

# ¿Perfeccionamiento o cambio de régimen? Las tendencias fundacionales del populismo radical frente a la institucionalidad democrática

**ENRIQUE PERUZZOTTI**  
Universidad Torcuato Di Tella  
peruzzot@utdt.edu

## RESUMEN

Desde el afianzamiento de los regímenes democráticos en América Latina, en estas últimas décadas, la discusión de la teoría política sobre el tipo de régimen deseable para la región había quedado prácticamente clausurada. Los debates recaían en torno a cómo perfeccionar la democracia (de ser delegativa a deliberativa) y su institucionalidad. Sin embargo, la irrupción de un nuevo populismo dio un giro en la preocupación académica. Con su propuesta de democracia radical, el nuevo populismo latinoamericano desafiaba lo que se había convertido en un sentido común: que la democracia liberal era el único régimen viable para la región. Aquí se trata de apreciar críticamente ambas vías, y se propone una tercera donde se intente conciliar sus aportes y subsanar sus limitaciones.

**Palabras claves:** Regímenes, tipos de democracia, populismo, *accountability*.

## ¿Optimization or change of government? Radical populism's foundational tendencies against a democratic institutionalism

## ABSTRACT

Since the consolidation of democratic governments in Latin America during these last decades, the debate sustained from political theory about the type of government needed for the region had been basically foreclosed. The discussions held circled around how to best optimize democracy (whether it be delegative or derivative) and its institutionalism. Nevertheless, the eruption of a new populism gave a new turn on this academic concern. With its proposal of a radical democracy, the new Latin-American populism defied what had become a common sense for it: that liberal democracy was the only viable change of government for the region. In this article, we try to critically appreciate both paths, and propose a third one where their contributions are reconciled and their limitations amended.

**Key words:** Regimes, types of democracy, populism, *accountability*.

Los debates de teoría política que han tenido lugar en América Latina a lo largo del siglo XX experimentaron una profunda transformación gracias a la aparición de un consenso democrático que puso fin a una discusión acerca del régimen deseable. A partir de dicho momento, la democracia se convirtió en la única forma aceptable de gobierno («the only game in town» era la expresión empleada para confirmar el éxito del proceso de consolidación). Las alternativas no democráticas como la revolución socialista o el autoritarismo militar, que en el pasado concitaban adherencias políticas, perdieron legitimidad; por tanto, se cerró la discusión acerca de la forma de régimen. De ahí en más, los debates políticos se centraron exclusivamente en una sola cuestión: la perfectibilidad del régimen democrático. La pérdida de atractivo de las opciones políticas no democráticas fue un significativo logro para una región donde los combates políticos suponían visiones encontradas sobre la institucionalidad deseada y donde las dinámicas políticas generaban un estado de inestabilidad institucional caracterizado por la constante rotación entre regímenes democráticos, semidemocráticos y dictaduras políticas. Con la aparición de un consenso democrático se puso fin a esa era de inestabilidad política, inaugurándose el período más prolongado de gobiernos democráticos en la región. De esta manera, los llamados a instaurar regímenes alternativos fueron reemplazados por una preocupación por la consolidación y el perfeccionamiento de la institucionalidad democrática.

Los estudios sobre consolidación democrática dominaron la agenda de la ciencia política de la región luego del exitoso proceso de transiciones desde el autoritarismo. La preocupación central del incipiente campo de estudios sobre democracia y democratización era la de cómo estabilizar un orden político democrático que evitara una recaída en el autoritarismo y la precariedad institucional. Una vez que quedó claro que la democracia había echado raíces en la mayor parte de los países recientemente democratizados, los problemas sobre transición y consolidación democrática fueron desplazados por una nueva preocupación: cómo mejorar la calidad de las democracias existentes. Muy rápidamente, la perspectiva sobre la «calidad de la democracia» ganó prominencia hasta convertirse en el marco que estructuró la mayor parte de las reflexiones sobre la democracia.

El enfoque de «calidad de la democracia» se centró mayormente en la cuestión de los déficits institucionales que exhibían las nuevas democracias, particularmente los de naturaleza legal. Los argumentos de Guillermo

O'Donnell (1994) son quizá los más representativos de dicha preocupación, al señalar que, si bien la democracia había sido exitosamente consolidada, dicho proceso había estado signado por un patrón selectivo de institucionalización cuyo corolario fue la emergencia de un subtipo particular de poliarquía: la democracia delegativa. El rasgo que, en opinión de O'Donnell, diferenciaba a la poliarquía delegativa de la representativa era la ausencia de controles efectivos del accionar del Poder Ejecutivo. En contextos delegativos, la figura presidencial gobierna libre de controles salvo el electoral. Frente a dicho diagnóstico, la agenda de perfectibilidad democrática tenía un horizonte claramente trazado: el fortalecimiento del *accountability* horizontal. Los objetivos planteados no demandaban mayores innovaciones de diseño institucional, puesto que no era que los mecanismos de *accountability* horizontal no existían en las llamadas democracias delegativas; los mismos estaban presentes, el problema más bien radicaba en que su actuar estaba siendo distorsionado por las dinámicas de las denominadas «instituciones informales». En síntesis, el análisis político sobre la democracia que inspiraba a la perspectiva sobre calidad de la democracia se concentró fundamentalmente en la preservación y el mejoramiento de las estructuras institucionales existentes.

La reinención del populismo como expresión de la democracia radical —que trae aparejada la aparición de una nueva oleada de gobiernos populistas inaugurada por Hugo Chávez— supondría una dramática ruptura con los presupuestos normativos y conceptuales que habían guiado los debates sobre democratización hasta ese momento. La ruptura que produce el populismo contemporáneo con respecto a los estudios sobre democracia es doble: en primer lugar, se cuestiona el modelo liberal de democracia que servía de inspiración normativa a la agenda de fortalecimiento democrático; en segundo lugar, se cuestiona también el diagnóstico acerca de cuáles eran los déficits democráticos, así como las estrategias para subsanarlos. El paradigma populista se cuestiona abiertamente la noción de poliarquía que sirvió como marco normativo del enfoque de calidad de la democracia, ya que considera que las instituciones del gobierno representativo están diseñadas para vaciar de contenido al principio de soberanía popular y privilegiar el interés de las minorías por sobre el de las mayorías.

En consecuencia, el diagnóstico que guiaba la agenda de trabajo de los estudios sobre la calidad de la democracia con su énfasis en fortalecer los mecanismos de control horizontal no solamente se consideraba erróneo sino también, y fundamentalmente, contraproducente. Una agenda política que

busca fundamentalmente canalizar energías hacia la perfección de la maquinaria institucional del gobierno representativo es engañosa y está orientada a la protección de los intereses de las minorías (y no a la realización de las aspiraciones mayoritarias). Una intervención verdaderamente democratizadora debe, por tanto, de evitar emular el modelo liberal representativo de democracia y aspirar a la construcción de una «democracia radical». El valor de las intervenciones populistas radica en su potencial disruptivo, es decir, en la capacidad que exhiben para desafiar el orden institucional democrático representativo. De esta manera, el paradigma del populismo como democracia radical abandona una presuposición central de los estudios sobre democratización: que los procesos de democratización e institucionalización avanzan de la mano. Por el contrario, el populismo reabre la cuestión de cambio de régimen, puesto que el cambio que postula no es posible dentro de los confines de la democracia liberal representativa, sino que requiere un proceso de refundación del orden institucional. Lo anterior pone fin al consenso democrático que la región había alcanzado en torno a la democracia liberal como horizonte normativo.

El populismo contemporáneo reabre la cuestión sobre el tipo de régimen político: ya no se trata en esta visión de perfeccionar el entramado institucional vigente, sino de trascenderlo vía procesos de refundación institucional. Este último proceso no supone la introducción de un principio de legitimidad alternativo (como había sido el caso en otros momentos históricos), sino que es promovida en nombre de una mayor democracia. A diferencia del pasado, el presente quiebre del consenso democrático se expresa en un enfrentamiento entre dos maneras opuestas de concebir a la democracia. De un lado encontramos el modelo liberal/republicano que informa a la agenda sobre calidad de la democracia, el cual privilegia una perspectiva mayormente institucional de la misma. Del lado opuesto, se encuentran los promotores del populismo como democracia radical que aspiran a trascender los arreglos institucionales de la democracia indirecta a fin de reemplazarlo por un modelo más simplificado de democracia directa. El artículo analiza los ejes alrededor de los cuales se organizaron dichos debates, para proponer en la última sección una visión superadora de los modelos liberales y populistas de democracia.

## 1. La adopción del ideal de gobierno limitado por parte de los estudios sobre democratización

Los debates sobre la democratización en América Latina, particularmente en el Cono Sur,<sup>1</sup> tuvieron lugar en el contexto histórico de una nueva clase de regímenes autoritarios que dejaron un trágico saldo de masivas violaciones a los derechos humanos. Dicho legado es una característica distintiva de esta última ola democratizadora, rasgo que diferencia a la última ola democratizante de anteriores procesos de democratización. Quizá el rasgo más distintivo de la presente ola democratizadora fue la preocupación por fortalecer las instituciones del estado de derecho. No alcanzaba solamente (como en el pasado) con el llamado a elecciones libres, sino que ahora la preocupación por la democracia suponía paralelamente una preocupación por el estado de derecho. Un actor crucial para entender tal proceso de aprendizaje colectivo fue la red de movimientos y organizaciones de derechos humanos que surgieron durante el gobierno autoritario con el objetivo de denunciar los crímenes cometidos por esas dictaduras. El discurso y la política de los derechos humanos marcaron con su impronta las transiciones a la democracia, particularmente en los países del Cono Sur que habían sufrido expresiones más radicales de autoritarismo militar. Lo anterior supuso un radical giro tanto cultural como político que confirió un carácter distintivo a estos últimos procesos, y los diferenció nítidamente de anteriores transiciones. A diferencia de otras experiencias de democratización, particularmente de aquellas marcadas por la impronta del populismo, las transiciones que tuvieron lugar en las últimas décadas del siglo XX incluyeron una preocupación liberal y republicana, particularmente en lo que hace a la protección de derechos civiles y al control del poder gubernamental (Peruzzotti, 2002).

Los debates académicos reflejaron esas preocupaciones, por lo que postularon un modelo de democracia que no se acotaba simplemente a asegurar la celebración de elecciones libres y competitivas, sino que también incluía una demanda de fortalecimiento del estado de derecho. En las últimas transiciones, el criterio electoral no podía esgrimirse ya como la única vara para evaluar el éxito del proceso democratizante. En la concepción de democracia

1 Perú, Colombia y, más recientemente, México proporcionaron experiencias alternativas de violaciones a los derechos humanos que se diferencian de la trayectoria política de las sociedades del Cono Sur, marcadas por la impronta de los Estados burocrático-autoritarios. Si bien en esos casos la violencia estatal era ciertamente una variable, otras formas de violencia tuvieron mayor prominencia, particularmente las que provenían de organizaciones guerrilleras y criminales.

imperante, esta última no quedaba reducida a un régimen que aseguraba la elección de los gobernantes, sino que también garantizaba protecciones constitucionales a sus ciudadanos y el control de las acciones gubernamentales, es decir, el establecimiento de un régimen de gobierno limitado y respetuoso de los derechos ciudadanos. Son precisamente tales preocupaciones las que dieron origen al enfoque sobre la calidad de la democracia.

El enfoque sobre calidad de la democracia se construyó a partir de un diagnóstico crítico con respecto a los resultados inmediatos del proceso de democratización, el cual hacía énfasis en los déficits de legalidad que caracterizaban a muchas de las nuevas democracias, particularmente en lo que refiere al *accountability* gubernamental. En una democracia afianzada, el correcto funcionamiento de los mecanismos electorales se complementa con garantías constitucionales efectivas que permiten el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el control efectivo del ejercicio del poder gubernamental (O'Donnell, 1995).

El término *accountability* (rendición de cuentas) se convirtió en el referente conceptual del campo de estudios de democratización, al punto tal que estructuró la agenda del enfoque de calidad de la democracia. El mejoramiento del gobierno democrático está, de acuerdo con esta perspectiva, directamente relacionado con las mejoras en el *accountability* gubernamental. De hecho, O'Donnell y otros autores que promovieron dicho enfoque consideraron a la ausencia de mecanismos de *accountability* horizontal efectivos como la característica más problemática de las democracias delegativas existentes.<sup>2</sup> Dicha ausencia resulta en un escenario político-institucional caracterizado por una figura presidencial que gobierna sin someterse a los procedimientos y controles que, bajo las formas representativas de poliarquía, regulan el comportamiento del Poder Ejecutivo (O'Donnell, 1994).

La literatura sobre calidad democrática estableció una correlación directa entre el buen desempeño del gobierno democrático y la fortaleza de los controles horizontales (Schmitter, 1985), lo que resultó en una agenda orientada fundamentalmente a promover la efectividad del sistema de controles intergubernamentales existentes. Las acciones tendientes a fortalecer el *ac-*

2 O'Donnell clasificó a los mecanismos de *accountability* según un eje vertical/horizontal, correspondiendo cada plano, respectivamente, a la distinción entre Estado y sociedad. El término «mecanismos horizontales de rendición de cuentas» (o *accountability*) se refiere al sistema interestatal de frenos y controles del gobierno representativo. El término «mecanismos verticales», en cambio, se refiere a un agente externo de rendición de cuentas arraigado en la sociedad, ya sea el electorado, la sociedad civil organizada o los medios independientes (O'Donnell, 2006).

*accountability* horizontal no requería de significativos procesos de innovación constitucional (salvo quizá en el área de protección de los derechos humanos), puesto que se consideraba que en la mayoría de las democracias delegativas ya existían este tipo de instituciones, al menos formalmente. En su diseño constitucional, las democracias delegativas no difieren de las poliarquías representativas. Sus constituciones están organizadas en torno al principio de separación de poderes, e incluyen un intrincado sistema de controles intergubernamentales. El problema más bien radica en que en las variantes delegativas de democracia la existencia de instituciones informales (alimentadas por una cultura política hostil a la rendición de cuentas) desdibuja el papel de los mecanismos formales de *accountability*, los vuelve inoperantes.<sup>3</sup> Para ponerlo en palabras de O'Donnell (1999, p. 163):

Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, las debilidades y la baja densidad de cualquier institución política existente. El lugar de las instituciones que funcionan bien es tomado por otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas: clientelismo, patrimonialismo y corrupción.

Las democracias delegativas están marcadas por la contradicción entre las prescripciones constitucionales formales y las dinámicas de poder verdaderamente existentes. Esta es la razón por la cual, para el enfoque de calidad de la democracia, el principal problema que enfrentan estos regímenes reside en la activación de los arreglos constitucionales existentes, es decir, poner en marcha mecanismos constitucionales, legales y administrativos que ya están en su lugar.<sup>4</sup> En síntesis, el objetivo primordial es promover cambios a fin de asegurar el acoplamiento entre institucionalidad y cultura política.

Mientras que O'Donnell se refirió a tal proceso en términos de una «segunda transición», lo anterior no supone, *per se*, un cambio de régimen (como ciertamente fue el caso con las transiciones originales desde dictaduras militares); más bien refiere a un proceso en el que se aspira a desarrollar la musculatura de una maquinaria de rendición de cuentas ya existente. Para la perspectiva sobre

3 Para el concepto de instituciones informales, véase Helmke y Levitsky (2006).

4 Esta fue una de las principales preocupaciones de los análisis sobre «*accountability* social». De acuerdo con esta perspectiva, las iniciativas de la sociedad civil y las denuncias de los medios proveen un impulso externo que —a través de la movilización y la presión de los medios— podría promover la activación de reacias agencias horizontales. La proliferación de una gama diversa de iniciativas de *accountability* social, eventualmente, desencadenaría un «ciclo virtuoso» de inducción y activación a través del cual se iría cerrando la distancia entre lo que las normas prescriben y lo que los agentes de las agencias de control realizan (O'Donnell, 2006; Peruzzotti y Smulovitz, 2006).



la calidad de la democracia, los parámetros de la agenda de democratización se acotan a mejorar el desempeño de la institucionalidad ya vigente. Una vez consolidada cierta institucionalidad, la cuestión del reemplazo de la misma desaparece de la discusión; la agenda se acota a trabajar en el perfeccionamiento de las instituciones democrático liberales. La política, a partir de entonces, se desenvuelve dentro de los confines propuestos por el régimen poliárquico, y busca realizar el potencial de los arreglos institucionales existentes.

Para el enfoque de calidad de la democracia, el término *accountability* se entiende mayormente como «gobierno limitado».<sup>5</sup> El diagnóstico de la democracia delegativa se centra en una dimensión específica de la noción de *accountability* democrático: el control legal y constitucional del poder político. La preocupación de O'Donnell no refiere al desempeño de todos los mecanismos de *accountability* democrático, sino únicamente a ese subconjunto particular de agencias que tienen la responsabilidad de supervisar y castigar las acciones u omisiones de los funcionarios públicos que pudieran calificarse como ilegales.<sup>6</sup> El antídoto para tal situación fue el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho en tres direcciones:

- i) Prevención de usurpaciones ilegítimas del Ejecutivo sobre la jurisdicción de los poderes Legislativo, Judicial y otros organismos estatales, cuyos funcionamientos son cruciales para que haya un adecuado sistema horizontal de controles interestatales.
- ii) Protección de los derechos civiles individuales y de la autonomía de la sociedad civil.
- iii) Evitar la captura y colonización de agencias estatales por parte de grupos inescrupulosos o funcionarios públicos.

El enfoque de calidad de la democracia generó una gran cantidad de estudios empíricos que buscaban evaluar el desempeño de diversas agencias de *accountability* democrático. Una gran proporción de trabajos se estructuró alre-

5 Las siguientes referencias a una «perspectiva liberal/republicana» están destinadas a describir aquellos trabajos que dieron forma a la agenda del período de consolidación democrática en América Latina. De ninguna manera pretenden ser una evaluación general de los ideales republicanos o liberales. Para algunos trabajos representativos de este enfoque, véase: Peruzzotti y Smulovitz (2006); O'Donnell (2006); Méndez y O'Donnell (1999); Schedler, Diamond, y Plattner (1999); O'Donnell (1994).

6 El argumento delegativo no cuestiona la dimensión propiamente democrática de dicho subtipo de poliarquía, dado que considera que la misma se agota en la institucionalización de elecciones regulares, libres y competitivas. El punto débil de esta forma de democracia es la debilidad que exhiben sus componentes liberales y republicanos. Para una perspectiva crítica de este diagnóstico, véase Peruzzotti (2010).



dedor de los parámetros establecidos por el marco conceptual de O'Donnell y se centraron en el análisis empírico de cada una de las tres dimensiones anteriormente señaladas. Un primer conjunto de estudios se centró en los avances del Poder Ejecutivo sobre la jurisdicción de los poderes Judicial y Legislativo (Llanos, 2002; Siavellis, 2000). Un segundo grupo llamó la atención sobre la proliferación de iniciativas cívicas orientadas a denunciar la violación de los derechos civiles por agentes del Estado en democracia (Fox, 2008; Peruzzotti y Smulovitz, 2006; Fuentes, 2004). Finalmente, un tercer conjunto de estudios analizó el funcionamiento de los mecanismos anticorrupción y el papel de las denuncias de los medios sobre actos indebidos del gobierno (Blake y Morris, 2009; Tulchin y Espach, 2007; Waisbord, 2000; Rosen y Downes, 1999). Los mencionados estudios sirvieron para mejorar nuestra comprensión acerca de cómo los déficits institucionales existentes afectan el desempeño democrático; mostraron en muchas ocasiones cómo ciertas iniciativas pueden ayudar a cerrar la brecha institucional que separa ese subconjunto particular de las poliarquías delegativas del modelo representativo que se había postulado como lo normativamente deseable.

## **2. La reaparición y reinención del populismo como expresión de la democracia radical y su desafío en la agenda del mejoramiento democrático**

El enfoque de calidad de la democracia fue cuestionado por una literatura que consideraba que su objetivo de lograr un gobierno limitado descansaba en una visión conservadora de la política. Dicha crítica provino de un grupo de autores que buscaban reorientar los debates políticos regionales e hicieron un llamado a una comprensión más radical de la democracia que rompiera con los acotados límites que le había impuesto el modelo liberal representativo de poliarquía. Los déficits de los regímenes existentes, argumentaban los proponentes del populismo, no son de naturaleza liberal ni republicana, sino estrictamente democráticos. El mayor problema que enfrenta la región es la falta de una verdadera democracia, es decir, la ausencia de regímenes que puedan expresar de manera adecuada y enérgica la voluntad de las mayorías populares. Una agenda de transformaciones radicales, orientada a realizar las aspiraciones populares, no puede realizarse dentro de los límites estrechos que la política asume bajo el formato poliárquico. Por el contrario, la poliarquía está

específicamente diseñada para garantizar el gobierno de las minorías (Dahl, 1956). Es por tanto imperativo reorientar drásticamente el debate político y conceptual sobre la democracia, y alejarlo de los objetivos sobre el que se estructuró el enfoque sobre la calidad de la democracia de gobierno limitado, en aras de elaborar una visión radical de la democracia.

Es precisamente en este esfuerzo de ruptura con el modelo poliárquico imperante que se produce la rehabilitación conceptual de la noción de populismo. El populismo fue rehabilitado política y conceptualmente. El surgimiento de liderazgos populistas en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela ciertamente contribuyó al renacimiento político de una tradición democrática que había sido influyente en la promoción de procesos previos de incorporación política pero que, como se ha argumentado líneas arriba, no jugó un papel relevante en la última ola democratizadora (Arnson y De la Torre, 2013; Hawkins, 2010; De la Torre y Peruzzotti, 2008). Pero la mayor novedad que trae aparejado el uso contemporáneo del concepto es de naturaleza conceptual. En su empleo actual, el término populismo no refiere a una mera resucitación del ideal clásico, sino que ha experimentado un interesante proceso de reinención, resultado del cual aparece ahora como la piedra fundante de una teoría de la democracia radical. Lo anterior marca una diferencia significativa con respecto a las formas en que el populismo clásico se pensó en relación con la democracia liberal representativa.

En el pasado, el concepto de populismo ocupaba un lugar similar al que hoy ocupa el de democracia delegativa, es decir, era una forma subóptima de régimen comparada con aquella que era considerada como el ideal a emular: la democracia liberal representativa (Peruzzotti, 2009). La literatura sobre el populismo clásico reconocía el historial democratizador de regímenes como los de Cárdenas, Perón o Vargas, pero al mismo tiempo lamentaba que los logros de inclusión, que la misma reconocía, generalmente se obtuvieron recurriendo a conductas políticas cuestionables que erosionaron elementos fundantes de la democracia representativa. Un ejemplo clásico en este sentido es el trabajo de Gino Germani (1979) sobre la experiencia peronista en Argentina (1945-1955). El régimen peronista, argumentó Germani, contribuyó a la plena incorporación social y política de los sectores populares, para colocar a la Argentina a la vanguardia de la modernización política en la región. Sin embargo, el resultado de tal proceso no llevó a al establecimiento de una democracia representativa similar a las democracias avanzadas del

norte, sino a la creación de un régimen nacional-popular con marcados rasgos de autoritarismo.

En contraste, en el uso actual del concepto, el populismo aparece como una alternativa normativamente superior a la democracia representativa. Más bien es la democracia representativa la que ahora aparece como problemática, ya no tanto como un producto subóptimo sino como la antítesis misma de la democracia. La crítica populista contemporánea cuestiona abiertamente al ideal de democracia indirecta sobre el que está predicado la noción de *poliarquía* representativa. Y en consonancia con dicha concepción, cuestiona el diagnóstico que había guiado al campo de estudios sobre democratización, bajo el argumento de que el verdadero déficit de los regímenes latinoamericanos existentes no es ni liberal ni republicano, sino propiamente democrático. Lo que la región requiere no es un modelo orientado a proteger minorías, sino por el contrario una forma de régimen en el que se puedan expresar adecuadamente las aspiraciones políticas del pueblo.

Los proponentes del populismo como democracia radical buscan, por consiguiente, promover un dramático giro de timón en la discusión política y conceptual que pone fin a la preocupación sobre el gobierno limitado en favor de políticas que hagan efectivo el principio de la soberanía popular. Las prerrogativas de los presidentes electos por el pueblo no deben sujetarse a las limitaciones que impone el modelo de gobierno *accountable*, sino que por el contrario deben de expandirse y fortalecerse. La delegación electoral del poder en la figura presidencial es la manera privilegiada de hacer efectivo el principio de la soberanía popular. No hay que asumir por tanto una posición apologetica para con las supuestas infracciones que los líderes populistas eventualmente generen en sus esfuerzos por liberarse de los obstáculos que la concepción de gobierno limitado les tiende. Una política democrática verdaderamente radical solo puede desarrollarse por fuera de la camisa de fuerza que el constitucionalismo le impone a lo político.

El trabajo de Laclau es el que mejor ejemplifica los principios centrales del enfoque contemporáneo del populismo. *La razón populista* (2005) representa el intento más claro de defender la noción de populismo como la expresión de la democracia radical. Aunque de manera contradictoria, el argumento se basa en tres equivalencias:

«Lo político»=populismo=democracia.

Según Laclau, «lo político» cobra vida cada vez que hay una operación retórica que genera con éxito un proceso antagónico de identificación simbólica en torno a una noción ambigua del pueblo. En una forma que recuerda la contraposición de Schmitt (2008) entre representación e identificación como dos caminos alternativos para el establecimiento de la unidad política, Laclau distingue entre formas «institucionales» y «populistas» de constituir identidades políticas. La lógica de la institucionalización, afirma, es una de «diferencia», es decir, refiere a un tipo de dinámica que mantiene aisladas las demandas sociales entre sí. La cuestión relevante para cualquier régimen representativo, en su opinión, no es si el sistema institucional puede absorber o no demandas, sino la capacidad que tiene este último para procesarlas aisladamente unas de otras: «Llamaremos a una demanda que, satisfecha o no, permanece aislada como demanda democrática» (Laclau, 2005, p. 74).

En contraste, los procesos populistas de identificación buscan establecer relaciones «equivalentes» a fin de agrupar demandas insatisfechas. Lo hace al articularlas y unificarlas bajo una vaga noción de «el pueblo».

El populismo, argumenta Laclau (2005, p. 73), es una forma de constituir la unidad de un grupo como «el pueblo». Existen varias precondiciones que deben estar presentes para que un modo de identificación populista sea exitoso. La primera precondición es la existencia de una crisis de representación o incorporación que dé lugar a demandas sociales insatisfechas.<sup>7</sup> El segundo es la articulación política de esas demandas sociales insatisfechas, o lo que en la terminología de Laclau se conoce como el establecimiento de una relación «equivalente» entre ellas. La tercera precondición es la unificación de esas diversas demandas como un grupo unificado, «el pueblo», que se identifica como un todo. Para Laclau (2005, p. 81), el pueblo es una parte de la comunidad que se ve a sí misma como la única totalidad legítima.

Al igual que Schmitt, en el esquema conceptual de Laclau, la identificación (populista) viene al rescate de «lo político», que había sido neutralizado por la camisa de fuerza de la política constituida. También al igual que Schmitt, el proceso de identificación se evalúa exclusivamente según su efectividad polarizante. De hecho, toda su noción de populismo se basa en una teoría de identificación puramente formal: en la visión de Laclau, el po-

7 La emergencia de la brecha entre el desempeño institucional y las demandas y aspiraciones de grupos sociales específicos es un prerrequisito para el surgimiento del populismo. Para Laclau (2005, p. 85), debe haber una percepción de que ha surgido una brecha, la cual impide la continuidad armoniosa de lo social: «Sin esta ruptura inicial de algo en el orden social [...] no hay posibilidad de un antagonismo, una línea divisoria, o, en última instancia, el pueblo».

pulismo no expresa un programa específico o una ideología, sino que simplemente refiere a una lógica particular de formación de identidad política. La relevancia política del fenómeno no reside en los contenidos ideológicos que moviliza, sino en su capacidad de polarizar el campo político en dos grupos irreconciliables. Como argumenta Andrew Arato (2015, p. 160), en su perspicaz crítica de Laclau: «La vaguedad de la ideología es compensada por la intensidad del antagonismo. La ausencia de identidad real se compensa con lazos afectivos, libidinales, amor por el líder y amor por todos aquellos a quienes el líder realmente ama».

La concepción de Laclau sobre el populismo es indiferente a los principios de validez que se emplean para promover un proceso de identificación política determinado. Laclau mismo reconoce que, dada su naturaleza formal y ambigua, el populismo puede asumir formas políticas muy diversas y heterogéneas (incluso contrapuestas ideológicamente). Lo que importan no son los contenidos en sí sino la capacidad que tengan para promover procesos de confrontación política. Como él mismo argumenta (Laclau, 2005, p. 87): «Entre el populismo de izquierda y de derecha hay una tierra nebulosa de nadie que se puede cruzar, y se ha cruzado, en muchas direcciones».

Se puede hacer un argumento similar con respecto a los resultados institucionales de los procesos populistas. La teoría de Laclau meramente se concentra en el populismo como estrategia para acceder al poder, pero tiene muy poco que decir sobre el populismo como ejercicio gubernamental (Peruzzotti, 2017a, 2017b). Una intervención populista no necesariamente tiene un resultado democratizador, como se desprende de los ejemplos que Laclau enumera a lo largo del libro. El populismo en el gobierno frecuentemente resulta en una forma de régimen que exacerba los comportamientos presidenciales delegativos que perturbaban el enfoque de calidad de la democracia<sup>8</sup> o (no es improbable, dada la construcción teológica que subyace a esta concepción del pueblo como un todo) como resultado directo del establecimiento de un régimen dictatorial (Arato, 2015, p. 20). La apuesta por los populismos es arriesgada: la moneda podría caer del lado de la democracia o del autoritarismo. De hecho, la concepción del populismo de Laclau está lejos de proporcionar las bases para una teoría democrática. Más bien, consiste en un modelo cuestionable de cambio político. Digo cambio político y no de régimen porque es una teoría que no tiene nada que decir sobre el resultado ideológico o institucional

8 Laclau ha promovido el principio de reelección presidencial ilimitada y se ha quejado del rol de la sociedad civil organizada a la hora de desalentar las ambiciones presidenciales en Argentina (Peruzzotti, 2017c).

que una intervención populista podría provocar. Esto es bastante extraño para una teoría que presume ser una teoría democrática.

Las credenciales democráticas de la teoría de Laclau son bastante inestables. Primero, porque favorece una forma de política que es inherentemente hostil a la institucionalización. De hecho, equipara el populismo con «lo político», una categoría que parece trascender órdenes institucionales específicos y, aún más, cualquier forma de institucionalización. Segundo, porque es una teoría que no puede proporcionar una concepción del cambio de régimen: no busca impulsar el mejoramiento de un régimen existente (como fue el caso del enfoque de calidad de la democracia) ni puede postular ningún camino específico hacia el cambio de régimen debido a su concepción realista de las instituciones que reducen cualquier orden político a una mera cristalización de las relaciones de dominación. Si los órdenes institucionales son meras cristalizaciones de las relaciones de poder, cualquier pregunta sobre la calidad y el potencial de cualquier tipo de arreglo institucional se vuelve irrelevante. Si las premisas de Laclau se tomaran en serio, inevitablemente conducirían a una celebración de la precariedad institucional y el personalismo, ya que siempre sería necesario mantener vivo el vínculo personal entre el líder y las personas para evitar que se «rutinice» y se transforme en un nuevo orden hegemónico.

### **3. Los dilemas de la teoría política latinoamericana: ¿mejorar o refundar la democracia?**

El objetivo para los demócratas populistas/radicales de trascender la poliarquía representativa desafía una importante suposición del enfoque de calidad de la democracia: el que asume que los procesos de democratización e institucionalización coinciden. Para los defensores del populismo, un verdadero proceso de democratización no puede lograrse trabajando dentro de los límites de los arreglos institucionales existentes, sino que requiere trascenderlos. El valor de las intervenciones populistas radica precisamente en su potencial disruptivo y la capacidad que exhiben para desafiar el orden institucional prevaleciente.

En contraste, el enfoque de calidad de la democracia puso especial énfasis en conductas políticas de autolimitación (particularmente por parte de la figura presidencial) con respecto al orden constitucional, dado que una preocupación clave de esta perspectiva es alinear y subordinar los comportamientos

políticos a la autoridad de los arreglos legales vigentes. Para este enfoque, la democratización y la institucionalización coinciden. Además, se entiende que la profundización de los demócratas amplía y fortalece la influencia de los arreglos institucionales y reduce el papel de las instituciones informales que socavan la lógica de estos últimos. En cambio, la perspectiva populista está guiada por un objetivo completamente opuesto: trascender los arreglos institucionales existentes.

De la discusión anterior, resulta claro que la teoría política latinoamericana contemporánea se encuentra en una situación de bloqueo conceptual: el escenario está dominado por dos modelos contrastantes de conceptualización de la democracia, cada uno sugiriendo estrategias de democratización opuestas. Tal como están las cosas, la pregunta es: ¿cuál de esos modelos alternativos elegir? Y, una vez hecha, dado los puntos de vista completamente antagónicos entre la democracia y la política, tal decisión significaría hacerse de la vista gorda ante las preocupaciones del modelo descartado. Traducido a términos conceptuales, la elección podría presentarse como privilegiar el poder constituyente o constituido. Si bien ninguno de los enfoques utiliza abiertamente o se refiere a tales categorías, se puede entender que cada perspectiva implica un énfasis unilateral de poder constituido o constituyente. Por un lado, el enfoque de calidad de la democracia prioriza una comprensión institucional del gobierno democrático que orienta el debate sobre cuestiones de diseño constitucional, déficits de *accountability* y sobre las interacciones horizontales entre las agencias representativas del gobierno. En resumen, esta perspectiva se refiere en gran medida a la protección de las potencias constituidas contra eventuales amenazas de un poder constituyente independiente. Por otro lado, la perspectiva populista coloca sus esperanzas democratizadoras en la energía creativa del poder constituyente. En esta interpretación, un impulso democrático radical para ser efectivo debe liberarse de la camisa de fuerza de los poderes constituidos. Nos queda un aparente bloqueo conceptual: parece que no existe una opción conceptual, sino una «elección de uno u otro» entre el poder constituyente o constituido.

Sin embargo, tal dilema tiene una base errónea: la política democrática supone el entrelazamiento de los poderes constituyentes y constituidos y, por lo tanto, ninguna de las dimensiones puede ser privilegiada a expensas de la otra sin comprometer nuestra comprensión de la vida democrática. Cualquier teoría construida sobre un énfasis unilateral de cualquier dimensión será parcial e inadecuada: para darle sentido a una relación compleja, como las que



ayudan a reproducir la representación democrática, es necesario adoptar una perspectiva relacional, centrándose en las tensiones e interacciones que existen entre estas dos dimensiones enredadas de la vida democrática. Detrás de sus concepciones opuestas de lo que es la democracia, la perspectiva liberal/republicana y populista coinciden en un punto importante: disociar la noción de poder constituyente del funcionamiento regular del gobierno representativo. En ambos casos, el poder constituyente se asocia con el reino de lo extraordinario en la política, y la política ordinaria y cotidiana se ve como el dominio exclusivo del poder constituido. Su incapacidad para asegurar una presencia constante del poder constituyente en el ámbito del poder constituido resulta en una noción débil y elitista de *accountability* político para la tarea de representar, la que parece descansar fundamentalmente en los hombros de la aristocracia elegida de políticos profesionales o líderes carismáticos.

¿Cómo ir más allá de la conceptualización de suma cero de los ámbitos constituyentes/constituidos de la política que informan tanto del enfoque liberal/republicano como populista? ¿Cómo articular esas dimensiones de la política democrática de manera productiva sin asumir el debilitamiento unilateral de una de ellas? Una forma de salir de ese dilema estéril es desarrollar una teoría democrática que articule ambas dimensiones de la política, para evitar así la reducción de la democracia a un régimen institucional que ignore la dimensión creativa de la política constituyente o una concepción independiente y autoritaria del poder constituyente. Este último requiere la elaboración de una concepción de la política constituyente que, sin perder su ventaja creativa y transformadora, pueda ser compatible con una concepción institucional de la democracia. En resumen, lo que falta en ambos modelos es una comprensión democrática del poder constituyente, es decir, una concepción que podría integrar una noción de política constituyente dentro (y no fuera) de la democracia. Así se reorienta la teoría democrática en una consulta acerca de las mediaciones apropiadas entre el Estado y la sociedad civil, y una teoría integral de *accountability* democrático.

Resulta necesario repensar los modelos heredados de democracia para poder incluir una concepción democrática del poder constituyente, es decir, otorgar un papel prominente a los actores que están fuera o en la periferia del ámbito de la política constituida. Este último exige el desarrollo de una teoría de *accountability* democrático más sólida y más completa que la que prevalece en el enfoque de calidad democrática. Dentro de las críticas del populismo, cabe contemplar ciertos aspectos con respecto a la limitada comprensión legal

del *accountability*, la cual organiza la agenda del enfoque de calidad de la democracia. Esta última muestra un enfoque excesivo en cuestiones de estado de derecho, en detrimento de otros aspectos de la vida democrática. La democracia es más que un gobierno limitado y, en consecuencia, una comprensión democrática del *accountability* debería ir más allá de la preocupación liberal/republicana por los controles constitucionales del gobierno. En este punto, la crítica populista tiene razón al argumentar que tal enfoque ignora la dimensión política de la noción de *accountability*, dimensión que está vinculada al ideal de la soberanía popular. Si bien el enfoque de calidad de la democracia podría estar en lo cierto al señalar los déficits liberales y republicanos de los regímenes existentes, tiende a ignorar en su diagnóstico el déficit democrático específico que exhiben muchas de las democracias y que frecuentemente se traduce en gobiernos que no responden al pueblo.

La observación populista con respecto a la estrechez de la concepción de democracia que informa el enfoque de su calidad es válida. Dadas las circunstancias históricas específicas que enmarcaron las transiciones a la democracia en el Cono Sur, las cuestiones de *accountability* legal pasaron a primer plano y fueron una preocupación dominante en las últimas décadas. Sin embargo, hay otras formas de déficit que van más allá de esta temática específica: muchas democracias no solo se ven afectadas por un déficit de *accountability* legal horizontal, sino también de *accountability* político vertical. Esta última dimensión es un aspecto que el modelo de democracia delegativa pasó por alto: las democracias delegativas no solo se ven afectadas por la debilidad de sus mecanismos horizontales de rendición de cuentas, sino también por la escasez de estructuras de mediación política. Si bien es sensible a este último problema, el populismo desarrolla una respuesta problemática que termina promoviendo el deterioro simultáneo de las tres dimensiones (liberal, republicana y democrática) en aquellas sociedades en las que el populismo está en el gobierno (Peruzzotti, 2014). Las consecuencias del populismo en las instituciones liberales y republicanas han sido ampliamente documentadas y, de hecho, muchas veces se presentan como el precio a pagar por la mejora de la capacidad de respuesta democrática. Lejos de resolver el déficit democrático, el populismo lo reproduce, ya que sus intervenciones socavan aún más el sistema de mediaciones debido a que privilegia una forma no mediada de política. Si es verdaderamente exitoso en la promoción de un proceso antagónico de identificación, el populismo en el gobierno abre un proceso de cambio de régimen de una democracia débil a un autoritarismo (Peruzzotti, 2017a); un

proceso claramente ejemplificado por el caso de Hugo Chávez en Venezuela,<sup>9</sup> examinado por Laclau (2005) en su análisis sobre populismo.

El intento del populismo de resolver los déficits de *accountability* político, al eliminar o debilitar seriamente el sistema de *accountability* horizontal, así como su hostilidad para con el sistema de mediaciones sobre el que se apoya la estructura de democracia indirecta, se inspira en una noción cuestionable de poder constituyente ilimitado como la expresión paradigmática del poder democrático puro. Dicha concepción demanda una simplificación del escenario institucional a fin de asegurar un amplio campo de maniobra a la figura presidencial, la que considera encarna la voluntad popular. A lo anterior hay que sumarle una visión sobre el orden institucional que descansa sobre presupuestos realistas (Arato, 2015) que llevan a considerar que todo poder constituido es intrínsecamente conservador. Tal estructura conceptual conduce a la postulación de una estrategia de democratización altamente problemática, puesto que desplaza el eje del debate de la cuestión de la mejora de la institucionalidad vigente por una propuesta de política trascendente que aspira a una radical transformación de la estructura poliárquico-representativa.

El populismo expresa el más significativo cuestionamiento al canon liberal/republicano que dominó el debate latinoamericano sobre la democracia y la democratización a partir de la década de 1980. En este sentido, sirve para cuestionar ciertos aspectos de dicha producción, así como para señalar algunos puntos problemáticos de esta perspectiva. Al mismo tiempo, la crítica populista, si bien resalta, con razón, ciertas limitaciones de la concepción dominante del *accountability* como gobierno limitado, su propuesta no es superadora en términos de ampliar la agenda de rendición de cuentas. Por el contrario, al postular una estéril contraposición entre poder constituyente/constituido termina dando por tierra muchos de los logros que el reconocimiento del principio de *accountability* gubernamental conllevaba en una re-

9 Venezuela bajo el mando de Nicolás Maduro ha experimentado una regresión autoritaria. Mientras que otros casos de populismos contemporáneos se caracterizan por preocupantes iniciativas de hibridación institucional en ciertas áreas, como el control de los medios o el copiamiento las agencias de *accountability* gubernamental, en la mayoría de los casos no resultaron en drástico cambio de régimen hacia la dictadura como sucede en la Venezuela contemporánea. En la Argentina de los Kirchner, por ejemplo, muchas de las iniciativas de hibridación institucional fracasaron debido a la resistencia de la sociedad civil o de actores institucionales. A pesar de su apoyo entusiasta a los Kirchner, Laclau consideraba que el kirchnerismo había sido un «populismo a medias» por su incapacidad de lograr un proceso de identificación populista exitoso. De hecho, a lo largo de los años, Laclau repetidamente los alentó para radicalizar su estrategia y discurso político, con el fin de fomentar la partición política de la sociedad argentina en dos campos claramente demarcados como ha ocurrido en la Venezuela de Chávez o bajo el peronismo clásico. Sin embargo, por diversas razones, entre ellas las resistencias institucionales y sociales que el proyecto tuvo que enfrentar, tal objetivo nunca fue logrado (Peruzzotti, 2017c).

gión históricamente marcada por la fuerte presencia de tradiciones políticas liberales. Por ello, se hace necesario una visión superadora de ambas perspectivas, en el sentido de incorporar los elementos valiosos de cada una de ellas, pero sin abandonar el principio de *accountability*. En este sentido, es necesario desarrollar una teoría integral de *accountability* democrático que incluya las preocupaciones políticas que ayuden a dar lugar a intervenciones populistas sin por ello negar la valiosa contribución de la perspectiva liberal/republicana. Los fundamentos sobre los que debe elaborarse dicha perspectiva son desarrollados en la siguiente sección.

#### **4. Más allá de la dicotomía entre poder constituyente y poder constituido: hacia una noción comprensiva del *accountability* democrático**

Una noción adecuada de *accountability* democrático tiene que ir más allá de la comprensión general del *accountability* como control gubernamental sobre el que se apoya el enfoque de calidad democrática. Esta última perspectiva se basa en una teoría convencional de la rendición de cuentas, que reduce el papel de los mecanismos de *accountability* a la función de control y/o limitación de los gobiernos. El enfoque de calidad de la democracia se movió dentro de los confines estrechos de esta comprensión del término, centrando su atención en las deficiencias que los mecanismos horizontales presentaban en las nuevas democracias y que dificultaban el acoplamiento entre dinámicas gubernamentales y las normas constitucionales, legales y administrativas vigentes. Esta preocupación exclusiva por el *accountability* legal es comprensible, dada las circunstancias históricas que precedieron (particularmente en el Cono Sur) a la apertura democrática y que pusieron a la cuestión del gobierno limitado y la supresión de enclaves autoritarios como uno de los ejes estructurantes de la agenda política.

La anterior concepción del *accountability* legal se complementaba con una acotada interpretación de la dimensión propiamente política del término, en el cual esta se reducía fundamentalmente a la celebración de elecciones libres, regulares y competitivas. En consecuencia, la consecución de elecciones regulares, libres y honestas se consideró un logro suficiente como para dejar la cuestión del *accountability* político fuera de la agenda de los estudios de democratización. Hay, por supuesto, muchos argumentos para apoyar la

presuposición de que las elecciones son el mecanismo por excelencia que los ciudadanos tienen a mano para controlar a sus representantes (Manin, 1997, p. 174). Sin embargo, al mismo tiempo, existen numerosos argumentos que plantean dudas sobre la idoneidad de las elecciones como una herramienta de *accountability* político. Puede haber muchas circunstancias que afecten el desempeño de las elecciones como instrumento de control ciudadano, como la inexistencia de alternativas políticas viables a los candidatos oficiales, la existencia de partidos políticos débiles o la ausencia de un sistema de partidos bien estructurado (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006; Moreno, Crisp y Shugart, 2003; Stokes, 2001; Mainwaring y Scully, 1995). Hay autores que plantean objeciones aún más sustanciales, argumentando que son las mismas características estructurales que hacen que los mecanismos electorales sean inadecuados como herramienta para el control popular (Przeworski, 2006; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). En luz de los anteriores argumentos, es posible inferir que una democracia estructurada alrededor de una la concepción clásica de *accountability* (controles legales horizontales+mecanismos políticos electorales verticales) generaría bajos niveles tanto de receptividad política como de control legal.

La historia reciente de las democracias latinoamericanas muestra, sin embargo, que la región no permaneció indiferente a los déficits de rendición de cuentas existentes. Muchas de las nuevas democracias desarrollaron innovaciones políticas e institucionales para encararlos, lo que resultó en la proliferación de innovaciones democráticas que suponían la creación de mecanismos que no figuraban en la lista original de manuales clásicos de ciencias políticas sobre el *accountability* gubernamental. Esos procesos de innovación han enriquecido la caja de herramientas que los ciudadanos tienen a su disposición para promover el *accountability* gubernamental. Como resultado, los ciudadanos ahora tienen a mano una variedad de lugares/espacios para hacer escuchar sus reclamos y para controlar a los funcionarios gubernamentales. Estos últimos incluyen la creación de organizaciones de vigilancia informal para exponer y documentar irregularidades gubernamentales, el establecimiento de diferentes formas de supervisión articulada que combinan recursos horizontales y sociales, la creación de numerosas instancias de participación institucionalizada (como consejos sociales, presupuestos participativos o conferencias de políticas nacionales), el crecimiento de un nivel de organizaciones de interés público para presionar al gobierno, etc. La proliferación de medios alternativos para responsabilizar a los gobiernos desafía una visión de

representación democrática que continúa colocando a la competencia electoral en el centro de la escena de las prácticas democráticas.

Las innovaciones democráticas están redefiniendo el escenario tradicional en el que tiene lugar la práctica de la representación democrática, añadiendo nuevos ámbitos de mediación y mecanismos de *accountability* para involucrar a actores que tradicionalmente no estaban activamente involucrados en la política de rendición de cuentas. Por eso, es engañoso limitar la cuestión de la rendición de cuentas al conjunto clásico de mecanismos horizontales y electorales. La práctica de la representación democrática (entendida como un proceso constante y pluralista de reivindicación) inevitablemente engendra complejidad,<sup>10</sup> promueve el crecimiento de nuevos circuitos y conduce a la decadencia de los más antiguos. La América Latina democrática no ha sido una excepción a esta tendencia: su campo de política mediada se ha vuelto cada vez más complejo como resultado de esas innovaciones. En el proceso, la misma noción de *accountability* democrático se está redefiniendo. El ejercicio de la rendición de cuentas ya no es una prerrogativa de un número limitado de agencias estatales o limitada al llamado ocasional a elecciones: existe una variedad de actores sociales y herramientas institucionales a disposición de los ciudadanos para promover gobiernos democráticos más responsables y receptivos.

Si bien el panorama para la práctica de la representación democrática se está volviendo más complejo que el originalmente previsto por los estudios de democratización, no han existido muchas innovaciones conceptuales en la teoría del *accountability* gubernamental. Lo anterior nos fuerza a optar por opciones contrapuestas: o asumimos la estrecha comprensión del *accountability* del enfoque de la calidad democrática u optamos, por el contrario, por el rechazo populista al principio rendición de cuentas. En el primer caso, se opta por un institucionalismo conservador que es ciego muchas veces a la dimensión creativa de la política constituyente. En el segundo caso, la opción es por una concepción autoritaria del poder constituyente como se ilustra en las nociones actuales del populismo como la democracia radical. La única salida

10 Tal como argumenta David Plotke (1997, p. 24): «Los movimientos democráticos exitosos generalmente hacen a la política más compleja y directa [...]. Cuando los movimientos democráticos ganan, no obstante, la política como un todo tiende a convertirse en más compleja [...]. El éxito democrático expande el número de voces en conversaciones sobre qué es lo que se debe hacer y por ende complejiza la toma de decisiones. Si los movimientos democráticos tienden a incrementar la complejidad política, no debemos identificar a la democracia con simpleza o franqueza *per se* [...]». Como se ve, el escenario de la democracia representativa es dinámico: el campo de la política mediada adopta diferentes configuraciones históricas y nacionales y tiende a crecer en complejidad como resultado de la innovación democrática.

a dicho dilema es proponer una teoría democrática que articule adecuadamente ambas dimensiones de la vida política. Este último exige una comprensión más amplia del *accountability*. Los debates sobre la rendición de cuentas deberían, en consecuencia, pasar de la noción del *accountability* como un gobierno limitado, tal como explica la perspectiva liberal/republicana, a una noción propiamente democrática del término (Borowiak, 2011).

Una noción democrática de *accountability* puede ayudarnos a superar la comprensión antagónica de la relación entre el poder constituyente y el constituido. Tal noción debe construirse en torno a la tensión que inevitablemente caracteriza la relación entre esas dos dimensiones entrelazadas de la política democrática. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas es entendida como el concepto que articula democráticamente a dichas dos dimensiones de la vida política. La democracia vendría a expresar *una forma específica de régimen político que garantiza una presencia continua al poder constituyente*. En tal definición, la política constituyente no se relega a irrupciones ocasionales (y generalmente disruptivas del orden institucional) que tienen lugar en momentos excepcionales (sean momentos fundacionales de creación de un orden político o en momentos de profundo desorden institucional). Por el contrario, en una democracia que funciona correctamente, el poder constituyente debería ejercer un papel de ser más prominente y permanente. Si la representación, como argumenta Nadia Urbinati (2006, p. 24), «designa una forma de proceso político que está estructurado en términos de la circularidad entre las instituciones y la sociedad», en una comprensión democrática del término de *accountability*, la principal función de los mecanismos de rendición de cuentas es el de efectivizar dicha circularidad.

## Bibliografía

- Arato, A. (2015). Political theology and populism. En C. De la Torre (Ed.). *The Promise and Perils of Populism. Global Perspectives* (pp. 143-172). Lexington: University of Kentucky Press.
- Arnson, C. J. y De la Torre, C. (Eds.) (2013). *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Washington D. C. y Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, John Hopkins University Press.
- De la Torre, C. y Peruzzotti, E. (Eds.) (2008). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO.



- Hawkins, K. A. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blake, C. H. y Morris, S. D. (Eds.) (2009). *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Borowiak, C. (2011). *Accountability and Democracy. The Pitfall and Promise of Popular Control*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, J. (2008). *Accountability Politics. Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuentes, C. (2004). *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Policy Violence in Argentina and Chile*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Germani, G. (1979). La transición hacia un régimen político de participación total en la Argentina. En *Política y sociedad en una época de transición* (pp. 300-325). Buenos Aires: Paidós.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Llanos, M. (2002). *Privatization and Democracy in Argentina. An analysis of President-Congress Relations*. Londres: Palgrave.
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. y Pizarro, E. (Eds.) (2006). *Crisis of Political Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (Eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Manin, B. (1997). *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999). Elections and representation. En Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (Eds.). *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 29-54). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mendez, J., O'Donnell, G. y Pinheiro, P. G. (Eds.) (1999). *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Moreno, E., Crisp, B. y Shugart, M. (2003). The accountability deficit in Latin America. En Mainwaring, S. y Welna, M. *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 79-131). Oxford: Oxford University Press.

- O'Donnell, G. (2006). Notes on various accountabilities and their interrelations. En Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America* (pp. 334-343). Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability and new polyarchies. En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 112-126). Boulder: Lynne Rienner.
- O'Donnell, G. (1995). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), pp. 34-51.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Peruzzotti, E. (2017a). El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal. *Revista SAAP*, 11(2), pp. 213-225.
- Peruzzotti, E. (2017b). Conceptualizing Kirchnerismo. *Partecipazione e Conflitto. The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 10(1), pp. 47-64.
- Peruzzotti, E. (2017c). Populism as democratization's nemesis: the politics of regime hybridization. *Chinese Political Science Review*, 2(3), pp. 314-327.
- Peruzzotti, E. (2010). El otro déficit de la democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, 2, pp. 47-64.
- Peruzzotti, E. (2002). Towards a new politics. Citizenship and rights in post-dictatorial Argentina. *Citizenship Studies*, 6(1), pp. 77-93.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Eds.) (2006). *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Plotke, D. (1997). Representation is democracy. *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 4 (1), pp. 19-34.
- Przeworski, A. (2006). Social accountability in Latin America and beyond. En Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America* (pp. 323-333). Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Rosen, K. S. y Downes, R. (Eds.) (1999). *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*. Miami: University of Miami Press.
- Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (Eds.) (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.

- Schmitt, C. (2008). *Constitutional Theory*. Durham: Duke University Press.
- Schmitter, P. (1985). Transitology: the art or science of democratization? En Tulchin, J. (Ed.). *The Consolidation of Democracy in Latin America* (pp. 11-41). Boulder: Lynne Rienner.
- Siavellis, P. M. (2000). *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. State College: Pennsylvania State University.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tulchin, J. S. y Espach, R. H. (Eds.) (2007). *Combating Corruption in Latin America*. Washington D. C. y Baltimore: Woodrow Wilson Press/The John Hopkins University Press.
- Urbinati, N. (2006). *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Waisbord, S. (2000). *Watchdog Journalism in South America: News Accountability, and Democracy*. Nueva York: Columbia University Press.