La amenaza de la tendencia actual de la democracia delegativa

The Threat of the Current Trend of Delegative Democracy

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

Universidad de Alicante, España jm.canales@ua.es

Recibido: 15/07/2020 Aceptado: 13/10/2020 Publicado: 04/01/2021



Canales Aliende, J. M. (2021). La amenaza de la tendencia actual de la democracia delegativa. *Amauta*, 19(37), 45-72.

Resumen

El presente texto analiza con carácter general la tendencia actual de la democracia a delegar muchas de sus competencias en favor del poder ejecutivo en detrimento de la separación de poderes del Estado, como consecuencia y efecto del nacionalismo y del populismo, haciendo además especial énfasis en este fenómeno en la Unión Europea.

Palabras clave: crisis de la democracia, democracia deliberativa, Estado de derecho, Unión Europea, rendición de cuentas y transparencia, presidencialismo, populismo, nacionalismo

Abstract

This text analyzes in a general way the current tendency of democracy to delegate many of its powers in favor of the executive power to the detriment of the separation of powers from the State, as a consequence and effects of nationalism and populism, also making special emphasis on this phenomenon in the European Union.

Keywords: crisis of democracy, deliberative democracy, rule of law, European Union, accountability and transparency, presidentialism, populism, nationalism

Breve introducción y planteamiento general

El tsunami globalista y el relativismo moral hacen que nos cueste cada vez más llamar a las cosas por su nombre y amenazan con convertirnos, irremisiblemente, en seres sin identidad, esclavos de lo políticamente correcto.

—Juan Antonio de Castro y Aurora Ferrer

Consideraciones generales sobre el contexto actual mundial

Como es sabido, el mundo actual está sufriendo una gran y profunda transformación múltiple y estructural, lo que ha conducido a muchos autores a hablar de que estamos en una nueva era, época o civilización y no solo en un período o etapa histórica nueva. Estamos, pues, insertos en un proceso a una velocidad exponencial, que se caracteriza básicamente por ser: a) postdemocrático; b) postpolítico; c) postcapitalista; d) postmoderno; y e) postliberal.

La sociedad actual ha sido caracterizada y tipificada con el acrónimo VUCA —volátil, incierta, compleja y ambigua— y ello ocurre en un nuevo contexto que podríamos caracterizar a partir de los siguientes conceptos: a) globalización; b) digitalización; c) robotización; d) interdependencia; e) gestión en red; f) procesos migratorios constantes; y g) multiculturalismo. Estamos, pues,

plenamente inmersos en la llamada cuarta revolución industrial¹ con sus pros y contras.

Por tanto, esta nueva realidad implica factores, demandas, problemas y retos diferentes a los que, sin duda, hay que dar respuestas en todos los ámbitos, principalmente, en el económico, social, político y cultural. Sin duda, el reto climático es hoy muy importante en la búsqueda de una sociedad sin carbono y de energías renovables. Además, como se puede apreciar, está vinculado también a la salud pública.

Todo lo anterior conduce a un mundo más complejo y policéntrico, tanto respecto al exterior como a su interior. Así, en muchos países ha habido procesos de federalización, regionalización y municipalización, y ello en un contexto por tanto diverso, plural, complementario e interdependiente de actores y de instituciones que se relacionan, se articulan y se coordinan en red; y en donde la polarización asimétrica del mundo ha evolucionado desde un eurocentrismo a un policentrismo geopolítico donde se destaca el papel de la región asiática y el nuevo papel de la llamada "Ruta de la Seda"².

Por tanto, el modelo de "Estado-nación" y de capitalismo incipiente alcanzado a partir del Tratado de Westfalia de 1648, no solo es obsoleto, sino que ha desaparecido. Es, además, postnacional y postmoderno³, caracterizándose, además, por una dinámica y relación entre el territorio y el tiempo que han cambiado también sustancialmente. Ahora bien, la globalización actual, con sus características y efectos, no debe confundirse con el globalismo⁴ ni con el cosmopolitismo.

¹ Sobre la cuarta revolución industrial, véase entre una amplia y diversa bibliografía: Schwab, K. (2016). La cuarta revolución industrial. Barcelona: Debate.

² Véase entre otros: Kaplan, R. D. (2019). El retorno del mundo de Marco Polo. Barcelona: RBA Libros.

³ Véase, en especial: Fusi, J. P. (2004). El malestar de la modernidad. Cuatro estudios sobre historia y cultura. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva/Fundación José Ortega y Gasset.

⁴ Véase, para mayor detalle: Murillo Zamora, C. (2019). Los desafíos de la gobernanza en un contexto complejo. El escenario latinoamericano. Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 3(3), 13-38.

Aguilar (2016) ha señalado la similitud entre "la nueva gobernanza" y gobernación, —término de larga tradición en la cultura y la historia de España y de sus antiguas colonias americanas—, significando ambos, ante todo, como "dirección de la sociedad" y como "el paso de la democracia como doctrina, como forma de gobierno, a la democracia, y como gobierno con capacidad gubernativa" (pp. 22-23). Esta capacidad gubernativa o de gobiernos eficaces, que dan respuesta a los problemas y demandas de la ciudadanía, es un aspecto muy importante y crucial en la actualidad, ya que implica que los gobiernos hoy se legitiman no solo por la elección, sino también por la acción eficaz y eficiente.

Este nuevo contexto geopolítico se produce además en un momento y en un marco que se ha denominado de crisis múltiple de los modelos existentes hasta el momento de la democracia representativa, del Estado, de la gobernanza y de los partidos políticos⁵. La crisis es, pues, además política, económica, social, ideológica y cultural. La geoestratégica actual diseña y conforma un mapa nuevo territorial de "geopoder" político mundial.

Así pues, estamos insertos además en un marco derivado de lo antedicho, de nueva guerra fría entre las potencias y de neoglobalización, donde el territorio y la capacidad de "resiliencia" aparecen hoy como factores claves determinantes del futuro. Esta situación de crisis múltiple que estamos viviendo ha sido precedida recientemente por la predicción fracasada del "fin de la historia" en palabras de Francis Fukuyama, y, anteriormente, —en el período entre las dos guerras mundiales— de aparición de los fascismos y totalitarismos, como el "fin de las ideologías." Estas últimas no solo no han desaparecido, sino

⁵ Véase entre una amplia bibliografía: Canales Aliende, J. M. (2018). Algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de la democracia. Administración y Cidadanía, 13(2), 9-17; Innerarity, D. (2020). Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

⁶ Véase sobre este proceso y su problemática, para mayor detalle: Baños, P. (2017). Así se domina el mundo. Desvelando las claves del poder mundial. Barcelona: Editorial Planeta.

⁷ Francis FUKUYAMA (1992). El fin de la historia y el último hombre. Barcelona: Editorial Planeta S.A.

⁸ Bell, D. (2015). El final de las ideologías. Madrid: Alianza Editorial.

que, por el contrario, se han transformado y, así mismo, el sistema político democrático representativo y el capitalismo subsisten e imperan con diversas manifestaciones y características de forma mayoritaria en el mundo actual⁹.

Cuestión distinta a la anterior, pero complementaria y reveladora, es que el sistema político y económico-social vigente que hemos heredado se haya deteriorado y se haya cuestionado por algunas de sus disfunciones; otra cuestión añadida a la antedicha es que estos deben ser modelos por repetir y desarrollar, redefiniéndolos, adaptándolos y actualizándolos. Las criticas muchas veces fundadas a las disfunciones del capitalismo y de la democracia no impiden su validez actual y futura, con los cambios, eso sí, necesarios, como he dicho precedentemente.

En cuanto a la democracia, "esta sufre hoy una complicación notable frente a su precedente simplificación [...] y el principio rector del ideal democrático ha cambiado simultáneamente de naturaleza" por lo que "resulta urgente aplicarse a la tarea y esbozar la figura de una democracia de apropiación, con mecanismos profundamente diferentes a los de una democracia de identificación..." (Rosanvallon, 2010, pp. 297-299); lo anterior, a través de nuevas fórmulas y vías de participación ciudadana, junto al desarrollo y fortalecimiento de una cultura cívica de raigambre, fundada en el humanismo y el republicanismo cívicos.

No obstante, el cosmopolitismo en sí mismo tampoco es malo, sino que debe resaltarse su verdadero sentido positivo ya que este es

un enfoque ético de la vida política que defiende la autodeterminación y la libertad frente a la dominación y al poder arbitrario. Sus principios y normas incorporados al derecho público democrático proporcionan un marco para que florezcan la diversidad cultural y las diferencias individuales en una vida pública marcada por la deliberación y la discusión, limitadas por normas legítimas y por mecanismos de resolución de conflicto. (Held, 2010, p. 36)

⁹ Una muestra de la vitalidad e importancia de las ideologías puede verse, entre otros, en: Piketty, T. (2020). *Capital e ideología*. Barcelona: Deusto.

Vemos, pues, que el cosmopolitismo no se opone en absoluto ni a la democracia ni al Estado de derecho y que puede incluso ser una solución razonable y posible frente a la situación mundial, como Martha Nussbaum¹º ha puesto de relieve recientemente —entre otros autores—, siguiendo el precedente de Hugo Grocio, y ello como alternativa y freno a una *nueva Edad Media* basada en el particularismo, el localismo y la fragmentación del nacionalismo y del populismo.

El caso de la Unión Europea

Como es sabido, la Unión Europea tiene su origen y su fundamento en el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1950, siendo la construcción de las anteriores Comunidades Europeas.

La construcción de la Unión Europea es consecuencia de un proceso histórico que ha traspasado dos siglos, del XX al XXI, y es un actor mayor en el orden mundial tras sus primeros pasos en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre 1948 y 1957, desde el Congreso de La Haya hasta el Tratado de Roma [...] Supervive, en la Unión, un sistema nacional de Estados con sus constituciones particulares y sus tradiciones de Derecho Público, que mantienen competencias propias en la medida que no han sido transferidas a las instituciones comunitarias y cooperan mediante un complejo conjunto normativo mixto con las competencias de las regiones autónomas o federales. (Martínez Cuadrado, 2019, p. 15)

La Unión Europea, que surgió inicialmente como una entidad supranacional en el ámbito de las libertades económicas y comerciales, así como de libre circulación de personas y de mercancías, aún no ha alcanzado la plena integración de sus Estados miembros en lo económico, social, fiscal, seguridad y política, a pesar de la implantación, si bien no en la totalidad de los países miembros,

¹⁰ Véase: Nussbaum, M. C. (2020). *La tradición cosmopolita: un noble e imperfecto ideal.* Barcelona: Paidós.

del euro. Esta supuso un proceso histórico de integración supranacional de modo progresivo, dialogante, consensuado y no violento.

La Unión Europea, tras sucesivas ampliaciones —principalmente, de los antiguos países excomunistas de Europa del Este y del Sur (Grecia, España y Portugal), junto a Irlanda, Chipre y Malta, y casi todos los países nórdicos hasta llegar a los 28, y a los 27 tras la salida por el Brexit del Reino Unido—, constituye, por tanto, una entidad supranacional peculiar, compuesta por diferentes extensiones geográficas, lenguas historia, culturas y sistemas político-administrativos.

Los diferentes tratados firmados posteriormente —Niza, Maastricht y Lisboa— no han conseguido aún el logro de la plena integración y coordinación de los países miembros, no habiéndose aprobado aún el proyecto para la Constitución Europea debido a las posiciones e intereses no solo contrarios, sino también a veces encontrados. La crisis actual de la pandemia del COVID-19 es una manifestación grave de la incapacidad de respuesta y de coordinación eficaz de la Unión Europea, a la que se ha intentado dar respuesta mediante el pacto y los acuerdos económicos del 21 de Julio de 2020.

No obstante, la Unión Europea afronta una serie de retos y problemas diversos, siendo los siguientes —en mi opinión— los principales y más urgentes:

- a. El logro integral de ser un sistema político con separación y división de poderes plenos. La preponderancia del poder ejecutivo, en especial de la Comisión en detrimento del Parlamento Europeo, debe transformarse a favor de este, el cual deberá tener plenas potestades legislativas y de control.
- b. La falta de liderazgo a nivel del Consejo Europeo y de la Comisión.
- c. La debilidad del sentimiento de pertenencia y de ciudadanía de la sociedad europea¹¹.

¹¹ Es importante resaltar que el 12 de diciembre de 2007 se aprobó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual sin duda fue un gran avance, pero su aplicación requiere mayor intensidad.

- d. La elección clara y final de un método o vía de desarrollo para el territorio, es decir, el debate entre un proceso de desarrollo único o "a dos realidades" entre sus miembros.
- e. La consolidación y el desarrollo de la opinión pública, de la cultura y de la sociedad civil europea y de sus instituciones.
- f. El fortalecimiento de la transparencia, la democracia interna y la institucionalización de los partidos políticos europeos, siendo algunos de estos últimos, partidos "antisistema".
- g. El control eficaz de los grupos de presión.
- h. La implantación de un sistema adecuado, real y transparente de rendición de cuentas y de exigencias de responsabilidades.
- La eliminación del poder excesivo de los eurofuncionarios o "eurócratas".
- j. La coordinación, armonización e integración de una serie de políticas comunes, tales como:
 - la económica y comercial
 - la arancelaria
 - la fiscal
 - la social y la laboral
 - la de seguridad y defensa, a pesar de la PESCO y la OTAN
 - la migratoria
 - la exterior y diplomática
- k. Los efectos disgregadores del nacionalismo y del neopopulismo.
- I. La dificultad de implantar el multiculturalismo, a pesar de las tradiciones y valores europeos.

Todo lo anterior se podría resumir en que, al margen de la calificación del sistema político europeo como un "federalismo político sui generis" en camino, este sea verdadera y realmente tal, y no algo solo puramente simbólico y pragmático, mediante la aprobación de una Constitución Europea. El reto

fundamental es, pues, la consecución de la unidad dentro de la gran diversidad y complejidad de origen y de desarrollo europeo, a lo que se une actualmente el desafío de la interculturalidad, como una autentica refundición, en que prime además el método de la gobernanza democrática por mayoría absoluta y no por unanimidad. Además, el concepto de soberanía nacional clásico—tal como lo entendió Bodino, entre otros autores, no es incompatible con el federalismo al que se aspira, que no implica tampoco uniformidad, sino pluralismo dentro de la unidad, ya que—como han resaltado, entre otros—, Sosa Wagner y Sosa Mayor (2007):

[E]s que además los grandes Estados europeos existentes — Francia, España, Alemania, Italia, Gran Bretaña, etc.—, con toda su riqueza cultural y su diversidad, resultan más respetuosos con su pluralismo que cualquier Estado pequeño que saliera de sus panzas porque estos precisamente para empinarse como Estados, para hacerse reconocibles como tales, es decir, para adquirir "seriedad", se verían obligados a construir unas "señas de identidad", sobre todo, de índole lingüística y cultural, micro o macroidentidades artificialmente impulsadas por unas élites políticas que el Estado grande puede permitirse el lujo de orillar. (pp. 196-197)

Los problemas y retos antes señalados de la Unión Europea se manifiestan, a su vez también, —si bien con distinta intensidad en los países miembros de la misma, especialmente, en varios países excomunistas como Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania y de la órbita exsoviética— aumentando el escepticismo y la falta de ilusión y de identidad europeas.

El Parlamento Europeo y los parlamentos a nivel nacional, federal, regional o municipal de los países miembros, frente a una incapacidad de respuesta democrática adecuada a las demandas de su ciudadanía, reflejan hoy —con mayor o menor número según cada país— una importante presencia de nuevos partidos populistas de izquierda y de derecha. Hoy en día, esta tendencia es constante, preocupante, y a la vez, exponencial.

El neopopulismo¹² es un fenómeno actual mundial. Florece en tiempos de crisis —especialmente, crisis socioeconómicas, como su precedente en la Europa de entreguerras—, si bien lo hace actualmente con algunas nuevas manifestaciones y características, pero en esencia en periodos de inseguridad en todos los ámbitos y de precariedad laboral hace que se busquen soluciones mágicas en los líderes carismáticos y cesaristas que surgen.

Por otro lado, el neopopulismo aparece indisolublemente unido a los nacionalismos egoístas, fragmentarios e "identitarios" culturales y territoriales. El fanatismo, el particularismo, el parroquialismo, la amenaza del enemigo exterior, la xenofobia, entre otros, son manifestaciones y efectos del nacionalismo¹³, como el caso británico con el Brexit.

La sociedad europea actual tiende a alejarse de ese modelo humanista, racional, antifanático, ilustrado e integrador que, entre otros, diseñó Erasmo de Rotterdam¹⁴. Para este autor, el humanismo racional es lo contrario a las emociones, las sensaciones los dogmatismos, los fanatismos, etc. En igual sentido se manifestó también en su día un autor relevante y predecesor de la cultura europea como Baruch Spinoza, añadiendo la importancia de la ética pública.

Merece la pena resaltar también lo señalado, entre otros, por Kaplan (2019):

Europa desaparece y Eurasia se cohesiona [...] La unipolaridad que caracterizó a la Posguerra Fría se terminó; Occidente mismo se está disipando, y hemos retrocedido a la geografía clásica, especialmente en Europa. En realidad, lo que se suponía que iba a ser un

¹² Sobre el populismo existe una amplia bibliografía, pero citaría especialmente: Canales Aliende, J. M. y Romero Tarín, A. (2019). Los populismos y la gobernanza democrática. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(3), 17-25.

¹³ Sobre los nacionalismos y su efecto disgregador y de fragmentación puede verse, en general, y para el caso español: De Castro, J. A. y Ferrer, A. (2020). Soros: Rompiendo España. Barcelona: Homo Legens.

¹⁴ Véase sobre esta figura intelectual, polifacética y profética: Zweig, S. (2005). *Erasmo de Rotterdam. Triunfo y tragedia de un humanista*. Barcelona: Paidós. Este fue, además, un preclaro antecesor del europeísmo actual e inspiró sin duda a los tres padres fundadores de la Unión Europea (Konrad Adenauer, Jean Monnet y Alcide de Gasperi).

superestado monocromo desde la península Ibérica hasta el mar Negro, una especie de marco constitucional al concepto mismo de Occidente, se está deshaciendo en varias tonalidades cromáticas sobre un mapa neomedieval con diversas capas de identidad política e, incluso, de civilizaciones: ahí sigue estando la Unión Europea, pero también Estados, regiones y ciudades-Estado, y el liberalismo todavía imperante resiste a duras penas el embate de las fuerzas del nacionalismo populista. (2019, p. 22, 59)

El déficit y la crisis del sistema político de la Unión Europea se manifiestan también en el poder desmedido, en ocasiones, de la eurocracia (o del poder de los burócratas de Bruselas) en los procesos decisorios.

Por otro lado, los fenómenos del populismo y del nacionalismo no son ajenos a la actual Unión Europea y tienen sus raíces en el periodo de entreguerras. Precisamente, la Unión Europea fue creada para evitar y superar estos, en especial, los efectos de la aplicación del Tratado de Versalles. Como ha señalado, entre otros, Benedicto (2019):

El populismo vuelve a aumentar en Europa. La UE comenzó a construirse tras la Segunda Guerra Mundial para mantener la paz y luchar contra los nacionalismos que llenaron los campos de batalla. Los Padres Fundadores buscaron la superación del conflicto con respecto a valores como la democracia, la igualdad y el Estado de derecho. (p. 203)

Como resalta Martínez Cuadrado (2019):

Coinciden los análisis y encuestas del Eurobarómetro de la Comisión Europea y los Estados en calificar de grave el momento por el que la Unión Europea atraviesa frente a los acosos autoritarios externos, sorprendentemente del aliado nuclear norteamericano, de la Rusia iliberal postcomunista, y de otros mundos ideológicos nacionalpopulistas y antidemócratas del interior. (p. 17)

La democracia delegativa

El concepto y sus características más relevantes.

El término democracia delegativa se debe al fallecido e ilustre politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1997), que lo calificaba como "una nueva especie, un tipo dentro de las democracias existentes sobre el cual aún no se ha teorizado" (p. 1).

Esta tipología novedosa equivale a otras denominaciones como "democracia electoral", "democracia testimonial", "democracia iliberal", "democracia simbólica", o "democracia formal", las cuales tiene en común señalar la debilidad y fragilidad de estas, si bien responden al modelo teórico de la democracia clásica representativa, estando institucionalizadas y consolidadas a pesar de ello en modelos de Estado de derecho insuficientes.

Siguiendo y ampliando lo señalado por O'Donnell, en mi opinión las principales características de la democracia delegativa serían las siguientes: a) hiperpresidencialismo carismático y paternalista; b) limitación de las competencias del poder legislativo y del poder judicial en beneficio del poder ejecutivo; c) escasa rendición de cuentas; d) individualismo y poca solidaridad (de un modo más hobbesiano que lockeano); f) impulsora de la tecnocracia; g) utiliza un discurso "organicista"; h) tendencia plebiscitaria; i) adopción rápida, improvisada y frenética de las decisiones; j) uso desproporcionado de los decretos fruto del poder ejecutivo evitando la legislación, que es una potestad del parlamento; k) burocratización, formalización, descoordinación y debilidad de las instituciones políticas y administrativas; l) preeminencia de la seguridad frente a la libertad y a la dignidad ciudadanas; m) control de los medios de comunicación, desinformación y falta de transparencia con el uso indebido a veces de la propaganda política; n) la oposición no es eliminada, pero sí debilitada, denostada y aparcada.

Como resalta Ferrajoli (2011):

Existe hoy el gran peligro de la verticalización y la personalización de la representación y de la democracia gobernante como una deformación de la democracia representativa en un sentido plebiscitario, y esta idea de la omnipresencia del jefe como expresión orgánica de la voluntad popular es, al mismo tiempo, anticonstitucional y antirepresentativa. (p. 46)

La transparencia y la visibilidad son dos características esenciales actuales de la democracia porque sin ellas no hay posibilidad, además, de exigencia de responsabilidades y de controles; por tanto, sin ellos no hay una real y auténtica democracia. Como ha recalcado certeramente, entre otros, Bobbio (2013):

La democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública [...] [N]o hay democracia sin opinión pública, sin formación de un público que revindique el derecho de ser informado sobre las decisiones que se toman en favor del interés colectivo y de expresar sobre ellas su libre crítica. (2013, pp. 27, 37)

Este fenómeno de la democracia delegativa tiende a implementarse en muchos países con mayor o menor intensidad y con diferente idiosincrasia, siendo el populismo y el nacionalismo los dos factores y fenómenos que más influyen y la determinan. La democracia delegativa es una manifestación "de la degradación del poder" actual, en expresión de Moisés Naim¹⁵. La democracia delegativa se opone también al pensamiento, a la verdad y al fortalecimiento institucional.

Como ha resaltado, entre otros, Heclo (2010): "El institucionalismo considera valioso proteger y fortalecer lo heredado, eso sí, actualizándola, adaptándola y fortaleciéndola, con innovación" (p. 137). Entonces, el institucionalismo combina la conservación de lo útil del pasado con el cambio y la adaptación.

Por otro lado, el pensamiento institucional es contrario, además, a una concepción disfuncional de la democracia. Propende, pues, por una concepción

¹⁵ Para mayor detalle, véase: Naim, M. (2013). El fin del poder. Barcelona: Debate.

positiva y responsable como la denominada "mayordomía" —en inglés, stewardship— o delegación confiada y fiduciaria (Heclo, 2010, p. 231).

La delegación, en sí misma, no es mala, sino su utilización irresponsable e inadecuada, debiendo existir una colaboración clara entre política y administración o entre políticos y funcionarios¹⁶.

El reto es saber delegar y que la delegación se haga, además, a líderes competentes y capaces, ya que existe, como resalta Brown (2018):

[L]a idea —muy peligrosa y difundida— de que en las democracias contemporáneas un líder es mejor cuanto mayor control ejerce sobre su partido político y su gabinete. A menudo, se califica de débil el liderazgo colegiado y no se tienen en cuenta las ventajas que ofrece un liderazgo político colectivo [...] Un buen liderazgo requiere de muchos atributos, cuya importancia relativa varia en el tiempo, el espacio y el contexto, no hay que confundirlo con el poder desmedido de individuos arrogantes. (p. 13, 18)

La delegación no implica, pues, dejación ni una irresponsabilidad, sino que debería implicar el ejercicio del liderazgo y de una dirección y coordinación transformadora, integradora y colaborativa con las personas a las que se delega. El trabajo en equipo es necesario y útil también en el ámbito público.

El populismo y el nacionalismo como factores determinantes y coadyuvantes de la democracia delegativa

La relación y la vinculación entre populismo y nacionalismo con los autoritarismos es un hecho, si bien es diferente en cada contexto y momento histórico. No puede olvidarse, en absoluto, el precedente de estos hechos en la Europa del periodo entre las dos guerras mundiales, en el que surgieron el comunismo, el nazismo y el fascismo, en detrimento y oposición al parlamentarismo y pluralismo democrático de la época. Hay que recordar que el avance teórico

¹⁶ Véase: Weber, M. (2009). El político y el científico. Madrid: Alianza Editorial.

y democrático de la Constitución de Weimar de 1919 fue eliminado con el ascenso de Hitler al poder como canciller en Alemania, quien cerró el *Reichstag* como primera medida y gobernó por decreto.

El populismo¹⁷ ha entendido la democracia como un lugar a ocupar y dominar, previa crítica y desprestigio. "Si el populismo fue en sus antecedentes una manifestación del mundo y de la cultura agraria y tradicional, hoy en el contexto de la globalización es pleno y totalmente urbano" (Canales Aliende y Romero Tarín, 2019, p. 20).

Como resalta De la Torre (2013): "La representación populista asume una identidad de intereses entre el pueblo y su líder, autoerigido como el símbolo y la encarnación de la nación" (p. 122). Así pues, se confunde, deliberada y fraudulentamente, soberanía popular con soberanía nacional.

Siguiendo la concepción de Carl Schmitt, el populismo pretende dividir y hacer antagónica y en brecha la sociedad civil, olvidando manifestaciones y prácticas relevantes y usuales de las democracias pluralistas plenas, como la negociación, el diálogo, el consenso, el debate, la crítica y la participación política. Los líderes populistas producen en su equipo un efecto jerárquico de miedo y de adhesión inquebrantable, y se caracterizan por ser líderes carismáticos, paternalistas, narcisistas, ególatras y bonapartistas. Encarnan "la soberanía popular" frente a "soberanía nacional" clásica, pretendiendo ser ellos los únicos artífices y propietarios de la identidad, interés y voluntad de la ciudadanía de forma exclusiva y excluyente, y sin consideración alguna de las minorías. Además, estos líderes —cuyo carácter prepotente se refleja en su posición y actuación— buscan siempre un enemigo exterior para culparle de todos los males y de su ineficacia como fue el caso de los judíos en la Alemania nazi, y hoy, de los emigrantes o de algunos colectivos o razas.

El populismo es muy dinámico y adaptativo, y aprovecha el descontento y la desafección ciudadana para hacer su propaganda, sobre todo, en tiempos de

¹⁷ Para más detalle, véase: De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democracia y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, 247, 120-137.

crisis económica y precariedad laboral, impactando no solo a las clases medias empobrecidas, sino también a las clases trabajadoras urbanas y rurales. Por otro lado, "el populismo no es propiamente una ideología, sino sobre todo, es una estrategia y unas técnicas para la conquista del poder. Si este tiene alguna ideología aparente, en realidad no se conoce, porque carece de un carácter permanente y consistente" (Canales Aliende y Romero Tarín, 2019, p. 21).

A su vez, el nacionalismo, tanto el clásico como el actual, con su concepción excluyente, exclusiva, egoísta¹⁸, particularista, fragmentaria, xenófoba y racista, no tiene cabida ni en la globalización ni en la democracia actual y se manifiesta de diversas formas dada su heterogeneidad. Como resaltan también Canales Aliende y Romero Tarín (2019), "[o]tra manifestación y efecto a nivel mundial del nacionalismo populista es el militarismo y el armamentismo" (p. 21).

Citando a Savarino, Donézar Díez de Ulzurrun (2013) resalta:

Un nuevo fantasma [...] parece andar suelto por el mundo y tiene un nombre: volkgeist [sic]. Las palabras nación y nacionalismo, protagonistas de los siglos pasados, han vuelto a hacerse fuertes casi por necesidad en el mundo de la globalización desafiando a los que vaticinaban su desaparición. El derrumbe de las ideologías, la evaporación de las utopías o la eliminación de los límites espacio-temporales parecen no tener efectos en el siempre poderoso llamado espíritu nacional [...] Para comprender el significado de este renacimiento general del nacionalismo es obligado situarlo en relación con el otro fenómeno, aparentemente contradictorio, de la globalización homogeneizadora y destructora de toda dimensión local, y así llegar a entender el sentido de su permanencia en la esfera de la política y cultura contemporáneas. (pp. 233-234)

¹⁸ Sobre esta característica relevante del nacionalismo, entre una variada bibliografía, destacaría: Davezies, L. (2015). *Le Nouvel Egoïsme territorial. Le grand malaise des nations*. Paris: Le Seuil.

Otro aspecto común por señalar, tanto de los líderes populistas o nacionalistas, es su praxis de "designar" como sucesores suyos a algún hijo o familiar para así "institucionalizar la saga o dinastía" o también a sus propios partidos de masas, nuevos y diferentes a los anteriores existentes en sus países, como fuerzas pretendidamente de "choque" y movilización de sus sociedades. Estos nuevos partidos no son representativos de intereses y clases, sino de la "soberanía popular" entendida genéricamente, y que se concreta y expresa en la voluntad y deseo de sus líderes carismáticos.

La tecnocracia como instrumento de la democracia delegativa

El recurso a la tecnocracia versus la democracia representativa fundamentalmente a través del sistema de partidos políticos no es un hecho nuevo, sino antiguo. Asimismo, podemos señalar que su precedente del momento actual está en la Europa de entreguerras y, sobre todo, va unido al déficit y crisis del parlamentarismo.

El populismo y sus líderes entregan a la tecnocracia el poder legitimador de sus actuaciones frente al debate y a la transparencia política. Con esta no existe discusión ni conflicto. Además, a cambio de su connivencia y apoyo, se le entregan parcelas de poder y se les permite patrimonializar las instituciones públicas en una situación de privilegio.

Esta dejación o delegación de las decisiones —en manos de la tecnocracia— y en detrimento del debate pluralista democrático aporta tranquilidad, comodidad y menos esfuerzo de reflexión a los líderes populistas, los cuales a su vez no brillan mayoritariamente por sus conocimientos, habilidades y capacidades para gobernar. La democracia plena implica procesos de reflexión, diálogo, debate, consenso y acuerdos más lentos; no obstante, estos líderes dicen y argumentan ser más rápidos y eficaces, evitando "pérdidas de tiempo".

Pero, por mucho que se quiera enmascarar la utilidad de la tecnocracia al servicio del poder, nunca podría justificarse cuando también a veces se argumenta incluso únicamente que hay excesos de democracia. Como señala, rotunda

y claramente, Bobbio (2007): "La democracia y la tecnocracia son antitéticas" (p. 41).

A su vez, la tecnocracia incorpora —junto a los clásicos profesionales integrantes de la misma como los ingenieros y los economistas—, expertos en imagen, marketing y comunicación, así como los informáticos y nuevos técnicos en inteligencia artificial.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, es un hecho que la tecnocracia va unida además a la consolidación del capitalismo, llegando incluso a una fórmula mixta de capitalismo autoritario y técnico como es el caso actual de China.

El paradigma tecnocrático, si bien tiene su base en los avances de la ciencia moderna, marcado por el racionalismo, al empirismo y al positivismo, se nutre además de otros elementos que han ido configurando la cultura actual a lo largo de los últimos tiempos, como por ejemplo, el antropocentrismo moderno, la reducción de la racionalidad a la evidencia, al cambio de valores o a la idea de una visión del progreso reducido al crecimiento ilimitado, cuyas consecuencias se han dejado notar en distintas esferas de la vida social, económica o política. (Caamaño, 2018, p. 32)

El fenómeno actual de la democracia se inserta y manifiesta no solo a nivel internacional a través de las irresponsables e incontroladas organizaciones internacionales, ¹⁹ especialmente, en la esfera económica, como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, etc.

En cuanto a Europa, y en especial la Unión Europea, la tecnocracia es también un peligro y tendencia como, entre otros, lo ha resaltado Jürgen Habermas.²⁰

¹⁹ Véase, especialmente, entre una amplia bibliografía: Colomer, J. M. (2015). El gobierno mundial de los expertos. Barcelona: Anagrama.

²⁰ Habermas, J. (2016). En la espiral de la tecnocracia. Madrid: Trotta.

Epílogo y principales conclusiones

- 1. La nueva realidad multilateral del orden internacional requiere y demanda soluciones globales e integrales, y no una visión y praxis localista, exclusivista, fragmentaria y particularista. En primer lugar, en este contexto novedoso resulta necesario e imprescindible el logro de una autoridad mundial —que hasta el momento no lo es ni lo ha sido Naciones Unidas—, que articule, coordine y gestione en red la soberanía, las políticas públicas y las competencias de los diferentes Estados. Es decir, el reto de una nueva gobernanza mundial, y ello sin perjuicio de las competencias delegadas y residuales que correspondan a los distintos Estados del globo.
- 2. Por tanto, esta gobernanza implicaría también, conforme a su paradigma, que el sistema económico y social mundial cambie notablemente, y que el medio ambiente²¹ sea una faceta menos irrelevante en el desarrollo integral. Como es sabido, la globalización ha producido, entre sus efectos negativos, una mayor pobreza y precariedad laboral, así como un empobrecimiento de las clases medias²² frente a un capitalismo salvaje, insolidario y puramente mercantilista, el cual debería transformarse esencialmente para su propia supervivencia en un nuevo "capitalismo social", abandonando el neoliberalismo radical del mercado.
- La democracia resultante de ese nuevo capitalismo social debería tener en cuenta el papel y la colaboración de esa sociedad civil internacional y a sus diversos actores e instituciones, buscando una

²¹ Véase: Rifkin, J. (2019). El Green New Deal global: Por qué la civilización de los combustibles fósiles colapsará en torno a 2028 y el audaz plan económico para salvar la vida en la Tierra. Barcelona: Paidós.

²² Véase, entre otros: Guilluy, C. (2019). No Society: El fin de la clase media occidental. Madrid: Taurus. Krugman, P. (2020). Contra los zombis. Barcelona: Editorial Critica; Stiglitz, J. E. (2020). Capitalismo progresista. Madrid: Taurus.

auténtica y plena democracia de calidad.²³ Asimismo, deberá tener poder y capacidad de regular y controlar los poderes y empresas internacionales.

- 4. Además de su honestidad, los nuevos gobernantes requerirán para su actuación unas nuevas habilidades y destrezas añadidas a las clásicas, debiendo reforzar y aumentar su capacidad de gobierno y liderazgo democrático, empático, innovador e integrador. No solo hace falta que sean capaces, sino también que sean éticos y excepcionales. La meritocracia es un reto para toda la sociedad en todos sus ámbitos y niveles.
- 5. Se precisa una nueva gobernanza democrática y nacional con las siguientes características esenciales: a) sistemática, interdependiente y en red; b) corporativa; c) colaborativa; d) solidaria; e) resiliente.
- 6. Las megaciudades y la tendencia a la concentración urbana, así como el cambio en su morfología, marcarán también la agenda y la estrategia de las relaciones internacionales y de los países, junto con las nuevas amenazas del ciberterrorismo. La urbanización creciente no tiene que ser necesariamente deshumanizada e insolidaria. Puede también ser creativa, habitable y sostenible. Ese papel determinante de las ciudades nos ha sido así descrito, entre otros, por Zygmunt Bauman (2008):

[L]as ciudades se han convertido en el vertedero de problemas engendrados y gestados globalmente. Sus habitantes y sus representantes electos deben enfrentarse a una tarea imposible, se mire por donde se mire: encontrar soluciones locales a dificultades y problemas engendrados globalmente. (pp. 119-120)

²³ Véase con carácter general y con especial referencia al caso español: Canales Aliende, J. M. y Valencia Sainz, A. (Coords.) (2019). Estrategias para la calidad y la regeneración democrática. Granada: Editorial Comares.

Es así como la articulación y la complementariedad de la agenda global con la local supone un gran desafío.

- 7. En esta situación y contexto global en que vivimos y en su evolución, el papel y la actitud de los tres grandes actores internacionales —China, Estados Unidos y Rusia—, sin duda serán muy determinantes, existiendo el peligro de que estos se conviertan en "sistemas políticos capitalistas tecnoautoritarios".
- 8. Inserta en este nuevo orden y sociedad internacional, la Unión Europea tendrá que ser partícipe en las relaciones internacionales, experimentando también en su seno los mismos problemas y retos que el resto de los países, si bien con sus propias especificidades. Ahora bien, el papel relevante o no de la Unión Europea en este nuevo escenario internacional dependerá de un requisito mínimo: su plena y total integración como una real, eficaz y coordinada "organización supranacional federal", abandonando tentaciones y peligros de delegación; también son necesarias su articulación, limitación y desarrollo pluralista democrático. La Unión Europea debe ser algo más que la eurozona y su política comercial y arancelaria, y debe ser ante todo una Europa de los ciudadanos y no solo de los mercaderes, pues el mundo necesita hoy más que nunca democracias plenas y no meramente formales y simbólicas.

La Unión Europea está llamada, pues, a tener una posible relevancia y papel líder a nivel mundial, aportando además la riqueza de sus tradiciones, fundamentos y valores históricos culturales y democráticos, llevando a cabo ajustes y políticas públicas estructurales y estratégicas a largo plazo. Asimismo, debe tener carácter proactivo y no reactivo y ello más allá del Fondo Europeo de Adaptación a la globalización (FEAG).

Para el 2020, la agenda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial son también una prioridad y una guía en la actual y nueva Comisión Europea. Las políticas públicas de desarrollo europeo,

en especial, deberán tener en cuenta la nueva dimensión del territorio, articulando redes interregionales e interurbanas en las que el desarrollo educativo y de I+D se complementen con el avance económico, social y ecológico, sin dejar de aplicar su principio de subsidiaridad.²⁴ El objetivo y la visión europea deben propender, como antes he dicho, hacia una "Europa de los ciudadanos"²⁵, superando su fase inicial de una "Europa de los mercaderes", y ello en el contexto nuevo de la era global,²⁶ desarrollando en su seno "reales, tanto horizontales como verticales o comunidades de políticas públicas" (Méndez, 1997, pp. 12-13).

9. Por otro lado, y sin perjuicio de todo lo anterior, como ideología imperante mayoritaria, el liberalismo político debe ser tal en el pleno sentido histórico de sus orígenes, en particular, el espíritu de la razón, la libertad y la ilustración²⁷. Este debe reinventarse y actualizarse.

A pesar de las predicciones erradas sobre su fin, las ideologías hoy siguen existiendo, nutriendo y enriqueciendo la vida política y la actividad pública de forma plural, frente al "pensamiento único" a veces imperante.²⁸ La reciente denuncia de intelectuales prestigiosos norteamericanos en la *Harper's Magazine* ratifica lo señalado.

La democracia no es solo un modo de gobierno, como señaló Alexis de Tocqueville, sino también un ideal de vida en sociedad, lo que

Para más detalle, sobre el principio de subsidiariedad véase: Fernández Pasarín A. M. (2001). Crisis del Estado-nación Europeo y principio de subsidiariedad. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

²⁵ Sobre el contenido de la ciudadanía europea, véase: Cautrès, B. (Ed.). (2004). La Citoyenneté européenne. *Problèmes politiques et sociaux*, 901. Paris: La Documentation française.

²⁶ Véase para mayor detalle: Giddens, A. (2007). Europa en la era global. Barcelona: Paidós.

²⁷ Merece la pena traer a colación la importante aportación y reflexión de Pinker, S. (2018). En defensa de la Ilustración. Barcelona: Editorial Planeta. De igual forma, Pagden, A. (2015). La Ilustración y por qué sigue siendo importante para nosotros. Madrid: Alianza Editorial.

²⁸ Sobre la validez del liberalismo político democrático y el papel relevante de los intelectuales en su defensa, véase: Aron, R. (2018). El opio de los intelectuales. Barcelona: Página Indómita.

implica ideologías, principios y valores públicos. Por su parte, la sociedad debe ser política y no solo de mercado. Economía de mercado, incluso con su dimensión social, no implica una sociedad unidimensional de mercado.

Los nuevos dirigentes y las élites tendrán que tener, además de conocimientos y capacidad de gobernar²⁹, virtudes éticas —como señaló Aristóteles, propias de los *áristoi* o "los mejores"—, pero además deberán añadir e incorporar nuevas habilidades y destrezas "blandas" frente al mundo dinámico y complejo, caracterizado por la robótica y a la inteligencia artificial, en el que tendrán que actuar, pudiéndose señalar entre estas: "la capacidad de liderazgo, de adaptarse a nuevas situaciones, de improvisar y empatizar con los demás" (Tamames, 2018, p. 42). Así pues, los nuevos dirigentes y las élites no deberán ser una manifestación de la kakistocracia o gobierno de "los peores", en oposición al concepto aristotélico antes mencionado. Por consiguiente, se espera que no deleguen sus responsabilidades en los tecnócratas para evitar problemas, pues ahora más que nunca se necesitan élites y dirigentes capaces. En ese sentido, resaltaría y haría mías las certeras palabras de Simón (2018):

Me pregunto, si en las actuales circunstancias, no podría surgir un príncipe moderno, algún virtuoso en el desempeño de las funciones públicas, alguien cuyo ánimo no pudiera traer tanto la felicidad así mismo como a aquellos que son miembros de su comunidad política. Y no puedo por menos de decir que difícilmente, ha existido un tiempo en que sus servicios hayan sido más necesarios y sus condiciones más favorables. (pp. 263-264)

10. La "aldea global" requiere respuestas y una agenda global, y no particularismos y visiones trasnochadas del pasado. Una sociedad plural

²⁹ Véase: Canales Aliende, J. M. y Romero Tarín, A. (2018). Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público. Barcelona: Editorial Bosch. También, la sugestiva obra de Deneault, A. (2019). Mediocracia. Cuando los mediocres toman el poder. Madrid: Turner Publicaciones.

y un sistema político democrático pleno y de calidad deben ser el marco de referencia y la guía de actuación de cara a los retos del futuro, no olvidando ni postergando nunca que lo primero son las personas y sus derechos, con un "nuevo consenso y contrato social" a nivel nacional y global mediante políticas neokeynesianas, y estimulando la colaboración y la complementariedad pública, privada y con el tercer sector. La democracia delegativa no es, en ningún caso, ni la solución ni la respuesta. El nuevo imaginario y cosmovisión deben ser colectivos, diferentes y basados en un contenido y finalidad más solidarios, igualitarios y comunitarios.

11. Es clave afirmar que la democracia es algo más que el mero voto, y que hay que redefinirla y fortalecerla ya que un tema fundamental es el de la ciudadanía, pues "pensar o repensar la ciudadanía es una cuestión crucial de nuestro tiempo" (Cossío Díaz, 2017, p. 13) y esta debe estar caracterizada ante todo por la dignidad como señal y contenido identitario³⁰. Esto se desarrolla y canaliza a su vez a través de la participación y, finalmente, de la educación cívica.

Quisiera también hacer mías las optimistas reflexiones de Bobbio (1996) al decir que "el número de Estados democráticos ha aumentado y ya se ha iniciado el proceso para la democratización de la sociedad internacional" (p. 360). Pienso que la utopía aún sigue siendo necesaria y valida³¹, a pesar de todos los problemas planetarios de hoy.

La democracia actual no solo necesita la legitimación necesaria y previa de las urnas. También necesita ser transparente, visible y eficaz a la ciudadanía. No se puede pedir que haya confianza y adhesión ciudadana si la democracia les resulta banal, oscura, simbólica, distante e inútil. Así, si la ciudadanía tiene la percepción de que esta no aporta nada, existirá el indudable peligro de que adhiera a las falsas

³⁰ Para mayor detalle, véase: Fukuyama, F. (2019). *Identidad: La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento.* Barcelona: Ediciones Deusto.

³¹ Para mayor detalle, véase: Tamayo, J. J. (2018). ¿Ha muerto la utopía? ¿Triunfan las distopías? Madrid: Biblioteca Nueva/Universidad Carlos III.

tentaciones y soluciones autoritarias y populistas. Es necesario un esfuerzo múltiple de "trabajo de refundación democrática susceptible de construir una oferta sólida a la oferta populista" (Rosanvallon, 2020, p. 233) ya que "el proceso democrático implica ahora complejizar la democracia, multiplicarla" (Rosanvallon, 2020, p. 239) frente a todas las amenazas actuales y futuras.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2008). Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre. Barcelona: Tusquets Editores.
- Benedicto, M. A. (2019). Causas, consecuencias y soluciones a la amenaza populista en Europa. En M. Martínez Cuadrado (Dir.), *Reforma Constitucional en la Unión Europea y en España* (pp. 203-308). Madrid: Marcial Pons.
- Bobbio, N. (2007). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2013). Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1996). Democracia y sistema internacional. En J. Fernández Santillán (Comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brown, A. (2018). El mito del líder fuerte. Liderazgo político en la Edad Moderna. Madrid: Círculo de Tiza.
- Caamaño, J. M. (2018). Pensar en el paradigma tecnocrático. En J. M. Caamaño (Ed.), *La tecnocracia* (pp. 21-40). Santander: Editorial SalTerrae.
- Canales Aliende, J. M. y Romero Tarín, A. (2019). Los populismos y la gobernanza democrática. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(3), 17-25.
- Cossío Díaz, J. R. (2017). Prólogo. En K. F. Vega Ruiz y T. E. Hübbe Contreras (Coords.), Ejes para la formación de una ciudadanía activa. Un análisis. Madrid: Marcial Pons.
- De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, 247, 120-137.
- Donézar Díez de Ulzurrun, J. M. (2013). Nación, identidad nacional y globalización. En A. Rovira (Coord.), *Gobernanza democrática* (pp. 233-259). Madrid: Marcial Pons.
- Ferrajoli, L. (2011). Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional.

 Madrid: Trotta.

- Heclo, H. (2010). Pensar institucionalmente. Barcelona: Paidós.
- Held, D. (2010). Cosmopolitismo. Ideales y realidades. Madrid: Alianza Editorial.
- Kaplan, R. D. (2019). El retorno del mundo de Marco Polo. Barcelona: RBA Libros.
- Martínez Cuadrado, M. (Dir.) (2019). Reforma constitucional en la Unión Europea y en España. Madrid: Marcial Pons.
- Méndez, J. L. (1997). Estudio introductorio. En D. S. Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales (pp. 1-46). México: Fondo de Cultura Económica.
- Murillo Zamora, C. (2019). Los desafíos de la gobernanza en un contexto complejo. El escenario latinoamericano. Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 3(3), 13-38.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En G. O'Donnell, Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.
- Rosanvallon, P. (2010). La legitimidad democrática. Igualdad, reflexibilidad y proximidad. Barcelona: Paidós.
- Rosanvallon, P. (2020). El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Simón, P. (2018). El príncipe moderno: democracia, política y poder. Barcelona: Debate.
- Sosa Wagner, F. & Sosa Mayor, I. (2007). El Estado fragmentado: Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España. Madrid: Trotta.
- Tamames, R. (2018). ¿Qué robot se ha llevado mi queso? Buscando respuestas en el laberinto de la automatización. Barcelona: Alianza Editorial.