

Teorizando déficits democráticos: la concepción populista de rendición de cuentas

ENRIQUE PERUZZOTTI

Un concepto central de las ciencias sociales y políticas contemporáneas es el de rendición de cuentas (Schultz, 1998; Przeworski, Stokes & Manin, 1999; O'Donnell, 2003; Mulgan, 2000; Borowiak, 2011; Olsen, 2015; Fox, 2022). La presuposición de que la soberanía popular requiere que los gobernantes sean responsables ante el pueblo es un principio universal de la teoría democrática (March & Olsen, 1995, p.162). Hay menos acuerdo, sin embargo, sobre cómo generar rendición de cuentas gubernamental. A medida que se desarrollaban los procesos de consolidación democrática en las democracias de la tercera ola ganó terreno un modelo liberal de rendición de cuentas organizado alrededor del principio de gobierno limitado, ya que desde muy temprano muchos analistas llamaron la atención sobre los déficits de estado de derecho que exhibían muchas de las nuevas democracias y que condicionaba el ejercicio de los derechos ciudadanos así como el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos gubernamentales. El diagnóstico predominante era que, para subsanar esos déficits, era necesario fortalecer las agencias y los mecanismos de control intergubernamental o lo que O'Donnell denominó como *accountability* horizontal (O'Donnell, 1993; Schedler, Diamond & Plattner, 1999; Schmitter, 2009; Magyar, 2016). En consecuencia, la bibliografía sobre democratización puso particular énfasis en analizar el desempeño de las agencias horizontales de rendición de cuentas y diferentes propuestas para su mejoramiento.

La teoría y la práctica del populismo contemporáneo pone fin al consenso liberal de la tercera ola, proponiendo un modelo democrático alternativo que requiere para su realización del desmantelamiento de muchos de los elementos constitutivos del modelo liberal de rendición de cuentas (Peruzzotti, 2017c). Es por ello que los defensores de la democracia liberal consideran que la irrupción populista supuso el agotamiento del impulso democratizante que signó a la tercera ola y el inicio de un periodo de reversión democrática. Los críticos liberales ven al populismo como la antítesis del ideal de gobierno limitado que sirvió de inspiración a la bibliografía sobre rendición de cuentas, dado los efectos negativos que tienen las intervenciones de gobiernos populistas en los arreglos institucionales democráticos liberales. Una vez en el poder, argumenta la crítica liberal, las administraciones populistas ponen en marcha una dinámica de hibridación (o desfiguración) del régimen que, si no se cuestiona, puede amenazar la supervivencia misma de la democracia liberal (Levitsky & Loxton, 2013; Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017, p.96; Urbinati, 2014; Muller, 2017; Peruzzotti, 2017b; Weyland, 2020). Por el contrario, los defensores del populismo desdeñan tales críticas, señalando que los esfuerzos por rediseñar el panorama constitucional de las democracias existentes promovidos por administraciones populistas no son más que una expresión del poder constituyente del pueblo y buscan poner el constitucionalismo al servicio del bien común de las personas (Anria, 2018; Colón-Ríos, 2020).

¿Es el populismo realmente hostil a cualquier noción de rendición de cuentas, como sostienen sus críticos liberales? ¿O hay una comprensión específicamente populista del concepto? Los vínculos entre populismo y rendición de cuentas no han sido suficientemente explorados aún, en parte debido al gran desafío que el populismo como ejercicio gubernamental plantea a los mecanismos liberales de *accountability* gubernamental. Al mismo tiempo, los procesos de reforma institucional que impulsan gobiernos populistas se realizan en nombre de la rendición de cuentas democrática: el objetivo de estos, sus proponentes argumentan, es hacer efectivo el principio de soberanía popular. ¿Cuál es el significado que el populismo le asigna al concepto de rendición de cuentas? El capítulo busca abordar esa pregunta contrastando los enfoques liberal y populista de la rendición de cuentas. La primera sección reconstruye el modelo liberal de rendición de cuentas centrándose en el marco conceptual de mecanismos horizontales/verticales propuesto por Guillermo O'Donnell. La segunda sección recurre a las categorías de O'Donnell para presentar los principios fundamentales de la noción populista de rendición de cuentas. La tercera sección concluye con algunas reflexiones sobre las limitaciones de ambos enfoques.

EL MODELO LIBERAL: LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO GOBIERNO LIMITADO

El modelo liberal de constitucionalismo fue ampliamente adoptado por las democracias de la tercera ola (Ackerman, 1994; Schedler, Diamond & Plattner, 1999; Fukuyama, 2006, pp. 39–51). La agenda de los periodos de transición y consolidación estuvo dominada por una preocupación primordial en sociedades que habían experimentado formas brutales de autoritarismo: evitar que las sociedades recién democratizadas sucumbieran nuevamente a formas autoritarias de gobierno. En procesos de transición y consolidación democrática fuertemente marcados por un trasfondo de violencia política y masivas violaciones de derechos humanos fue imposible reducir la cuestión de la democratización a la mera celebración de elecciones libres y competitivas (como sí había sido el caso de experiencias democratizadoras anteriores). Surgió una noción más exigente de democracia que implicaba no solamente la celebración regular de elecciones, sino también el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho a fin de evitar comportamientos discrecionales por parte de funcionarios del gobierno y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es en ese contexto que la cuestión de la rendición de cuentas gubernamental como herramienta para disciplinar y controlar a las autoridades públicas ganó prominencia, al punto de que la temática dominó la agenda de los estudios sobre democratización (Schedler, Diamond & Plattner, 1999; Arato, 2000; Mulgan, 2000; Mainwaring & Welna, 2003; Schmitter, 2004; Levine & Molina, 2011; Odugbemi & Lee, 2011; Goodman & Pegram, 2012). El diagnóstico predominante era que el proceso de democratización fue exitoso a la hora de establecer elecciones periódicas, libres y competitivas, pero incapaz de consolidar estados de derecho efectivos (Mendez, O'Donnell & Pinheiro, 1999; Schedler, Diamond & Plattner, 1999; Ungar, 2001; Peruzzotti & Smulovitz, 2006; Uildriks & Tello Peón, 2010). Los órganos de rendición de cuentas se mostraban impotentes frente a diversos actos de discrecionalidad gubernamental al punto que su incapacidad comprometía seriamente el desempeño y dinámicas de la institucionalidad democrática.

La combinación de instituciones electorales efectivas y estado de derecho inefectivo produjo un tipo de institucionalidad democrática que, si bien constituía un indiscutible y notorio avance democrático en comparación con los regímenes dictatoriales que reemplazaron, se quedó corta en términos de controles legales sobre el gobierno y las agencias estatales. En

consecuencia, la bibliografía llamó la atención sobre la necesidad de una “transición a la rendición de cuentas” (para tomar prestado el término de Jonathan Fox, 2007, p.11), caracterizada por un conjunto de esfuerzos y reformas orientados a reforzar la dimensión legal de la rendición de cuentas (Ackerman, 2004; Isunza Vera & Olvera, 2006; Peruzzotti & Smulovitz, 2006; Fox, 2007). O’Donnell estableció los parámetros conceptuales para analizar esos esfuerzos, proporcionando: a) un modelo analítico para el análisis de la rendición de cuentas y, en particular, de la rendición de cuentas legal; b) una tipología de los diferentes tipos de usurpaciones ilegales que un sistema de rendición de cuentas gubernamental competente debería ayudar a prevenir o sancionar; c) una distinción de un subtipo poliárquico específico donde el carácter sistémico que adquieren las usurpaciones terminan determinando en gran medida la lógica de los procesos políticos y, finalmente, d) una hoja de ruta para orientar la agenda de mejoramiento democrático.

Repasemos brevemente la contribución de O’Donnell en cada una de esas cuatro áreas.

a) O’Donnell desarrolló un marco analítico para el análisis de la rendición de cuentas como control que sirvió para estructurar la discusión sobre mejoramiento de la calidad de las nuevas democracias (O’Donnell, 1999b; 2003; 2006). Apelando a una metáfora espacial O’Donnell distingue entre mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas. Los mecanismos horizontales refieren a intercambios intra-estatales entre agencias de rendición de cuentas, mientras que los verticales involucran el control de un actor externo sobre el estado, ya sea el electorado, los medios de comunicación o la sociedad civil (O’Donnell, 1999b, p.68). En particular, estaba interesado en resaltar el aporte de aquellas “agencias estatales que están legalmente habilitadas y facultadas, y de hecho dispuestas y capacitadas, para tomar acciones que van desde la supervisión de rutina hasta sanciones penales o juicio político sobre acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que puedan ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell, 1999b, p.38). Dentro de ese universo O’Donnell distingue entre organismos de equilibrio y de mandato: los primeros estaban orientados a impedir la transgresión ilegítima de la jurisdicción del poder de un poder por parte de otro, mientras que los segundos son legalmente responsables de fiscalizar, prevenir y sancionar las acciones ilícitas de otros organismos del estado (por ejemplo, contralores, fiscales, entidades fiscalizadoras superiores, comités legislativos, organismos anticorrupción, etc.). En su opinión, ambos conjuntos de agencias son una parte esencial de un sistema funcional de control institucional para limitar y controlar el poder público.

b) O’Donnell brindó un diagnóstico sobre las formas en que la falta de rendición de cuentas horizontal afectó los procesos políticos democráticos. En su opinión, en sociedades donde la red de mecanismos estatales de rendición de cuentas legal es incapaz de controlar acciones ilegales, la dinámica del gobierno democrático se ve socavada debido a la generalización de tres tipos diferentes de usurpaciones ilegales: 1) el mal funcionamiento de los mecanismos de equilibrio resulta en usurpaciones permanentes del ejecutivo sobre la jurisdicción de los poderes legislativo y judicial, distorsionando el equilibrio entre poderes; 2) la debilidad de los mecanismos de protección de derechos y la ausencia de un poder judicial autónomo generan áreas marrones caracterizadas por el predominio de circuitos de poder privatizados y el sometimiento de los ciudadanos de esas áreas a poderes fácticos (O’Donnell, 1999b, p.3 y pp. 142-143). La inefectividad o debilidad de controles horizontales permite la captura de agencias estatales por parte de funcionarios electos, burócratas o grupos sociales. Tanto 2 y 3 expresan distintas situaciones de colonización de lo público:

la primera refiere a una colonización de la sociedad civil y su reemplazo por una sociedad incivil, la segunda a un proceso paralelo de privatización de las instituciones estatales y el surgimiento de áreas marrones dentro del propio estado (O'Donnell, 1999b, p.140).

c) O'Donnell propuso el concepto de democracia delegativa para llamar la atención sobre una situación en la que los tres tipos de invasiones descritas anteriormente son lo suficientemente sistemáticas como para merecer la distinción de un nuevo subtipo de poliarquía. La poliarquía delegativa es un régimen democrático en que las elecciones, así como las libertades que las rodean, están institucionalizadas, pero en que la rendición de cuentas horizontal es notoriamente débil. La naturaleza de las invasiones ilegales es de tal magnitud que la estructura del gobierno representativo no puede operar y, en consecuencia, es reemplazada por una forma de ejercicio plebiscitario de corta duración y plagada de crisis recurrentes y que O'Donnell denomina como democracia delegativa (O'Donnell, 1993).

d) Finalmente, O'Donnell estableció los parámetros que deben guiar la agenda de mejoramiento democrático: fortalecer ese subconjunto de mecanismos horizontales de rendición de cuentas orientados a prevenir o sancionar los distintos tipos de usurpaciones ilegales anteriormente descritas. Desde su punto de vista, esos esfuerzos están orientados a poner en marcha una “segunda transición” desde la poliarquía delegativa a la representativa (O'Donnell, 1992). Esa transición la entiende como un proceso de “actualización” de los arreglos constitucionales existentes, dado que considera que, vistas desde una perspectiva formal, las democracias delegativas no se diferencian de las poliarquías representativas: sus constituciones se organizan en torno al principio de separación de poderes, controles mutuos, frenos y contrapesos, derechos universales de ciudadanía y la autoridad del derecho público. Sus problemas no se derivan de su diseño constitucional sino que son producidos por la influencia nociva que las instituciones informales ejercen sobre las agencias horizontales.

EL MODELO POPULISTA: RENDICIÓN DE CUENTAS COMO GOBIERNO ELECTO ILIMITADO

A medida que prolifera el descontento democrático con respecto al desempeño de muchas democracias de la tercera ola, el populismo aparece como una solución plausible al malestar democrático (Peruzzotti, 2017b). El populismo propone un camino alternativo para reconstruir los vínculos entre estado y sociedad al postulado por el modelo liberal hegemónico. La propuesta populista encuentra eco en sociedades marcadas por un desencanto ciudadano generalizado con los partidos políticos mayoritarios. El desafío populista pone fin al consenso democrático de la tercera ola: la democracia liberal ya no se ve como el único juego posible, sino que su legitimidad es cuestionada por parte de quienes demandan una democracia más radical.

La teoría populista de la democracia contiene una concepción constitucional implícita de la que se puede extraer una comprensión distintiva de la rendición de cuentas. ¿Cuál es la premisa principal del constitucionalismo populista? Considerar la idea de un gobierno limitado como antidemocrática puesto que impone lo que consideran es una restricción ilegítima al poder constituyente del pueblo. El constitucionalismo populista se basa en la premisa de la primacía absoluta del poder constituyente frente al orden jurídico y constitucional (Arato, 2016, p.3; Corrias, 2016, p.9; Peruzzotti, 2019; Colón-Ríos, 2020). En una democracia propiamente dicha, sostienen, el principio de la soberanía popular debe prevalecer sobre cualquiera otra consideración y que el objetivo de cualquier proyecto constitucional debe

ser el de facilitar la expresión irrestricta de una voluntad popular (Corrias, 2016, p.10; Müller, 2017, p.598). El llamado programático que se deriva de tal doctrina constitucional supone un dramático giro en U respecto a la agenda de mejoramiento democrático discutida en la primera sección: si la principal preocupación del enfoque de calidad de la democracia era hacer efectivo el principio de gobierno limitado, el populismo espera lograr exactamente lo contrario: el establecimiento de un orden constitucional que dé vida a la idea de un “gobierno electo ilimitado”. Esto último no significa necesariamente ampliar los canales institucionales para la participación democrática. Las reformas constitucionales frecuentemente buscan fortalecer el poder del ejecutivo electa, ya que es visto como aquel que encarna las aspiraciones populares. La encarnación en el liderazgo, no la participación democrática, es la forma en que se vislumbra la constitución de los sujetos populares (Laclau, 2007; Arato, 2016, p.283).

¿Qué significa el principio de “gobierno electo ilimitado” para una agenda de rendición de cuentas democrática? ¿Se puede derivar de ella una concepción populista de la rendición de cuentas? Para abordar estas preguntas y reconstruir la teoría implícita de la rendición de cuentas derivada de la doctrina constitucional populista se contrastarán cada uno de los elementos previamente revisados del enfoque liberal con los del populista. El análisis aborda cada una de las dimensiones del modelo propuesto por O’Donnell: a) la distinción analítica entre formas horizontales y verticales de rendición de cuentas para mostrar cómo la concepción populista se apoya en una valoración diferente de cada una de esas dimensiones y de cómo deben relacionarse entre sí; b) el diagnóstico populista sobre los supuestos déficits de rendición de cuentas de las democracias reales existentes y la estrategia para superarlos; c) la teoría democrática crítica del populismo en contraposición a la propuesta por O’Donnell y, finalmente, d) la hoja de ruta de las reformas constitucionales que proponen los gobiernos populistas para hacer realidad el principio del gobierno electo ilimitado.

a) ¿Cómo se relaciona el modelo populista con el marco conceptual de rendición de cuentas de O’Donnell? Como se vio anteriormente, el modelo se centra en las interrelaciones entre dos amplias formas de rendición de cuentas (vertical y horizontal). Si bien O’Donnell otorga una prioridad lógica a la rendición de *cuentas electoral vertical*, ya que considera que sin ella no habría régimen democrático (O’Donnell, 2003, p.49), entiende que un régimen democrático propiamente dicho (que él asocia al concepto de poliarquía representativa) se basa en una combinación particular de *accountability* horizontal y vertical. O’Donnell considera que los procesos de consolidación democrática establecieron exitosamente elecciones libres y competitivas pero fracasaron en institucionalizar otros elementos indispensables (tanto de carácter vertical como horizontal) para el ejercicio adecuado de la rendición de cuentas vertical. Si bien O’Donnell hace referencia a algunos de los componentes verticales que están ausentes en las poliarquías delegativas, su análisis se concentra en los déficits de tipo horizontal (cómo el mal funcionamiento sistémico de un subtipo de mecanismos horizontales legales compromete la efectividad general del sistema de democracia). El presupuesto central de su modelo es que la rendición de cuentas democrática no puede ser el logro unilateral de un solo mecanismo, sin importar cuán central pueda ser en la definición de la naturaleza democrática del régimen sino que supone un sistema complejo de vínculos e interacciones entre una diversidad de mecanismos de rendición de cuentas. Las elecciones *per se* no producen rendición de cuentas democrática; solo pueden desarrollar su potencial de rendición de cuentas en un régimen político en el que los múltiples componentes verticales y horizontales del sistema

de rendición de cuentas operen de manera coordinada, complementándose y reforzándose entre sí (O'Donnell, 2006).

La perspectiva populista se basa en una comprensión diferente de las condiciones propuestas por O'Donnell. Si bien concuerda con este autor en otorgar prioridad lógica a los mecanismos electorales verticales, postula un modelo más simple y unilateral de rendición de cuentas democrática donde mecanismos horizontales y verticales se piensan en términos de una relación de suma cero, ya que cada dimensión expresa principios políticos opuestos. La teoría democrática del populismo considera que el modelo poliárquico de gobierno representativo es un anatema puesto que es un tipo de régimen político expresamente diseñado con el objetivo de prevenir la tiranía de la mayoría (es decir, de socavar la rendición de cuentas electoral vertical). Sólo desvinculando los mecanismos electorales verticales de las limitaciones que le imponen los mecanismos horizontales se puede realizar el potencial democrático de las elecciones.

b) El diagnóstico populista pone patas arriba la agenda liberal de mejora democrática: para poner la rendición de cuentas electoral vertical al servicio del principio democrático se deben eliminar los mecanismos de rendición de cuentas horizontales, puesto que son considerados usurpaciones ilegítimas de la voluntad del pueblo. La agenda transformadora del populismo, sin embargo, no se detiene en el desmantelamiento de los controles horizontales, sino que también apunta a la estructura de rendición de cuentas vertical de la poliarquía representativa (partidos políticos, parlamento, esfera pública, etc.). La rendición de cuentas electoral vertical se divorcia del principio de representación para ponerse al servicio del principio de identificación (Peruzzotti, 2008, p.8). El populismo prioriza este último principio: como fenómeno político cobra vida siempre que se establezca una forma exitosa de identificación no mediada (es decir, libre de cualquier interferencia de las estructuras de intermediación del gobierno representativo) entre líder y pueblo (Peruzzotti, 2019; Ostiguy, Panizza & Moffitt, 2021). Así, si bien es cierto que el populismo se basa en gran medida en la rendición de cuentas electoral vertical (Saffon & Bertomeu, 2021, p.7), la adecuada instrumentación de un proceso de identificación libre de interferencias requiere no solamente del desmantelamiento de las estructurales constitucionales de rendición de cuentas horizontal sino también del desmantelamiento de la estructura de rendición de cuentas vertical de la democracia representativa.

c) El blanco de la teoría democrática del populismo es el modelo poliárquico que sirvió de punto de referencia normativo del enfoque liberal de la rendición de cuentas. El populismo aspira a trascender la democracia representativa y no a actualizarla, como pretendía O'Donnell. El argumento de la “segunda transición” se reemplaza así por un proyecto radical de constitución que busca redefinir drásticamente la estructura de la sala de máquinas constitucional que regula el ejercicio del poder gubernamental.¹

d) Esto último significa que la agenda de mejoramiento democrático es reemplazada por una de refundación constitucional. Los populistas en el poder buscarán elaborar un orden constitucional que refleje su concepción del poder democrático, redefiniendo

1. La reestructuración del aparato constitucional que regula el ejercicio del poder es compatible con procesos de ampliación de derechos y políticas públicas inclusivas. Ese es particularmente el caso de las llamadas formas inclusivas de populismo, que a menudo resultan en la ampliación del catálogo de derechos para abordar las preocupaciones de sectores de la población previamente ignorados, como las comunidades indígenas, los trabajadores formales e informales, las personas LGBTIQ+ o mujeres. La estructura plebiscitaria de autoridad que busca implantar el populismo no es necesariamente incompatible con los procesos de expansión de la ciudadanía: las formas inclusivas de populismo son un ejemplo de procesos de democratización que frecuentemente fueron promovidos por vías no democráticas o semidemocráticas.

drásticamente la maquinaria constitucional que regula el ejercicio del poder. Las reformas propuestas se mueven en dos direcciones. En primer lugar, al desmantelamiento de las estructuras horizontales de rendición de cuentas existentes para fortalecer la autoridad ejecutiva sobre otros poderes estatales y agencias de rendición de cuentas (Müller, 2017, p.600). La intención general de esta vía de reformas es debilitar la rendición de cuentas horizontal y, en última instancia, borrar la distinción entre ley y poder: en esta concepción, el orden constitucional solo puede reflejar la voluntad mayoritaria existente que la persona del ejecutivo encarna. Los esfuerzos para reducir la autonomía de los tribunales y otras agencias de rendición de cuentas legal son un aspecto central de las reformas. Dado que su principal rendición de cuentas es mantener la distinción entre la política constitucional y la ordinaria, los tribunales superiores suelen ser el primer blanco de tales esfuerzos. Existen formas alternativas de socavar su autonomía institucional: 1) eliminar o empaquetar la corte suprema o los tribunales constitucionales; 2) reducir la jurisdicción de los tribunales superiores, o 3) manipular sus procedimientos de votación/designación. Esas estrategias se extienden posteriormente a tribunales inferiores y agencias de rendición de cuentas legal, como contralores, fiscales, tribunales electorales o defensores del pueblo (Arato & Cohen, 2021).

En segundo lugar, las reformas buscan desvincular los mecanismos verticales de rendición de cuentas de las reglas y regulaciones del gobierno representativo a fin de reorganizar plebiscitariamente al sistema electoral (de manera que las elecciones presidenciales quedan como el único y paradigmático mecanismo de rendición de cuentas vertical). Como señalábamos anteriormente, las elecciones se ponen al servicio del principio de identificación:² ya no se conciben como parte de la estructura de la política mediada de las poliarquías representativas predicadas en la interacción entre diferentes tipos y niveles de mecanismos de rendición de cuentas (como el papel de la oposición institucionalizada en la legislatura, la existencia de una esfera pública autónoma y deliberativa, y la presencia de una sociedad civil independiente y plural). Por el contrario, las elecciones se presentan (en combinación con otras formas de comunicación vertical sin mediación, como las movilizaciones y los referendos), como el canal por excelencia de la rendición de cuentas política.

La estructura de rendición de cuentas presentada es compartida por formas de populismo excluyentes e incluyentes por igual. Si bien los gobiernos populistas pueden estar en desacuerdo sobre la orientación de las políticas públicas o sobre la voluntad de ampliar o restringir los derechos a ciertos grupos, comparten la misma concepción sobre cómo se debe ejercer el poder. No es raro ver conjuntos de reformas similares, como el socavamiento de la autonomía de los tribunales o la independencia de los medios (Arato, 2016, p.206; Waisbord, 2014; Muller, 2017, p.599; Sadurski, 2018), en gobiernos que están en las antípodas ideológicas, como los de Hugo Chávez o Viktor Orbán. Los esfuerzos de refundación constitucional no siempre tienen éxito: dado que la mayoría de los gobiernos populistas contemporáneos operan en sociedades ya democratizadas, su impulso para reestructurar el panorama institucional

2. Carl Schmitt llamó acertadamente la atención sobre el carácter dual de las elecciones, argumentando que pueden servir respectivamente al principio de representación o de identificación (Schmitt, 2008, p.251). Tal reconocimiento debilita la afirmación de que las elecciones son la institución central del gobierno representativo (Manin, 1997), ya que las elecciones son igualmente centrales para otros modelos democráticos, como el populismo y la democracia delegativa.

de los regímenes existentes encuentra diferentes tipos de resistencia (Peruzzotti, 2013). Los partidos políticos populistas en Europa occidental, por ejemplo, no han podido remodelar fundamentalmente el orden político. Si bien han mostrado poco respeto por los controles y equilibrios, el periodismo independiente o los tribunales, las estructuras institucionales existentes han limitado su impacto en los derechos de las minorías, la libertad de prensa o los tribunales independientes (Akkerman, 2021, p.235). Un argumento similar se ha hecho con respecto a la experiencia de Trump en Estados Unidos y de algunos casos latinoamericanos (Peruzzotti, 2017a; Weyland & Madrid, 2019).

POPULISMO, ELECCIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En la sección anterior se desarrollaron dos tipos ideales de modelos de rendición de cuentas para contrastar las diferencias entre los enfoques liberal y populista de la rendición de cuentas. Basándose en la distinción del influyente O'Donnell entre formas verticales y horizontales de rendición de cuentas el análisis presentó la forma en que cada modelo entendía cada una de las dimensiones. A partir del análisis quedó claro que una comprensión populista de la rendición de cuentas se opone abiertamente a la noción liberal de rendición de cuentas como gobierno limitado y sus preocupaciones concomitantes con los mecanismos de control horizontal. El modelo populista se basa en un énfasis unilateral en la rendición de cuentas electoral vertical a expensas de las otras dimensiones del concepto. Es irónico que la reafirmación de la rendición de cuentas electoral por parte del populismo tenga lugar en un entorno político caracterizado por el declive generalizado de la rendición de cuentas en las elecciones (Ginsberg & Shefter, 1999; Dalton & Wattenberg, 2002; Warren & Urbinati, 2008; Foa & Mounk, 2016; Rosanvallon, 2017; Scheppele, 2018).

El declive que experimentan las elecciones se atribuye en gran parte a la crisis del papel intermediario de los partidos políticos: los partidos parecen haber perdido peso en sectores significativos del electorado, a medida que la desconfianza ciudadana y la desafección hacia los políticos profesionales se expande en los sistemas democráticos contemporáneos (Schmitter, 2001; Dalton & Wattenberg, 2002; Cheresky, 2015). La crisis de los partidos ha alterado significativamente la dinámica política tanto de las viejas como de las nuevas democracias, generando un escenario marcado por el debilitamiento de las identidades políticas tradicionales, una creciente individualización de los comportamientos políticos, fragmentación y volatilidad electoral, aumento del ausentismo electoral, desconfianza generalizada en los instituciones de gobierno representativo, la personalización de la política y la creciente influencia de los *outsiders* (Dalton, 2007; Rosanvallon, 2007; Mair, 2013; Cheresky, 2015; Schmitter, 2020).

La respuesta populista aparece como un esfuerzo por preservar la centralidad de las elecciones adaptando su funcionamiento a la situación contemporánea de orfandad política de numerosos sectores de la ciudadanía. En este sentido, la estrategia de hibridación democrática del constitucionalismo populista podría entenderse como un intento problemático de adecuar las elecciones a la condición contemporánea de crisis de representación. Su receta consiste en preservar la centralidad de la representación electoral a través de un formidable proceso de simplificación plebiscitaria del panorama institucional de las democracias existentes. Esto último puede entenderse como un intento de aliviar las cargas que la creciente complejidad y pluralización ejercen sobre los arreglos políticos, al reducir todos los conflictos y reclamos a un antagonismo binario: el del pueblo *versus* sus enemigos ilegítimos. Tal esfuer-

zo de simplificación política (Urbinati, 2014) está destinado a descargar de responsabilidades a la política representativa, ya que el sistema político en el populismo se aboca exclusivamente a “representar” solo una parte de la sociedad: aquella que los populistas consideran que expresa legítimamente las aspiraciones populares. Al final, la respuesta del populismo a la erosión de la democracia electoral es más elecciones: las administraciones populistas crean una atmósfera a la que Conaghan y De la Torre se refieren como “hiperelectoralismo” para describir a los líderes que están en un modo de campaña permanente y que recurren con frecuencia a elecciones y referendos para refrendar su posición política (Conaghan & De la Torre, 2008; también López Maya & Panzarelli, 2013, pp. 251–252).

La apuesta del populismo por una redefinición plebiscitaria de la democracia no resuelve la crisis de representación sino que la agrava, pues su política antagónica convierte el déficit de legitimación en un rasgo constitutivo de la vida política. La polarización política que resulta del comportamiento y discurso antagónico de los líderes populistas suele dar lugar a una oposición militante y desleal que está dispuesta a recurrir a cualquier medio para derrocar al que consideran un gobierno ilegítimo y amenazante.

POPULISMO, LIBERALISMO Y LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

La fórmula del constitucionalismo populista desafió el modelo liberal de rendición de cuentas que dominó los debates sobre el tema desde las transiciones del autoritarismo. El modelo liberal había enfatizado la dimensión horizontal de la rendición de cuentas sobre la vertical, ya que atribuía el mal funcionamiento de muchos de los nuevos regímenes democráticos a las debilidades de sus sistemas de estado de derecho. A medida que proliferaban las crisis de representación era evidente que existía otro tipo de déficit de rendición de cuentas más allá del propiamente horizontal. A medida que crecen los sentimientos de exclusión política y de pérdida de influencia en muchos sectores de la sociedad se hicieron visibles los déficits verticales. Es en esa atmósfera como el populismo construye su reputación de crítica democrática de las democracias realmente existentes, redirigiendo la atención de los déficits liberales a los propiamente democráticos. La teoría política del populismo considera que los déficits de rendición de cuentas vertical son intrínsecos a la estructura de la democracia representativa y que una respuesta adecuada a la crisis de representación es reformular drásticamente la estructura constitucional de las democracias existentes.

Guiadas por una cuestionable reformulación de suma cero de los vínculos entre los mecanismos verticales y horizontales, las reformas populistas buscan fortalecer la dimensión electoral vertical a expensas de la horizontal, al mismo tiempo que instituyen una estructura empobrecida de rendición de cuentas vertical. El populismo justifica su opción por un modelo democrático más interesado en la necesidad de liberar el poder constituyente del pueblo de las trabas que le impone la estructura de gobierno indirecto. La priorización populista del poder constituyente sobre el constituido, aunque no necesariamente resulta en la expansión de los canales institucionales para la participación democrática sino en el fortalecimiento del poder del ejecutivo electo. La estrategia de concentrar y extender el poder ejecutivo y socavar las estructuras mediadoras del gobierno representativo (partidos, parlamento, esfera pública, sociedad civil) se justifica como la única forma de superar los poderes de veto que las élites oligárquicas tenían sobre cualquier esfuerzo por promover reformas redistributivas y el alivio de la desigualdad para las mayorías excluidas.

La crítica populista puede tener razón en su diagnóstico sobre el poder de las élites para capturar las instituciones democráticas, pero su llamado a relajar los controles y equilibrios no solamente debilita los vetos a la redistribución, sino también la capacidad de los ciudadanos para hacer reclamos (Saffon & Bertomeu, 2021, p.29). La priorización populista del poder constituyente sobre el constituido, sin embargo, no necesariamente resulta en la expansión de los canales institucionales para la participación democrática sino principalmente en el fortalecimiento del poder del ejecutivo electo. Si bien algunas de las innovaciones institucionales promovidas por las administraciones populistas pueden mejorar ciertas dimensiones de la rendición de cuentas vertical y la adopción de políticas redistributivas, la naturaleza plebiscitaria de su concepción de la democracia termina socavando cualquier logro de rendición de cuentas que se logre.

Las deficiencias de la propuesta populista y los riesgos autoritarios que implica no deberían justificar la adopción acrítica del modelo liberal de rendición de cuentas. Más bien la actual crisis de la democracia debería verse como una oportunidad para explorar innovaciones democráticas que podrían promover una transformación democrática positiva. Cualquier proyecto transformador debe preservar los elementos valiosos del modelo liberal y, al mismo tiempo, abordar algunas de sus deficiencias. Las reformas deben evitar la ruta populista hacia el antiliberalismo, pero ser receptivas a sus preocupaciones legítimas sobre cómo mejorar la dimensión vertical de la rendición de cuentas.

No se puede construir una noción más sólida de rendición de cuentas dándole la espalda al principio de representación, ya que la representación es un rasgo constitutivo de la política democrática. En lugar de oponerse a la representación, los esfuerzos hacia la construcción de políticas más inclusivas deben centrarse en la mejora de las prácticas e instituciones representativas. Dado que la representación “ayuda a constituir capacidades y prácticas democráticas” (Plotke, 1997, p.30), la expansión de los reclamos democráticos inevitablemente resultará en arreglos representativos más complejos. En lugar de involucrarse en proyectos contraproducentes de simplificación institucional, los esfuerzos deben orientarse en la dirección opuesta: expandir y mejorar las prácticas e instituciones representativas para hacerlas más abiertas, efectivas y justas. Esto último requiere abandonar la concepción de suma cero a la rendición de cuentas que informa la perspectiva populista para evitar la trampa de una agenda que busca fortalecer una dimensión a expensas de la otra. Los esfuerzos por mejorar las dimensiones políticas y legales de la rendición de cuentas no deben estar reñidos entre sí, sino ser la prioridad de cualquier esfuerzo de profundización democrática.

La noción liberal de rendición de cuentas legal no puede abandonarse ya que es decisiva para el ejercicio de la agencia política. Las reformas de los marcos constitucionales existentes deben orientarse a fortalecer tales características y, al mismo tiempo, idear formas de evitar la captura oligárquica de las instituciones democráticas. Lo primero resuena con la preocupación populista de otorgar un mayor protagonismo a la política constituyente, objetivo que solo puede lograrse ampliando y mejorando los canales de participación ciudadana y rendición de cuentas social. Eso podría requerir explorar subtipos de mecanismos horizontales y verticales que no fueron suficientemente enfatizados por los modelos liberal o populista y, al mismo tiempo, mejorar el papel de señalización de los mecanismos verticales existentes, como las elecciones y la esfera pública. Tales esfuerzos inevitablemente resultarán en una expansión del campo de la intermediación política y de los mecanismos de rendición de cuentas.

La crítica populista del enfoque dominante sirvió para expandir el debate sobre la rendición de cuentas más allá de la cuestión de controlar las intrusiones gubernamentales ilegales, llamando la atención sobre la cuestión de la naturaleza y la calidad de los arreglos verticales. Los críticos populistas tenían razón al señalar los déficits propiamente democráticos que el modelo liberal pasó por alto. La respuesta del primero, sin embargo, se basó en una doctrina constitucional problemática y una noción de lo que constituye la rendición de cuentas democrática. Lejos de resolver los déficits de rendición de cuentas, la receta constitucional populista los agrava, socavando cualquier avance en la rendición de cuentas horizontal que se haya logrado y socavando también el papel de rendición de cuentas de las estructuras verticales en la medida en que corre el riesgo de promover un cambio autoritario. Si bien la rendición de cuentas sigue siendo una característica central de la democracia, los debates deben ir más allá de los enfoques liberales y populistas para poder establecer una noción más sólida y productiva.

REFERENCIAS

- Ackerman, B. (1994). *The future of liberal revolution*. Yale University Press.
- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447-463.
- Akkerman, T. (2021). Populist parties in power and their impact on liberal democracies in Western Europe. En R. Heinisch, C. Holtz-Bacha, C. y O. Mazzoleni (Eds.), *Political populism: Handbook of concepts, questions, and strategies of research* (pp. 227-238). Nomos.
- Anria, S. (2018). *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Arato, A. (2000). Revolution, restoration, and legitimation: Ideological problems in the transition from state socialism. En *Civil society, constitution, and legitimacy* (pp. 81-127). Rowman & Littlefield.
- Arato, A. (2015). Political theology and populism. En C. De la Torre (Ed.), *The promise and perils of populism: Global perspectives* (pp. 31-59). University of Kentucky Press.
- Arato, A. (2016). *Post-sovereign constitution-making: Learning and legitimacy*. Oxford University Press.
- Arato, A. & Cohen, J. (2021). *Populism and civil society: The challenge to constitutional democracy*. Oxford University Press.
- Blokker, P. (2019). Populist constitutionalism. En C. De la Torre (Ed.), *Routledge handbook of global populism* (pp. 113-128). Routledge.
- Borowiak, C. (2011). *Accountability and democracy: The pitfalls and promise of popular control*. Oxford University Press.
- Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Colón-Ríos, J. I. (2020). Constitution making through law. En G. L. Negretto (Ed.), *Redrafting constitutions in democratic regimes: Theoretical and comparative perspectives* (pp. 33-52). Cambridge University Press.
- Conaghan, C. & De la Torre, C. (2008). The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 267-284.
- Corrias, L. (2016). Populism in a constitutional key: Constituent power, popular sovereignty, and constitutional identity. *European Constitutional Law Review*, 12(1), 6-26.

- Dalton, R. J. (2007). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced democracies*. Oxford University Press.
- Dalton, R. J. & Wattenberg, M. P. (Eds.). (2002). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- De la Torre, C. & Arnson, C. (Eds.). (2013). *Latin American populism in the XXI century*. Johns Hopkins University Press; Woodrow Wilson Center Press.
- De la Torre, C. & Peruzzotti, E. (Eds.). (2009). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. FLACSO Ecuador.
- Doyle, O. (2019). Populist constitutionalism and constituent power. *German Law Journal*, núm. 20, 161–180.
- Foa, R. S. & Mounk, Y. (2016). The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, 27(3), 5–17.
- Fox, J. (2007). *Accountability politics: Power and voice in rural Mexico*. Cambridge University Press.
- Fox, J. (2022). *Accountability keywords*. Accountability Research Center.
- Fukuyama, F. (2006). *The end of history and the last man*. Free Press.
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran, al fin, al diálogo ciudadano*. Siglo XXI.
- Ginsberg, B. & Shefter, M. (1999). *Politics by other means: Politicians, prosecutors, and the press from Watergate to Whitewater*. W. W. Norton & Co.
- Goodman, R. & Pegrum, T. (Eds.). (2012). *Human rights, state compliance, and social change: Assessing national human rights institutions*. Cambridge University Press.
- Isunza Vera, E. & Olvera, A. J. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Miguel Ángel Porrúa.
- Laclau, E. (2007). *On populist reason*. Verso.
- Landau, D. (2018). Populist constitutions. *University of Chicago Law Review*, 85, 521–543.
- Levine, D. & Molina, J. E. (Eds.). (2011). *The quality of democracy in Latin America*. Lynne Rienner.
- Levitsky, S. & Loxton, J. (2013). Populism and competitive authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20(1), 107–136.
- López Maya, M. y Panzarelli, A. (2013). Populism, renterism, and socialism in twenty-first century: The case of Venezuela. En C. De la Torre & C. Arnson (Eds.), *Latin American populisms of the twenty-first century* (pp. 239–268). Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center Press.
- Magyar, B. (2016). *Post-communist mafia state: The case of Hungary*. CEU Press.
- Mainwaring, S. & Welna, C. (Eds.). (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western Democracy*. Verso.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.
- March, Johan P. & Olsen J. P. (1995). *Democratic Governance*. The Free Press.
- Mendez, J. E., O'Donnell, G. & Pinheiro, P. S. (Eds.). (1999). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame University Press.
- Mouffe, C. (2005). *The democratic paradox*. Verso.
- Mudde, C. & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2000). Public accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573.

- Müller, J.-W. (2017). Populism and constitutionalism. En C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P., Ochoa Espejo & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford handbook of populism* (590–206). Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1992). Transitions, continuities, and paradoxes. En S. Mainwaring, S. Valenzuela & G. O'Donnell (Eds.), *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective* (pp. 17–56). Notre Dame University Press.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- O'Donnell, G. (1997). Hoy ser progresista es ser liberal y viceversa. En H. Quiroga, & O. Iazzetta (Eds.), *Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política* (pp. 55–71). Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, G. (1999a). Horizontal accountability in new democracies. En A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 29–52). Lynne Rienner.
- O'Donnell, G. (1999b). Illusions about consolidation. En *Counterpoints. Selected essays on authoritarianism and democracy* (pp. 175–194). Notre Dame University Press.
- O'Donnell, G. (2003) Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America* (pp. 34–53). Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2006). Notes on various accountabilities and their interrelations. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.). *Enforcing the rule of law* (pp. 334–343). University of Pittsburgh Press.
- O'Donnell, G., Cullell, J. V. & Iazzetta, O. (Eds.). (2004). *The quality of democracy: Theory and applications*. University of Notre Dame Press.
- Odugbemi, S. & Lee, T. (Eds.). (2011). *Accountability through public opinion: From inertia to public action*. The World Bank.
- Olsen, J. P. (2015). Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(4) 425–440.
- Ostiguy, P., Panizza, F. & Moffitt, B. (Eds.). (2021). *Populism in global perspective: A performative and discursive approach*. Routledge.
- Panizza, F. (2005a). Introduction: Populism and the mirror of democracy. En *Populism and the mirror of democracy* (pp. 1–31). Verso.
- Panizza, F. (Ed.). (2005b). *Populism and the mirror of democracy*. Verso.
- Peruzzotti, E. (2008). Populismo y representación. En C. de la Torre & E. Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 97–124). FLACSO Ecuador.
- Peruzzotti, E. (2013). Populism in democratic times: Populism, representative democracy, and the debate on democratic deepening. En C. de la Torre y C. Arnson (Eds.), *Latin American populism in the XXI century* (pp. 61–84). Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center Press.
- Peruzzotti, E. (2017a). Conceptualizing Kirchnerismo. *Partecipazione e Conflitto*, 10(17), 47–64.
- Peruzzotti, E. (2017b). Populism as democratization's nemesis: The politics of regime hybridization. *Chinese Political Science Review*, 2(3), 314–327.
- Peruzzotti, E. (2017c). Regime betterment or regime change? A critical review of recent debates on liberal democracy and populism in Latin America. *Constellations*, 24(3), 389–400.
- Peruzzotti, E. (2019). Laclau's theory of populism: A critical review. En C. de la Torre (ed.), *The Routledge handbook on populism* (pp. 33–43). Routledge.

- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (Eds.). (2006). *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh University Press.
- Plotke, D. (1997). Representation is democracy. *Constellations*, 4(1), 19–34.
- Przeworski, A., Stokes, S. & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2017). La democracia del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, 269, 148–162.
- Sadurski, W. (2018). Constitutional crisis in Poland. En M. A. Graber, S. Levinson, & M. Tushnet (Eds.), *Constitutional democracy in crisis?* (pp. 257–275). Oxford University Press.
- Saffon, M. P. & Bertomeu, J. F. (2021). *The mix of Latin American populist constitutionalism*. Mimeo.
- Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (Eds.). (1999). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner.
- Scheppele, K. L. (2018). The party's over. En M. A. Graber, S. Levinson & M. Tushnet (Eds.), *Constitutional democracy in crisis?* (pp. 495–524). Oxford University Press.
- Schmitt, C. (2008). *Constitutional theory*. Duke University Press.
- Schmitter, P. C. (2001). Parties are not what they once were. En L. Diamond y R. Gunther (Eds.), *Political parties and democracy* (pp. 67–89). Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, P. C. (2004). The quality of democracy: The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, 15(4), 47–60.
- Schmitter, P. C. (2009). Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy. En G. Bland y C. J. Arnsperg (Eds.), *Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation Around the World*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars/RTI International.
- Schmitter, P. C. (2020). Crisis and mutation in the institutions of representation in “real-existing democracies”. En Y. H. Chu & Y. Zheng (Eds.), *The decline of the Western-centric world and the emerging new global order* (pp. 58–73). Routledge.
- Schultz, J. (1998). *Reviving the fourth state: Democracy, accountability, and the media*. Cambridge University Press.
- Uildriks, N. & Tello Peon, N. (2010). *Mexico's unruly state: Implementing human rights in police and judicial reform under democratization*. Lexington Books.
- Ungar, M. (2001). *Elusive reform: Democracy and the rule of law in Latin America*. Lynne Rienner.
- Urbinati, N. (2014). *Democracy disfigured: Opinion, truth, and the people*. Harvard University Press.
- Waisbord, S. (2014). *Vox populista*. Gedisa.
- Warren, M. E. & Urbinati, N. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387–412.
- Weyland, K. (2020). Populism's threat to democracy: Comparative lessons from the United States. *Perspectives on Politics*, 18(2), 389–406.
- Weyland, K. & Madrid, R. L. (Eds.). (2019). *When democracy trumps populism*. Cambridge University Press.