

DESCONFIANZA Y ACCOUNTABILITY ¿LAS CAUSAS DEL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA?

José Del Tronco

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Resumen: ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales surgen los gobiernos de corte populista? A partir de un enfoque clásico de representación política (Pitkin 1985) y con datos de encuestas de opinión (Latinobarómetro 1996–2008), este trabajo analiza (1) en qué medida los deficientes resultados de las políticas públicas y la ausencia de rendición de cuentas aumentan la desconfianza ciudadana en las instituciones representativas y cómo esta desconfianza contribuye al surgimiento de liderazgos populistas como una forma de resolver un problema de principal y agente, a través de una rendición de cuentas simbólica. Según se propone aquí, en un inicio los liderazgos populistas contribuyen a disminuir la distancia de los ciudadanos con el sistema político y aumentan la calidad de la representación, en especial la percepción ciudadana de una rendición de cuentas efectiva a través del vínculo directo del pueblo con el líder. Paradójicamente, el aumento de esta dimensión informativa y argumentativa de la rendición de cuentas va de la mano del deterioro progresivo de la dimensión electoral o sustantiva, haciendo difícil su sostenibilidad —analítica y empírica— desde el enfoque de la teoría democrática.

El populismo es un estilo de liderazgo y una estrategia de representación. Los líderes populistas se distinguen de otros líderes democráticamente electos porque buscan establecer —por un lado a través del discurso, y por el otro de las formas de incorporación de preferencias sociales hacia el sistema político— una relación directa entre el gobierno y los ciudadanos, por sobre las mediaciones institucionales propias de la democracia liberal (Weyland et al. 2004, 36).¹

De acuerdo con el seminal esquema de Easton (1953), una democracia pluralista funciona como un sistema que incorpora demandas ciudadanas (*inputs*) a través de instituciones de mediación y representación de intereses (los partidos políticos y el parlamento) y las transforma en *outputs* (leyes, acciones administrativas, programas), es decir en resultados de política. En el modelo de Easton, el proceso de definición e implementación de políticas públicas, sin embargo, deriva de alguna fórmula indescifrable —a la que denomina “caja negra”—, por lo que no es posible saber cómo, cuáles y en qué medida son atendidas las demandas ciudadanas incorporadas al sistema de toma de decisiones. Se asume, simplemente, que así será.

Este misterio es posible porque en ausencia de ciudadanos interesados por los

1. En este sentido, “el populismo no está necesariamente asociado a modelos de acumulación específicos. Los conceptos políticos del populismo también ayudan a dar cuenta de su variada orientación ideológica, tanto hacia la derecha como hacia la izquierda” (de la Torre 2008, 28).

asuntos públicos pero con instancias efectivas de rendición de cuentas (en su modalidad vertical —voto libre y secreto— y horizontal —auditorías, contralorías, etc.), como parece ser el caso de Estados Unidos en la posguerra, la caja negra no entraña en sí misma un gran problema. Sin embargo, cuando estas instancias de rendición de cuentas no existen —real o virtualmente— la caja negra permite abusos del agente (mandatario o representante) sobre el principal (mandante o representado). Tales abusos, basados en un problema de asimetría de poder e información, obstaculizan el funcionamiento efectivo de la democracia representativa, al impedir que las demandas ciudadanas (*inputs*) se transformen en políticas públicas (*outputs*).

Este trabajo propone que en regímenes democráticos caracterizados por el incumplimiento de mandatos y la ausencia de rendición de cuentas (*accountability*), la probabilidad de emergencia de gobiernos populistas aumenta significativamente. Para los líderes populistas se trata precisamente de desvelar la famosa caja negra, y mostrar que allí radican los déficits de representación propios de toda democracia liberal. Los gobiernos populistas sustentan su legitimidad en su capacidad para mejorar la calidad de la representación política a través de una relación directa entre el líder y el pueblo (de la Torre y Peruzzotti 2008) que permita —de acuerdo con las expectativas ciudadanas— una rendición de cuentas eficaz y permanente. En este sentido, el populismo como fenómeno de representación política es lo opuesto al esquema “eastoniano”. La cercanía entre el gobernante y los gobernados hace innecesaria la caja negra, demostrando a los ciudadanos que la distorsión está en el sistema de intermediación (el sistema de partidos y las instituciones de deliberación y negociación como el parlamento)² característico de la democracia representativa.

Basándose en la experiencia latinoamericana de la última década, el presente estudio pretende mostrar que (1) hay —al menos— dos condiciones necesarias (mas no suficientes) para el surgimiento de liderazgos populistas: un claro (percibido así por los ciudadanos) y persistente (de larga duración) déficit de (a) representación política y (b) rendición de cuentas, que socavan la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno; y (2) los gobiernos populistas, en el largo plazo, erosionan la institucionalidad de la democracia liberal puesto que (a) si bien favorecen una mayor rendición de cuentas simbólica (basada en rituales de encuentro, comunicación permanente y reconocimiento entre el líder y el pueblo), (b) debilitan los mecanismos formales de *accountability*, como son la competencia electoral y las instancias de frenos y contrapesos legalmente establecidas.

La estructura del documento es como sigue: en una primera sección, se pre-

2. Desde un enfoque institucionalista, es interesante notar que los populismos no se han dado en sistemas parlamentarios (no hablamos de liderazgos carismáticos propios de “outsiders” de la política como Berlusconi, sino populistas). Allí donde el jefe de gabinete necesita de la mayoría parlamentaria para gobernar, el populismo resulta innecesario ya que el presidente (como se le llama en España) o primer ministro (en casi todos los demás sistemas parlamentarios) emerge del parlamento; es un representante de la clase política y no tiene incentivos —o al menos capacidad de transformación institucional— para desactivar dicho sistema de representación. Los primeros afectados serían los miembros de su partido o coalición gracias a los cuales está en el poder y que no avalarían tales cambios contra su propia sobrevivencia.

senta el argumento que establece la relación entre representación, rendición de cuentas y confianza institucional. En un segundo momento, se establece cuál es la relación entre populismo y rendición de cuentas y cómo el primero —a pesar de aumentar los espacios de intercambio entre líder y pueblo, entendidos aquí como momentos de rendición de cuentas simbólica— corroe las instancias formales en que la segunda tiende a hacerse efectiva. En un tercer apartado, se presenta evidencia de la relación entre calidad de la representación, desconfianza institucional y el surgimiento de liderazgos populistas en América Latina. En la cuarta sección, se presenta un análisis comparado de dos casos (Chile y Venezuela) con la intención de discutir la relación entre populismo y democracia representativa, y en el epílogo, se ofrecen algunas conclusiones a los hallazgos del análisis empírico.

CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

En todo proceso de representación, un agente designado para tal fin habla en nombre de su principal. Cada vez que ello ocurre, el delegado se enfrenta con un dilema: cumplir con el contrato de representación para el cual fue facultado, o perseguir sus propios intereses a espaldas de su(s) mandante(s) (Fiorina 1981). El grado de confianza en la palabra del representante depende tanto del conocimiento previo del mismo (y de sus antecesores, si los hubiere) como de su desempeño posterior.³ Si el mandatario viola sistemáticamente los pactos acordados,⁴ la confianza original se rompe y el vínculo entre ambos se debilita, dando paso a un desligamiento que erosiona el mecanismo representativo. En estos casos, la discrecionalidad de los representantes para incumplir el contrato y perseguir sus propios fines no depende sólo ni fundamentalmente de sus atributos individuales sino del grado de control establecido por sus mandantes (Adserà, Boix y Payne 2003, 2). El funcionamiento de las democracias en América Latina puede entenderse rápidamente a partir de estos supuestos.⁵

A diferencia de la legitimidad democrática —que es significativa entre los latinoamericanos— y de la satisfacción con el desempeño del régimen —que es oscilante y parece depender en buena medida de la cercanía ideológica con el gobierno de turno (Torcal 2003, 7)—, los ciudadanos latinoamericanos expresan (con diferencias entre países) sentimientos generalizados de alienación y cinismo

3. Este trabajo asume que toda relación de representación comienza con una dosis considerable de confianza del representado (principal) hacia el representante (agente), ya que sin la misma el mecanismo de delegación de poder sería improbable.

4. Este adverbio de modo es esencial para entender el argumento ya que la violación del mandato debe ser sistemática; esto significa que las preferencias (Pitkin 1985) o mandatos (Stokes 2001) deben ser modificadas en forma constante, ya para maximizar rentas, ya para adoptar políticas impopulares cuando las circunstancias así lo indican (Przeworski, Stokes y Manin 1999).

5. Las democracias contemporáneas son regímenes políticos en donde las decisiones colectivas no son tomadas en forma directa por todos los integrantes de la comunidad, sino por personas elegidas para tal fin a través de elecciones regulares, limpias y competidas. Si bien estas decisiones conservan siempre un margen de autonomía respecto de los deseos de los gobernados, la democracia representativa supone al menos el control *ex post* de estos últimos a través del voto retrospectivo o accountability electoral.

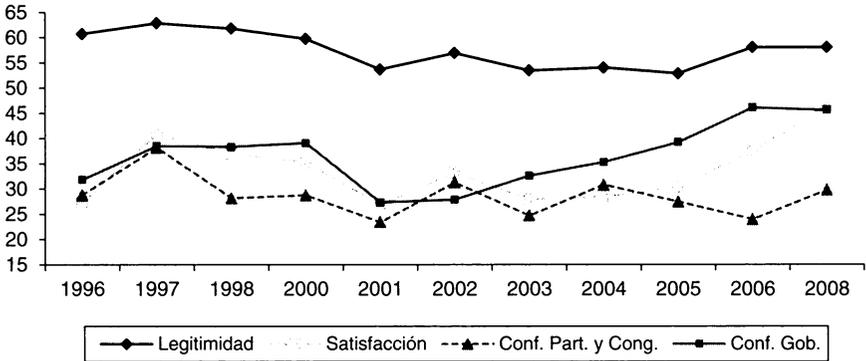


Figura 1 Actitudes hacia la democracia en América Latina, 1996–2006.

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1996–1998, 2000–2006.

respecto de la política y lo político. Si bien la democracia sigue siendo el sistema político preferido en América Latina (según el Latinobarómetro, entre 1996 y 2009, dos de cada tres latinoamericanos considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno posible más allá de sus problemas⁶), los niveles de confianza en las instituciones centrales de la democracia representativa como los partidos políticos o el parlamento se mantienen comparativamente bajos y de manera bastante paradójica tienden a caer en todos los países del continente a medida que las democracias adquieren más edad (figura 1).⁷

¿Cuáles son las causas por las que los ciudadanos latinoamericanos desconfían de las instituciones representativas, si su apoyo a la democracia es sólido y estable? A diferencia de la tesis culturalista tradicional⁸ —que explica las actitudes políticas de los ciudadanos como resultado de los valores de largo plazo incorporados por los individuos durante el proceso de socialización— (Eckstein 1988;

6. Entre las democracias existentes a lo largo del mundo, este apoyo es del 53 por ciento en Europa del Este, del 60 por ciento en la India y del 78 por ciento en la Unión Europea. Por su parte, el Asian Barometer y el Afrobarometer presentan niveles del 61 por ciento y 69 por ciento respectivamente, pero debe hacerse la aclaración que estas cifras incluyen a países no democráticos donde las expectativas acerca de los beneficios de la democracia suelen ser más altas.

7. En 1996, los niveles de confianza eran del 22.3 por ciento para los partidos políticos, del 29.4 por ciento para el parlamento y de 29.9 por ciento para el gobierno. En 2004, con casi una década más de vigencia de las instituciones democráticas, la confianza en los partidos y el parlamento era inferior (18.6 por ciento y 27.2 por ciento) mientras que la confianza en el gobierno era ligeramente superior alcanzando un 30.6 por ciento. Debe destacarse aquí que si no tomáramos en cuenta a Venezuela, los niveles de confianza promedio serían aún menores.

8. Los ejemplos utilizados para el análisis (Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y México) parecían darles la razón. La transición de regímenes autoritarios a regímenes más abiertos parecía en buena medida relacionada con la transformación de una cultura parroquial (cerrada, patriarcal y basada en los mitos comunitarios y las tradiciones) o súbdito (típica de regímenes dictatoriales basados en la legitimidad carismática del líder) a una cultura cívica o participativa. Hoy en día, sin embargo, podemos decir que *The Civic Culture* (pese a su relevancia y a representar un parteaguas en la ciencia política) adolecía de un serio problema de sesgo de selección (Almond y Verba 1963).

Almond y Verba 1963),⁹ este trabajo sostiene que las actitudes políticas —si bien sobre un fondo normativo— responden a estímulos de corto plazo vinculados al cumplimiento de los mandatos y a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que informan a los gobernados de las acciones de sus mandatarios.

En este sentido, la confianza política o institucional es aquel activo que los individuos depositan en las instituciones y actores de gobierno; depende del comportamiento específico de los representantes y de la *performance* institucional, más que de los valores arraigados en una determinada cultura política (Mishler y Rose 2001, 32).

Algunos autores sostienen que todo proceso de representación implica un problema insoluble. En esta línea, Cleary y Stokes (2006) consideran —a partir de una tradición que puede remontarse hasta la democracia ateniense, con Demóstenes— que la democracia es resultado de una cultura del escepticismo. No es la confianza depositada durante el proceso de delegación de la autoridad hacia los gobernantes el elemento que genera instancias de participación y control, sino la desconfianza en los verdaderos intereses de los representantes. El principal sabe que la asimetría de información que lo separa del agente puede ser utilizada por éste para su propio beneficio (perseguir sus intereses en lugar de los delegados por el representado a través del mandato). Por ello, surge la necesidad de monitorear la actividad de los gobiernos para evitar conductas abusivas y/o discrecionales a través de organizaciones profesionales, grupos de interés y/o medios de comunicación (Cleary y Stokes 2006, 6). Para estos autores, la democracia —esto es, la selección regular y competitiva de una instancia de gobierno por parte de los ciudadanos— es un reflejo de la desconfianza de los ciudadanos en que un mismo gobierno pueda representar adecuadamente sus intereses durante largo tiempo de manera ininterrumpida (Cleary y Stokes 2006, 7), y las instancias formales de accountability (el voto periódico, así como el parlamento, el poder judicial o las agencias administrativas de rendición de cuentas) son el resultado inevitable.

Este trabajo se basa en un supuesto diferente: la desconfianza no es la relación original entre gobernantes y gobernados ni surge automáticamente. Debe existir cierta confianza original para delegar en el representante la responsabilidad de perseguir mis intereses como ciudadano; por tanto, si la misión de los actores e instituciones políticas es representar a los ciudadanos, la evaluación de los primeros por parte de estos últimos debe girar en torno de la calidad de la representación. En tal sentido, es lógico esperar que los ciudadanos (con la información siempre incompleta de que disponen) depositen su confianza en determinados

9. Granato, Inglehart y Leblang (1996) y el mismo Putnam (2000) retoman parcialmente este argumento cuando intentan explicar la caída en los niveles de confianza ciudadana en las instituciones políticas norteamericanas durante las últimas tres décadas del siglo XX. Para estos autores, como para Dalton (2005), los procesos de modernización y los cambios en los valores que estos últimos implican (desinterés en los asuntos públicos, caída en los niveles de membresía en asociaciones cívicas, privatización de la vida social en general) son los factores que explican la distancia creciente entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Si las asociaciones cívicas son escuelas de democracia porque enseñan a los ciudadanos a perseguir objetivos comunes, la desconfianza institucional es producto de que los estudiantes (ciudadanos) ya no acuden a las clases que allí se imparten.

actores políticos en función de su desempeño, ya por lo revelado en el pasado (juicio retrospectivo), ya por lo esperado en el futuro (evaluación prospectiva) (Fiorina 1981, 6).

El término *desempeño* —o su habitualmente utilizada acepción de raíz inglesa, *performance*— indica por lo general una noción de rendimiento: el desempeño refiere a un resultado que se obtiene a partir de la activación o puesta en funcionamiento de un proceso que puede ser corporal, tecnológico, financiero o institucional, por citar sólo algunos ejemplos. El desempeño es la medida en que se alcanzaron los objetivos durante el mencionado proceso. El gran problema ha sido precisamente poder determinar cuál es el objetivo prioritario de la representación (Verge Mestre 2004): la reproducción simbólica del cuerpo social en los atributos de uno o varios representantes (representación descriptiva), el cumplimiento de los mandatos electorales (*responsiveness* o representación sustantiva) o el control de los representantes (*accountability*).

En términos político-institucionales existen, por tanto, diferentes indicadores de desempeño; algunos están más relacionados con las consecuencias de las instituciones electorales (su proporcionalidad y su efectividad) mientras que otros están mayormente vinculados con la actividad de los actores políticos (el sesgo político de la representación, los resultados de las políticas o el control de la maximización de rentas individuales de los representantes) en el marco de dichas instituciones. La evidencia en América Latina demuestra que los niveles de confianza política dependen fundamentalmente del desempeño político y económico que los ciudadanos atribuyen a las instituciones de representación (partidos, parlamento y gobierno) (tabla 1).

El primer elemento a destacar de estos resultados es que los ciudadanos latinoamericanos tienden a confiar en sus instituciones cuando perciben que las elecciones son limpias, que todos son tratados de igual manera ante la ley, cuando sienten que el voto genera opciones reales (mandatos), o cuando sus representantes no incurrir en conductas corruptas u oportunistas; asimismo, y fundamentalmente, cuando perciben que la economía es manejada correctamente.

El segundo punto a tomar en cuenta es que, en principio, las dimensiones institucionales de la representación están mayormente relacionadas con la confianza en los partidos, las dimensiones políticas con la confianza en el parlamento, y las dimensiones de políticas públicas con la confianza en el gobierno. Ello sugiere que los ciudadanos atribuyen a cada una de las instituciones determinadas responsabilidades y cuando estas no se cumplen, el efecto sobre la confianza también es diferencial.

En tercer lugar, las variables sociodemográficas y de valores (con excepción de la identificación partidista) no resultan significativas. En buena medida contradiciendo el planteo de los teóricos de la modernización, mayores niveles educativos no inciden sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas (Dalton 2004). Por su parte, y en contra de las tesis neo-tocquevillianas (Offe 2006; Putnam 2000) según las cuales, la confianza en las instituciones políticas es resultado de los niveles de confianza interpersonal (puesto que quien confía en sus semejantes tenderá a confiar en sus representantes), esta relación sólo se comprueba a nivel agregado, pero no a nivel individual. En tal sentido, es mucho más probable

Tabla 1 *Confianza institucional, desempeño y cultura política (datos agregados)*

Dimensión	Variables independientes	Confianza (nivel agregado)			
		Institucional	Partidos	Parlamento	Gobierno
Calidad de los procedimientos (POLITY)	Elecciones limpias (LB)	.446**	.436**	.424**	.377**
	Igualdad ante la ley (LB)	.470**	.485**	.473**	.366**
	Votar cuenta (LB)	.257	.333**	.212	.187
Calidad de la política (POLITICS)	Desproporcionalidad	-.250	-.380**	-.320**	-.080
	Corrupción (WB)	.526**	.357**	.588**	.474**
	Corrupción (LB)	.143	.096	.113	.163
Calidad de los resultados (POLICY)	Economía país (LB)	.518**	.468**	.440**	.496**
	Inflación (año anterior) (WB)	.101	.108	.192*	-.095
	PIB per cápita (año anterior) (WB)	.138	-.007	.104	.207**
	Calidad de la salud (LB)	.308**	.302**	.272*	.299**
	Combat/Crimen (5 años) (LB)	.265**	.224	.222	.273
Cultura política (VALORES)	Combat/Pobreza (5 años) (LB)	.287*	.258	.236	.281*
	Identificación partidista (LB)	.481**	.678**	.486**	.240
	Confianza interpersonal (LB)	.204	.449**	.218	.020

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004, y World Bank (1996–2004), <http://www.worldbank.org>.

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$.

la hipótesis inversa: sólo en la medida en que se confía en la imparcialidad y efectividad de las instituciones políticas es posible confiar en los semejantes, ya que para éstos últimos el costo de una conducta oportunista será más alto que su beneficio (Rothstein y Uslaner 2005).

Como evidencia preliminar, entonces, es posible afirmar que la confianza en las instituciones representativas es en función del desempeño de éstas últimas.¹⁰ Asimismo, este trabajo intentará mostrar que unos niveles de confianza institucional bajos y persistentes como resultado de una representación de baja calidad y de una ausencia de rendición de cuentas, aumentan la probabilidad de surgimiento de liderazgos populistas, percibidos por una buena parte de los ciudadanos como los únicos capaces de reconocer, interpretar, encarnar y satisfacer sus intereses.

EL POPULISMO Y LAS EXPECTATIVAS DE UNA MAYOR RENDICIÓN DE CUENTAS: MITOS Y REALIDADES

De acuerdo con Schedler (2007, 13–15), la rendición de cuentas cuenta con dos grandes dimensiones: la *answerability*, o responsabilidad,¹¹ hace referencia a la capacidad del gobierno para dar respuesta, informando y argumentando acerca del contenido y de los motivos de sus actos; el segundo componente de la rendición de cuentas (no siempre presente en dichas instancias) es la responsabilidad; la sujeción a una norma formal con capacidad de sancionar (de hacer responsable ante la ley) a quien no ha cumplido con la responsabilidad previamente asumida (figura 2). Esta capacidad puede ser puesta en práctica por los ciudadanos a través del voto (rendición de cuentas vertical) o por otros poderes o agencias públicas instauradas para controlar los excesos del gobierno.

La *answerability* es la obligación de dar respuesta que el agente asume frente a los cuestionamientos del principal, y tiene a su vez dos dimensiones: la información y la argumentación (o justificación). La información es, quizás, el único componente sin el cual es imposible hablar de rendición de cuentas en sentido estricto. Quien rinde cuentas no hace otra cosa que informar acerca del cumplimiento de ciertos mandatos o responsabilidades, acordados previamente. La argumentación, por su parte, es no sólo una obligación del representante, sino también un instrumento del que se puede valer para justificar determinadas decisiones cuya sola información resultaría insuficiente —como mecanismo de rendición de cuentas— a los ojos del principal. La *answerability*, por tanto, es la dimensión simbólica de la rendición de cuentas.

Ahora bien, si la argumentación del agente no es todo lo convincente que deseaba el principal, la *answerability* estaría revelando que el primero incumplió con las reglas y/o procedimientos (incluyendo resultados) acordados con este último.

10. La confianza institucional es la sumatoria de los promedios de la confianza en los partidos políticos, en el parlamento y en el gobierno.

11. La *answerability* o responsabilidad es diferente de la *responsiveness* o responsividad. Ésta última refiere fundamentalmente a la capacidad de la élite de cumplir con los mandatos —ya sea con los objetivos generales de una política (Stokes 2001), o con una política pública concreta (Stimson et al. 1995)—, mientras que la aquí planteada hace referencia a la capacidad de informar y argumentar por qué fue tomada una decisión en lugar de otra (Schedler 2007, 14).

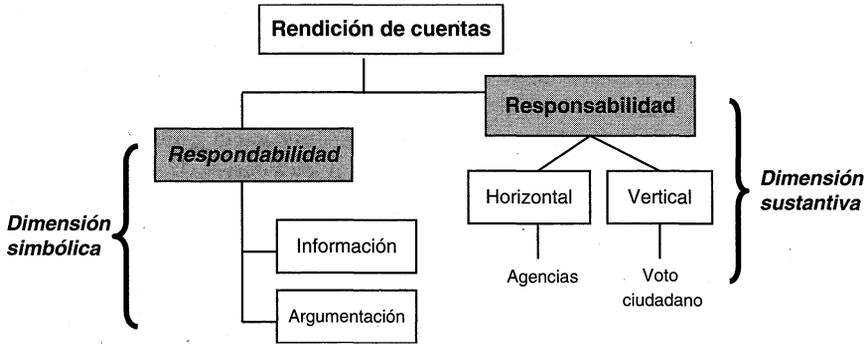


Figura 2 Las dimensiones constitutivas de la rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia en base a Schedler (2007, 13).

En tales casos, a la responsabilidad debería seguir la rendición de cuentas; esto es una situación en la cual el representante se sometiera a las sanciones propias de dicho incumplimiento.

En este caso, la sanción más frecuente y cuya vigencia todo régimen democrático garantiza, es la que proviene de las elecciones. En democracia, los principales hacen responsables a sus agentes a través del voto. Así, la responsabilidad es la dimensión sustantiva de la rendición de cuentas: otorga una capacidad de sanción real a los mandantes sobre sus mandatarios y motiva a estos últimos a actuar de acuerdo al contrato establecido previamente a su designación.

¿Qué relación hay entre el populismo y ambas dimensiones de la rendición de cuentas? Tal y como fue definido más arriba, el populismo es una estrategia de representación política. Dicha estrategia consta de dos elementos o dimensiones: una discurso de ribetes emotivos (Hawkins 2009) en la cual un líder carismático interpela y constituye (a través de dicha interpelación) al pueblo como un actor social, cuyos intereses son contrarios a los del bloque de poder¹² (Laclau s.f.), y un modo de ejercicio del poder político en el cual las mediaciones institucionales (los partidos políticos y el parlamento, fundamentalmente) son desestimadas y reemplazadas —en la medida de lo posible para la realidad de cada sistema político— por un vínculo directo entre el pueblo como sujeto político y el líder carismático (Weyland et al. 2004).

A diferencia de Hawkins (2009), este trabajo considera que el discurso es uno pero no el único rasgo que distingue los liderazgos populistas de los que no lo son. Si bien dicho autor analiza sólo los discursos de líderes en el poder, este trabajo considera que los discursos populistas pueden ser una práctica utilizada por gobernantes que, sin embargo, no hacen uso de sus facultades constitucionales y meta-constitucionales para tomar decisiones sin la concurrencia de las instancias

12. El bloque de poder es un concepto englobador que puede hacer referencia a diferentes tipos de actores y realidades: la oligarquía, la partidocracia, los colonizadores o conquistadores, los enemigos del pueblo, etcétera (Hawkins 2009).

parlamentarias de representación. En tal sentido, el discurso es suficiente para identificar a líderes pero no a gobiernos populistas. Si los discursos populistas pueden ser una práctica frecuente de candidatos al gobierno de un país (Andrés Manuel López Obrador en México, en 2006; y Ollanta Humala en Perú, en 2005 y 2011, por mencionar sólo dos casos), la relación semidirecta entre el pueblo y el líder en la cual este último interpreta y representa los intereses del primero, sólo es posible a partir de que estos líderes llegan al poder y desempolvan una serie de estrategias de interlocución y representación directa gobierno-sociedad, por encima de las instituciones partidarias, y cuando pueden, del parlamento (Peruzzotti 2008; Weyland et al. 2004).

Los populismos clásicos de mediados del siglo XX tenían como ámbito de desarrollo de esta liturgia la plaza pública, espacios donde la presencia multitudinaria del pueblo acercaba al gobernante con sus gobernados (Álvarez Junco 1994, 24). Por su parte, los neopopulismos utilizan con mayor frecuencia el espacio virtual de los medios de comunicación audiovisuales. La vida posmoderna dificulta la concentración física de grandes masas populares, pero facilita una mayor y mejor comunicación entre el líder y sus seguidores a través de los múltiples canales que ofrecen las tecnologías de información. Los programas radiales, televisivos, y más recientemente las redes sociales, constituyen un instrumento muy eficaz para la comunicación directa del líder con el pueblo, y del pueblo con "su" líder.¹³

En este sentido, el populismo como fenómeno político hace posible una comunicación casi permanente. Es tal la asiduidad con que el líder informa y argumenta acerca de los actos de gobierno, que el manto de opacidad característico de la democracia representativa parece reemplazado por la mayor de las transparencias imaginables: es el mismo jefe de gobierno quien informa, justifica, interpela e interpreta los deseos de sus representados a través de las liturgias propias de cada partido o movimiento. Así, se da lugar a una instancia de rendición de cuentas simbólica, casi inexistente en democracias representativas clásicas, que acorta la brecha entre el gobierno y sus gobernados y genera en estos últimos la percepción de que, quizás por vez primera, sus demandas están siendo atendidas, y además por personajes que reflejan en buena medida su misma informalidad (Arditti 2004, 97). Por primera vez en mucho tiempo, los ciudadanos consideran que el gobierno representa los intereses del pueblo y no de los una élite o sectores de poder.¹⁴

13. Desde el año 1999, se emite en Venezuela el programa radial *Aló, Presidente*, que surgió (de acuerdo con el discurso oficial) como el medio de comunicación para aquellos que no tenían voz. El ciudadano común, finalmente, pudo hacer contacto con su presidente, y lo asombroso para todos es que él les respondía y atendía sus inquietudes. Entre 1999 y diciembre de 2011, se transmitieron unos 375 programas, que, a una duración promedio de cuatro horas, significan unas mil quinientas horas de diálogo entre el presidente Chávez y los ciudadanos venezolanos (<http://www.alopresidente.gob.ve/historia/28/1633>). Si a ello se le agrega la cantidad de información volcada en la cuenta "twitter@Alo_Presidente_" puede afirmarse que el nivel de rendición de cuentas simbólica del gobierno de Chávez hacia la sociedad venezolana no tiene precedentes.

14. De acuerdo con datos de Latinobarómetro, entre 2004 y 2010, Venezuela es el país con mayor porcentaje de ciudadanos que considera que el gobierno representa los intereses del pueblo y no de los más poderosos (<http://www.latinobarometro.org>).

Sin embargo, y esto es parte del argumento central del trabajo, la dinámica política propia de los populismos corre el riesgo de socavar progresivamente la capacidad de sanción o accountability institucional —ya sea vertical, a través del voto de los ciudadanos, u horizontal a través de la actividad de las agencias de control— propia de las democracias representativas (Panizza 2008). Asistimos, así, a una paradoja singular: mientras que la dimensión simbólica de la rendición de cuentas —y con ella la sensación de cercanía entre pueblo y gobierno— aumenta significativamente con los populismos, la dimensión sustantiva —tan importante para el control y la prevención de los excesos de quienes ostentan el poder— se ve disminuida al punto de verse cuestionados los fundamentos mismos de la poliarquía.¹⁵ La comprobación empírica de este argumento, para América Latina, es motivo del siguiente apartado.

EVIDENCIA EMPÍRICA EN AMÉRICA LATINA

La experiencia reciente de las democracias latinoamericanas muestra cómo la desconfianza generalizada puede desembocar en crisis institucionales (Ecuador en 1995, 1998 y 2003, Bolivia en 2003 y Argentina en 2001), intentos de golpe militar (Venezuela en 1992) o en situaciones en las cuales una institucionalidad democrática convive con mecanismos de decisión política alejados de la deliberación ciudadana y/o parlamentaria típica de los regímenes democráticos (Perú entre 1992 y 2000, Venezuela a partir de 1998, pero de forma más marcada, desde 2005). Liderazgos populistas como los de Fujimori en Perú (1992), Bucaram (1996), Gutiérrez (2003) y Correa en Ecuador (2007), Evo Morales en Bolivia (2005), Daniel Ortega en Nicaragua (2006) o Hugo Chávez en Venezuela (1998) surgieron en medio de profundas crisis de confianza en los actores políticos y canales de representación tradicionales como los partidos políticos y el parlamento.

Por ejemplo, si analizamos la llegada al poder de Chávez en Venezuela en 1998, es posible ver que apenas dos años antes los venezolanos compartían mayoritariamente una percepción muy negativa del desempeño gubernamental.

Los datos de la tabla 2 son contundentes. Si bien, el panorama de todo el continente es bastante sombrío, Venezuela es el país de América Latina de peor desempeño gubernamental en términos de pobreza, corrupción y crimen, de acuerdo a la percepción ciudadana, en los años previos a la llegada al poder de Hugo Chávez. Asimismo, Chile y Perú eran, en 1996, los de mejor desempeño, hecho interesante ya que en el primero de estos países el desempeño reportado por los ciudadanos ha sido relativamente bueno durante las últimas dos décadas mientras que en el caso de Perú, se presentaron mayores oscilaciones. Como dato curioso,

15. De acuerdo con Robert Dahl (1971, 2), "An ideal democracy is a political system completely or almost completely responsive to all citizens" ("una democracia ideal es un régimen político completa o casi completamente responsivo a todos los ciudadanos"). Sin embargo, por otro lado, Dahl establece, "Polyarchy is a political regime in which the opponents of the government can openly and legally organize into political parties in order to oppose the government in free and fair elections" ("la poliarquía es un régimen político en el cual, los opositores del gobierno pueden abierta y legalmente organizarse en partidos políticos para oponerse al gobierno en elecciones libres y justas").

Tabla 2 Percepción de los ciudadanos sobre el desempeño gubernamental (América Latina, 1996)

Pobreza		Corrupción		Crimen	
País	%	País	%	País	%
Venezuela	92.6	Venezuela	93.3	Venezuela	94.6
Honduras	90.2	Argentina	89.0	Honduras	89.8
Guatemala	87.9	Honduras	87.0	Argentina	87.9
Nicaragua	86.4	Costa Rica	86.2	Paraguay	86.4
México	82.7	Paraguay	86.1	Guatemala	85.6
Argentina	82.5	Nicaragua	85.1	El Salvador	85.2
Paraguay	74.2	Ecuador	84.6	Costa Rica	83.7
El Salvador	73.7	Guatemala	78.6	Nicaragua	83.6
Ecuador	71.8	El Salvador	77.0	Ecuador	83.2
Costa Rica	71.1	México	76.9	México	80.0
Uruguay	69.3	Colombia	76.8	Uruguay	77.5
Bolivia	67.8	Panamá	76.7	Bolivia	77.4
Colombia	67.7	Bolivia	75.4	Panamá	73.7
Panamá	66.1	Uruguay	74.8	Brasil	72.7
Brasil	58.5	Brasil	63.5	Colombia	70.4
Perú	50.8	Chile	53.5	Chile	67.3
Chile	31.4	Perú	49.4	Perú	57.1

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1996.

Nota: Porcentaje de respuestas que considera que dichos problemas (pobreza, corrupción y crimen) han crecido mucho durante los últimos cinco años.

en 1996, el gobierno peruano estaba a cargo de Alberto Fujimori, quien podría de acuerdo a la definición de este trabajo ser considerado un gobernante populista, especialmente por la supresión del parlamento como instancia de representación y rendición de cuentas en 1992, al atribuirle a éste los males de la democracia peruana. Este hecho, lejos de deteriorar su imagen, aumentó su popularidad.

Si bien el caso de Venezuela parece paradigmático por el grave deterioro de las instituciones democráticas y la pérdida de confianza de los ciudadanos en la política de pactos partidarios iniciada en 1958 y que permitió a dos partidos (Acción Democrática y COPEI) repartirse el poder y las prebendas durante cuatro décadas —lo que llevó a Hillman (1994) a llamar al sistema político venezolano “democracia para los privilegiados”—, el resto de los países donde surgieron liderazgos populistas durante la última década mostraron una misma tendencia de desconfianza generalizada creciente durante los años previos.¹⁶

16. En los cuatro países —Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú— llegaron al poder líderes con discursos populistas, durante 2005 y 2006, uno o dos años después de la fecha de corte aquí presentada. Si bien, en el caso peruano, se tiende a destacar que el líder populista era Ollanta Humala, la figura de Alan García reflejaba alguno de estos rasgos, aunque quizás de manera menos marcada. En cualquier caso, la relación entre desconfianza institucional y populismo también se comprueba y se mantiene. En 2011, los dos principales candidatos a la presidencia de Perú fueron el mismo Ollanta Humala y Keiko Fujimori, hija del ya mencionado Alberto Fujimori.

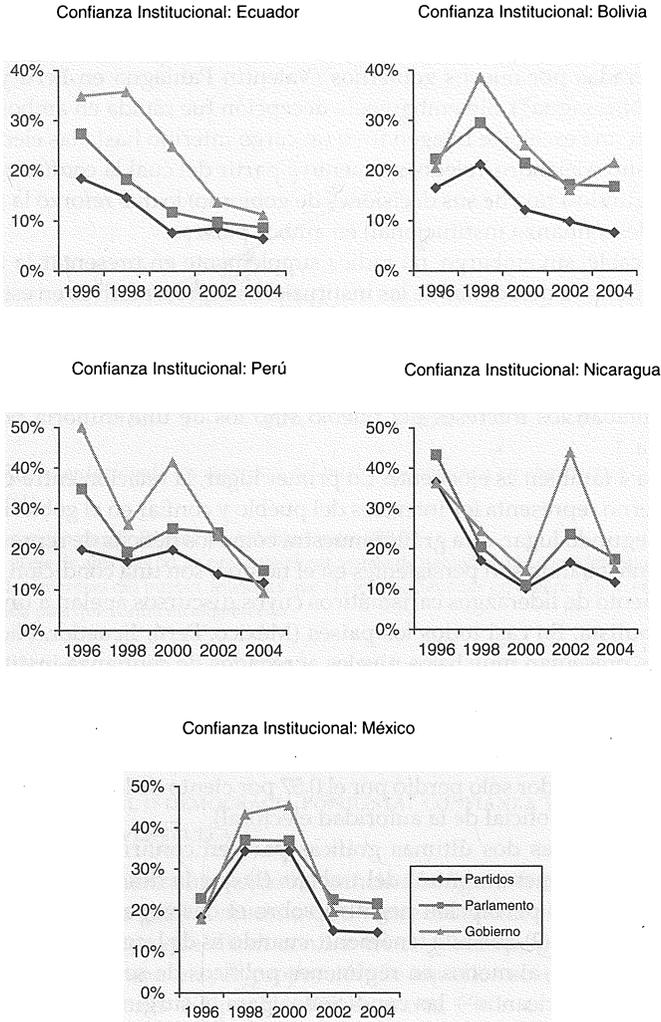


Figura 3 Evolución de la confianza en las instituciones representativas en países de gobiernos populistas recientes.

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004.

De acuerdo con estos datos (figura 3), la confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas —y especialmente en los partidos políticos y el parlamento— mostraba una tendencia decreciente durante la década previa al surgimiento de gobiernos populistas. Tanto para el caso de Ecuador como de Bolivia,¹⁷ dicha evolución es muy marcada y casi no presenta oscilaciones. En el

17. En este caso, retomamos la consideración de Ernesto Milá, quien define al gobierno de Evo Morales como “populismo indigenista”, según el cual el pueblo boliviano (un 80 por ciento es de ascendencia

caso de Perú y Nicaragua por su parte, especialmente la confianza en el gobierno presenta algún pico positivo (en 2000 y 2002 respectivamente) a raíz de las expectativas generadas por nuevos gobiernos (Valentín Paniagua en Perú y Enrique Bolaños en Nicaragua¹⁸). Sin embargo, la decepción fue rápida en ambos casos (el primero, con una excelente imagen tuvo un cargo interino hasta las elecciones de 2001, que ganó Alejandro Toledo, momento a partir del cual la confianza empezó a caer; el segundo a raíz de sus decisiones de gobierno) lo que reforzó la tendencia previa (de desconfianza institucional) en ambos países.

Lo destacable, sin embargo, no radica simplemente en presentar la tendencia de los ciudadanos a desconfiar de las instituciones representativas en estos países, ya que dicho patrón estaba también presente en otros países del continente. Lo interesante en estos casos, como en el de México,¹⁹ es que dicha desconfianza estaba claramente relacionada con una percepción generalizada de que los gobiernos no representaban los intereses del pueblo sino los de una minoría poderosa o privilegiada.

La figura 4 también es elocuente. En primer lugar, la relación entre considerar que el gobierno representa los intereses del pueblo y confiar en el gobierno es muy fuerte. En segundo lugar, esta gráfica muestra cómo los déficits de representación, especialmente cuando son persistentes en el tiempo, son una condición necesaria del surgimiento de liderazgos carismáticos cuyos discursos apelan a una retórica de tipo populista. En casi todos los países (México, Perú, Ecuador, Nicaragua y Bolivia) que presentan muy bajos niveles agregados de confianza institucional y donde sólo una proporción mínima de ciudadanos consideraba que el gobierno representa los intereses del pueblo, las siguientes elecciones catapultaron al poder a líderes con tales características (con la única excepción de México, donde Andrés Manuel López Obrador sólo perdió por el 0.57 por ciento de los votos emitidos, de acuerdo al cómputo oficial de la autoridad electoral).

De tal manera, las dos últimas gráficas parecen confirmar tres hechos que constituyen el argumento central del trabajo: (1) que la desconfianza ciudadana es resultado de una percepción negativa sobre el desempeño de las instituciones representativas; (2) que este fenómeno, cuando es de largo plazo o persistente en el tiempo, crea —al menos en regímenes políticos de separación de poderes como los latinoamericanos— las condiciones para el surgimiento de estrategias alternativas de representación y rendición de cuentas, como son los liderazgos

amerindia o mestiza, y sólo un 20 por ciento proviene de grupos étnicos europeos) es el “legítimo propietario de las riquezas que alberga el subsuelo de su país”, y “la postración de Bolivia es el fruto de quinientos años de colonización”.

18. Bolaños sucedió en 2002 al decepcionante gobierno de Arnoldo Alemán, criticado por una corrupción rampante, extensa e impune, y a la vez sucesor de la popularísima Violeta Chamorro. Esto explica las altas expectativas de los ciudadanos con su mandato, evidenciadas en el pico de confianza reflejado por los datos de Latinobarómetro.

19. En 2006, las elecciones presidenciales en México enfrentaban, fundamentalmente, al candidato del partido en el gobierno (Partido Acción Nacional, PAN) Felipe Calderón y al candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, cuyo discurso era netamente de corte populista, y cuya plataforma electoral incluía en buena medida algunas propuestas que abonaban la idea de un gobierno fuerte, caudillesco y personalista, sin intenciones visibles de negociar con la oposición ni tomar en cuenta las posturas de los actores de veto partidarios, institucionales o fácticos.

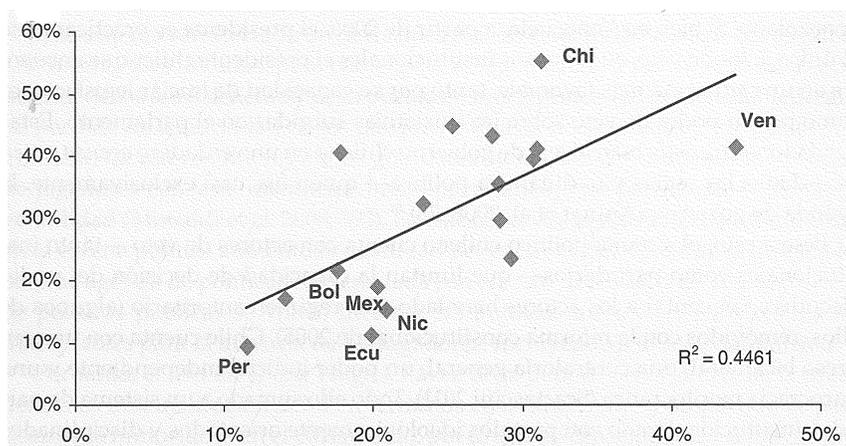


Figura 4 Representación de los intereses del pueblo y confianza en el gobierno (América Latina, 2004).

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2004.

Nota: Sobre el eje de abscisas (x), se presenta el porcentaje de personas que considera que el gobierno representa los intereses del pueblo, mientras que el eje de ordenadas (y) refiere al porcentaje de ciudadanos en cada país que confía en el gobierno.

populistas; y (3) que al menos en el corto plazo, los liderazgos populistas suelen percibirse, mayoritariamente, como representativos de los intereses del pueblo, tal como lo muestra el caso de Venezuela.

¿DEMOCRACIA LIBERAL O DEMOCRACIA POPULISTA? CONFIANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN CHILE Y VENEZUELA

Esta sección comienza haciendo referencia a la figura 4, presentada en el apartado anterior. Allí, la gráfica muestra que Venezuela no es el país con mayor porcentaje de ciudadanos que dicen confiar en el gobierno, pero sí, y por mucho, es la nación donde una mayor proporción de aquellos sostiene que el gobierno representa los intereses del pueblo. Por su parte, Chile es el país donde el gobierno recibe mayores niveles de confianza ciudadana, pese a que el porcentaje de ciudadanos que considera que su gobierno representa los intereses del pueblo es menor. En ambos casos, hablamos de países con desempeños y niveles de confianza aceptables y relativamente superiores al del resto de la muestra, pero con fórmulas institucionales muy diferentes entre sí: democracia partidista en el caso chileno y democracia populista en el caso venezolano. ¿Cómo podemos explicar desempeños similares en términos de representación y confianza a partir diseños institucionales diferentes? ¿Por qué en Chile es mayor la confianza y en Venezuela la percepción de representatividad del gobierno? ¿Qué papel juegan, en cada caso, las dimensiones constitutivas de la rendición de cuentas? ¿Qué nos dice esta evidencia con respecto a la relación entre populismo y democracia liberal?

De acuerdo con los trazos institucionales de cada sistema político, el poder ejecutivo en Chile tiene una capacidad de decisión muy superior a la de su par

venezolano. Si bien en Venezuela, a partir de 2005, el presidente es prácticamente el único actor de veto, en términos institucionales el presidente chileno se encuentra en una situación más favorable, tanto por su capacidad de iniciar legislaciones como por su poder de veto sobre las iniciativas surgidas en el parlamento. Estas condiciones transforman al jefe de gobierno chileno en un verdadero *agenda setter*; es —dadas las reglas y la dinámica política— quien fija, casi exclusivamente, la agenda de gobierno (Aninat et al. 2008, 28).²⁰

Pese a esto, el sistema político chileno cuenta con actores de veto —tanto institucionales como partidarios— que limitan la capacidad de decisión del poder ejecutivo. Sin contar a los actores heredados del régimen autoritario (algunos de ellos, removidos con la reforma constitucional de 2005), Chile cuenta con un congreso bicameral, una contraloría general, un poder judicial independiente y una burocracia meritocrática (Scartascini 2011). Todo ello sumado a un sistema de partidos institucionalizado con partidos ideológicamente orientados y disciplinados y una memoria colectiva que desdeña las decisiones alejadas del votante mediano, genera incentivos para que las políticas públicas cuenten, en alguna medida, con el acuerdo de todos los jugadores involucrados.

En tal sentido, Chile es un país donde los gobiernos se enfrentan de manera permanente al escrutinio de instancias formales de rendición de cuentas, motivo por el cual el incentivo de los decisores es cumplir con los mandatos electorales siempre y cuando las políticas públicas resulten aceptables —desde el punto de vista político e institucional— para las múltiples instancias de veto presentes en el sistema político. Esta dinámica del sistema político chileno —claramente evidenciada entre 1990 y 2010— sacrifica representatividad pero ha obtenido altos niveles de confianza, dada la certidumbre que generan sus decisiones.²¹

En el caso de Venezuela, por su parte, el presidente ha ocupado históricamente un espacio institucional de mayor debilidad. La constitución de 1958 y las reglas electorales de allí derivadas promovieron un sistema cuasi bipartidista (Acción Democrática y Comité de Organización Política Electoral Independiente) en el cual fueron los partidos políticos (especialmente sus líderes nacionales) y los representantes corporativos del trabajo y el capital (FTV y Fedecámaras) los principales actores de veto del sistema político venezolano. De hecho, los presidentes contaban con una capacidad limitada de iniciativa sobre las políticas públicas y poco podían hacer para vetarlas una vez que los partidos habían llegado a un acuerdo para promoverlas a través del parlamento (Monaldi et al. 2008).²² El resultado fueron políticas estables, a partir del consenso alcanzado por los pocos actores con capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones (i.e., partidos políticos).

20. No hay espacio aquí para analizarlo, pero estos datos (la nula capacidad de veto del Poder Ejecutivo sobre las iniciativas del parlamento) pueden ayudar a explicar la obsesión de Chávez por mantener una amplia mayoría en el poder legislativo así como su recurrente utilización del plebiscito para legitimar ya políticas públicas, ya reformas constitucionales.

21. El reciente conflicto con los estudiantes de educación superior —por su carácter generalizado— puede estar poniendo en tela de juicio algunos supuestos de este argumento.

22. Sumado a ello, los presidentes no podían ser reelectos hasta diez años después de su mandato, hecho que reforzaba aún más su debilidad frente a los partidos en su rol de *agenda setter*.

Este sistema semicerrado de decisiones brindó estabilidad a las políticas públicas durante tres décadas, pero comenzó a resquebrajarse a partir de la crisis económica de los años ochenta y de la puesta en práctica efectiva del sistema federal.²³ La pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales junto con el surgimiento de nuevos líderes en los gobiernos subnacionales aumentó la cantidad de jugadores con veto institucionales —partidarios y no partidarios—, como su volatilidad (Monaldi et al. 2008, 393). En este contexto, la aparición de los militares en la escena política aumentó la debilidad del poder ejecutivo, incapaz de establecer una agenda de políticas consensuada con el resto de los actores. Así, el proceso de políticas públicas se volvió incierto, las políticas inestables, y los resultados inaceptables para la mayoría de los jugadores, incluyendo a la sociedad misma.

Por tanto, el año en el que Hugo Chávez llega al poder en Venezuela, la presidencia es una institución débil en términos constitucionales y su partido es políticamente minoritario en el parlamento, por lo que su capacidad de establecer una agenda de gobierno es muy limitada. Bajo tales limitaciones, e inmediatamente después de ocupar su cargo, Chávez propone una reforma constitucional a partir de la cual el proceso de toma de decisiones se ha ido concentrando de manera progresiva en manos del presidente, a costa del debilitamiento y/o la eliminación de los actores de veto preexistentes: modificación del sistema electoral proporcional por uno mayoritario (debilitamiento de la oposición); eliminación del financiamiento público a los partidos (debilitamiento de los partidos políticos); eliminación de la cámara de senadores y supresión de la representación territorial (debilitamiento de los gobernadores y de los intereses políticos regionales); control presidencial del sistema de promociones al interior de las fuerzas armadas (subordinación de la institución militar al poder político); y finalmente y más importante, el presidente tiene la capacidad de llamar a un referéndum sobre cualquier tema, incluyendo el llamado a una reforma constitucional (debilitamiento del poder legislativo y de los controles constitucionales). Si a ello se agrega, la posibilidad de reelección del presidente hasta por dos períodos de seis años cada uno, es posible ver en qué medida, durante el gobierno de Hugo Chávez, se han debilitado las instancias de intermediación y control del poder político, y se ha concentrado el proceso de toma de decisiones a manos de un jefe de gobierno amplia y frecuentemente plebiscitado por la sociedad.

En síntesis, si las reglas ubican al jefe del poder ejecutivo chileno como el verdadero iniciador de la legislación, la presencia de actores con veto institucionales heredados del antiguo régimen así como una dinámica política cooperativa entre el gobierno y los partidos opositores (jugadores con veto partidarios) representan un obstáculo para la formulación de políticas fuertemente redistributivas. Esto disminuye la proporción de ciudadanos que percibe que el gobierno chileno representa los intereses del pueblo frente a los de una minoría privilegiada, pero favorece la equidistancia de las decisiones y —de acuerdo con las visiones más consensuales de la democracia— una mayor calidad institucional.

23. En 1989, las autoridades regionales fueron electas a través del voto popular. Hasta ese momento, los gobernadores eran nombrados por el presidente (a instancias de los partidos nacionales) y por tanto no tenían incentivos para constituirse en alternativas políticas o “de política”.

En Venezuela, por su parte, la utilización de los resquicios legales por parte del presidente para consolidar el carácter mayoritario de su gobierno, pueden aumentar su capacidad para la toma de decisiones respecto de los actores con veto, especialmente de los partidarios, y esto es percibido por los ciudadanos como una mayor voluntad de satisfacer los intereses populares en contra de los privilegiados. En tal sentido, el gobierno de Chávez desarrolló en Venezuela (fenómeno que luego ha sido replicado por otros gobernantes como Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador) una estrategia de rendición de cuentas simbólica que tiene por finalidad informar al pueblo venezolano de manera permanente y exhaustiva de las labores presidenciales. A través de su programa *Aló Presidente*, y de sus diversas apariciones en medios de comunicación (y actualmente en redes sociales), Chávez recibía las demandas ciudadanas de forma directa y ordenaba a sus funcionarios la satisfacción instantánea de muchas de ellas, además de explicar a los ciudadanos las razones de sus decisiones y los beneficios que ellas implican para el pueblo de Venezuela.

Complementariamente, y arropado con estos espacios permanentes de rendición de cuentas simbólica que refuerzan la lealtad de sus adherentes (del pueblo) hacia su proyecto, el gobierno de Hugo Chávez ha desarrollado distintos mecanismos de participación ciudadana en la cogestión de bienes y servicios públicos que vinculan de forma directa al pueblo con el sistema político sin más mediación que los representantes del poder popular, nombrados desde el gobierno central (Zarembeg 2012; López Maya 2011).²⁴

Tales estrategias tuvieron un impacto directo sobre los ciudadanos. Para quienes participan en las actividades de los consejos también resulta clara la adquisición de destrezas y habilidades para ejercer cierto liderazgo en la vida comunitaria, así como un mayor vínculo con los delegados gubernamentales, a quienes exigen cuentas con mayor asiduidad. Sin embargo, la participación general sigue siendo, en términos generales baja. Las constantes presiones de los militantes chavistas sobre los integrantes de los consejos para erigirse en células movilizadoras del partido en los tiempos electorales han puesto en duda su potencial para ampliar la ciudadanía política. Adicionalmente, se socavan los derechos de quienes participan en estas iniciativas, al exigirles una adherencia explícita al proyecto político de Hugo Chávez, erosionando el carácter liberal de la democracia venezolana (López Maya 2011, 32–33).²⁵

¿Cómo influyen estos dos modelos sobre la rendición de cuentas, y específicamente, sobre la percepción de los ciudadanos en cada país? Si analizamos la figura 5 podemos observar que —de acuerdo con los indicadores de gobernanza democrática desarrollados por el Banco Mundial— Chile presenta indicadores más alentadores que Venezuela, especialmente, en el caso de la vigencia del estado de Derecho y del control de la corrupción mientras que en términos de

24. De acuerdo con López Maya (2011), la cogestión no sólo perseguía la solución de serios déficits en materia de servicios y derechos humanos sino también crear las condiciones para el empoderamiento popular. En el marco del socialismo del siglo XXI, sin embargo, esto ya no implica la conjura de los déficits de representación, sino los cimientos de un nuevo tipo de institucionalidad: el Estado comunal (1).

25. A diferencia del caso chileno, estas políticas suelen aumentar la polarización y disminuir la confianza de los sectores desfavorecidos por las políticas gubernamentales.

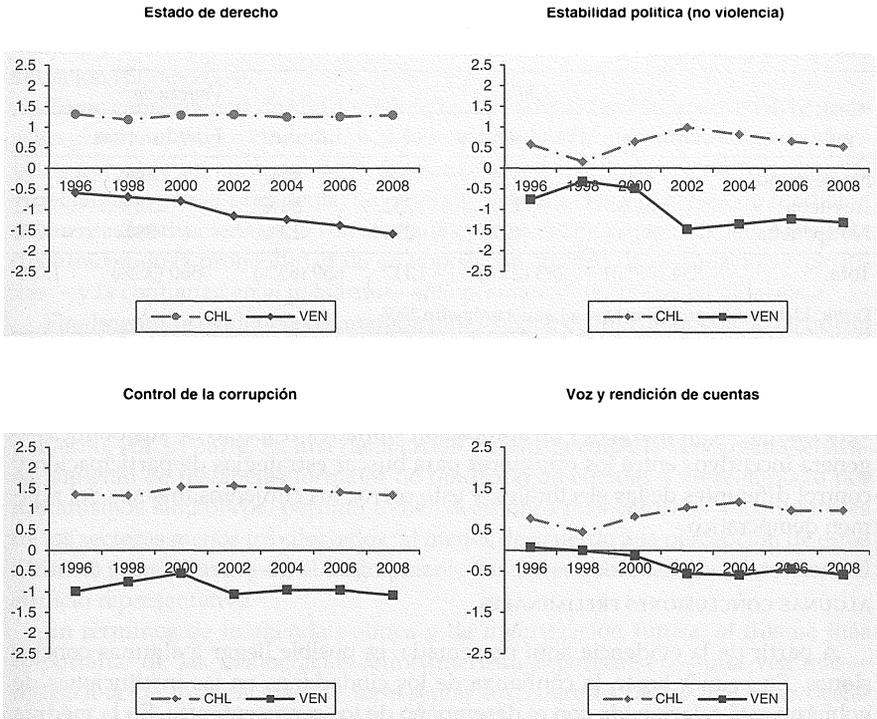


Figura 5 Gobernanza democrática en Chile y Venezuela (1996–2006).

Fuente: Elaboración propia en base a World Bank (1996–2006).

estabilidad política, y sobre todo en el caso de la disponibilidad de instancias para activar la voz y (la) rendición de cuentas la puntuación de ambos países es menos divergente (la evaluación de Chile no es tan positiva ni la de Venezuela tan negativa como en los otros casos).

Por otro lado, y a partir de los datos presentados en la tabla 3, resulta interesante notar que la mayor calidad institucional también se ve reflejada en la percepción que tienen aquellos que desaprueban la gestión del gobierno, respecto de la calidad de las elecciones. En el caso de Venezuela, la satisfacción con el desempeño del gobierno afecta significativa y fuertemente la percepción sobre la calidad de las instituciones, mientras que en Chile esta relación es considerablemente más tenue.

Tal como lo muestra la tabla 3, en Chile, sólo un 42 por ciento de quienes desaprueban la gestión del gobierno (Bachelet) consideran que las elecciones son fraudulentas, mientras que en Venezuela, este porcentaje asciende a 88 por ciento. Es decir, nueve de cada diez venezolanos que no aprobaban la gestión del gobierno de Hugo Chávez, creían que no existen mecanismos institucionales de rendición de cuentas, a través de los cuales tal desaprobación pueda hacerse efectiva en los resultados de una elección. Tales hallazgos sugieren, que la democracia chilena ofrece mayor capacidad a los ciudadanos, y especialmente a los oposito-

Tabla 3 *Calidad de la rendición de cuentas electoral: Percepción de oficialistas y opositores en Chile y Venezuela (2006)*

Gestión del gobierno	Chile			Venezuela		
	Limpias	Fraudulentas	N	Limpias	Fraudulentas	N
No responde	77%	23%	69	32%	68%	53
Aprueba	81%	19%	752	88%	12%	692
No aprueba	58%	42%	296	12%	88%	274
Total	834 (75%)	283 (25%)	1,117	659 (65%)	360 (35%)	1,019

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2006.

res, para hacer rendir cuentas a sus gobernantes.²⁶ Por el contrario, la democracia venezolana —con márgenes de aprobación similares respecto de sus políticas— genera incentivos entre los opositores para buscar estrategias de participación y control diferentes de las electorales, y esto corroe los cimientos mismos del régimen democrático.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir de la evidencia aquí presentada, es posible llegar a algunas conclusiones. En primer lugar, la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno está relacionada con el desempeño de los representantes. En la medida en que se percibe que las instituciones, los mecanismos de deliberación y negociación y las políticas públicas no contribuyen a satisfacer los intereses del pueblo ni a aumentar el bienestar de la sociedad, los niveles de confianza disminuyen consistentemente.

En segundo término, la experiencia latinoamericana muestra que el surgimiento de gobiernos populistas (caracterizados por un crecimiento significativo de la dimensión simbólica de la rendición de cuentas) es —entre otras cosas— resultado de altos y generalizados niveles de decepción ciudadana dado el deficiente desempeño de las instituciones representativas (gobierno, parlamento y partidos), así como de la percepción generalizada de que votar no alcanza y que los mecanismos de sanción a mano de los ciudadanos son insuficientes o definitivamente ineficaces para provocar cambios positivos en la calidad del proceso de representación. En estos contextos, los líderes populistas son percibidos como capaces de interpretar, reconocer y representar los intereses del pueblo, entendido a este último como un sujeto social constituido en oposición a los sectores

26. Lo ocurrido durante 2011 con el movimiento estudiantil hace pensar que incluso en estas democracias más consensuales es muy posible dejar fuera de las decisiones públicas intereses significativos (cualitativa y cuantitativamente) que por distintas cuestiones no han adquirido representación institucional y/o parlamentaria. Ello representa una crítica muy seria —y que debe ser examinada cuidadosamente a la luz de los resultados del proceso aquí referido— para el argumento aquí presentado, especialmente en contextos de desigualdad persistente como los que caracterizan a muchos países de América Latina.

privilegiados (Laclau s.f.). Alberto Fujimori en Perú durante los años noventa (ver tabla 2), y Chávez a partir de 1998 en Venezuela, son ejemplos inequívocos de esa situación (Ellner 2004).

Como consecuencia de ello, los liderazgos populistas contribuyen en un principio a generar entre los ciudadanos la percepción de una mayor rendición de cuentas, y por ende un aumento de la confianza en las instituciones representativas, especialmente en el presidente. Sin embargo, cuando las instancias de rendición de cuentas institucionales se ven afectadas y se erosiona la competencia partidista disminuyendo la probabilidad de una oposición efectiva, las evaluaciones positivas —y la confianza en el gobierno— sólo permanece entre sus partidarios.

Finalmente, la evidencia comparada muestra que en una democracia partidista como Chile, el respeto por las instancias de rendición de cuentas institucional limita la representación de los intereses del pueblo si bien contribuye, cuando el desempeño es satisfactorio, a niveles altos y persistentes de confianza en el gobierno. Por su parte, en una democracia populista como la venezolana, el avasallamiento de instancias formales de rendición de cuentas y su reemplazo por mecanismos simbólicos, permite tomar decisiones más cercanas a los intereses de los sectores menos privilegiados (al menos de acuerdo a la percepción de estos últimos) pero socava —en el largo plazo— las bases sobre las que se sostiene el edificio representativo.²⁷

En términos de la agenda política y de investigación futura, el dilema más importante de las democracias latinoamericanas parece ser —una vez más— redistribución (o capacidad de representar los intereses de las mayorías desfavorecidas) versus calidad institucional (o respeto de las reglas y puntos de veto de los regímenes democráticos). En el caso de la Concertación en Chile —que pudiera ser análogo a las experiencias del Frente Amplio en Uruguay y del PT en Brasil—, la evidencia ha mostrado que gobiernos de orientación progresista han reducido los alcances de las políticas redistributivas para preservar la salud institucional y evitar la polarización política. Por su parte, en el caso venezolano, la ecuación parece ser totalmente inversa: supresión de las instancias de veto políticas e institucionales a favor de cambios más o menos radicales en el statu quo, que aumentan la división social y disminuyen la posibilidad de interlocución y negociación entre los actores políticos.

Las alternativas parecen claras, pero no siempre lo es la elección. Todo depende de la posición en la que se encuentre el ciudadano al que le toca decidir. Quienes tengan menos para perder, tendrán incentivos para apoyar cambios radicales en una realidad que los margina; la única duda, en este caso, es la sostenibilidad en el tiempo de estos cambios y la espiral de intolerancia que tales decisiones puedan motivar. ¿Será como dice Canovan (1999) que la democracia tiene dos caras, o es —con Bobbio— el gobierno de los moderados? La experiencia demuestra que

27. De cualquier manera, vale la pena preguntarse si el carácter representativo de la democracia no había sido erosionado previamente al surgimiento del gobierno populista, por partidocracias sin capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Un análisis pendiente es el orientado a responder cuál de estas dos situaciones debilitan más a la democracia representativa, y no a la democracia a secas, como suele hacerse en el debate entre democracias mayoritarias versus democracias de consenso.

cuanto más populista, menos moderado es un gobierno; y el equilibrio en estos casos parece difícil de alcanzar.

REFERENCIAS

- Adserà, Alicia, Carles Boix y Mark Payne
2003 "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government". *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2): 445–490.
- Almond, Gabriel A., y Sidney Verba
1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Álvarez Junco, José
1994 "El populismo como problema". En *El populismo en España y América Latina*, editado por José Álvarez Junco y Ricardo González Leandri. Madrid: Editorial Catriel.
- Aninat, Christian, John Londgren, Patricio Navia y Joaquín Vidal
2008 "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile". Research Network Working Paper No. 521, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Arditti, Benjamín
2004 "El populismo como espectro de la democracia: Una respuesta a Canovan". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 191:86–99.
- Canovan, Margaret
1999 "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy". *Political Studies* 47 (1): 2–16.
- Cleary, Matthew R., y Susan C. Stokes
2006 *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Dahl, Robert A.
1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dalton, Russell J.
2004 *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- de la Torre, Carlos
2008 "Populismo, ciudadanía y estado de derecho". En *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 23–53. Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.
- de la Torre, Carlos, y Enrique Peruzzotti
2008 "Introducción" en *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 11–19. Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.
- Easton, David
1953 *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
1965 *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Eckstein, Harry
1988 "A Culturalist Theory of Political Change". *American Political Science Review* 82:789–804.
- Ellner, Steve
2004 "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis comparativo de dos variantes de populismo". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10 (1): 13–37.
- Fiorina, Morris P.
1981 *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Granato, Jim, Ronald Inglehart y David Leblang
1996 "Cultural Values, Stable Democracy, and Economic Development: A Reply". *American Journal of Political Science* 40 (3): 680–696.

- Hawkins, Kirk A.
2009 "Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective". *Comparative Political Studies* 42 (8): 1040–1067.
- Hillman, Richard S.
1994 *Democracy for the Privileged: Crisis and Transition in Venezuela*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Laclau, Ernesto
s.f. *El concepto de populismo y la experiencia latinoamericana*, en mimeo.
- López Maya, Margarita
2011 "Participación y poder popular en el Socialismo del siglo XXI: CTU y consejos comunales en Caracas". Ponencia presentada en el taller internacional "Economía Solidaria en América Latina". Río de Janeiro, 27 de octubre.
- Mishler, William, y Richard Rose
2001 "What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies". *Comparative Political Studies* 34 (1): 30–62.
- Monaldi, Francisco, Rosa González, Richard Obuchi y Michael Penfold
2008 "Political Institutions and Policymaking in Venezuela: The Rise and Collapse of Political Cooperation". En *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 371–418. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Offe, Claus
2006 "Political Disaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some Neo-Tocquevillean Speculations". En *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*, editado por Mariano Torcal y José Ramón Montero, 23–45. Nueva York: Routledge.
- Panizza, Francisco
2008 "Fisuras entre populismo y democracia en América Latina". *Stockholm Review of Latin American Studies*, no. 3 (diciembre): 81–93.
- Peruzzotti, Enrique
2008 "Populismo y representación democrática". En *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 97–124. Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.
- Pitkin, Hannah
1985 *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin
1999 *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D.
2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Rothstein, Bo, y Eric M. Uslaner
2005 "All for All: Equality and Social Trust". LSE Health and Social Care Discussion Paper No. 15, London School of Economics, Londres. <http://ssrn.com/abstract=824506>.
- Scartascini, Carlos
2011 "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones". En *El juego de las políticas públicas ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos Scartascini y otros. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schedler, Andreas
2007 "¿Qué es la rendición de cuentas?" Cuadernos de Transparencia del IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México, DF.
- Stimson, James A., Michael B. Mackuen y Robert S. Erikson
1995 "Dynamic Representation". *American Political Science Review* 89 (3): 543–565.
- Stokes, Susan C.
2001 *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torcal, Mariano

2003 "Political Disaffection and Democratization History in New Democracies". Working Paper No. 308, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana. http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WP_2003.shtml.

Verge Mestre, Tània

2004 "Hacia una teoría integrada de la representación política". *Revista Electrónica Cuatrimestral Instituto Ortega y Gasset* 1 (3, enero).

Weyland, Kurt, Carlos de la Torre, Gerardo Aboy Carlés y Hernán Ibarra

2004 *Releer los populismos*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Zaremborg, Gisela

2012 *Redes y jerarquías*. México, DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.