four cases.

---

<sup>14</sup> For the electoral results of these parties, see Table 1. Let recall here that PiS is a party that complements traditional nationalist positions on the family and the community with strong welfare policies (see above).

The “populist reaction” has substantially affected five of our six cases, although remaining rather limited only in Germany. In three cases (Italy, Spain, and Poland) it produced the appearance of new populist protest parties (see below), which on two occasions became incumbent. In two cases, the reaction was internal to the technocratic establishment and aimed at “modelling the preferences” of the voters by introducing reforms (France), or more traditional and aimed at “matching their preferences” (see Bale, 2010) with the protection of national interests through Brexit (United Kingdom).

We can now look a little bit in-depth to these cases, all characterized by the preference-accommodating orientation of our parties, starting with Spain. In 2011, protest and social malaise resulted in the birth of the Indignados or 15M movement. At the heart of this “social universe in movement” there was the demand for a more authentic participatory democracy and a revival of social citizenship. Using the slogan *que se vayan todos* and *no nos representan*, the main targets of the Indignados were the PP and the PSOE, the two main partisan actors in Spanish politics up to that moment. Podemos —we can, but also Po(wer) and demos(people)— took up these challenges in 2014, establishing an autonomy vis-à-vis the social movement.

Moreover, its opposition to the traditional parties, especially to the PSOE and IU, does not appear so absolute as to preclude the possibility of collaborations and coalitions, or of acting as a possible ally in a progressive government.<sup>15</sup> In the electoral campaign for the 2015 general election, Podemos claimed its main objective was to defeat the PP in order to create a progressive government along with IU or with the PSOE (especially if it obtained more votes than the latter). Finally, in 2016, it participated together with IU in a single list (Unidos Podemos), but with a disappointing outcome. The two parties together lost votes in both absolute and percentage terms compared to six months earlier (-3,3%). There was a strategic dilemma between the aspiration to appear different from other parties and the need to collaborate. In fact, this interpretation seems the correct one if we look at the results of the last elections in March 2019. The coalition of the radical left Unidos and Podemos obtained 14,3% of the vote (7% less and 29 seats fewer than in the 2016 elections) and was overtaken by Ciudadanos with 15,9% (up 3 points and 25 seats compared to 2016). However, the electoral success (April 2019) of the extreme right Vox party, with 10,3% approval and 24 seats should also be mentioned. This competitive issue is also present in the November 2019 elections, which pushed the axis of the Spanish party system to the right with the PP growing from 16,7% to 20,8% (against PSOE, which remains the first party with 28%) and above all, the success of Vox that wins 15,1% of votes, while both Unidos Podemos (-1,5) and Ciudadanos (-9.1) lose electoral support.

As for Italy, in the years of the crisis the spreading out of the protest seemed to be missing. Unlike other countries, such as Spain and Greece, in Italy there was no anti-austerity mass movement, with the result that social protest remained largely fragmented (Della Porta and Mosca, 2015). Here, the electoral-party channel remains dominant, through an electoral demand and a party supply that tend to “leapfrog over” the mainstream parties.<sup>16</sup> In this context, the M5S transformed the potential protest that existed in the society into a useful tool to enter and change institutions from the inside.

M5S was officially founded on 14 October 2009. The main objective of the M5S was to fight against the Republican political class, regarded as deeply corrupt and intent above all on protecting their privileges. On several occasions, Beppe Grillo said: “we

---

<sup>15</sup> Indeed, this happened after the municipal elections in Barcelona and Madrid (2015).

<sup>16</sup> This happened in the 1980s with the phenomenon of the “leagues” in the Northern regions, in the 1994 crisis with the emergence of Forza Italia, and more recently, in the 2013 election, with the success of the M5S and, in the 2018 election, also of Salvini’s League.

will open up parliament like a can of tuna” (Morlino and Raniolo, 2017, p. 67). In the political elections of 2013, M5S was the most voted party (with 25,6%), but the centre-left coalition obtained the absolute majority in the Chamber of Deputies and only a relative majority in the Senate. The situation changed with the 2018 elections, when the M5S was the undoubted winner with 32,7% of the vote, though this was not enough to give it a parliamentary majority to form a one-party cabinet. After lengthy negotiations, the M5S and the League of Salvini formed a coalition government, with the signing of a written “contract” between the two parties. The policies supported by both parties are “distributive”, but in opposite ways: The M5S holds positions close to the radical left and supports a policy of fighting against poverty, unemployment, and privileges. At the same time, the League of Salvini is more focused on the reduction of taxes, anti-immigration, and competition between regions. In 2019 a governmental crisis ended with a new coalitional cabinet between M5S and Democratic party (PD), but at the same time the change from protest party to incumbent one had been bringing about an electoral decline.

Now we come to France. The 2017 French presidential elections were held between April and May, with 11 candidates competing in the first round, none of whom achieved an absolute majority. The second round included Marine Le Pen of the Front National and the young Emmanuel Macron, who presented himself as the leader of a “personal party” expression of the French economic and institutional establishment, *La République En Marche!*<sup>17</sup> and won the presidency with 66% of the votes. In the subsequent elections for the National Assembly, his party won 28,2% of the votes and 308 seats, becoming the leading party in the country. Although in his book *Revolution*, published in 2016, he defines himself as a leftist and a liberal, his politics can be defined as centrist with a marked technocratic profile.

About one year after the beginning of his mandate, in November 2018, Macron has been coping with a widespread social protest as a reaction to his reform policies, the movement of *Gilets Jaunes*. According to data from the French Ministry of the Interior, the first demonstrations mobilized over 280 thousand citizens, a number that would drop significantly in the first months of 2019 to a few thousand demonstrators on the streets of Paris. After a few months of negotiations with the government, the leaders of the movement, which was rather fragmented internally, did manage to get the French authorities to take measures to “appease social anger”.<sup>18</sup> Notwithstanding this, the protest has been going on with more radicalized and on occasions violent expressions. For example, Paris suffered the longest uninterrupted strike of public transport in its history, from December 2019 through January 2020 (about seven weeks).

Finally, in Poland the Kaczynski twins founded Law and Justice (PiS) party, a conservative and nationalist party in 2001. After a non-flamboyant start, in the 2005 elections, PiS won 27% of the votes becoming the relative majority party and was able to have Lech Kaczynski, who died in a plane crash in 2010, at the presidency of the Republic. Ten years later, the PiS became the party dominant of the Polish political scene: in the 2015 parliamentary elections, it obtained 37,6% (and 235 seats out of the total of 460 in the Sejm and 61 in the Senate) and won the presidential election with Andrzej Duda. The success of 2015 was mainly due to broad public support for its expansive welfare programs and promises of greater economic equality. In the 2019 election, PiS

---

<sup>17</sup> The conspicuous financial support the new party was able to collect for the presidential elections (about 3.7 million euros) highlights the role of the economic establishment in the success of Macron and his party.

<sup>18</sup> See the Breaking News of [WallStreetItalia.com](http://WallStreetItalia.com) on the *gilets jaunes*.

had resounding success with 43,6% of votes.<sup>19</sup> Thus, PiS remains the most popular party in Poland despite a string of scandals that seemed to erode the support and cast some doubts about the possibility of retaining the parliamentary majority. However, the country's sound economic situation has allowed PiS to resort to distribution policies: "A person whose pockets are empty isn't free", Kaczynski, Poland's de facto leader, told supporters at a party convention. "We are filling these pockets, within what's possible". At the same time, the PiS presents a strongly identifying, nationalist, conservative and clerical program, contrary to gay unions, euthanasia, and the liberalization of drugs. As Garton Ash (2019, p. 180) rightly stresses, "Law and Justice ideologists talked, tellingly, about 'the redistribution of respect' and 'the redistribution of dignity'", and in doing so the party gained the support of most of the Polish society.

As Hirschman (1970) observed, exit and voice act as feedback mechanisms capable of remedying the decline in the "performance" of democratic institutions. On some occasions, this may imply introducing significant democratic innovations. In our case, the voice and loyalty, characterized by the four patterns presented at the beginning of this section, indicate an attempt by the challenging political elites (and the new protest parties) to successfully mobilize the dissatisfaction and resentment of the voters and transforming them into promises of new representation with the consequent government actions. In this sense, responsiveness increases, but at the expense of responsibility.

### 3. The Neo-Populist Dilemma: Redistribution vs Identity

The Great Recession has worked as a catalyst mechanism in various directions and has favoured the formation of a more open and sensitive public debate agenda in the fight against inequality issues with the emergence of different neo-populisms. A first distinction between right-wing populist parties and left-wing ones has already been established in the literature, often with the addition of the adjective "radical" (Mudde, 2016).<sup>20</sup> Here, however, we prefer to follow another classification that absorbs the previous one and allows us to distinguish between open or inclusive populist parties (left) and closed or exclusive populists (right).<sup>21</sup> Elsewhere we have already proposed this distinction based on four criteria: ideology, communication style, organization-leadership model, and social situation of reference (Morlino and Raniolo, 2017, p. 76-80).

However, the distinction between exclusionary and inclusionary populism was made by Mudde and Rovira Kaltwasser (2013). They also use it to distinguish not only different types of parties but also two different traditions of populism in different areas of the world: the more inclusive one in Latin America and the more exclusive one in Europe, which is also more recent in its mass dimensions, i.e., since the 1990s. The two types of populism differ in the emphasis placed respectively on the "material dimension", i.e., distribution of state resources (monetary or not monetary); the "political dimension", the structure of opportunities for political participation; and on the "symbolic dimension", which "essentially alludes to setting the boundaries of 'the people' and, ex adverso, 'the elite'" (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2013, p. 164).

<sup>19</sup> And 52% of seats (235 out of 460). At the Senate PiS won 48 seats out of 100. But, on the one hand, there are four independents and, on the other, the Senate has a subordinate legislative power vis-à-vis the Sejm. It may reject or amend the bills passed by the Lower Chamber, but an absolute majority of the Sejm can overrule any rejection or amendment.

<sup>20</sup> Table 1 also indicates the placement of the different parties along the left-right divide.

<sup>21</sup> Unlike what happens in Western Europe, the experience of the United States, Latin America, Asia and even Eastern Europe itself makes it necessary to include the parties of the radical left in the analysis of populism (Inglehart and Norris, 2016, p. 8). In the European literature of the 1990s, populism concerned far-right parties (Norris, 2005; Mudde, 2007).

An interesting aspect that is useful for our discussion is that the two types of populism, even in their geopolitical characterization, clearly reflect two different dimensions: the socio-economic one associated with the problem of equality and poverty, and the cultural and security one relating to the problem of identity. In connection to the former, we can see a leftist or inclusionary populism or, better, a revendicative populism. In connection to the latter, a rightist or exclusionary populism or an identitarian populism.<sup>22</sup> This distinction is only partly similar to the one made by Inglehart and Norris (2016). According to them, the positioning of parties mainly differentiates left and right populisms for the main economic issues (market, welfare, individualism). And, in any case, populist parties are exclusionary or closed parties. In our distinction, exclusionary populist or right-wing parties are mainly “entrepreneurial identities” or, if preferred, sovereigntists, nativists and communitarians. Although present, these aspects are not central to the inclusionary or leftist post-sovereign populists.

In Table 2, we have indicated in bold the identitarian populist or exclusionary parties and in standard font the revendicative or inclusionary populists. However, the attribution of empirical cases poses a classificatory problem, as neither the M5S nor the Macron movement can readily be considered to belong to one of those two categories. The République en Marche! has the unusual traits of a top-down or “president’s party”, with a strong technocratic and, at the same time, anti-political connotation. The M5S has an ambiguous profile, which becomes even more apparent when we switch our attention from the cultural dimension (mainly connected to the issue of immigration) to its position on socio-economic issues.<sup>23</sup> Both are hybrid cases, and therefore we have indicated them in italics in the table. But what is more interesting is that only in Spain, at least until 2019, is there a prevalence of inclusionary populists (Podemos and, in some features, Ciudadanos). In all other cases, identitarian and exclusionary populisms prevail.<sup>24</sup>

It is worth dwelling further on this distinction because it has a strong connection with the distinction between economic and social (in)equality, on the one hand, and ethnic (in)equality, on the other (Morlino et al., 2020, chapters 1 and 2). It is also related to the different perception of the economic and cultural effects of ethnic inequality (i.e., immigration), with the latter, as we have seen, becoming increasingly relevant in public perception of the democracies under scrutiny. Inglehart and Norris (2016, p. 3) already pointed out that an adequate explanation of populism must consider the interaction between two theories that emphasize economic inequality or the cultural backlash.

Moreover, our data allow us to state that while economic-social inequality carries more weight in the Mediterranean countries and France, especially after the 2008 crisis, the other one is central concerning Poland and, more generally, to all the countries in the “Visegrád group”, which, besides Poland, includes the Czech Republic, Slovakia, and Hungary. As we have seen from Table 2, all the countries we analysed are affected by a crisis of the mainstream parties and the success of new protest parties. This different (populist) political offer has taken the two paths indicated above: that of identitarian populism and that of revendicative populism.

---

<sup>22</sup> For an original perspective on the analysis of party position, see De Sio and Weber (2014).

<sup>23</sup> Citizen income, approved in 2019, should be seen as part of a distributive policy. It is, however, a selective one, as restrictions are imposed on non-citizens.

<sup>24</sup> This does not mean that the positions of the inclusionary populists on economic and symbolic issues, opportunities for participation included, did not end up influencing the manifestos of the Christian-democratic and social-democratic ideological families, as well as the agenda of centrist and centre-left governments. For some reflections along these lines (see Mény, 2019, conclusions).

Where the economic crisis has weighed most profoundly, the latter prevailed, and this was a situation that characterized Southern Europe, while in the other cases the former prevailed. In the first group of cases, the line of political conflict was characterized by the contrast between the “haves” and the “have nots” (security problem linked to economic and social inequality). In the second group, the contrast was mainly between “us and them” (a problem of identity linked to ethnic or cultural inequality). The first mainly prevails in countries where the issue of immigration and the nationalist one are central, from France with the FN to Italy with the League of Salvini, the United Kingdom with Ukip, and, although to a more limited extent, Germany with the AfD and Spain with Vox. Podemos has a more revendicative profile and in part the M5S. In Poland, especially after the 2015 elections and already before the 2019 elections, the PiS presents a distributive and identitarian profile, but with much less emphasis on immigration and higher centrality for the traditional conservative values.

As Mounk (2018) states, in all democracies the “rebellion” against multi-ethnic democracy is the basis for the success of populist (identitarian) parties and, generally, the perception of immigration is a useful indicator of voters intentions. However, “we must also consider more subtle and indirect ways in which economic anxiety and racial hostility could manifest themselves in our politics” (p. 129). The poorest or those affected by globalization and the economic crisis are not always the ones that vote for leftist populists and not always are communities that vote for right-wing populists ones where immigrants are relatively more present. Insecurity and fears play a significant role in the real situation, as does the ability of “political entrepreneurs” to mobilize such powerful emotions for electoral purposes.

The different incidence of the two components of inequality (economic and social) (Morlino et al., 2020, chapter 2) is mirrored by the type of populist offer present in the different countries. On the one hand, the protest is mobilized against the worsening of “living standards”, as a consequence of growing inequalities and the risk of relative and absolute poverty. In short, there is a fear of losing material resources and social status, with Italy, Spain, and France being part of this group. This explains the success of the M5S and Podemos, and in part of Ciudadanos<sup>25</sup>. On the other hand, there is the fear of losing one’s “lifestyle”, the insecurity that comes from the dissipation of cultural heritage, and intangible and tangible assets (Reynié, 2013). This time a question of meaning and identity comes into play, which is qualified by themes about sovereignty, security, and anti-immigration. This seems to be the central aspect in Poland, but it has salience in other countries as well, such as the United Kingdom. After the Brexit, a resurgence of regional identities and a consequent much deeper conflict on those issues that are also relevant for the economic relations with the other European countries are very likely, and they will be compounded by the polarization and radicalization discussed above (see Table 1).

#### **4. Concluding remarks**

We started from the hypothesis that if there are more deep-seated dissatisfaction and stronger protest parties, there is a corresponding, adaptive institutional responsiveness, with a possible consequent improvement of social rights and lowering of inequalities. The empirical checking of this hypothesis required some intermediate steps. The growth of dissatisfaction with democracy fuels social and political protest, which among other things reinforces the polarization of the party system, also within society. This paves the

---

<sup>25</sup> For the Latin American cases see Kapszewski, Levitsky and Yashar (2021).

way to the success of new parties able to mobilize voter resentment. In three cases (Italy, Spain, and France) this hypothesis appears solidly empirically supported.<sup>26</sup>

Building on these results we developed the distinction between revendicative populist parties and identitarian ones. This dichotomy reflected the taxonomy between inclusive and exclusive parties.<sup>27</sup> In general, this dichotomy reflects two of the main explanations of the populist phenomenon. First, the economic explanation, whereby populism is the outcome of the cleavage between insiders and outsiders, brought about by the transformations of the international division of labour, of globalization, of the consequent growth of economic and social inequality, of the processes of “expulsions” of an increasingly predatory market economy (Sassen, 2016). Second, there are the cultural explanations, which put in the foreground the reactions to the processes of social and cultural hyper-fragmentation, to the anguish produced by the loss of reference to shared normative criteria (Germani, 1982), to the fear —often more perceived and imagined than real— of the “other”, of minorities (e. g. LGBT, poor, other marginal groups) or immigrants.

On this distinction have insisted several authors, such as Norris and Inglehart, Reynié, Mounk. The theme, however, has more distant roots in time. For example, the work of Harold Lasswell, who stressed how political phenomena are always the interdependent result of multiple factors, can be recalled. To the two conditioning factors, which are the dynamics of economic production and technological revolutions (today, the digitalization) and of cultural production and manipulation, Lasswell and Kaplan (1950) add the allocation of the means of violence, connected to the security and the increasing uncertainty due mainly to the transformations of the international order (Germani, 1982; Parsi, 2018; Panebianco, 2021). Domestic and international political factors tend to weld together with culturalist explanations, especially in the ideologies of populist identitarian parties and movements with the demand for safety, with the closures, expulsion practice, and re-confinement of States even through coercive forms, which dismiss human rights (for migration the migration see D’Agostino and Raniolo, 2021).

Moreover, the distinction between revendicative or inclusive populism and identitarian or exclusive populism can be enriched by the “operational definition” suggested by Mudde and Rovira Kaltwasser (2013; and see above). They identified three empirical dimensions related to inclusion/exclusion: the material dimension, with the beneficiaries of distributive policies, public services and welfare, the political dimension, with reference to opening or closing the structure of participation to groups and minorities, and the symbolic dimension characterized by tolerance and the definition of the “other”. These analytical dimensions clearly mirror the distinction made by Lasswell (economic, symbolic and political factors).

In this vein, the obvious conclusion is that revendicative and redistributive leaders and parties and leaders are more likely to be successful in the economically weaker

<sup>26</sup> In Poland, post-transition economic developments and a democracy where equality is gaining priority (see Morlino et al., 2020, chapter 4) feed an “identitarian populism”. At the same time, in Germany and the United Kingdom the mainstream parties are resisting, even if challenged by “bilateral” political protest (as in Germany) or by social discontent (as in the United Kingdom with the Brexit).

<sup>27</sup> This typology is directly linked to the theme of the quality of democracy (see below). Other classifications are possible when focusing on organizational aspects or on strategic ones. For example, the distinction between “parties (populists) with leaders” and “leaders with parties”, which differentiates Podemos and Syriza from M5S until the 2018 elections (Morlino and Raniolo, 2017); or between digital parties (or platform) characterized by disruptive innovation, such as M5S and Pirates, or sustaining innovation, Podemos or France Insoumise (Raniolo and Tarditi, 2021).

countries and where the fiscal crisis of the State is stronger. But, as mentioned above, the cost of such a success is the political irresponsibility that may bring the democratic regime to bankruptcy if some constraints, such as the rules of the European Union for the European countries, are not carried out. Thus, these patterns of “voice” push our democracies, on the one hand, towards protest democracies, which feed a constant tension between responsibility and irresponsibility (Mair, 2009) in search of equality, and irresponsible democracies, which try to promote the welfare of the groups that hold it and end up fueling the equally high tension between responsibility and a governability that compresses and limits basic freedom (Morlino et al., 2020, chapter 8).

Before concluding this analysis an obvious question, which has been behind this entire piece, concerns the development of populism in Latin America. In those countries will we see the alternative between revendicative populisms and identitarian ones complemented by the alternative between protest democracies and irresponsible democracies? It is well known that the rich and diversified experience of Latin America with populism dates to much earlier (say, since the 1940s) than the European one, and has often fostered the development of inclusive populist parties and radical leaders, aimed at attenuating the oligarchic and plutocratic character of Latin American political regimes. And there is a rich and well-known literature on populisms in that area on those aspects (see, e.g., De la Torre, 2015 and 2017; Di Tella, 2017; Mudde and Rovira Kaltwasser, 2014). Thus, alongside the identitarian populism, a revendicative and redistributive populism has been already present in Latin America and similarities can be recalled with reference to Southern European cases, such as the M5S, Podemos and Syriza. But what about the perspective of protest democracies and irresponsible democracies? Actually, this is still to be seen in the future although, for example, the impact of the pandemic in the countries of Cono Sur such as Argentina and Brazil might push those democracies in those directions, whereas the result of presidential elections in Chile (2021) can already point to some possible result of a protest democracy.

## Bibliographical References

- Almond, G.A., and Powell, G.B. (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. Boston: Little, Brown & Co.
- Bale, T. (2010). *The Conservative Party. From Thatcher to Cameron*. Cambridge: Polity Press.
- Braghiroli, S., and Petsinis, V. (2019). Between party-systems and identity-politics: the populist and radical right in Estonia and Latvia, *European Politics and Society*, Published online: 04 Feb 2019. Available at <https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1569340> [last accessed on 15 June 2019].
- Bremer, B. (2018). The missing left? Economic crisis and the programmatic response of social in Europa, *Party Politics*, vol. 24 (1), pp. 23-38.
- Chiaromonte, A., and Emanuele, V. (2017). Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945-2015). *Party Politics*, 23(4), 376-388.
- D'Agostino, M., and Raniolo, F. (2022). Il governo europeo dei rifugiati di fronte alla pandemia. Perché è ancora una volta destinato a fallire. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, forthcoming.
- Dalton, R.J. (2008). The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, its Measurement, and its Consequences. *Comparative Political Studies*, vol. 41, N° 7, pp. 899-920.
- Della Porta, D. (2015). *Social Movements in Times of Austerity*. Cambridge: Polity.
- Della Porta, D., and Mosca, L. (2015). Conflitti e proteste locali fra comitati, campagne e movimenti. In Salvati, M. and Sciolla, L. (Eds.), *L'Italia e le sue Regioni: L'età Repubblicana* (pp. 203-219). Roma: Treccani.
- De la Torre, C. (2017). *Populismos. Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo.
- De la Torre, C. (Eds.) (2015). *The Promise and Perils of Populism. Global Perspective*, Lexington: The University Press of Kentucky.
- De Sio, L., and Weber, T. (2014). Issue Yield: A Model of Party Strategy in Multidimensional Space. *American Political Science Review*, vol. 108, N° 4, pp. 870-885.
- Di Tella, T. (2017). *History of Political Parties in Twentieth-century Latin America*. New York: Routledge.
- Döring, H., and Manow, P. (2019) *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies*. Available at <http://www.parlgov.org/> [last accessed on 15 June 2019].
- Emanuele V., and Chiaromonte, A. (2018) A growing impact of new parties: Myth or reality? Party system innovation in Western Europe after 1945, *Party Politics*, vol. 24 (5), pp. 475-487.
- Fuchs, D. (1991). The Normalization of the Unconventional: New Forms of Political Action and New Social Movements. In Meyer, G. and Ryszka, F. (Eds.), *Political Participation and Democracy in Poland and West Germany* (pp. 148-169). Warsaw: Wydaeca.
- Garton Ash, T. (2019). *The Magic Lantern. The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin & Prague*. London: Atlantic Books.
- Gerbaudo, P. (2019). *The Digital Party: Political Organization and Online Democracy*. London: Pluto Press.
- Germani, G. (1982). *Autoritarismo e democrazia della società moderna*, in R. Scartezzini, Germani, L., and Gritti, R. (Eds.). *I limiti della democrazia*. Napoli: Liguori.
- Giunta, A., and Rossi, S. (2017). *Che cosa sa fare l'Italia*. Roma-Bari: Laterza.
- Harari, Y. N. (2018). *Lessons for the 21st Century*. London: Johathan Cape.

- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ignazi, P. (2017). *Party and democracy: The uneven road to party legitimacy*. London: Oxford University Press.
- Inglehart, R.F., and Norris, P. (2016). Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash, *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series*, 16-026.
- Jacobs, M., and Mazzucato M. (Eds.) (2016). *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Oxford: Blackwell Publications.
- Kapiszewski, D., Levitsky, S., and Yashar, D. (Eds.) (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, H. (2014). The Political Consequences of Economic Crisis in Europe: Electoral Punishment and Popular Protest. In Bermeo, N. and Bartels, L. M. (Eds.), *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession* (pp. 297-333). Oxford: Oxford University Press,
- Lasswell, and Kaplan (1950). *Power and society*. London: Yale University Press.
- Levitsky, S., and Ziblatt, D. (2018) *How Democracies Die. What History Reveals About Our Future*. New York: Penguin Books.
- Lipset, S.M., and Rokkan, S. (Eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New Haven: Yale University Press.
- Mair, P. (1997). *Party system change. Approaches and interpretations*. Clarendon Press: Oxford.
- McCoy, J., and Somer, M. (2019). Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 681(1), pp. 234-271.
- Mény, Y. (2019). *Popolo ma non troppo*. Bologna: Il Mulino.
- Morlino, L. (1981). *Dalla democrazia all'autoritarismo*. Bologna: Il Mulino.
- Morlino, L., Piana, D., and Raniolo, F. (Eds.) (2013). *La qualità della democrazia in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Morlino, L., and Raniolo, F. (2017). *The Impact of the Economic Crisis on South European Democracies*. London: Palgrave Macmillan.
- Morlino, L. et al. (2020). *Equality, Freedom and Democracy. Europe After the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press
- Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. London and Cambridge: Harvard University Press.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C. (Ed.) (2016). *The populist radical right: A reader*. London: Taylor & Francis.
- Mudde, C. and Rovira Kaltwasser, C. (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *In Government and Opposition*, vol. 48, N° 2, pp. 147-174. DOI:10.1017/gov.2012.11.
- Mudde, C., and Rovira Kaltwasser, C. (Eds.) (2014). *Populism in Europe and the America: Threat o Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C., and Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism. A very short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2005). *Radical right: Voters and parties in the electoral market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Panebianco, A. (Ed.) (2021). *Democrazia e sicurezza*. Bologna: Il Mulino.
- Parsi, V.E. (2018). *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*. Bologna: Il Mulino.

- Raniolo, F., and Tarditi, V. (2021). La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti. *Digital Politics*, 1 (2), pp. 249-70.
- Reynié, D. (2013). *Les nouveaux populismes*. Paris: Fayard.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox. *Research and Politics*, April-June, pp. 1-8.
- Van Kessel, S. (2015). *Populist Parties in Europe. Agents of Discontent?* Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vandamme, J. (1992). Foreword. In Hannequart, A. (Ed.), *Economic and Social Cohesion in Europe* (pp. x-xi). London / New York: Routledge.
- Vittori, D. (2017). Podemos and Five Stars Movement: Divergent Trajectories in a Similar Crisis? *Constellations*, vol. 24(3), pp. 324-338.

## Liderazgo populista<sup>1</sup>

### Populist leadership

*Carlos de la Torre<sup>2</sup>*  
*Universidad de Florida*

#### Resumen

Este trabajo reconstruye la forma en la que distintos enfoques del populismo analizan el liderazgo. Tras el mapeo de estos debates, el artículo reconstruye el concepto de liderazgo carismático de Max Weber para dar sentido a cómo las pasiones, las emociones y los intereses están conectados en el populismo. Se distingue a los populistas de otras formas de liderazgos en las actuales democracias de audiencia, donde las personalidades son más importantes que las plataformas partidistas. Utiliza ejemplos de las Américas y de Europa; el artículo distingue entre populismos de derecha y de izquierda, y diferencia el populismo como movimiento y partidos que desafían al poder, el populismo en el poder, y los regímenes populistas.

**Palabras clave:** populismo, liderazgo carismático, democracia de audiencias, autoritarismo.

#### Abstract

This paper reconstructs how different approaches to populism consider the role of the leader. After mapping these debates, the paper reconstructs Max Weber's concept of charismatic leadership to make sense of how passions, emotions, and interests are connected in populism. It distinguishes populists from other forms of leadership in today's audience democracies, where personalities are more important than partisan platforms. Using examples from the Americas and Europe, the article distinguishes between right-wing and left-wing populisms, and differentiates populism as a movement and parties challenging power, populism in power, and populist regimes.

**Keywords:** populism, charismatic leadership, audience democracy, authoritarianism.

---

<sup>1</sup> La presente versión es una traducción del texto "Populist Leadership" que será publicado en Oscar Mazzoleni y Carlos de la Torre (Eds.), *Populism as a Challenge to Key Concepts in Social and Political Sciences*, Leiden: Brill Press. La traducción fue realizada por José Zurita Tapia.

<sup>2</sup> Versiones previas fueron presentadas en el XXXIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (International Congress of the Latin American Studies Association), 26-29 de mayo de 2021, y en el Taller Internacional "Populismo como un desafío a los conceptos claves de la teoría política y social" de la Universidad de Lausanne, 5-6 de noviembre de 2021. Agradezco a Annika Werner, Laurent Berhard, Oscar Mazzoleni, y los participantes de estas reuniones por sus comentarios y sugerencias. Carlos de la Torre, University of Florida, delatorre.carlos@latam.ufl.edu.

Desde que Gino Germani escribió su comparación pionera entre el peronismo y el fascismo en la década de 1950, la pregunta del liderazgo se ha mantenido en la palestra de la investigación sobre el populismo. En línea con los trabajos de sociólogos clásicos como Max Weber y Emile Durkheim, al igual que con sus contemporáneos como Talcott Parsons, Germani (1971) se centró en las causas socioeconómicas del populismo, en las dislocaciones de la modernización que producían masas en estado de anomia, y en el liderazgo carismático. Los críticos cuestionaron su visión de los seguidores como masas irracionales y utilizaron el marxismo para centrarse en las alianzas de clase del populismo (Murmis y Portantiero, 1971). Una nueva generación se basó en los primeros trabajos de Laclau (1977) para analizar el discurso de los líderes populistas (Braun, 1985; de la Torre, 1993). En su mayoría, estos estudios se centraron en América Latina y estuvieron en manos de historiadores o científicos sociales de orientación histórica.

El surgimiento de los partidos populistas de derecha en Europa en los años 80 y el renacimiento del populismo de derecha e izquierda en América Latina a principios del siglo XXI atrajeron la atención de un creciente número de politólogos, estudiosos de la comunicación y sociólogos. Dependiendo de su enfoque geográfico y sus orientaciones epistemológicas, los académicos se basaron en las teorías de la autonomía relativa de la política (Weyland, 2001), la teoría de la ideología de Freedman (Mudde, 2004), el deconstruccionismo (Laclau, 2005) y las teorías del performance (Ostiguy, 2017; Moffit, 2016). Tras el trumpismo y la constatación de que algunas de las mayores democracias, como India, Brasil, Estados Unidos y Filipinas, estaban en manos del populismo, existió una proliferación de libros y artículos académicos sobre este tema de investigación y teorización, que hasta ese momento había sido marginal.

Pese al aumento en el número de publicaciones, no existe acuerdo sobre una definición ni sobre el rol del liderazgo en el populismo. El presente artículo reconstruye la forma en la que distintos enfoques consideran el papel del líder. Tras el mapeo de estos debates, este trabajo puntualiza el concepto de liderazgo carismático de Weber para dar sentido a cómo las pasiones, las emociones y los intereses están conectados con el populismo. Adicionalmente, distingue a los populistas de otras formas de liderazgos en las actuales democracias de audiencia, donde las personalidades son más importantes que las plataformas partidistas. El artículo distingue entre populismos de derecha y de izquierda, utiliza ejemplos tanto de América como de Europa, y diferencia el populismo como movimiento y partidos que desafían al poder, el populismo en el poder y los regímenes populistas.

Asimismo, en este texto se estudia al populismo como una gradación basada en los performances y el discurso. También, distingue a los populistas suaves de los radicales. Los primeros, al igual que otros líderes en las democracias de audiencia que anteponen las personalidades a las plataformas, utilizan ocasionalmente discursos y estilos populistas. Por otra parte, los populistas radicales politizan todas las interacciones sociales como la confrontación entre bandos antagónicos y son considerados usando la definición de George MacGregor Burns (1978, p. 37), líderes transformacionales que “elevan el nivel de la conducta humana y la aspiración ética tanto del líder como de los dirigidos, por lo que tiene un efecto transformador en ambos”. Mientras que los populistas suaves aceptan las reglas y normas del juego democrático constitucional, los populistas radicales tienen misiones que no pueden ser limitadas por instituciones, procedimientos o normas que ellos consideran que protegen el poder de las élites. Es por lo que, cuando llegan al poder chocan con el tejido institucional de la democracia constitucional, con los medios de comunicación privados, así como con las instituciones de la sociedad civil, que pretenden regular. Instituciones que funcionen bien, esferas públicas fuertes y movimientos sociales autónomos podrían frenar aquellos proyectos populistas de cambio de régimen. Sin

embargo, cuando el marco institucional de la democracia está en crisis y los ciudadanos no confían en los partidos, el Congreso, los juzgados y los medios de comunicación, los populistas en el poder podrían intentar provocar un cambio de régimen transformando constituciones, normas electorales y promoviendo leyes para supervisar y regular a los medios de comunicación, las universidades, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

### **¿Es el líder central para el populismo?**

Los primeros estudios sobre el populismo estuvieron influenciados por las interpretaciones del fascismo. Hans Gerth (1940, p. 418), por ejemplo, describió el carisma personal de Hitler en los siguientes términos: “no sigue las reglas existentes, sino que crea otras nuevas. Es un revolucionario que no acepta el orden existente, sino que establece un orden propio. Su autoridad no es una autoridad delegada, sino que proviene de sí mismo”. A diferencia de Gerth, Talcott Parsons se interesó más por las condiciones sociales que producen los movimientos carismáticos. Combinó la teoría de la racionalización de Weber con la noción de anomia de Durkheim y argumentó que el cambio social rápido hace que sea particularmente difícil que un gran número de personas tengan rutinas y modos de orientación suficientemente fijos. “El acompañamiento de esto es a su vez la ‘inseguridad’ psicológica generalizada y la ansiedad. Los movimientos carismáticos de diversa índole parecen funcionar en esta situación como mecanismos de ‘reintegración’ que dan a un gran número de personas desorganizadas e inseguras una orientación definida, dándoles ‘sentido’ a sus vidas” (Parsons, 1942a, p. 76). Los movimientos fascistas, argumentaba, involucraban a un gran número de personas comunes “imbuidas con un elevado celo emocional, a menudo fanático, por una causa. Aunque su principal orientación es política, tiene muchas características en común con los grandes movimientos religiosos de la historia” (1942b, p. 138).

Parsons redujo lo sociopsicológico a las reacciones patológicas e irracionales al estrés provocado por el cambio social abrupto. Escribió que “es una generalización bien establecida en las ciencias sociales que ni los individuos ni las sociedades pueden sufrir grandes cambios estructurales sin la probabilidad de producir un elemento considerable de comportamiento ‘irracional’” (Parsons, 1955, p. 127). Las respuestas esperadas al estrés producido por las grandes transformaciones estructurales eran la ansiedad, la agresividad centrada en lo que se consideraba la fuente de tensión, y el deseo de restablecer una fantasía en la que todo estará bien, preferiblemente a como era antes de la situación perturbadora.

Parsons consideraba a los seguidores como masas irracionales, sin forma e inestables. Desarrolló oposiciones binarias como organización-desorganización, racional-irracional y normal-patológico. Gino Germani (1971, 1978) se basó en la teoría parsoniana de la modernización para comparar el fascismo y el nacional-populismo en sociedades que experimentan transiciones abruptas hacia la modernidad. Sostuvo que los procesos rápidos de modernización, como la urbanización y la industrialización, produjeron masas en un estado de anomia que quedaron disponibles para la movilización desde arriba. Sostenía que la base social del peronismo fue la nueva clase obrera, formada por nuevos migrantes que no habían sido socializados en la cultura de la clase obrera, y que por lo tanto podrían ser movilizados desde arriba por un líder carismático. Germani interpretó el nacional-populismo como una fase de la transición a la modernidad que incorporaba a los excluidos y les daba un sentido de participación en movimientos autoritarios heterónomos controlados desde arriba.

A diferencia de las teorías de ruptura que se centran en los procesos de cambio social, los conceptos político-estratégicos centran su atención en la estrategia y la acción (Barr, 2019, p. 45). Kurt Weyland siguió a los teóricos que defendían la relativa autonomía de la política respecto a la economía y la sociedad. Definió el populismo “como una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca o ejerce el poder gubernamental basándose en el apoyo directo, no mediado y no institucionalizado de un gran número de seguidores, en su mayoría no organizados” (2021, p. 14). En un artículo posterior escribió que “el predominio de un líder poderoso es la piedra angular del populismo” (Weyland, 2017, p. 56). El principal objetivo de los líderes populistas es llegar y mantenerse en el poder. De ahí, que sean más pragmáticos que ideológicos.

En tanto que Weyland se centra en la acción estratégica, las definiciones del populismo como estilo político hacen hincapié en sus dimensiones dramáticas. El populismo, sostiene, es un estilo de hacer política basado en actuaciones que “hacen alarde de lo bajo” (Ostiguy, 2017). Si las élites se apropian de lo alto considerado como buenos modales —refinados, gustos y estilos sofisticados, discursos tecnocráticos y racionales— los populistas utilizan palabras y actuaciones que chocan a las élites por ser vulgares, desagradables, y las que creen usan los de abajo. Moffit (2016, p. 51-52) sostiene que los líderes “deberían ser nuestro principal foco de atención al estudiar el fenómeno, dado que son las figuras que, en última instancia, ‘hacen’ populismo”.

El enfoque ideacional no considera que el papel del líder sea un atributo definitorio clave del populismo. Mudde (2004, p. 543) lo definió como: “una ideología que considera que la sociedad está separada en última instancia en dos grupos homogéneos y antagónicos, ‘el pueblo puro’ frente a ‘la élite corrupta’, y que defiende que la política debe ser una expresión de la voluntad générale (voluntad general) del pueblo”. Mudde y Rovira-Kaltwasser (2012, p. 8-9) escribieron que “el populismo es en esencia una forma de política moral, ya que la distinción entre ‘la élite’ y ‘el pueblo’ es ante todo moral (puro frente a corrupto), no situacional (posición de poder), sociocultural (etnia, religión), o socioeconómico (clase)”. Si el populismo es un conjunto de ideas sobre la política abarca los partidos políticos y a los movimientos sociales tales como los Indignados en España que no tenían líderes.

Ernesto Laclau (2005) ve al populismo como una gradación. En lugar de analizar el contenido de su ideología, sus políticas públicas o su base de clase, se centra en su lógica formal. Sostiene que el populismo es una lógica de articulación que pretende romper los sistemas institucionales existentes, construye enemigos y reduce los conflictos políticos y sociales a la confrontación entre dos campos antagónicos. El populismo crea fuertes identidades del pueblo construyéndolo como antagonista de una serie de enemigos. El líder populista, según Laclau: engloba “una multiplicidad de significados concretos y muy diferentes, no necesariamente coherentes entre sí desde el punto de vista de la lógica teórica, sino derivados de juegos de oposiciones, histórica y contextualmente situados” (Ostiguy y Moffit, 2021, p. 55).

Dado que los debates conceptuales sobre el papel del líder en el populismo podrían no estar resueltos, es más fructífero centrarse en él como una práctica distinta, como algo que se hace, especialmente cuando los líderes llegan al poder e intentan crear regímenes. A continuación, se ofrece una definición del populismo como conjunto de prácticas.

## **Creando enemigos**

Los populistas no se enfrentan a rivales políticos con los que se puede estar en desacuerdo, se enfrentan a enemigos existenciales. A diferencia de los fascistas que eliminan físicamente a sus enemigos, los populistas no los matan. Cuando buscan el poder, su antagonista es, a grandes rasgos, el establishment (Urbinati, 2019). Una vez en el poder, sus enemigos se convierten en las élites políticas, económicas y culturales que supuestamente tienen el poder real.

Los populistas difieren en cuanto a quiénes construyen como sus enemigos (de la Torre, 2019, p. 9-12). Los populistas de derecha suelen enfrentarse a dos tipos de enemigos: las élites cosmopolitas, arriba, y los dependientes de color, abajo. Argumentos racistas se utilizan para presentar a poblaciones enteras no solo como inferiores, sino como inherentemente diferentes e inasimilables a la cultura dominante. Si la derecha politizó los temores al peligro de contaminación de la cultura, la religión y la raza, la izquierda se centra en los resentimientos producidos por las exclusiones socioeconómicas y políticas, y por las desigualdades sistémicas. Politizan la rabia, la indignación y la envidia para presentar a las élites como servidores del imperialismo y del FMI en el Sur Global, o de la Troika formada por el Banco Central Europeo, la Comisión de la UE y el FMI en Europa.

## **La dinámica del populismo pars pro parte**

Los populistas no pretenden devolver el poder a toda la población. Tampoco apelan a la voluntad general de Rousseau. Pretenden dar poder solo a una parte de la población, a los excluidos que según el líder representan al pueblo justo y auténtico. La lógica del populismo excluye a los que no encajan en lo que el líder considera parte del pueblo.

## **Liderazgo populista**

Takis Papas (2019, p. 106) escribe que “el liderazgo extraordinario emerge, así como el predictor más importante para el desempeño exitoso general del populismo”. Del mismo modo, Urbinati (2019) sostiene que para que el populismo tenga éxito necesita de un líder, de lo contrario permanece al margen del sistema político. Un líder se construye como la personificación auténtica y veraz de quienes los líderes populistas consideran como el pueblo. La inclusión populista es con la condición de aceptar la guía del líder sabio.

Encarnar al pueblo significa que el líder hace gala de su ordinariedad actuando y hablando como la gente corriente. Al mismo tiempo, los líderes desempeñan su extraordinariedad por sus atributos físicos o mentales, sus éxitos en ámbitos no políticos y por su supuesta dedicación a trabajar por la rendición de su pueblo. Los líderes populistas están en el campo democrático en la medida en que el voto es su fuente de legitimidad y las elecciones pueden perderse. Sin embargo, simultáneamente, los líderes populistas que se construyen y se ven a sí mismos como redentores, consideran que llevan a cabo proyectos de transformación irreversible que no pueden ser limitados por las normas y procedimientos constitucionales. Si pierden el voto popular, alegan fraude porque el pueblo solo puede votar a sus avatares y no a sus enemigos.

## **Diferenciar los populismos**

No todos los populismos son iguales. Los populistas de derecha como Donald Trump o Jair Bolsonaro son nostálgicos, retrógrados, y sus proyectos apuntan a fortalecer la ley y el orden recortando derechos. En cambio, Hugo Chávez prometió mejorar la calidad de la participación democrática, e incluso creó el Socialismo del Siglo XXI como alternativa al neoliberalismo y al comunismo.

Hay que distinguir entre los populistas suaves y los radicales. Los primeros utilizan ocasionalmente discursos populistas. Lula da Silva, que no es un populista, por ejemplo, cuando estaba en conflicto con la oposición utilizaba estratégicamente un lenguaje populista del pueblo contra la oligarquía (Panizza, 2013). Los populistas ligeros son casi indistinguibles de otros políticos en las democracias de audiencia contemporáneas que apelan a la confianza en sus personas y utilizan los medios de comunicación para apelar directamente a los electores. Politizan los fallos de la democracia manteniéndose dentro del parámetro de las normas y procedimientos constitucionales existentes. Los populistas radicales, como Hugo Chávez, Rafael Correa o Donald Trump, pretenden romper las instituciones existentes polarizando la sociedad y el sistema político en dos bandos de enemigos y construyendo un líder como símbolo de todas las demandas de cambio y renovación. Cuando buscan el poder, los populistas radicales apelan a grupos que las élites desprecian o ignoran. Utilizan los mecanismos institucionales y la movilización de las masas para tratar de provocar el cambio utilizando palabras y actuaciones para conmocionar y perturbar los límites de lo permisible y enfrentarse a las convenciones. Una vez en el cargo, consideran que las normas, los procedimientos y las instituciones existentes limitan la voluntad del pueblo, que ellos dicen encarnar.

Los populistas que intentan llegar al poder, los populistas en el gobierno, y los regímenes populistas no son lo mismo (de la Torre, 2019). Cuando desafían el poder, los populistas politizan temas que otros políticos ignoran ver o no quieren abordar. Una vez en el cargo, siguen hojas de ruta similares para intentar concentrar el poder en la presidencia, cambiar las reglas electorales, crear nuevas constituciones, entrar en guerras con los medios de comunicación privados y pretender regular la sociedad civil. El éxito de los populistas a la hora de renovar las instituciones y los fundamentos normativos de la democracia depende del contexto en el que surjan. Las instituciones y organizaciones fuertes de la sociedad civil, y las corporaciones mediáticas sólidas en las que los profesionales tienen autonomía para ejercer el periodismo de investigación suelen limitar a los populistas. Cuando las instituciones y las normas están en crisis porque la democracia no da resultados, la desigualdad y la corrupción prosperan, los populistas en el poder cambian las constituciones, concentran el poder en la presidencia, controlan la esfera pública y las organizaciones de la sociedad civil. Los regímenes populistas combinan un compromiso democrático con las elecciones como única herramienta legítima para elegir y destituir a los políticos con una visión antidemocrática de los rivales políticos como enemigos, y del líder como la encarnación del pueblo por encima de las instituciones y las leyes.

### **Liderazgo carismático populista**

El carisma se ha utilizado para analizar el liderazgo populista, pero, como pocas excepciones (Burbano de Lara, 2019; de la Torre, 2021; Garrido, 2017; Pappas, 2019; Zúquete, 2007, 2008), las afinidades entre el carisma y el populismo rara vez se teorizan. El carisma es una relación social y no una posesión de un individuo, y “quién cuenta como carismático depende de la audiencia” (Grint, 2013, p. 198). Al estudiar el carisma, los retos consisten en no reducir a los seguidores a masas irracionales, ni el carisma a un atributo de un individuo. A continuación, se reconstruye la noción de carisma de Weber para analizar el liderazgo populista como una relación social. El vínculo social carismático suele abarcar la mayoría de las siguientes dimensiones.

## **La misión redentora del líder**

A diferencia de los líderes burocráticos racionales cuya legitimidad reside en su cargo, “el portador de carisma goza de lealtad y autoridad en virtud de una misión que se cree encarnada en él” (Weber, 1978, p. 1117). Los líderes carismáticos se convierten en arquetipos morales, figuras ejemplares que deben ser seguidas (Zúquete, 2007). El líder debe demostrar su carisma “a los ojos de sus adherentes” (Weber, 1978, p. 1112). Haber realizado un acto heroico suele demostrar su carisma. El fallido intento de golpe de Estado de Hugo Chávez en 1992 contra el presidente Carlos Andrés Pérez lo transformó en el símbolo de la lucha contra el corrupto establishment político neoliberal. Su boina roja militar se convirtió en un icono de rebeldía contra un sistema bipartidista fracasado, y muchos venezolanos empezaron a llevarla con orgullo.

A falta de una actuación heroica, los líderes y su círculo cercano de seguidores intentan mitificar sus logros y sus historias vitales. Pedro Zúquete (2007, p. 106) escribe que el círculo íntimo de Jean-Marie Le Pen trabajó como apóstoles para santificar su imagen. A los ojos de los militantes del Frente Nacional, Jean-Marie Le Pen aparecía “como un auténtico líder. La historia de su vida, su papel como fundador del partido y toda la campaña de odio percibida contra él refuerzan de forma espectacular sus credenciales de liderazgo [...] ofrecen un poderoso ejemplo a seguir y emular”.

Los líderes carismáticos populistas afirman proceder de orígenes humildes y ser como la gente corriente. Gracias a su esfuerzo, su inteligencia superior y su interés por servir a sus naciones y a sus pueblos transformaron su ordinariéz en extraordinariedad. Eva Perón era una niña ilegítima nacida en la provincia de Buenos Aires. Como muchos de sus contemporáneos, emigró a la ciudad y se convirtió en actriz de radio y cine antes de casarse con el General Juan Perón. Cuando fue primera dama (1946-1952), lució caros vestidos de diseñador y joyas mientras dedicaba su vida a servir a los pobres creando una fundación benéfica, abogando por el derecho al voto de las mujeres y pronunciando discursos incendiarios contra la oligarquía. Evita se transformó en la Mater Dolorosa de los descamisados, los trabajadores y los pobres, en una mujer extraordinaria e incluso en una santa.

Realizar a menudo actos comunes como compartir la comida con los pobres demuestra la singularidad de los políticos populistas. A diferencia de otros políticos de clase media de Filipinas que veían a los pobres como repugnantes y portadores de enfermedades, Joseph Estrada compartía comida con ellos. Su ordinariéz demostró su extraordinariedad (Garrido, 2017).

## **Carisma y mitos**

Los líderes carismáticos invocan y están vinculados a mitos. Algunos son de inspiración religiosa, otros seculares. La persona de Hugo Chávez simbolizó los mitos de Bolívar, el libertador de Venezuela y América Latina, y de Jesucristo, el Salvador. Su movimiento político, la nueva Constitución y Venezuela fueron rebautizados como “bolivarianos”. Sus seguidores le veían como el portador de los proyectos inacabados de Bolívar de liberación nacional y continental. Chávez comparó su liderazgo con el de Jesucristo y se refirió a este como “mi comandante en jefe” (Lindhom y Zúquete, 2010, p. 33). En 1999 afirmó que “el verdadero amor por los demás seres humanos se mide si se puede morir por los demás; y aquí estamos dispuestos a morir por los demás” (Torres, 2009, p. 230). Sus palabras proféticas de seguir el ejemplo de Jesús de dar su vida para liberar a su pueblo se manifestaron dramáticamente cuando Chávez comparó su agonía por el cáncer con la pasión de Cristo. Durante un servicio religioso transmitido por televisión durante la Semana Santa de 2012, rezó en voz alta:

Dame la vida [...] Cristo dame tu corona de espinas. Dámela que yo sangro. Dame tu cruz... Dame la vida porque todavía tengo que hacer cosas por este pueblo y por la patria. No me lleves. Dame tu cruz, tus espinas, tu sangre. Las llevaré, pero dame la vida. Cristo mi Señor. Amén. (de la Torre, 2019, p. 14)

Sus seguidores erigieron a Chávez en una figura de santo con poderes para sanar. En 1999, una anciana le agarró por el brazo para rogarle “Chávez ayúdame mi hijo tiene parálisis”. Un joven que lloraba lo detuvo en la puerta de la catedral de Caracas y le dijo: “Chávez ayúdame, tengo dos hijos que se están muriendo de hambre y no quiero convertirme en un delincuente, sálvame de este infierno” (Torres, 2009, p. 229). Tras su muerte, su sucesor, Nicolás Maduro, intentó consagrar a Chávez como santo laico. Chávez fue enterrado en un santuario recién construido, un panteón que “simboliza el renacimiento de la patria y la inconmensurable vida del Comandante Eterno”. Su féretro lleva la inscripción “Comandante Supremo de la Revolución Bolivariana”. Sobre su sarcófago, en el centro, hay un retrato de Bolívar el padre con imágenes de Chávez su hijo en sus lados derecho e izquierdo (González Trejo, 2017, p. 139-141).

Donald Trump triunfó en dos arenas míticas y casi religiosas del capitalismo estadounidense: el mundo de los negocios y el entretenimiento de masa. Desde el inicio de su campaña presidencial de 2016, se refirió a su propia extraordinariedad. “Necesitamos un líder verdaderamente grande ahora. Necesitamos un líder que haya escrito *The Art of the Deal* [...] Necesitamos a alguien que pueda tomar la marca de Estados Unidos y hacerla grande de nuevo”. El multimillonario Donald Trump hizo alarde de su riqueza; su nombre se convirtió en una marca de rascacielos, hoteles, campos de golf, casinos, filetes y otros productos de lujo; era dueño de la franquicia de Miss Universo; y con el programa de televisión *The Apprentice*, que presentó durante catorce temporadas, se convirtió en una celebridad mediática. Los asistentes a sus mítines decían a la etnógrafa Arlie Hochschild (2016, p. 226) que estaban asombrados de “estar en presencia de un hombre como él”.

### **Reuniones masivas y el carisma de la retórica**

Weber (1978, p. 1130) escribió que los discursos de campaña priorizan la retórica sobre el contenido y son “puramente emocionales”. La retórica “tiene el mismo sentido que los desfiles: imbuir a las masas de la noción del poder del partido y de la confianza en la victoria y, sobre todo, convencerlas de las virtudes carismáticas del líder”. Weber también diferenció entre los discursos científicos y los políticos, “la empresa del profeta está más cerca de la del líder popular (demagogos) o del publicista político que de la del profesor” (1978, p. 445).

Las reuniones de masas son los escenarios en los que el líder es reconocido y aclamado por los seguidores. En ellas se produce el reconocimiento a la autoridad “que es decisivo para la validez del carisma” (Weber, 1978, p. 242). Con la repetición de cantos, lemas y pancartas, las reuniones de masas pretenden crear identidades políticas o, al menos, diferenciar al grupo interno del externo. En estas reuniones la gente valida la autoridad del líder y crea vínculos horizontales de pertenencia al campo populista frente a una serie de enemigos. Por ejemplo, en los años 40 el líder colombiano Jorge Gaitán cerraba todos sus mítines gritando pueblo, y la multitud respondía “contra la oligarquía” (Braun, 1985, p. 103).

A pesar de los innovadores usos de la televisión para crear espectáculos mediáticos y de las redes sociales como Twitter, las campañas de Trump de 2016 y 2020 hicieron un amplio uso de los mítines masivos. Afirmó ser “el único hombre sin guitarra que puede llenar un estadio” (Wolf, 2021, p. 201). Sus mítines se asemejaban a eventos deportivos en

los que la gente se divertía esperando afuera a que empiece el evento, con un espectáculo unipersonal. Trump bailaba, hacía chistes, insultaba a los rivales y utilizaba la violencia para marcar las fronteras entre los suyos y los otros y para despertar pasiones de rabia. A menudo decía: “¿No es esto más divertido que un aburrido mitin normal?”.

El amor es vínculo entre el líder y los seguidores. Jean-Marie Le Pen se presentaba como el “patriota del amor”, y el Frente Nacional como una comunidad de amor. Donald Trump amaba a “los pobremente educados” entendidos como aquellos que trabajaban con sus manos y producen cosas tangibles (Berezin, 2017). Hugo Chávez siempre hablaba de lo mucho que amaba a su pueblo. En la campaña de 2009 para cambiar la Constitución con un referéndum que permitiera su reelección, se dieron las siguientes razones para votar por las propuestas de Chávez: “porque Chávez nos ama, y tenemos que corresponder a su amor; porque Chávez nos quiere y no nos hará daño; porque Chávez y nosotros somos uno” (Torres, 2009, p. 231).

La trilogía victimismo, resentimiento y redención caracterizan las narrativas populistas (Pappas, 2019, p. 114). El pueblo de Chávez, por ejemplo, fue víctima de los partidos políticos neoliberales que dieron prioridad a los dictados del FMI sobre el bienestar de sus ciudadanos. Politizó el resentimiento a la oligarquía, al imperio, a los políticos tradicionales y a los medios de comunicación burgueses. Mientras que las élites políticas neoliberales y sus compinches se convirtieron en los símbolos de la opresión, él se transformó en el redentor del pueblo.

### **El cuerpo del líder**

Weber (1978, p. 1112) escribió que los líderes carismáticos son “portadores de dones específicos del cuerpo y la mente que se consideraban ‘sobrenaturales’ (en el sentido de que no todo el mundo podía acceder a ellos)”. Los líderes reivindican su superioridad por sus poderes naturalmente dotados, por sus ideas revolucionarias o por su capacidad para convertirse en el centro del orden social. Parece ser que Hugo Chávez nunca durmió durante su largo mandato presidencial. Llamaba a asesores y ministros a cualquier hora de la noche, empezaba sus días muy temprano y terminaba tarde en la noche afirmando que siempre estaba trabajando para liderar al pueblo. Creó una nueva ideología política, el Socialismo del Siglo XXI, y pretendió explotarla a América Latina y al mundo entero. El cuerpo del líder es omnipresente. El sociólogo Juan José Sabreli (2008) explicó que durante siete años Eva Perón estuvo en todas partes. Su rostro estaba en millones de vallas publicitarias en las calles, la radio estatal emitía sus discursos a diario y tenía un papel destacado en los noticieros semanales que se proyectaban en todos los cines argentinos. Del mismo modo, Hugo Chávez y Rafael Correa en Ecuador pusieron sus imágenes y lemas en lugares visibles en las carreteras y ciudades. Utilizaron los mensajes obligatorios de televisión y radio para difundir constantemente sus mensajes y hacer ver sus cuerpos en los periódicos, la televisión y las redes sociales, ya que estaban constantemente en Twitter y Facebook. Tenían programas semanales de televisión y radio en los que Chávez hablaba unas seis horas y Correa alrededor de dos. Del mismo modo, la imagen de Donald Trump estaba en todas partes. Los periodistas y analistas discutían y analizaban constantemente su último tuit. La necesidad obsesiva de la televisión por la política como entretenimiento se unió a la necesidad compulsiva del populista de convertirse en un elemento permanente de la vida cotidiana de los ciudadanos.

El cuerpo del líder es un lugar de confrontación antagónica. Las sociedades latinoamericanas que sobrevaloraron los tonos de piel blanca se polarizaron por las discusiones sobre el color de la piel y los rasgos no blancos de algunos líderes populistas. A los venezolanos blancos y de la élite les repelía el cuerpo de Chávez, y especialmente la visibilidad de sus seguidores pobres y no blancos. Llamaron a Chávez mono y se

burlaron de la mala salud dental de sus seguidores. La chompa y el peinado de Evo Morales fueron discutidos en los medios de comunicación bolivarianos como no aptos para un jefe de Estado. Del mismo modo, la clase media filipina se centró en la persona de Joseph Estrada como objeto de toda una clase de “chistes de Erap” que tenían que ver con su supuesta poca inteligencia, sus infidelidades y su poca articulación (Garrido, 2017, p. 655). Como en un juego de espejos, los seguidores veían con buenos ojos lo que las élites consideraban afrentas y denigraciones para la sociedad decente. El comentario de Hillary Clinton de que los partidarios de Trump eran una “canasta de deplorables” resultó contraproducente y envalentonó la base de apoyo del millonario.

El líder ofrece su cuerpo para ser tocado por sus seguidores. Estrada, Trump, Chávez, Correa y Morales recorrieron constantemente sus naciones y conocieron, hablaron y se dejaron tocar por la gente común. Los populistas como Trump y Berlusconi alardeaban de sus hipermasculinidades. Reclamaban superioridad por sus éxitos en el mundo de los negocios y en la “conquista” de las mujeres. Joseph Estrada utilizó sus papeles cinematográficos como un personaje parecido a Robin Hood para reivindicarse como el benefactor de los pobres. Fernando Collor utilizó su éxito en el mundo del deporte. Juan Perón, Jean-Marie Le Pen y Hugo Chávez se presentaron como brillantes militares que sacrificaron sus carreras por sus naciones.

La imagen que comparten la mayoría de los líderes populistas en su pretensión de ser los padres de sus patrias. Getulio Vargas decía ser “el padre de los pobres”, en tanto que Lázaro Cárdenas era “tata Lázaro”. Durante sus campañas, Trump representó la imagen de un buen padre y se rodeó de sus hijos. Una vez en el cargo, nombró a su hija y a su yerno asesores políticos con acceso casi irrestricto a la Casa Blanca. Este patriarca millonario prometió reunir bajo su sabia tutela a todos aquellos que aceptaran su guía sin crítica alguna. La metáfora del padre “convierte a los ciudadanos en hijos permanentes. Torna a un político en alguien que comprende los intereses de los ciudadanos —incluso cuando estos no lo hacen— y que puede castigar a los hijos díscolos que no reconocen su sabiduría” (Kampwirth, 2010, p. 12). El trabajo de un padre nunca termina, y los populistas, desde Chávez y Morales hasta Trump intentaron mantenerse en el poder.

Las líderes populistas, a diferencia de los hombres, deben “lidiar con su propio género de maneras que ningún otro político masculino tiene que hacer” (Casullo, 2019, p. 65). Si elige la imagen de “madre y esposa, puede ser considerada demasiado blanda; si trata de aprovechar su buena apariencia, puede ser considerada poco seria o frívola; finalmente, si elige no utilizar un atractivo de género, va a ser considerada fría, inabordable y estridente” (p. 66). Sarah Palin y Cristina Kirchner combinaron las imágenes de la mujer pensante y la política fuerte con la feminidad glamurosa.

### **Identidades populistas**

El carisma, según Weber (1978, p. 1116), revoluciona a las personas desde dentro. Las identidades populistas generadas por los movimientos carismáticos pueden transformar las actitudes y visiones del mundo de los seguidores, o al menos del círculo íntimo de partidarios cercanos que Eatwell (2002) denomina carisma de camarilla. Ser peronista, chavista, militante del Frente Nacional o trumpista significa tener una visión de la política y la sociedad en la que todos los conflictos se dramatizan como enfrentamientos antagónicos entre dos bandos. Las identidades peronista y chavista perduraron en el tiempo porque estos movimientos institucionalizaron el carisma en partidos y organizaciones de la sociedad civil. La longevidad de los partidos populistas se explica por la organización e institucionalización (Heinisch y Mazzoleni, 2016).

Las organizaciones populistas fomentan las identidades, el sentido de comunidad y, en ocasiones, dan un propósito e incluso una misión a sus seguidores. Jean-Marie Le Pen sostenía que los militantes del Frente Nacional eran los “verdaderos libertadores de Francia” cuya misión es iluminar y unir a los que están en la oscuridad (Zúquete, 2007, p. 43). Desde su fundación, los militantes del Frente Nacional se consideran “los únicos que no han abandonado al pueblo, solo ellos han permanecido fieles a la mística nacional” (Lindholm y Zúquete, 2010, p. 75). El Frente y más tarde la Agrupación Nacional organizaron rituales para construir una comunidad militante de fervorosos. Entre ellos se encuentra el homenaje anual a Juana de Arco, la celebración de los colores de Francia, las escuelas de verano y las concentraciones y fiestas multitudinarias. Estos rituales refuerzan el sentimiento de pertenencia. Para sus militantes, el Frente es una comunidad de patriotas asediada por los enemigos de la patria. Desempeñan un papel clave en la movilización del voto y en la difusión de la ideología del partido. Su deber no es solo convencer, sino convertir. Jean-Marie Le Pen afirmaba que el militante “tenía que reclutar a otros que a su vez reclutan a otros para hacer una bola de nieve que acabe siendo mayoritaria” (Zúquete, 2007, p. 104).

Chávez utilizó símbolos nacionalistas y religiosos para presentar al pueblo de Venezuela como una comunidad de patriotas con la misión de liberar la patria. “Seamos como Cristo, seamos como Bolívar, despojémonos de todo, de cualquier ambición personal, y demos todo por esta revolución, por este pueblo, por este amor, por esta esperanza” (citado en Zúquete, 2008, p. 106). Lucía Michelutti (2017, p. 241) acuñó el término mini-Chávez para describir cómo los líderes locales de las organizaciones chavistas “replicaban y hacían rutina el carisma de Chávez interpelando su repertorio de parentesco divino (compuesto por palabras y programas de gobierno) a nivel local”. Los mini-Chávez estaban al frente de una sociedad civil bolivariana cuyos miembros se veían a sí mismos como sus hijos e hijas, una comunidad moral con el deber de apoyar la revolución y perpetuar su legado. “En su última aparición pública, el 8 de diciembre de 2012, Chávez dijo a la multitud: ‘Todos somos Chávez’” (Michelutti, 2017, p. 244).

### **Liderazgo en las democracias de audiencia**

El populismo surgió en Europa y Estados Unidos en el siglo XIX, pero los populistas llegaron al poder por primera vez en América Latina en los años 30 y 40. Crearon partidos personalistas e incluso cuando los líderes intentaron crear ideologías como el “justicialismo” de Perón, los caprichos del líder tuvieron prioridad sobre los proyectos o propuestas concretas.

Hasta los años 70, en la mayor parte de Occidente predominaban los partidos ideológicos de masas. Tenían “una base de masas que contribuye al funcionamiento del partido tanto financieramente como con su militancia política; una burocracia amplia y permanente; una estructura organizativa muy jerarquizada y centralizada; una presencia territorial capilar [...] y una orientación ideológica explícita y persistente” (Gerbaudo, 2019, p. 31). Bernard Manin sostuvo que la naturaleza de la representación cambió cuando los partidos de masas entraron en crisis. Acuñó el término democracia de audiencia para dar sentido a estos cambios. Bajo la democracia de audiencia hay una personalización de la representación, ya que el líder utiliza la televisión para buscar vínculos directos con los electores, las personalidades tienen prioridad sobre las plataformas y “los expertos en medios de comunicación ocupan el lugar de los activistas y burócratas del partido” (Manin, 1997, p. 220). Las metáforas del escenario y la audiencia explican mejor este nuevo tipo de representación democrática.

Han surgido dos tipos de partidos de la audiencia. El primero es el partido televisivo neoliberal que se asemeja a una empresa de marketing. Los burócratas a tiempo completo y los militantes de los partidos han sido sustituidos por expertos en marketing mediático y comunicación que apelan a los votantes como consumidores despolitizados. Las cualidades telegénicas de un líder tienen prioridad sobre las plataformas o las ideológicas. Un ejemplo de los partidos televisivos neoliberales es Silvio Berlusconi, el magnate de los medios de comunicación que dominó la política italiana como primer ministro en 1994, 2001-2006 y 2008-2011.

Como reacción a estas transformaciones, los ciudadanos exigieron una mayor participación directa sin mediaciones. Partidos digitales como el Movimiento Cinco Estrellas y Podemos adoptaron la lógica de plataforma de las redes sociales para buscar la participación directa de los ciudadanos. A pesar de sus promesas de utilizar la tecnología para aumentar la participación, los partidos digitales recurren a la democracia plebiscitaria, ya que los miembros ratifican la decisión de la dirección. En ausencia de las mediaciones de burócratas y militantes, el líder se convierte en la encarnación del partido.

En la democracia de audiencia, la mayoría de los políticos, incluidos los populistas ligeros, personalizan la política y utilizan ocasionalmente discursos populistas. A diferencia de estos, los populistas radicales hacen populismo en un grado diferente, ya que actúan como si tuvieran la misión de redimir a su pueblo. Como sus objetivos son colosales, no se sienten limitados por las instituciones y las normas. Correa, Chávez o Trump, tienen un sentido de urgencia para transformar el orden existente y crear uno nuevo que libere al pueblo. El liderazgo populista se basa en la personificación y la identificación, donde el líder es la única voz y la proyección de los ideales de los seguidores. No obstante, su liderazgo debe ser validado y reconocido en elecciones que, en teoría, podrían perderse.

Las instituciones suelen domesticar a los aspirantes a populistas radicales. Los líderes de Podemos, por ejemplo, renunciaron a sus propuestas más ambiciosas, inspiradas en las experiencias populistas de la izquierda latinoamericana, de convocar una Asamblea Constituyente para “refundar” todas las instituciones políticas. Organizaciones supranacionales como la Unión Europea frenaron las propuestas económicas de largo alcance de Syriza. Por el contrario, cuando todas las instituciones políticas estaban en crisis, como en Venezuela y Ecuador, Chávez y Correa se enfrentaron y fabricaron constantemente enemigos, promulgaron nuevas constituciones para concentrar el poder en sus manos, utilizaron las elecciones para marginar a las élites tradicionales y pusieron a sus compinches en el sistema de justicia y en las instituciones de rendición de cuentas.

## **Conclusiones**

Utilizando a los teóricos clásicos y contemporáneos, este artículo reconstruye el papel del líder en diferentes enfoques conceptuales del populismo. Coincide con los enfoques que consideran que un líder fuerte y/o carismático ayuda a mover a los populistas de los márgenes al centro de la política y a llegar al poder. El artículo sigue a Weber para analizar el liderazgo populista como un proceso social. Los líderes populistas tienen misiones, están vinculados a mitos nacionales religiosos o seculares y utilizan las reuniones de masas y los medios de comunicación para construir identidades, polarizando a la sociedad en amigos y enemigos. El cuerpo del líder se convierte en objeto de confrontación o de identificación. Los populistas imaginan al pueblo como un cuerpo homogéneo, pero a diferencia de los fascistas que suprimen las elecciones, la legitimidad populista radica en ganarlas en eventos presentados como batallas gigantescas entre las fuerzas de la opresión y la redención. En el populismo, las elecciones buscan renovar los vínculos emocionales, racionales y místicos entre el líder y los ciudadanos.

Los seguidores y los opositores dan diferentes significados a un líder. Por ejemplo, Trump para la gente de Fox News, es

un héroe con el ingenio empresarial para resolver problemas y los cojones para atravesar la forma habitual de hablar de los políticos y “decir las cosas como son”; para la multitud online de Make America Great Again, es un troll de primera que tiene una habilidad inigualable para agitar y atormentar a los liberales; para los militantes del alt-right es un nacionalista blanco; mientras que en cuanto a sus oponentes, para los espectadores de la MSNBC, es posiblemente la mayor amenaza a la que se ha enfrentado el proyecto republicano estadounidense, y para la izquierda online, es un símbolo de la decadencia de Estados Unidos y un profascista. (Ostiguy y Moffit, 2021, p. 65)

Este artículo ilustra que el liderazgo es una relación social y que todos los líderes, pero especialmente los que anteponen su personalidad a las plataformas y los partidos, deben ser reconocidos como tales. Escribiendo sobre el carisma, Weber (1978, p. 1114) anotaba: “la persona puede perder su carisma, puede sentirse ‘abandonado por su Dios’ como Jesús en la cruz, puede parecer a sus seguidores que ‘sus poderes le han abandonado’”. Para no sentirse repentinamente abandonado por sus electores, los líderes miden constantemente su popularidad con encuestas de opinión y entrevistas a grupos focales. Saben que su aprobación es volátil y prueban y realizan constantemente sus liderazgos para ser aceptados por sus electores. Las fluctuaciones de su popularidad y el hecho de que los electores no son observadores pasivos que delegan el poder después de una elección, aumenta la incertidumbre y refuerza los intentos de los líderes de ser percibidos como figuras excepcionales, e incluso de intentar fabricar su carisma. Sin embargo, no todos los líderes lo consiguen, y los electores no siempre reconocen su liderazgo y menos aún su carisma.

Este trabajo muestra que no todos los líderes fuertes son carismáticos. MacGregor Burns (1978, p. 37) diferenció los líderes fuertes que imponen autoridad y obediencia de los líderes transformadores que, al igual que los líderes carismáticos, tienen un efecto transformador en el líder y en los dirigidos. No todos los líderes carismáticos son populistas. José Figueres, por ejemplo, que fue presidente de Costa Rica en tres ocasiones (1948-1949, 1953-1958, 1970-1974) creó instituciones autónomas, y no construyó un partido personalista (Roniger, p. 2019). Barack Obama, aunque carismático, no puso su figura por encima de los procedimientos constitucionales, las normas, ni transformó a los rivales en enemigos.

La noción de carisma no es el anatema de la organización, y solo los populistas que construyeron organizaciones perduraron en el tiempo y se adaptaron a la sucesión de líderes. El Partido Peronista y el Frente Nacional que se convirtió en la Agrupación Nacional, cambiaron con éxito de líderes. Cuando los populistas no construyeron organizaciones en la sociedad civil ni partidos políticos, su movimiento desapareció cuando el líder falleció. El velasquismo dejó de existir tras la muerte de su caudillo José María Velasco Ibarra, que fue presidente del Ecuador cinco veces (1934-1935, 1944-1946, 1952-1956, 1960-1961, 1968-1972).

En estas líneas también se ilustra que no todos los populistas son iguales. Los de derechas y los de izquierdas difieren en cómo construyen el pueblo y sus enemigos con categorías étnicas o de clase y en si prometen más democracia o un retorno a un pasado imaginario de ley y orden. Los populistas ligeros suelen revitalizar la democracia planteando cuestiones que otros políticos ignoran, o politizando a los ciudadanos

apáticos o desvinculados mientras aceptan las normas y procedimientos constitucionales existentes. Los populistas radicales, como Hugo Chávez, Juan Perón, Donald Trump o Rafael Correa, practican el populismo para deslegitimar las instituciones, las normas y los procedimientos democráticos existentes con el objetivo de construir un tipo de sistema político diferente. Las instituciones, las instituciones supranacionales y las culturas políticas podrían domesticar a los aspirantes a populistas radicales, como ilustran los ejemplos de Pablo Iglesias de Podemos y Alexis Tsipras de Syriza, que acabaron formando parte del establishment. Aunque Trump atacó la legitimidad de las instituciones democráticas, no pudo destruirlas. Cuando las instituciones son débiles, prevalece la polarización y los líderes pueden demostrar su carisma en el cargo resolviendo crisis agudas, y actúan como populistas robustos fabricando enemigos constantemente, polarizando la sociedad y afirmando que solo ellos pueden redimir a sus naciones. En consecuencia, deslegitiman las normas y los procedimientos constitucionales, transforman la política de enfrentamientos entre dos bandos antagónicos, politizan toda la interacción social y construyen un líder redentor. Sus rivales responden polarizando la sociedad en la lucha entre dos bandos antagónicos, y en nombre de la democracia suelen intentar destituir a los populistas incluso utilizando golpes militares como en Venezuela 2002, Tailandia 2006 y 2014, Turquía en 2016, o Bolivia 2019 (de la Torre y Srisa-Nga, 2021, p. 120-127).

Mientras las elecciones determinen quién llega al poder legítimamente, los regímenes híbridos populistas se mantienen en el campo democrático. Sin embargo, bajo estos regímenes el poder se concentra en la presidencia, las instituciones de rendición de cuentas horizontal y social se debilitan, los rivales democráticos se convierten en enemigos y la convivencia democrática se sustituye por luchas entre ciudadanos excesivamente politizados y polarizados. Los regímenes híbridos populistas podrían evolucionar hacia la dictadura o podría restablecerse la democracia, pero el legado histórico de los populistas en el poder y como regímenes ha sido la polarización y erosiones democráticas.

## Referencias bibliográficas

- Barr, R. (2019). Populism as a Political Strategy. En C. de la Torre (Ed.), *The Routledge International Handbook of Global Populism* (pp. 44-57). New York: Routledge.
- Berezin, M. (2017). On the construction sites of history: Where did Donald Trump come from??. *American Journal of Cultural Sociology* 5 (3), 322-337.
- Bickerton, C., y Invernizzi Accetti, C. (2017). Populism and Technocracy. En C. Rovira Kaltwasser (Ed.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 326-342). Oxford: Oxford University Press.
- Bonikowski, B. (2016). Three Lessons of Contemporary Populism in Europe and the United States. *The Brown Journal of World Affairs* XXIII (1), 9-25.
- Braun, H. (1985). *The Routledge International Handbook of Global Populism*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Burbano de Lara, F. (2019). Populist waves in Latin America: continuities, waves, and ruptures. En C. de la Torre (Ed.), *The Routledge International Handbook of Global Populism* (pp. 435-451). New York: Routledge.
- Diehl, P. (2017). The Body in Populism. En H. Reinhard (Ed.), *Political Populism a Handbook* (pp. 361-373). Munich: Nomos.
- Eatwell, R. (2002). Charisma? The Cases of Jean Marie Le Pen and Vladimir Zhirivnovsky. *Totalitarian Movements and Political Religion* 3 (3), 1-23.
- Garrido, M. (2017). Why the Poor Support Populism: The Politics of Sincerity in Metro Manila. *American Journal of Sociology* 123 (3), 647-685.
- Gerbaudo, P. (2019). *The Digital Party. Political Organization and Online Democracy*. London: Pluto Press.
- Germani, G. (1971). *Política y Sociedad en una Época de Transición*. Buenos Aires: Paidós.
- . (1978). *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*. New Brunswick: Transaction Press.
- Gerths, H. (1940). The Nazi Party: Its Leadership and Composition. *American Journal of Sociology* 45 (4), 517-541.
- González Trejo, M. (2017). Pueblo y democracia en el populismo venezolano. [No publicado] Disertación de Ph.D Universidad Autónoma de Madrid.
- Grint, K. (2014). Social Constructionist Analysis. En R.A.W. Rhodes (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.012.
- Heinisch, R., y Mazzoleni, O. (2016). *Understanding Populist Party Organization. The Radical Right in Western Europe*. London: Palgrave.
- Hochschild, A. (2016). *Strangers in Their Own Land. A Journey to the Heart of Our Political Divide*. New York: The New Press.
- Kampwirth, K. (2010). Introduction. En K. Kampwirth (Ed.), *Gender and Populism in Latin America* (pp. 1-25). University Park: The University of Pennsylvania Press.
- Laclau, E. (1977). *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London: Verso.
- . (2005). *On Populist Reason*. London: Verso.
- Lindholm, C., y Zúquete, P. (2010). *The Struggle for the World. Liberation Movements for the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press.
- Manin, B. (1977). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacGregor Burns, G. (1978). *Leadership*. New York: Open Road Integrated Media.
- Moffitt, B. (2016). *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, Representation*. Stanford: Stanford University Press.

- Michelutti, L. (2017). We are all Chávez. Charisma as an embodied experience. *Latin American Perspectives* 44 (1), 232-250.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, vol. 3, 4: 541-563.
- Mudde, C., y Rovira Kaltwasser, C. (2012). *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murmis, M., y Portantiero, J.C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ostiguy, P. (2017). Populism. A Socio-Cultural Approach. En C. Rovira Kaltwasser (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 73-97). Oxford: Oxford University Press.
- Ostiguy, P., y Moffit, B. (2021). Who Would Identify With An “Empty Signifier”? The Relational, Performative Approach to Populism. En P. Ostiguy (Ed.), *Populism in Global Perspective. A Performative and Discursive Approach* (pp. 47-73). London: Routledge.
- Panizza, F. (2013). What do we mean when we talk about populism. En C. de la Torre (Ed.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (85-117). Baltimore / Washington: The Johns Hopkins University Press / The Woodrow Wilson Centre Press.
- Parsons T. (1942a). Max Weber and the Contemporary Political Crisis: I. The Sociological Analysis of Power and Authority Structures. *The Review of Politics* 4 (1), 61-76.
- . (1942b). Some Sociological Aspects of the Fascist Movements. *Social Forces* 21 (2) 138-147.
- . (1955). Social Strains in America. En D. Bell (Ed.), *The New American Right* (pp. 117-141). New York: Criterion Books.
- Pappas, T. (2019). *Populism and Liberal Democracy. A Comparative and Theoretical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Roniger, L. (2019). The missing piece in global populism: the role populism played in Central America. En C. de la Torre (Ed.), *The Routledge International Handbook of Global Populism* (pp. 451-467). New York: Routledge.
- Sebreli, J. (2008). *Comediantes y mártires. Ensayos contra los mitos*. Buenos Aires: Debate.
- Torre, C. de la (1993). *La seducción velasquista*. Quito: FLACSO / Libri-Mundi.
- . (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa. Es compatible el carisma con la tecnocracia. *Latin American Research Review* 48 (1), 24-43.
- . (2019). Global Populism: Histories, trajectories, problems, and challenges. En C. de la Torre (Ed.), *The Routledge International Handbook of Global Populism* (pp. 1-29). New York: Routledge.
- . (2021). Charisma in Latin American Politics. En J. P. Zúquete (Ed.), *The Routledge International Handbook of Charisma* (pp. 115-127). New York: Routledge.
- Torre, C. de la, y Srisa-Nga, T. (2021). *Global Populisms*. New York: Routledge.
- Torres, A. (2009). *La herencia de la tribu. Del mito de la independencia a la Revolución Bolivariana*. Caracas: ALFA.
- Urbinati, N. (2019). *Me the People. How Populism Transforms Democracy*.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley: University of California Press.
- Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept. *Comparative Politics*, vol. 34 (1): 1-22.
- . (2017). Populism: A Political Strategic Approach. En C. Rovira Kaltwasser (Ed.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 48-73). Oxford: Oxford University Press.

- Wolff, M. (2021). *Landslide. The Final Days of the Trump. Presidency*. New York: Henry Holt and Company.
- Zúquete, J. P. (2007). *Missionary Politics in Contemporary Europe*. Syracuse: Syracuse University Press.
- . (2008). The Missionary Politics of Hugo Chavez. *Latin American Politics and Society* 50 (1): 91-122.

# Coaliciones reformistas y tipo de régimen: una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador<sup>1</sup>

## Reform coalitions and regime type: A theory of electoral change with application to Ecuador

*John Polga-Hecimovich*  
*United States Naval Academy*

### Resumen

A lo largo de su historia, el sistema electoral del Ecuador ha estado sujeto a constante revisión, especialmente durante la época democrática. Aunque se ha escrito mucho sobre estos cambios, la teoría existente no proporciona un marco coherente para las reformas. Este artículo explica el cambio electoral en función de diferentes tipos de coaliciones reformistas condicionadas por el tipo de régimen. De acuerdo con la literatura académica, bajo el autoritarismo las élites buscaron cambios electorales para maximizar su poder o minimizar sus pérdidas electorales potenciales frente a desafíos extra sistémicos a través de reformas protectoras. Sin embargo, bajo la democracia, la fragmentación política y la débil institucionalización del sistema de partidos han hecho que los partidos sean menos capaces de maximizar sus intereses a largo plazo, lo que significa que la reforma asumió una naturaleza realineadora de abajo hacia arriba. Evalúo esta teoría de coalición reconstruyendo los procesos detrás de siete momentos clave de la reforma electoral: 1830, 1861, 1929, 1947, 1979, 1997 y 2020.

**Palabras clave:** reforma electoral, cambio electoral, coaliciones políticas, instituciones, Ecuador.

### Abstract

Throughout its history, Ecuador's electoral system has been subject to constant review, especially during the democratic era. Although much has been written about these changes, existing theory does not provide a coherent framework for reforms. In this article, I explain electoral change as a function of different types of reformist coalitions conditioned by the type of regime. According to the academic literature, under authoritarianism elites sought electoral changes to maximize their power or minimize their potential electoral losses in the face of extra-systemic challenges through protective reforms. However, under democracy, political fragmentation and weak institutionalization of the party system have made parties less able to maximize their long-term interests, meaning that the reform has assumed a bottom-up realigning nature. I assess this coalition theory by reconstructing the processes behind seven key moments of electoral reform: 1830, 1861, 1929, 1947, 1979, 1997, and 2020.

**Keywords:** electoral reform, electoral change, political coalitions, institutions, Ecuador.

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Luis Verdesoto, Jack Santucci y Sergio Huertas. Las opiniones expresadas en este manuscrito son únicamente del autor y no representan las opiniones ni el respaldo de la Academia Naval de los Estados Unidos, el Departamento de la Marina, el Departamento de Defensa o el Gobierno de los Estados Unidos. Esta investigación no está patrocinada ni financiada por ninguna organización.

## 1. Introducción

Las reglas electorales en Ecuador han estado sujetas a constantes reformas. Igual que otros Estados latinoamericanos, el país pasó de elecciones indirectas a directas en el siglo XIX, adoptó el voto limitado en la primera mitad del siglo XX y avanzó hacia la representación de las minorías mediante la adopción de la representación proporcional (RP) a mediados del siglo XX. Sin embargo, desde la redemocratización en 1979, Ecuador se ha desviado de otros países de maneras inusuales, incluida la adopción de nuevas reglas para casi todos los ciclos electorales (Pachano, 2008). Se destacan dos cambios fundamentales en el periodo democrático: 1. La adopción de panachage, o la mezcla de votos, para permitir a los votantes múltiples votos dentro de o entre las listas de partidos, y 2. El abandono de este sistema altamente centrado en el candidato a favor de volver a la RP de lista cerrada centrada en el partido en 2020.

La evolución de estas reglas presenta al menos dos enigmas. Primero ¿Cuáles son las causas del cambio electoral en el Ecuador? ¿Qué explica la adhesión del país a las tendencias regionales en la evolución de su sistema electoral a lo largo de los primeros 150 años de su historia y la posterior desviación de estas tendencias en los últimos 40 años? ¿Son las respuestas de reforma a los partidos dirigidas a maximizar el poder (e.g. Rokkan, 1970; Boix, 1999; Benoit, 2007), el resultado de decisiones fortuitas en coyunturas políticas críticas (Reynolds, 2006; Allen, 2017) o algo más? En segundo lugar ¿Por qué las autoridades electorales adoptaron un sistema de listas abiertas tan extremo en 1997 y luego dieron el paso extraordinario de abandonar las listas abiertas en 2020? Había pocos precedentes tanto para el primero como para el segundo: el panachage rara vez se había utilizado fuera de Europa, mientras que los sistemas electorales tienden a no despersonalizarse.

Partiendo de una línea de tradición académica (e.g. Nagel, 1998; Benoit, 2004; Santucci, 2022), propongo que el cambio electoral en Ecuador puede entenderse como una función de diferentes tipos de coaliciones reformistas. A diferencia de estos otros autores, sostengo que a) el tipo de coalición está influenciado por el régimen político vigente, y b) los actores no partidistas juegan un papel más importante en los sistemas partidistas no programáticos. Bajo el autoritarismo, las élites ecuatorianas buscaron cambios electorales para maximizar su poder o minimizar sus pérdidas electorales frente a desafíos extra sistémicos a través de reformas de coaliciones protectoras (coalition-insulating reforms). Sin embargo, bajo la democracia, la fragmentación política y la débil institucionalización del sistema de partidos hacen que los partidos fueran menos capaces de maximizar sus intereses a largo plazo, lo que significa que es más probable que la reforma tomara una naturaleza de coalición realineadora (coalition-realigning) o polarizadora (polarizing). Este marco ayuda a explicar no solo cómo el caso ecuatoriano siguió de cerca a otros latinoamericanos antes de 1979, sino por qué divergió durante la época democrática.

Las implicaciones de este trabajo son múltiples. Las teorías existentes de reforma electoral desarrolladas a partir de la experiencia de los EE.UU., con su sistema bipartidista, o de Europa occidental, con sus partidos fuertes, no se adaptan bien a los sistemas multipartidistas y débilmente institucionalizados. Por ejemplo, quizás la sabiduría convencional más perdurable sobre el cambio del sistema electoral —que los partidos alteran las reglas para minimizar las pérdidas electorales o preservar su representación— asume un sistema de partidos estable con uno o más partidos fuertes. Existen menos teorías para explicar el cambio del sistema electoral en ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, como en Ecuador. De tal manera, comprender la experiencia ecuatoriana puede contribuir al debate académico y refinar las teorías existentes.

El documento procede de la siguiente manera. Comienzo con un resumen de la literatura académica sobre modelos de cambio del sistema electoral. Usando la experiencia ecuatoriana como punto de partida, desarrollo una teoría de cambio del sistema electoral basada en coaliciones y condicionado al tipo de régimen político. Para evaluar esta teoría, reconstruyo los actores dominantes y los intereses detrás de siete momentos clave de cambio electoral en la historia ecuatoriana. Como predice la teoría, la reforma electoral bajo condiciones autoritarias o condiciones débilmente democráticas fue llevada a cabo por distintas coaliciones protectoras destinadas a proteger el statu quo tanto como fuera posible. Sin embargo, bajo la democracia, las reformas fueron realizadas por coaliciones con la intención de romper el statu quo. El artículo concluye con implicaciones para el análisis del sistema electoral comparado, así como para la política ecuatoriana.

## **2. Cambio de sistema electoral**

Hay decenas de explicaciones para la adopción y reforma del sistema electoral en la literatura comparada, que consideran una variedad de actores con distintos objetivos. Casi todos entienden a los políticos y partidos como los agentes fundamentales de las reformas para maximizar el poder, mantener el poder o limitar las pérdidas electorales (e.g. Rokkan, 1970; Boix, 1999; Benoit, 2004; Colomer, 2005). Ellos argumentan que los partidos en las democracias avanzadas idearon sus sistemas electorales como salvaguardias excluyentes para proteger a las élites predemocráticas del impacto de la democratización y, en particular, de la amenaza existencial que representaba la movilización de la clase trabajadora. Por el contrario, en la ausencia de una amenaza electoral por parte de los partidos socialistas, Calvo (2009, p. 256) explica la reforma en función del interés de los partidos establecidos en reducir las distorsiones de escaños-voto que les afectaron cuando nuevos partidos entraron en la arena electoral.

En América Latina, Negretto y Visconti (2018) muestran que, en un contexto de competencia partidaria limitada, la adopción inicial de la RP fue parte de una estrategia de liberalización política controlada promovida por gobernantes autoritarios. Asimismo, siguiendo la sabiduría convencional de Europa occidental, Wills Otero (2009) argumenta que el cambio a sistemas electorales abiertos como la RP en América Latina representó un esfuerzo de los partidos dominantes por retener un poder parcial frente a amenazas a su hegemonía. Los sistemas mayoritarios se mantuvieron en lugares como México, donde el partido dominante era lo suficientemente fuerte para ganar una pluralidad de votos a pesar de estos cambios. De manera similar, para explicar los cambios electorales posteriores a la tercera ola de democratización, Remmer (2008) muestra que las reglas del juego electoral tienden a reflejar el interés político propio de los partidos políticos dominantes definidos con relación a la creciente incertidumbre electoral.

La investigación también destaca el papel de los individuos partidistas y no partidistas. En el primer caso, algunos estudios se centran en las luchas internas del partido y los incentivos de las élites del partido para controlar sus organizaciones o miembros de base para conservar sus escaños (McElwain, 2008). De manera similar, también se reconoce que los políticos no necesariamente actúan solos y que los expertos no políticos, la justicia, los grupos de interés y el público pueden presionar a los políticos o afectar el cambio de otra manera. Estos individuos sin partido pueden estar motivados por ganancia personal (Benoit y Hayden, 2004) o un deseo de mejorar la estabilidad o la representación (Gallagher, 2005).

Los expertos también subrayan las formas en que la casualidad puede jugar un papel valioso en el desarrollo de las instituciones electorales (Nagel, 2004). Los

malentendidos o malas interpretaciones de las leyes electorales han dado lugar a sistemas inusuales y duraderos en Irlanda (Gallagher, 2005), Indonesia (Allen, 2017) y Afganistán (Reynolds, 2006), entre otros.

El cambio del sistema electoral en Ecuador involucra muchas de estas explicaciones. Los ecuatorianistas han invocado los roles de los partidos, las élites, los tecnócratas, la historia, la difusión regional y el azar para explicar coyunturas de cambio (Sánchez López, 2006; Ortiz Ortiz, 2020b), la evolución del sistema en el periodo democrático (Pachano, 2008; Ortiz Ortiz, 2020a) o para describir la evolución del sistema a lo largo del tiempo (Albán Gómez, 1989; Juárez y Navas, 1993; Grijalva, 1998; Reynoso, 2019). No obstante, pocos trabajos abordan explícitamente la literatura comparada sobre el cambio del sistema electoral, brindan un marco para el cambio a largo plazo o pueden dar cuenta de las desviaciones del conocimiento aceptado en la literatura comparada.

### **3. Una teoría basada en coaliciones**

A diferencia de estos acercamientos, sostengo que las reformas electorales del Ecuador son la consecuencia de coaliciones cambiantes de grupos políticos e individuos. Esta teoría se suma a la sabiduría convencional al relajar dos supuestos: 1. Que los partidos son los principales protagonistas en la reforma electoral; y 2. El cambio tiende a ocurrir en contextos democráticos. En cambio, argumento que las coaliciones pueden estar compuestas por actores partidistas o no partidistas. De hecho, para los propósitos de este artículo, el término “coalición” se refiere a la gama de grupos y actores políticos que comprenden “un intento organizado de obtener el control del gobierno” (Schattschneider, 1942, p. 35). La reforma se vuelve más probable cuando la composición de estas coaliciones cambia y los actores buscan retener o ganar el poder o perseguir otros fines políticos.

Santucci (2022) reconoce una multiplicidad de actores políticos en su análisis de las reformas electorales en Estados Unidos. Propone que hay esencialmente tres clases de coaliciones reformistas:

1. “Coaliciones protectoras” dirigidas por la coalición gobernante y destinadas a mantenerla en el poder. Esto corresponde a casos en los que alguna coalición gobernante persigue la reforma unilateralmente desde arriba para aumentar su poder o evitar la deserción de uno de sus grupos constituyentes. Esto se ajusta al modelo estándar de reforma electoral de “maximización de escaños”.
2. “Coaliciones realineadoras” lideradas por aquellos excluidos del poder. Esto se ajusta a la idea de una reforma desde abajo, en la que algún grupo desfavorecido o líder opositor llega a un acuerdo de reforma con alguien dentro de la coalición gobernante. Santucci (2022) expresa que esto generalmente implica construir alianzas con legisladores simpatizantes o ayudar a terceros candidatos a ser elegidos.
3. “Coaliciones polarizadoras” lideradas por la coalición gobernante y su oposición para deshacerse del sistema existente. Santucci (2022) enfatiza que estos no son simplemente líderes de distintos partidos, sino líderes de distintas coaliciones que compiten por el control del gobierno. Él señala que más allá de la maximización de asientos, los partidos pueden estar interesados en otras ganancias como ciertas políticas o la imagen del partido.

En esta formulación, la reforma es más probable cuando las coaliciones están cambiando. Esto se debe a que no hay razón para “proteger” a menos que los actores perciban alguna amenaza a su poder, no hay forma de “realinear” sin suficiente demanda

de cambio y no hay razón para “polarizar” si la estructura de coalición existente está intacta. Esta explicación puede agregar poder explicativo al caso ecuatoriano, donde la históricamente alta volatilidad electoral produce un equilibrio de poder cambiante. De hecho, si la reforma electoral es más común en periodos de inestabilidad del sistema de partidos, esto puede explicar por qué Ecuador, a lo largo de décadas de inestabilidad del sistema de partidos, ha experimentado cambios electorales recurrentes.

Hasta cierto punto, esta no es una idea novedosa. Benoit argumenta que “las leyes electorales cambiarán cuando exista una coalición de partidos tal cual, que cada partido en la coalición espere ganar más escaños bajo una institución electoral alternativa, y que también tenga suficiente poder para efectuar esta alternativa” (2004, p. 373-374). Sin embargo, existe una debilidad con esta formulación convencional. Si los sistemas electorales son organismos redistributivos —instituciones de suma cero, donde los beneficios del cambio para un partido se obtienen a cambio de las pérdidas para otro partido— entonces los partidos en sistemas débilmente institucionalizados pueden ser menos centrales para la reforma que aquellos en sistemas altamente institucionalizados. Inversamente, es probable que los procesos de cambio electoral involucren a actores colectivos como los partidos políticos, pero también a los movimientos sociales y los gobiernos (Emmenegger y Petersen, 2017).

Tal vez porque se desarrollaron para explicar el cambio electoral en los Estados industriales avanzados, estas teorías suponen implícitamente que la política se desempeña en condiciones democráticas. Sin embargo, en realidad, el cambio electoral a menudo ocurre bajo condiciones autoritarias o híbridas. El tipo de régimen, entonces, debería afectar la capacidad de las diferentes coaliciones para abogar por su causa. Específicamente, el autoritarismo debería favorecer a quienes ya están en el poder y debilitar la capacidad de los grupos fuera del poder, lo que implica que las reformas de coaliciones protectoras son más probables. Las reformas desde abajo impulsadas por quienes están fuera del poder siguen siendo posibles, pero se vuelven menos probables debido a las posibles restricciones en una variedad de actividades, desde la participación política hasta el derecho a las reuniones públicas.

Los tres tipos de coaliciones son posibles bajo la democracia. No obstante, las reformas que protegen a la coalición pueden volverse más difíciles cuanto más fragmentado y volátil se vuelve el sistema de partidos, ya que los partidos tienen mayor dificultad en anticipar el futuro. Como resultado, es probable que el cambio sea más idiosincrático. Con respecto al Ecuador, esto sugiere que, bajo la democracia, el sistema multipartidista débilmente institucionalizado y fragmentado del país dificulta que las coaliciones protectoras maximicen su poder o manipulen las reglas para fabricar el dominio unipartidista. Se puede hacer, como demostró Alianza PAIS con Rafael Correa (Ortiz Ortiz, 2022), pero el alto número de jugadores de veto y los problemas de acción colectiva deberían impedir las reformas para proteger a la coalición. Así:

H1a: En el autoritarismo, era más probable que las élites ecuatorianas buscaran cambios electorales a través de reformas de coalición protectora.

H1b: En la democracia, es más probable que la reforma electoral adquiriera una naturaleza realineadora de coaliciones o polarizadora.

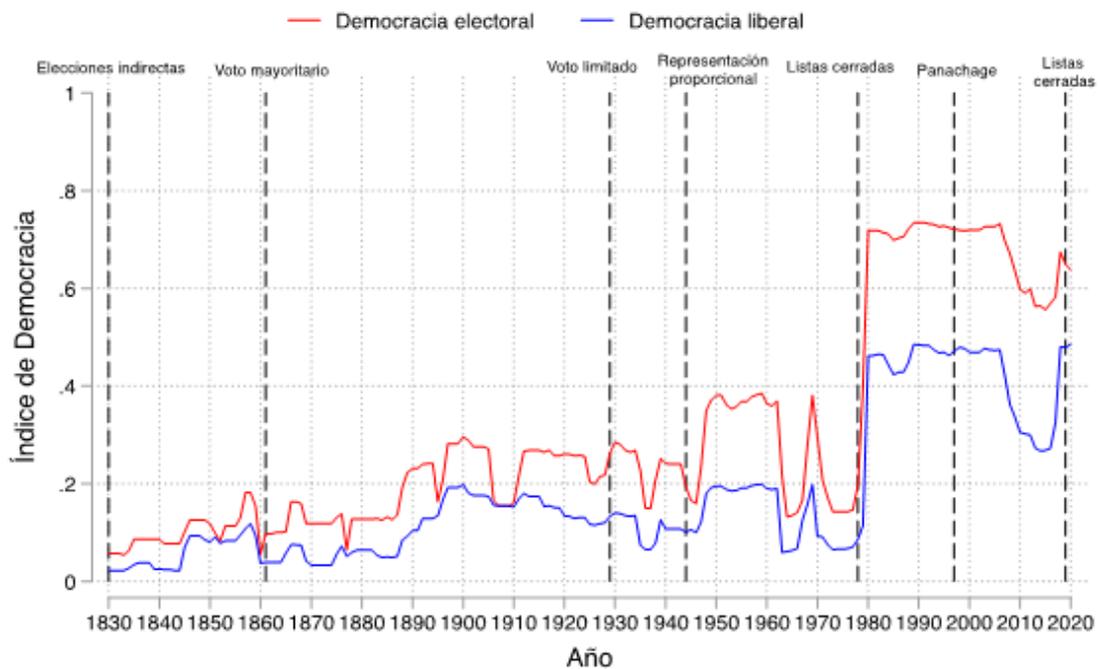
Además de proporcionar un marco sistemático para interpretar la reforma electoral independientemente del tipo de régimen, esta teoría también ayuda a explicar cambios aparentemente contraintuitivos bajo la democracia. Concretamente, puede ayudar a explicar cómo y por qué el Ecuador adoptó el panachage en 1997 y las listas cerradas en 2020, cambios que parecerían perjudiciales para el estatus quo y los partidos dominantes.

Esto puede deberse a que la reforma implica la negociación de una serie de cuestiones en un espacio de política multidimensional. Nagel observa que “debido a que las coaliciones se forman a través de un proceso de toma y daca explícita o implícita entre temas, es más probable que las políticas que prevalecen con respecto a cualquier tema en particular reflejen los deseos de una minoría apasionada que la tendencia central de la mayoría” (1998, p. 234). Esto es especialmente cierto en el caso de las reformas de realineación de coaliciones. Los espacios políticos multidimensionales hacen posibles diversas coaliciones electorales, lo que permite que los partidos debilitados se unan para desafiar al partido dominante.

#### 4. El cambio electoral ecuatoriano

Para evaluar esta teoría, selecciono siete puntos de inflexión clave en la evolución del sistema electoral legislativo ecuatoriano (1830, 1863, 1929, 1946-1947, 1978-1979, 1997, 2019-2020). Como se muestra en la Figura 1, estos ocurrieron durante periodos de tumulto político tanto bajo la democracia como bajo la dictadura. Reconozco que hay decenas de otros momentos de reforma significativa del sistema electoral a lo largo de la historia del país, como la adopción del voto secreto a través de la Ley Electoral de 1900. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, me centro en reformas amplias que afectaron cómo se convierten los votos en escaños para la cámara baja (o la asamblea unicameral).

**Figura 1. Democracia y cambios electorales (1830-2020)**



**Fuente:** VDem versión 11.1

La historia electoral ecuatoriana está marcada por extensas y casi constantes reformas (Albán Gómez, 1989; Grijalva, 1998). La Tabla 1 resume la evolución del sistema electoral legislativo desde 1830 (consulte el Apéndice suplementario para un desglose histórico detallado): representación legislativa indirecta basada en la geografía desde 1831; elecciones directas de votos múltiples y reglas electorales mayoritarias en 1863; el voto limitado en 1929; el advenimiento de la representación proporcional bajo reglas de listas cerradas en 1947; y la adopción de listas bloqueadas tras la redemocratización en

1979. Durante casi todo este periodo, el sistema de partidos fue débil o inexistente, y las coaliciones reformistas estaban formadas por una combinación de élites económicas, la Iglesia Católica, políticos poderosos u oficiales militares.

**Tabla 1. Resumen de sistemas electorales para el parlamento ecuatoriano (1831-2021)**

Elecciones	Tipo	Niveles	Cámaras	Votos	Votos a Escaños	Asignación de escaños
1831-1857	Elecciones indirectas	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1863-1924	Voto en bloque por individuos	1	2	$M$	Por candidato	Pluralidad
1930-1943	Voto limitado	2	2	$1 \leq v \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1948-1970	RP listas cerradas, desbloqueadas	2	2	1	Por partido	Hare
1979-1996	RP listas cerradas, bloqueadas	2	1			
1998	Voto en bloque por individuos	2			Por candidato	Pluralidad
2002	RP listas libres	1				D'Hondt
2006	RP listas libres	1	1	$M$		
2009	RP listas libres				Por partido	Imperiali
2013	RP listas libres	2				D'Hondt provincial, Webster nacional
2017	RP listas libres					
2021	PR listas cerradas	2	1	1	Por partido	Webster

**Nota:** RP=representación proporcional; M=magnitud de distrito; v=votos

**Fuente:** Polga-Hecimovich, según normativa electoral correspondiente

Los cambios bajo la democracia han sido menos predecibles. La adopción del panachage no fue un mandato del Ejecutivo, sino que se empaquetó junto con otros cambios significativos de política y contó con el apoyo de la sociedad civil. La lógica de estos cambios, derivada de la fragmentación del sistema de partidos y la insatisfacción con la democracia, difiere de las reformas anteriores y no necesariamente beneficia a los partidos dominantes o a las élites partidarias. También ayuda a explicar cómo y por qué el país volvió a adoptar listas cerradas en 2020.

#### 4.1. Las elecciones indirectas y el mayoritarismo censitario

Tras la independencia, las élites ecuatorianas adoptaron elecciones indirectas para construir un sistema político en el que solo ellas tenían acceso al botín del Estado (Pareja Diezcanseco, 1954). Bajo estas reglas, los ciudadanos no elegían directamente a las máximas autoridades y funcionarios, sino a los miembros de cuerpos colegiados, las asambleas parroquiales, que procedían a hacer las designaciones correspondientes (Albán Gómez, 1989, p. 50). Si bien el art. 11 de la Constitución de Riobamba de 1830 reconocía la “Igualdad ante la ley y opción igual a elegir y ser elegidos”, el art. 12 establecía una serie de requisitos que restringían severamente el sufragio de facto, entre ellos: ser casado o mayor de veintidós años, tener una propiedad, valor libre de trescientos pesos —una cantidad enorme en el siglo XIX— o ejercer alguna profesión o industria útil, y saber leer y escribir (Constitución de 1830). Este sistema electoral basado en la calificación económica se conocía como “voto censitario”, ya que tenía su origen en las antiguas instituciones políticas del derecho romano, en las que los ciudadanos eran clasificados mediante censo según sus bienes, y que les confería determinadas obligaciones y derechos.

Estas reglas fueron el resultado de una coalición protectora de oligarcas. El modelo de persistencia institucional de Aldaz (2021) y la ausencia del sufragio en la independencia ecuatoriana respalda implícitamente esta explicación de los requisitos de voto indirecto y censitario. Aldaz muestra que la capacidad de la élite económica blanca para organizar transferencias limitadas a los que no pertenecen a la élite obvió la necesidad de reformas democratizadoras como la extensión del sufragio, lo que sugiere una coalición protectora

como la razón del sistema de votación indirecta. Estas reglas protegieron claramente a los que estaban en el poder y limitaron la capacidad de los potenciales opositores para obtener triunfos electorales. De hecho, la exclusión de la oposición ayudó a incentivar soluciones extremas al cambio político en forma de golpes de Estado, que florecieron durante este tiempo (Quintero, 1978).

En particular, y en contraste con las explicaciones convencionales de las coaliciones de reforma, esta alianza de actores no se basó en un partido. De hecho, el sistema de partidos ecuatoriano del siglo XIX era casi inexistente. El Partido Liberal tiene sus orígenes en 1878, mientras que el primer esfuerzo por institucionalizar una organización partidaria fue probablemente la fundación de la Sociedad Republicana en 1883 (Ayala Mora, 1978). Incluso así, el país no poseía partidos políticos permanentes, nacionales o de masas, sino más bien “sociedades” y “clubes” políticos (Grijalva, 1998).

#### **4.2. Las elecciones directas bajo el mayoritarismo**

A raíz de la guerra civil de 1859-1860 que casi resultó en la disolución del país, el periodo garciano trajo consigo las reformas electorales más importantes del siglo XIX. Este fue el producto de una coalición protectora compuesta por élites conservadoras serranas y clérigos bajo el liderazgo del presidente Gabriel García Moreno. Fueron responsables de las modificaciones a la Constitución de 1861 que eliminaron los requisitos censitarios para los votantes, establecieron elecciones populares directas para cargos nacionales (art. 15) e instituyeron la representación basada en la población y no en la geografía (art. 24). No obstante, la Constitución de 1861 siguió reflejando su autoría conservadora: mantuvo los requisitos de edad, estado civil y alfabetización para votar (art. 8), en tanto que la Constitución de 1869 impuso el requisito de que todos los ciudadanos fueran católicos practicantes (art. 10).

Desde este momento hasta 1944, los legisladores fueron elegidos mediante reglas pluralitarias en distritos uninominales o plurinominales (Albán Gómez, 1989; Juárez y Navas, 1993; Grijalva, 1998). En los distritos plurinominales, este sistema tomó diferentes formas de voto múltiple: voto en bloque por individuos, donde los electores disponían de tantos votos como representantes deben ser electos en el distrito, pero emitían sus votos por candidatos individuales y no por listas (1861-1929); y el voto limitado, donde los electores disponían de menos votos y como representantes debían ser electos en el distrito (1929-1944). El uso del voto múltiple precedía a los partidos de masas y era bastante común en América Latina (Wills Otero y Pérez-Liñán, 2005). Esta personalización del voto es consistente con la débil organización de los partidos y la proliferación de caudillos y movimientos personalistas durante esta época. De hecho, si uno no supiera nada sobre el panorama político, el sistema electoral de voto múltiple sugeriría un sistema de partidos incipiente y caótico.

La coalición de García Moreno para realizar estos cambios estuvo compuesta por diferentes sectores de la élite serrana en un periodo de profunda inestabilidad (Maignashca, 1996). Aunque se ha escrito y debatido mucho sobre esta alianza, los historiadores generalmente consideran que consistía en terratenientes serranos, miembros de la clase alta quiteña y la Iglesia Católica (Quintero, 1978; Henderson, 2008, 2009). García Moreno también se benefició del apoyo de su ayudante de confianza, el General Juan José Flores y el Ejército (Hurtado, 2007; Smith, 1965). Estos grupos lo apoyaron porque su régimen parecía combinar la estabilidad política con el progreso económico, así como un aumento en el presupuesto militar.

Esta coalición también se caracteriza como protectora, dado que protegía los derechos políticos existentes de las clases privilegiadas. La adopción de elecciones directas reflejó, en parte, las actitudes modernizadoras de García Moreno (Sánchez López, 1999). En cambio, la representación con base en la población (Constitución de 1861, art. 24) fue una meta de la élite quiteña que quería ejercer mayor poder sobre Guayaquil y Cuenca. El requisito de ser católico practicante reflejaba, asimismo, el fuerte catolicismo de García Moreno, la influencia de la Iglesia en su gobierno y el conservadurismo religioso de la clase alta quiteña.

Aparte de eliminar el requisito de ser católico en 1878, hubo pocas reformas electorales importantes bajo el resto del gobierno conservador (1861-1875) o gobiernos progresistas (1875-1895) o liberales (1896-1925).

### **4.3. La Revolución Juliana y la Constitución de 1929: el sufragio femenino y el voto limitado**

La reformista Revolución Juliana, llevada a cabo por oficiales militares jóvenes y dirigida contra la “bancocracia” hegemónica y los oligarcas liberales plutocráticos en 1925, reflejó una aspiración nacional de cambio. No obstante, el gobierno de Isidro Ayora (1926-1931) marcó un regreso al statu quo pre revolucionario dominado por banqueros, terratenientes y élites políticas serranas, ya que los políticos conservadores utilizaron las reformas propugnadas en nombre de la unidad nacional y la rehabilitación para arrebatar el control político de Guayaquil a Quito (Cueva, 1982). Superficialmente, la Constitución de 1929 contenía lo que parecían ser los frutos de esta revolución desde abajo: la expansión del voto a las mujeres, la representación funcional, los primeros pasos hacia un organismo electoral independiente y una propuesta para la representación de minorías mediante la introducción del voto limitado (Albán Gómez, 1989).

Sin embargo, la coalición de Ayora estaba compuesta por oligarcas de distintas tendencias ideológicas, tanto alfaristas como placistas, que se resistían a dejar el poder y se oponían al socialismo emergente (Paz y Miño Cepeda, 2002). El Ejército juliano también fue un pilar fundamental de apoyo a la dictadura de Ayora hasta la Asamblea Constituyente que lo proclamó presidente y dictó la Constitución de 1929 (Paz y Miño Cepeda, 2013). Entonces, a pesar de las presiones desde abajo, estos cambios reflejaron las preferencias de quienes gozaban del poder y ayudaron a proteger el poder de la élite.

Por ejemplo, los reformadores sugirieron la representación de las minorías mediante la adopción del voto limitado, como se hizo en otros países de la región, manteniendo los principios básicos de pluralidad. Bajo estas reglas, los electores emiten su voto por individuos en distritos plurinominales, pero tienen menos votos que el número total de representantes electos en el distrito (ver anexo complementario para votos por magnitud de distrito en Ecuador). Esta forma de voto múltiple puede permitir que grupos más pequeños obtengan representación, pero sigue siendo muy desproporcional.

Así también, la Constitución de 1929 proporcionó cierta representación para las minorías a través de la representación funcional de dignatarios dentro de la Cámara de Diputados. Por supuesto, esta ofrecía una forma específica de representación minoritaria que vinculaba ciertos sectores económicos y sociales al Estado. Además, la extensión del derecho al voto a las mujeres (Constitución de 1929, art. 13) no fue producto de un movimiento de base o mujeres sufragistas. En cambio, parece haber sido, al menos parcialmente, una respuesta a la élite terrateniente serrana y al Partido Conservador, que se beneficiarían de las nuevas votantes predominantemente clericales y conservadoras (Quintero, 1980).

#### **4.4. En la sombra de La Gloriosa: del mayoritarismo a la representación proporcional**

Las causas, los efectos y la naturaleza revolucionaria de la Gloriosa Revolución de Mayo de 1944 y la subsiguiente contrarrevolución velasquista se han debatido vigorosamente (Vega Ugalde, 1987; Cabrera Hanna, 2016). Lo claro es que la Gloriosa, una rebelión cívico-militar desde abajo, marcó el advenimiento de importantes reformas al sistema electoral y el amanecer de la política de masas. La rebelión fue protagonizada por una coalición de diversos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de derrocar al presidente Carlos Arroyo del Río. Sin embargo, fueron las posteriores reformas electorales de coalición protectora bajo el presidente José María Velasco Ibarra las que alteraron permanentemente el sistema político ecuatoriano a través del voto obligatorio para los hombres elegibles y el voto opcional para las mujeres elegibles (Constitución de 1946, art. 22; Ley de Elecciones de 1947, art. 83), el establecimiento de un organismo electoral nacional (Constitución de 1945, arts. 21-22; Constitución de 1946, arts. 23-25) y la adopción de la representación proporcional de lista cerrada para garantizar la representación de las minorías (Ley de Elecciones 1947, arts. 88 y 105).

El impulso de estos cambios fue una de las mayores movilizaciones sociales en la historia del país. El 28 de mayo de 1944, una amplia coalición de civiles y jóvenes militares se unieron para derrocar al presidente. Después de días de presión, Arroyo del Río renunció, poniendo fin a casi cincuenta años de hegemonía liberal (Cueva, 1982, p. 39). Como resultado de esta insurrección, el expresidente Velasco Ibarra llegó al poder para su segunda administración, que duró desde junio de 1944 hasta agosto de 1947.

La coalición multiclasiista que fue responsable por la rebelión era diferente de los grupos conservadores responsables por las reformas electorales. En julio de 1943, en preparación para las elecciones previstas para junio de 1944, la mayoría de los partidos políticos y asociaciones de la sociedad civil habían formado la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) a favor de Velasco Ibarra y contra el Partido Liberal Radical. La amplia base de apoyo de la ADE incluía al Partido Conservador Ecuatoriano, el Partido Comunista, el Partido Socialista Ecuatoriano, la Vanguardia Socialista Revolucionaria, el Partido Liberal Independiente y el Frente Democrático, así como a estudiantes, trabajadores y campesinos (de la Torre, 1994; Cabrera Hanna, 2016). Esta coalición mantuvo una posición dominante en la redacción de la Constitución de 1945 (Becker, 2000).

No obstante, la Carta Magna de 1945 duró poco. La composición heterogénea de la ADE provocó conflictos y deserciones. A medida que aumentaba la oposición a su gobierno, Velasco Ibarra lanzó un autogolpe con el respaldo del Partido Conservador y las Fuerzas Armadas, y luego realizó otra Asamblea Constituyente. A diferencia de la anterior Constituyente, esta estuvo dominada por el Partido Conservador, que persiguió reformas más moderadas que las realizadas el año anterior (Ayala Mora, 1989, p. 48). El cambio de Ecuador a la RP, entonces, fue más una reforma controlada por esta coalición autoritaria, que un cambio desde abajo previsto por los componentes izquierdistas de la ADE. Esto es consistente con el argumento de Negretto y Visconti (2018), lo cual sostiene que, en un contexto de competencia partidaria limitada, la adopción inicial de la RP en América Latina fue parte de una estrategia de controlada liberalización política promovida por líderes autoritarios.

#### **4.5. La democratización y la retención de listas cerradas**

La Constitución de 1979 eliminó el antiguo requisito de alfabetización e introdujo el voto universal (art. 33), y también estableció un Congreso unicameral (art. 56) para dar agilidad a la legislatura. La Ley de Elecciones de 1978, por su parte, mantuvo la RP de

lista cerrada (arts. 3 y 83-86) e instituyó elecciones presidenciales de doble vuelta (arts. 79-81). Igual a los cambios electorales en el periodo 1945-1947, estas reformas —o en el caso de la RP, la continuación de reglas anteriores— fueron la consecuencia de una coalición protectora bajo el autoritarismo, esta vez para manejar la transición democrática y dar forma al sistema de partidos.

Para crear el marco legal del regreso a la democracia, el Consejo Supremo de Gobierno estableció tres comisiones: una para redactar una nueva Constitución, otra para reformar la Constitución de 1945 y la tercera para estructurar el sistema de partidos. Aunque las dos primeras se sometieron a un referéndum de aprobación, la supervisión militar sobre la tercera opción significó que las reglas electorales establecidas reflejaran sus preferencias (Corkill, 1985). Específicamente, el triunvirato nombró una Comisión Jurídica de Civiles, encabezada por Osvaldo Hurtado, para elaborar las leyes electorales y de partidos, y no las promulgó antes de agregar disposiciones transitorias que impedían la participación de los expresidentes José María Velasco Ibarra y Carlos Julio Arosemena Monroy, y el exalcalde de Guayaquil, Assad Bucaram.

El objetivo de estas reformas fue organizar y regular la actividad política, simplificar el número de partidos y estabilizar el sistema político (Escobar et al., 2010). Se eligió la RP de lista cerrada y bloqueada para ayudar a reconstruir el sistema de partidos políticos que había resultado tan problemático en la década de 1960 (Ortiz Ortiz, 2020a). En ese momento, el caudillismo, la proliferación de opciones políticas y la transitoriedad de las coaliciones de gobierno fueron obstáculos para la consolidación de las instituciones democráticas (Pyne, 1976). A pesar de delegar el diseño del sistema electoral a la Comisión Jurídica de Civiles, la readopción de la RP de lista cerrada fue una política cuidadosamente administrada desde arriba que reflejaba una reforma de coalición protectora.

#### **4.6. De listas cerradas a listas (muy) abiertas: la toma y daca hacia un sistema electoral inesperado**

Desde su redemocratización, Ecuador ha experimentado constantes cambios en su sistema electoral (Pachano, 2008; Ortiz Ortiz, 2020a), incluida la adopción del panache, o mezcla de votos, en 1997 y el regreso a las listas cerradas en 2020. A diferencia de los cambios en la historia autoritaria del país, estas dos reformas bajo la democracia fueron cambios realineadores o polarizadores que no beneficiaron claramente a los partidos dominantes. En ambos casos, los reformadores explotaron la fragmentación del sistema político y la multidimensionalidad del espacio político para aprobar sus propuestas.

La adopción del panache, que se manifestó como voto en bloque en 1998 y RP de listas libres de 2002 a 2017, es el primer ejemplo. En la década de los 90, muchos actores sociales y diseñadores institucionales comenzaron a creer que las listas cerradas y bloqueadas contribuían a un sistema de partidos inaccesible y poco representativo que impedía el acceso a cargos políticos a los ecuatorianos (Verdesoto, 2005). Aunque el electorado rechazó cambios en una consulta popular en noviembre de 1995, una nueva oportunidad surgió a principios de 1997 después de la destitución del presidente Abdalá Bucaram después de solo seis meses en el cargo. El sucesor de Bucaram, Fabián Alarcón, convocó rápidamente a una consulta popular para legitimar su gobierno y buscar el respaldo de los militares.

Si la crisis política y sus secuelas crearon las condiciones propicias para la reforma política, la consulta popular proporcionó los medios. Las cuestiones de consulta y las reformas políticas fueron encabezadas por el Ministro de Gobierno interino y su Comisión de Reestructuración del Estado, que contó con el apoyo de las mismas fuerzas que habían protestado contra Bucaram, hizo recomendaciones sobre las preguntas que conformarían la consulta popular. La idea detrás de la pregunta seis, relacionada con el

sistema electoral, era dar a los votantes más opciones al pasar de listas cerradas, asociadas con la baja representación que resultó en la crisis de Bucaram, a listas abiertas (Verdesoto, 1997). La personalización del sistema disminuiría el control de los líderes de los partidos sobre el orden de las listas y debilitaría a los partidos a través de la participación de los candidatos independientes.

La pregunta de consulta mal redactada terminó dando a los ingenieros institucionales más de lo que esperaban, resultando en un sistema complejo que duraría más de 20 años. Decía:

¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo?

a. Votación por lista completa, como es ahora.

b. Votación, escogiendo nombres de cada lista entre listas. (Tribunal Supremo Electoral, 1997, p. 99)

El encuestador Jaime Durán Barba señaló que “un alto porcentaje [de los votantes] no entiende el tema y se pronuncia aleatoriamente por una u otra opción” (Durán Barba, 1997, p. 91). Los resultados lo confirmaron: los votantes prefirieron débilmente la opción centrada en el candidato, con un 30,79% de votantes eligiéndola frente a un 28,73% para el statu quo, un 12,9% en blanco y un 27,56% nulo (Tribunal Supremo Electoral, 1997).

Tampoco quedó claro para las autoridades electorales que no pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo interpretar la propuesta ganadora para que los electores eligieran nombres “de cada lista entre listas”. Al final, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) adoptó el sistema panachage suizo y luxemburgués, en el que los votantes tienen tantos votos como escaños en el distrito. El país usó la votación en bloque para las elecciones de 1998 y, después de una fragmentación partidaria extrema, pasó a agrupar los votos a nivel de partido antes de distribuir los escaños a partir de 2002 a través del sistema de listas libres.

Esta reforma se aprobó, en parte, porque se incorporó a las reformas de legitimación de Alarcón como una especie de toma y daca. En lugar de ser presentado y apoyado por los principales partidos políticos, fue propuesto por consultores en un momento de crisis y respaldado por los votantes en una consulta popular. Entonces, si bien el movimiento hacia las listas abiertas es consistente con lo que los académicos saben sobre la reforma electoral, parece bastante probable que la adopción novedosa de la votación en bloque y luego la RP de lista libre en Ecuador fueron accidentes: los subproductos de una coalición realineadora insatisfecha con las listas cerradas combinada con una falta de precisión en cuanto al tipo de listas abiertas para reemplazarlas.

#### **4.7. Rectificando errores: una coalición polarizadora y el retorno a las listas cerradas**

Superficialmente, una reforma que fortalece a los partidos parecería ser de coalición protectora. Sin embargo, la modificación de Ecuador en 2019-2020 de listas libres a cerradas se originó en actores sin partido y fue apoyado por la coalición gobernante y su oposición para deshacerse del sistema existente, lo que representa un ejemplo de una coalición polarizadora. En este caso, miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), actores de la sociedad civil y suficientes partidos políticos estuvieron de acuerdo, y la Asamblea Nacional aprobó reformas al Código de la Democracia en febrero de 2020.

El origen de este último conjunto de reformas deriva de las fallas del sistema de 1997 y el virtual colapso del sistema de partidos. Ya en 2015, actores de la sociedad civil y miembros de la Comisión Normativa del CNE habían hecho circular un proyecto de ley que proponía listas cerradas para elecciones pluripersonales y la adopción de la fórmula Webster para la asignación de escaños (Celi, 2015). Sin embargo, frente a una

gran mayoría de PAIS en la Asamblea Nacional que se opuso al paquete de reformas, esta propuesta no llegó a ninguna parte. En mayo de 2017, luego de la elección del presidente Lenín Moreno, la Asamblea consideró un proyecto de ley relacionado con la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, aunque esta propuesta no incluía modificaciones de lista, votación, circunscripciones o método de adjudicación (Ortiz Ortiz, 2020a).

Las propuestas de reforma ganaron fuerza con dos desarrollos claves: la designación de cinco nuevos vocales al CNE en noviembre de 2018 y la creación de la multisectorial Mesa de la Democracia y Reforma Institucional en mayo de 2019. La Mesa de la Democracia reunió propuestas de al menos seis sectores para ser procesadas por la Comisión de Justicia de la Asamblea, incluyendo aportes de organizaciones de la sociedad civil, todas las cuales apoyaron el regreso a listas cerradas. Desde el CNE, Luis Verdesoto, que ahora era vocal, planteó públicamente la necesidad de “reunificar el voto eliminando la fragmentación en la votación entre listas” (Verdesoto, 2019). Finalmente, la organización envió tres propuestas de reforma: una del bloque correísta (Diana Atamaint, Esthela Acero y José Cabrera), una de Enrique Pita y Verdesoto y una del Tribunal Contencioso Electoral (“Reforma electoral en Ecuador se alista en Mesa de la Democracia” 2019).

Después de mucho debate, los asambleístas aprobaron un proyecto de ley de reforma el 3 de diciembre de 2019, que se ajustaba estrechamente a las propuestas sugeridas por la sociedad civil y Pita-Verdesoto (Velez, 2019). Crucialmente, esto incluyó la eliminación del panachage y el regreso a la RP de listas cerradas, así como un cambio en el método de asignación de votos de D'Hondt a Webster, apoyado por Alianza País (AP), el Movimiento Creo e independientes, y con la oposición del bloque de Revolución Ciudadana y el Partido Social Cristiano. En total se reformaron 160 artículos del Código de la Democracia (Velez, 2019).

Esta “coalición polarizadora”, una combinación de reformistas de la sociedad civil y el CNE junto con los principales partidos políticos, fue posible gracias al descontento generalizado con el sistema electoral y sistema de partidos imperante. Esto ciertamente incluyó problemas constitucionales y logísticos con el fraccionamiento del voto contenido en las listas libres, así como preocupaciones sobre la equidad del método de asignación de escaños, la transparencia de los partidos políticos y más. Al mismo tiempo, la reforma de 2020 también se ajusta a la hipótesis de Shugart (2001) de que los sistemas electorales que son extremos en la dimensión interpartidaria, la dimensión intrapartidaria o ambas, son inherentemente propensos a las presiones reformistas.

## 5. Comparación de los casos

Los siete casos descritos aquí ilustran importantes comparaciones y contrastes. Para empezar, muchos de los cambios más radicales en materia electoral ocurrieron en coyunturas críticas de crisis social o política, lo que sugiere un grado de sensibilidad de la élite independientemente del régimen vigente. Además, muestra cómo la ingeniería electoral ha sido vista como una herramienta para mitigar problemas sociales o políticos más amplios.

Como era de esperar del sistema de partidos ecuatoriano de reciente formación y en gran medida incipiente, los partidos políticos no siempre jugaban un papel céntrico en las propuestas de reforma. En cambio, los dictadores, las élites políticas y económicas, la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas, las autoridades electorales y los actores de la sociedad civil fueron protagonistas de estos cambios. Como se resume en la Tabla 2, cinco casos reflejaron un proceso de reformas de coaliciones protectoras de arriba hacia abajo; un caso fue una reforma de coalición realineadora de abajo hacia arriba; y un último caso reflejó una reforma polarizadora. En algunos casos, la sociedad civil y los partidos

políticos de todo el espectro ideológico desempeñaron un papel importante al ejercer presión vertical y horizontal sobre los militares o los actores políticos dominantes, lo que parecería sugerir una coalición realineadora o polarizadora. No obstante, las reformas en sí mismas fueron cuidadosamente supervisadas y aprobadas por los detentadores del poder autoritario, lo que sugiere que encajan mejor en el marco de coalición protectora.

**Tabla 2. Resumen de las coaliciones reformistas destacadas (1830-2020)**

Año	Reforma destacada	Actores que apoyan la reforma	Tipo de coalición
<b>Autoritarismo</b>			
1830	Adopción de elecciones indirectas	Élites económicas; No élites	Protectora
1863	Adopción de elecciones directas	Élite quiteña; Iglesia Católica	Protectora
1929	Adopción del voto limitado	Presidente Isidro Ayora; Oligarquía; Fuerzas Armadas	Protectora
1945	Adopción de representación proporcional	Presidente José María Velasco Ibarra; Partido Conservador Ecuatoriano; Fuerzas Armadas	Protectora
1979	Mantenimiento de listas cerradas	Consejo Supremo de Gobierno; Comisión Jurídica de Civiles	Protectora
<b>Democracia</b>			
1997	Adopción de listas abiertas	Comisión de Reestructuración del Estado del Ecuador	Realineadora
2020	Retorno a listas cerradas	Sociedad civil; algunos vocales del Consejo Nacional Electoral; partidos políticos	Polarizadora

Los casos apoyan las hipótesis. Como se predijo en H1, las élites ecuatorianas buscaron reformas bajo el autoritarismo frente a los desafíos extrasistémicos a través de coaliciones protectoras destinadas a mantenerlas en el poder. Todas las reformas significativas durante este periodo se ajustan a las expectativas de cómo se vería el cambio de arriba hacia abajo, de coalición protectora para preservar los intereses de las élites arraigadas bajo el autoritarismo, incluido el cambio a la representación proporcional después de los eventos de la Gloriosa Revolución de Mayo de 1944. Por el contrario, en democracia, los actores hegemónicos en el sistema de partidos débilmente institucionalizado del país tenían menos probabilidades de proteger y promover sus intereses a largo plazo, lo que habría espacio a las reformas realineadoras y polarizadoras. En consecuencia, reformas aparentemente inesperadas, como la adopción de listas libres, tienen más sentido.

## 6. Conclusiones

Partiendo de una larga tradición académica, propongo una teoría basada en coaliciones para comprender el cambio del sistema electoral ecuatoriano. Específicamente, argumento que las reformas a lo largo de la historia del país pueden entenderse como una función de diferentes tipos de coaliciones reformistas. Sin embargo, a diferencia de otros académicos, enfatizo que 1. Las coaliciones reformistas en sistemas de partidos incipientes pueden incluir a actores no partidistas, y 2. Que la probabilidad de que surjan ciertas coaliciones depende del régimen político. Bajo el autoritarismo, las reformas de coalición protectora son más probables, mientras que, bajo la democracia, la fragmentación política y la débil institucionalización del sistema de partidos hacen que los partidos sean menos capaces de maximizar sus intereses a largo plazo, y que surjan reformas de una naturaleza realineadora o polarizadora.

Este marco ayuda a explicar no solo cómo el caso ecuatoriano siguió de cerca a otros latinoamericanos antes de 1979 mediante la adopción del voto directo, el voto limitado y la representación proporcional, sino también por qué divergió en el periodo democrático. Si bien la reforma bajo el autoritarismo reflejó la sabiduría convencional de

los actores políticos (y económicos) que buscaban maximizar su poder, este no fue el caso desde la redemocratización. En cambio, la reforma reflejó una combinación de actores e intereses. La capacidad de los actores que no forman parte de un partido para efectuar el cambio incorporando una propuesta de reforma en la consulta popular de 1997 es un ejemplo de ello.

De manera más general, la experiencia ecuatoriana demuestra algunos de los límites de las teorías convencionales del cambio electoral. Por ejemplo, es necesario reconocer que los protagonistas del cambio del sistema electoral no siempre son los partidos políticos. En cambio, una teoría basada en coaliciones puede ser mejor para explicar cambios en sistemas de partidos incipientes que las teorías existentes que asumen partidos hegemónicos y sistemas de partidos programáticos. De esta forma, el cambio electoral es posible a través de varios canales causales.

## Referencias bibliográficas

- Albán Gómez, E. (1989). Evolución del sistema electoral ecuatoriano. *En Elecciones y Democracia en el Ecuador. Volumen 1- El proceso electoral ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional / Tribunal Supremo Electoral.
- Aldaz Peña, R. (2021). No Need for Democracy: Interelite Conflict and Independence in the Andes. *Journal of Historical Political Economy* 1:561-90.
- Allen, N. (2017). Electoral Systems in Context: Indonesia. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen y M. S. Shugart (Eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Ayala Mora, E. (1978). *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . (1989). *Los partidos políticos en el Ecuador: Síntesis histórica*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Becker, M. (2000). The Politics of Exclusion: Ecuador's Glorious May Revolution of 1944. *Meeting of the Latin American Studies Association*. Miami.
- Benoit, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies* 23 (3):363-89.
- . (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science* 10 (1):363-90.
- Benoit, K., y Hayden, J. (2004). Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001. *The Journal of Politics* 66 (2):396-427.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review* 93 (3):609-24.
- Cabrera Hanna, S. (Ed.) (2016). *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?* Quito: Corporación Editora Nacional.
- Calvo, E. (2009). The Competitive Road to Proportional Representation: Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition. *World Politics* 61 (2):254-95.
- Celi, E. R. (2015). El año preelectoral se abre con las reformas al Código de la Democracia. *El Comercio*, 23 de mayo de 2015.
- Civil Society Leads Democracy Code Reform for Ecuador. *Counterpart International 2019*. <https://www.counterpart.org/story/civil-society-leads-democracy-code-reform-for-ecuador/>.
- Colomer, J. M. (2005). It's Parties that Choose Electoral Systems (Or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies* 53 (1):1-21.
- Corkill, D. (1985). Democratic Politics in Ecuador, 1979-1984. *Bulletin of Latin American Research* 4 (2):63-74.
- Cueva, A. (1982). *The Process of Political Domination in Ecuador*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Durán Barba, J. (1997). Las encuestas en las consultas populares. En Tribunal Supremo Electoral (Ed.), *Consulta popular 1997*. Quito: Tribunal Supremo Electoral.
- El Universo. (2019). Reforma electoral en Ecuador se alista en Mesa de la Democracia. *El Universo*, 27 de agosto de 2019.
- Emmenegger, P., y Petersen, K. (2017). Taking history seriously in comparative research: The case of electoral system choice, 1890-1939. *Comparative European Politics* 15 (6):897-918.
- Escobar, I., Ramírez, O., Torres, I., Villafuerte, G., y Vilogné, G. (2010). La transición a la democracia en el Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática. *AFESE* 53:281-196.

- Gallagher, M. (2005). Ireland: the discreet charm of PR-STV. En M. Gallagher y P. Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Grijalva, A. (1998). *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- Henderson, P. V. N. (2008). *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*. Austin: The University of Texas Press.
- . (2009). La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* 30:47-69.
- Hurtado, O. (2007) [1977]. *El poder político en el Ecuador* (17 Ed.). Quito: Planeta.
- Juárez, M. V., y Navas, X. (1993). Ecuador. En D. Nohlen (Ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Maiguashca, J. (1996). The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order. En E. Posada-Carbó (Ed.), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- McElwain, K. M. (2008). Manipulating Electoral Rules to Manufacture Single-Party Dominance. *American Journal of Political Science* 52 (1):32-47.
- Nagel, J. H. (1998). Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand. *British Journal of Political Science* 28 (2):223-67.
- . (2004). New Zealand: Reform by (Nearly) Immaculate Design. En J. M. Colomer (Ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*. London: Palgrave MacMillan.
- Negretto, G. L., y Visconti, G. (2018). Electoral Reform Under Limited Party Competition: The Adoption of Proportional Representation in Latin America. *Latin American Politics and Society* 60 (1):27-51.
- Ortiz Ortiz, R. (2020a). Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: De la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político. En *Antología de la democracia ecuatoriana 1978-2020*. Quito: CNE / Instituto de la Democracia.
- . (2020b). Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: Igualdad, proporcionalidad y paridad. *Democracias* 8 (8).
- . (2022). Las reglas de juego de la Revolución Ciudadana. El regreso del método D'Hondt al sistema electoral ecuatoriano. *Revista Derecho del Estado* 51:137-66.
- Pachano, S. (2008). Reforma electoral en Ecuador. En D. Zovatto, J. J. Orozco Henríquez (Eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / IDEA Internacional.
- Pareja Diezcanseco, A. (1954). *Historia del Ecuador. 4 volúmenes*. Quito: Casa de la Cultura.
- Paz y Miño Cepeda, J. J. (2002). *La Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*. Quito: Abya-Yala.
- . (2007). Constituyentes, constituciones y economía. *Historia y economía: Boletín del Taller de Historia Económica* VIII (6):1-22.
- . (2013). *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931): Políticas económicas*. Quito: Ministerio Coordinador de Política Económica.
- Pyne, P. (1976). Legislatures and Development. The Case of Ecuador 1960-1961 *Comparative Political Studies* 9 (1):69-92.
- Quintero, R. (1978). El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX. *Revista Ciencias Sociales* II (7-8).
- . (1980). *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito: FLACSO.

- Remmer, K. L. (2008). The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics* 14 (1):5-30.
- Renwick, A., y Pilet, J-B. (2016). *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Reynolds, A. (2006). Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan. *Journal of Democracy* 17 (2):104-17.
- Reynoso, D. (2019). La dependencia histórica de los criterios territoriales de representación, Ecuador 1830-2013. *Perfiles latinoamericanos* 27 (54):111-36.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sánchez López, F. (1999). El mundo no está hecho para partidos. *Ecuador Debate* 46:257-72.
- . (2006). Uso y abuso de la reforma en Ecuador: Reflexiones generales con énfasis en lo electoral. *Íconos* 25:9-19.
- Santucci, J. (2022). *More Parties or No Parties: The Politics of Electoral Reform in America*. New York: Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Shugart, M. S. (2001). “Extreme” Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (Ed.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Smith, P. H. (1965). The Image of a Dictator: Gabriel García Moreno. *Hispanic American Historical Review* 45 (1):1-24.
- Torre, C. de la. (1994). Velasco Ibarra and “La Revolución Gloriosa”: The Social Production of a Populist Leader in Ecuador in the 1940s. *Journal of Latin American Studies* 26 (3):683-711.
- Tribunal Supremo Electoral. (1997). *Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral sobre la organización de la consulta popular del 25 de mayo de 1997*. Quito: Tribunal Supremo Electoral.
- Vega Ugalde, S. (1987). *La Gloriosa. De la revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*. Quito: El Conejo.
- Vélez, R. (2019). La Asamblea Nacional aprueba reformas para próximas elecciones. *El Comercio*, 3 de diciembre de 2019.
- Verdesoto, L. (1997). Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática. En Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática (Ed.), *Reforma política y Asamblea Nacional*. Quito: Gobierno de Ecuador / Banco Interamericano de Desarrollo.
- . (2005). *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de Democracia*. Quito: Abya-Yala.
- . (2019). Reunificar el voto eliminando la fragmentación en la votación entre listas. Cuenta de Twitter @LuisVerdesotoo1, #ReformasCódigoDemocracia.
- Wills O. L., y Pérez-Liñán, A. S. (2005). La evolución de los sistemas electorales en América: 1900-2004. *Revista Colección* 16:47-82.
- Wills-Otero, L. (2009). Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century. *Latin American Politics and Society* 51 (3):33-58.

## Apéndices suplementarios

**Tabla A1. Número de votos bajo las reglas de voto limitado (1929-1945)**

Magnitud	Votos
1	1
2	2
3	2
4	3
5	4
6	4
7	5
8	6
9	6
10	7
11*	8

\*Esta magnitud de distrito y el número correspondiente de votos se agregaron en la Ley Electoral de 1939.

**Tabla A2. Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano**

Año	Sen	Dip Prov	Dip Nac	Tipo	Niveles	Cámaras	Votos	Votos a escaños	Asignación
1831		X		Elección indirecta	1	1	N/A	Por candidato	Pluralidad
1837	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1841	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1846	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1848	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1851				Elección indirecta	1	1	N/A	Por candidato	Pluralidad
1853	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1855	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1857	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1863	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1865	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1867	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1870	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1876		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1880	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1885	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1889	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1891	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1893	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1898	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1900	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1902	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1904	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1908	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1910		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1912	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1914		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1916	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1918		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1920	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1922		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad

1924	X	X	Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1930	X	X	Elección indirecta & Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1932		X	Elección indirecta & Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1934	X	X	Elección indirecta & Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1939	X	X	Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 8$	Por candidato	Pluralidad
1941		X	Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 8$	Por candidato	Pluralidad
1943	X	X	Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 8$	Por candidato	Pluralidad
1948	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1950		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1952	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1954		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1956	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1958		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1960	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1962		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1968	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1970		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1979	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1984	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1986		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1988	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1990		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1992	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1994		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1996	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1998	X	X	Voto en bloque	2	1	M	Por candidato	Pluralidad
2002		X	RPLL	1	1	M	Agrupación partido	D'Hondt
2006		X	RPLL	1	1	M	Agrupación partido	Imperiali, restos más grandes
2009	X	X	RPLL	2	1	M	Agrupación partido	Imperiali, restos más grandes
2013	X	X	RPLL	2	1	M	Agrupación partido	D'Hondt, Webster
2017	X	X	RPLL	2	1	M	Agrupación partido	D'Hondt, Webster
2021	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Webster

**Nota:** RPLC=Representación proporcional listas cerradas  
RPLL=Representación proporcional listas libres

**Reseña de libro: *The Social Outburst and Political Representation in Chile 2021*, editado por Navarrete y Tricot (2021) y publicado en Springer Nature**

**Book Review: *The Social Outburst and Political Representation in Chile 2021*, edited by Navarrete and Tricot (2021) and published in Springer Nature**

Nerea C. Palma<sup>1</sup>

Pontificia Universidad Católica de Chile

### **Introducción**

“Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada”, decía el Presidente Piñera el 9 de octubre de 2019. Nueve días después en Chile se produjo un estallido social, convirtiéndose en uno de los episodios más difíciles de su historia política posdictadura. ¿Cuáles fueron las razones detrás del estallido social que, al menos, parte de la élite política no “vio venir”? Esta es la pregunta troncal que el libro *The Social Outburst and Political Representation in Chile* busca responder dando luces a diferentes miradas y teorías que se pueden sintetizar en un argumento central: Los partidos políticos se desconectaron de los movimientos sociales y las organizaciones sociales (capítulos de Tricot y Parra), extenuando o al menos debilitando —muy a lo modelo de partido responsable de Sartori (1976)— la representación política que estas instituciones debiesen cumplir (capítulos de Navarrete y Herrera).

De esta manera, el libro editado por Navarrete y Tricot, propone mirar con una lupa el rol de los partidos políticos, los movimientos y las organizaciones sociales en el estallido social chileno de 2019. En la primera parte, Navarrete (2021) y Herrera (2021) ofrecen una mirada histórica del sistema de partidos chilenos, y —principalmente el segundo autor— nos invita a reflexionar sobre la baja identificación partidaria que muestra la población, plasmada en la encuesta CEP, y cómo a pesar de esto quienes votan aún siguen escogiendo, en su gran mayoría, partidos políticos tradicionales. En una segunda parte, Parra (2021) y Tricot (2021) muestran evidencia que apunta hacia la autonomización de la protesta con respecto a los partidos políticos tradicionales chilenos. Finalmente, la última parte del libro ofrece diferentes estudios de caso en los cuales se sostiene el argumento central del libro, mostrando ejemplos como el del movimiento indígena en Chile (Figueroa, 2021), movimiento estudiantil (Sanhueza, 2021), movimientos feministas (Vergara-Saavedra y Muñoz-Rojas, 2021), movimientos sobre el agua (del Campo y Sánchez, 2021), y movimientos por el cambio Constitucional (Escudero y Olivares, 2021).

### **Partidos políticos y representación**

Si bien los diferentes autores que colaboran en el libro señalan que hay diversos factores que explican el estallido social chileno de 2019, se concentran, principalmente, en el rol de los partidos políticos y la representación que estas instituciones cumplen (o dejan de cumplir).<sup>2</sup> En este sentido, Herrera (2021) menciona en su capítulo que una de las ideas más importantes para cambiar el sistema electoral binominal fue la gran crítica a la representación que generaba no dejar entrar al poder legislativo fuerzas políticas que no estuvieran dentro de las dos coaliciones principales (Nohlen, 2006). Por lo mismo, señala el autor, el paso al sistema electoral actual —D’Hondt— cumplió su objetivo principal al permitir la obtención de escaños por parte del Frente Amplio (FA) al Congreso chileno.

<sup>1</sup> Candidata a Doctora en Ciencia Política Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile, 2022.

<sup>2</sup> En esta reseña, cuando escribo sobre partidos que representan estoy pensando en partidos que sean capaces de coordinarse de manera horizontal, y a su vez, tengan agregación vertical (Luna et al., 2020).

Lo anterior —abrir la puerta para que otras fuerzas políticas externas a las dos grandes coaliciones chilenas tengan asientos en el Congreso— es importante porque podría entenderse como un intento de corrección a la crítica que se le hacía al sistema electoral binominal en términos de representación. Si bien la discusión de cambio en el sistema electoral está bien sintetizada en el capítulo de Herrera (2021), un elemento que a mí parecer es importante y no está explorado en el libro es un análisis desde la perspectiva de incentivos institucionales que generó el sistema electoral binominal en los partidos chilenos, deteriorando el incentivo a la representación.<sup>3</sup>

El sistema electoral binominal fue elaborado pensando en generar un efecto bipolar centrípeto sobre la estructura del sistema de partidos chilenos. El fin último era buscar gobernabilidad y que el Congreso sea constituido, en su gran mayoría por las dos grandes coaliciones: concertación y alianza. Esto se logró, pero con costos. El primer costo fue la exclusión de partidos que no forman parte de las dos grandes alianzas electorales, no permitiendo la representación de otras fuerzas políticas. El segundo costo, es que la competencia entre partidos se desplazó del nivel interbloque al intracoalicial. Es decir, en general, la gran disputa electoral que incentivaba este sistema era dentro de las coaliciones por los dos cupos de lista que había por distrito.<sup>4</sup> Esto porque como para que una coalición se llevara los dos escaños a repartir había que doblar la lista de la vereda del frente, existían altas probabilidades que cada coalición obtuviera un asiento en el Congreso cada uno. Por lo tanto, no había mucho incentivo para incorporar las demandas de la ciudadanía, por lo que esto, sumado al voto voluntario, pudo haber contribuido de manera importante a la erosión de la representación de los partidos políticos chilenos.

### **Movimientos y organizaciones sociales**

Desde ese punto de vista institucional no es extraño que la literatura de movimientos sociales haya encontrado evidencia que pareciera sugerir que los partidos políticos chilenos desmovilizaron a la población (Somma y Medel, 2017), y que por ende se haya autonomizado la protesta como señala Parra y Tricot<sup>5</sup> en los capítulos cuatro y cinco del libro, correspondientemente. Esto porque la desconexión de los partidos políticos, y la élite política chilena, con la ciudadanía —la cual se puede observar en la baja identificación partidaria y bajos niveles de militancia, por ejemplo— no permitió la absorción y respuesta a las demandas populares, que comenzaron a ser expresadas desde el movimiento pingüino de 2006. Por lo tanto, y como señala Parra, este proceso creó espacios para nuevas formas de acción colectiva y la politización de inequidad —desde abajo— que no fueron completamente reconocidas por las instituciones establecidas de representación. Lo anterior continuó, con aún más fuerza, en el movimiento estudiantil de 2011, y posteriormente en el estallido social de 2019.

Desde el argumento sostenido de manera consistente en el libro, podemos entender estos fenómenos como espacios de protestas y una manera de visibilizar demandas de quienes no veían, de manera sistemática, sus inquietudes, preferencias y anhelos plasmadas en el sistema político. Aquí vale la pena destacar un punto. Si bien los autores señalan que son varias las causas que llevaron al estallido social, y no señalan cuánto pesa la escasa representación en el desenlace, vale la pena pensar —en un

---

<sup>3</sup> Este punto requiere pensar el sistema electoral binominal como una variable independiente que afecta la representación desde la lógica de causas constantes (Thelen, 2003).

<sup>4</sup> Incluso, para Gamboa y Morales (2016) esta es la razón principal detrás del cambio de sistema electoral.

<sup>5</sup> Es importante destacar que el trabajo de campo de Tricota (2021) es realizado en la ciudad de Valparaíso, Chile. Esto refleja la transversalidad del estallido social, y la desconexión de los partidos también a escala regional.

escenario contrafactual imaginario, inspirado en Fearon (1991)— si hubiese ocurrido el estallido aún si se hubiesen mejorado antes la representación de los partidos en Chile. Las preguntas que surgen son las siguientes: ¿Cómo hubiésemos podido mejorar ante la representación de los partidos?, ¿Qué incentivos institucionales podríamos utilizar para mejorar la representación?, ¿Mejorar la representación realmente nos hubiese “ahorrado” el estallido? Si bien no podemos saber las respuestas a estas preguntas, sí vale la pena plantearlas.<sup>6</sup>

Si bien, evidentemente, las preguntas anteriores no tienen una sola respuesta, sí tenemos algunos elementos para poder buscar respuestas. De acuerdo con Herrera (2021), la reforma al sistema electoral buscó solucionar los problemas de representación que el binominal tenía, y se cumplió el objetivo al dejar entrar a fuerzas externas como el FA. No obstante, y a pesar de la indudable mejora, tuvimos un estallido igual. Una de las razones que, hipotéticamente, podemos pensar —además de que existen otras causas para el estallido— es que el desgaste de la representación ya se venía gestando desde hace bastante tiempo. La desmovilización de la población, sumado a los incentivos del sistema binominal, el voto voluntario, la baja en los niveles de militancia y la baja en la identificación partidaria son ejemplos de eso. Quizás la válvula de escape que representa abrir espacios para nuevas fuerzas políticas como el FA fue abierta tarde.

Por otro lado, mejorar la representación (por ejemplo, al incorporar otras fuerzas políticas) no implica que desaparezcan los movimientos sociales y protestas. Quizás podríamos pensar que tendrían menor nivel de autonomización, entre otras características, pero de todas formas existirían, y representarían intereses y demandas. En consecuencia, tenemos razones para pensar que fortalecer la representación de los partidos políticos es importante —pensando en la absorción y canalización de demandas populares— pero no solucionaría, necesariamente, todos los problemas sociales y políticos que tiene Chile.

### **Sistema político chileno posestallido: ¿qué viene ahora?**

Luego del estallido de 2019 sucedió uno de los hitos electorales más importantes desde la vuelta a la democracia: un plebiscito para determinar si se hará una nueva Constitución y qué órgano será el encargado de esta tarea. Tal como mencionan Escudero y Olivares en el capítulo diez del libro, la demanda ciudadana para una nueva Constitución, desde la vuelta a la democracia, no es precisamente nueva. No obstante, fue el estallido social de 2019 el que dio el impulso final para que esto sea discutido, y organizado por casi la totalidad de los partidos políticos, a excepción del Partido Comunista.

Lo anterior es clave porque, también como mencionan los autores, algunas de las demandas que se vienen manifestando desde el año 2006 no pudieron llegar a puerto por el Tribunal Constitucional (TC), lo cual hace ver a la Constitución de 1980 como una piedra de tope a la hora de avanzar en las demandas de la ciudadanía. Esto llevó a que la idea de cambiarla fuera más fuerte. Sin este empujón final del estallido social, no tendríamos hoy una Convención Constitucional, y por ende una salida institucional a la crisis política y social que explotó en octubre de 2019.

Para finalizar esta reseña, y como última reflexión, me gustaría destacar cómo el estallido social permitió la acción colectiva demandas que ya se venían gestando en Chile, pero que no habían sido totalmente canalizadas por el sistema político, como las que destaca el libro editado por Navarrete y Tricot, como los movimientos indígenas, estudiantil, sobre el agua y feministas.

---

<sup>6</sup> O, al menos, pensar en uno o más casos que nos permita mantener variables constantes para intentar aislar el efecto de la representación en estallidos (Lijphart, 1971).

Sobre este último es importante destacar las consecuencias que tuvo tanto para instituciones políticas, como los partidos chilenos —en la elaboración de normativas de género dentro de algunos, por ejemplo— así como en instituciones no políticas como universidades con protocolos para la violencia de género. Adicionalmente, el movimiento feminista tuvo un segundo aire en el estallido social de 2019, donde una de las intervenciones artísticas más memorables fue la de *Un violador en tu camino*, creada por el grupo Las Tesis, como una crítica a la manera cómo el patriarcado se ve representado en las instituciones y sociedad. Fue tan importante que se replicó en muchos países del mundo.

Cada uno de estos estudios de caso refuerza el argumento principal del libro: existe una separación entre los partidos y los movimientos y organizacionales sociales. Lo que agregaría en este punto es que la separación es especialmente evidente en demandas territoriales y locales. Es posible ver estos movimientos como reflejo del abandono y displicencia producto de la inercia del sistema político. Lo positivo es que ahora existe la oportunidad de enmendar esto a través de la Convención Constitucional y la nueva Constitución que este órgano produzca.

## Referencias bibliográficas

- Campo, M. E. del, y Sánchez, M. (2021). The Decade of Contentious Politics: The Rise of Social Movements Around Water in Post-transitional Chile. En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 151-172). Springer Nature.
- Escudero, M. C., y Olivares, L. A. (2021). From the Dance of Those Left Out to a New Constitution: Channeling the Chilean Social Unrest. En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile2* (pp. 173-192). Springer Nature.
- Fearon, J. D. (1991). Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. *World Politics*, 43(2), 169-195. <https://doi.org/10.2307/2010470>.
- Figueroa, V. (2021). Indigenous Movements in Chile: Toward Self-Determination or Recognition? En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 93-108). Springer Nature.
- Gamboa, R., y Morales, M. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 126-144. <https://doi.org/10.1111/LAPS.12005>.
- Herrera, M. (2021). Opportunities and Constraints of a Stagnate System. A Time of Representation Crisis or Political Innovation? En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile and Political Representation in Chile* (pp. 37-50). Springer Nature.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. En *American Political Science Review*, vol. 65, Issue 03: 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>.
- Luna, J. P., Piñeiro Rodríguez, R., Rosenblatt, F., y Vommaro, G. (2020). Political parties, diminished subtypes, and democracy. *Party Politics*, 135406882092372. <https://doi.org/10.1177/1354068820923723>.
- Navarrete, B. (2021). Party System Crisis: The Exhaustion of Chile's Spine. En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 13-36). Springer Nature.
- Nohlen, D. (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista*, 26(1), 191-202.
- Parra, G. (2021). Political Parties and Social Movements in Post-transition Chile: Between Mistrust and Reconfiguration. En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 51-74). Springer Nature.
- Sanhueza, L. (2021). Collective Action. En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 109-130). Springer Nature.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Somma, N. M., y Medel, R. (2017). Shifting relationships between social movements and institutional politics. En S. Donoso y M. von Bulow (Eds.), *Social movements in Chile organization, trajectories, and political consequences* (pp. 29-62). Palgrave Macmillan US.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208-240). Cambridge University Press (CUP).
- Tricot, V. (2021). Please Mind the Gap: Autonomization and Street Politics. En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 75-92). Springer Nature.

Vergara-Saavedra, P., y Muñoz-Rojas, C. (2021). Feminist Movements and The Social Outburst in Chile: The Time of Women? En B. Navarrete y V. Tricot (Eds.), *The Social Outburst and Political Representation in Chile* (pp. 131-150). Springer Nature.