

EL OTRO DÉFICIT DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA. RETOMANDO EL DEBATE ACERCA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS DE AMÉRICA LATINA

*Enrique Peruzzotti**

Enrique Peruzzotti es Profesor del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires e investigador de CONICET-Argentina. Es coeditor del libro Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America (Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins University Press 2009).

El análisis postconsolidación democrática se organiza en torno a una agenda de mejoramiento institucional que inevitablemente obliga a replantearnos hasta qué punto son las nociones heredadas de democracia conceptualmente útiles para pensar dicha problemática. Una vez que la atención se centra en el déficit democrático de los regímenes existentes, las definiciones minimalistas de la democracia que dominaron los análisis sobre las transiciones y el proceso de consolidación democrática comienzan a perder atractivo conceptual. La noción de poliarquía —entendida esta última como un régimen basado en elecciones regulares y libres así como de un conjunto de libertades públicas que hacen posible a las primeras—, si bien resultó útil como criterio mínimo para determinar el fin de un proceso de transición desde el autoritarismo

* El autor desea agradecer a Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Silvio Waisbord por sus sugerencias y comentarios a anteriores versiones de este artículo.

Este trabajo fue realizado durante mi estadia como investigador visitante en el United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD). Asimismo, quiero agradecer el apoyo financiero de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation.

(la realización de elecciones libres y competitivas), así como para anunciar el éxito de determinado proceso de consolidación (la realización regular de elecciones libres y competitivas), muestra sus limitaciones a la hora de pensar procesos de profundización democrática. El umbral que establece el minimalismo democrático es insensible a muchos de los temas que orientan la discusión presente, que gira en torno de la cuestión de la rendición de cuentas democrática.

El debate sobre rendición de cuentas estuvo fuertemente influenciado por la discusión que inaugura O'Donnell con su concepto de democracia delegativa. Dicho concepto, así como sus trabajos posteriores sobre rendición de cuentas horizontal, busca señalar cómo la ausencia o debilidad de controles legales sobre el Ejecutivo afecta el buen funcionamiento de la democracia. Sus análisis dieron lugar a una interesante agenda de trabajo sobre rendición de cuentas horizontal y social, la cual fundamentalmente se concentró en los aspectos legales del concepto de rendición de cuentas. Tomando como punto de partida el concepto de democracia delegativa, la primera parte del artículo revisa los debates acerca del déficit de rendición de cuentas horizontal que caracteriza a dicha forma de régimen político.

La segunda parte del artículo, en cambio, se centra en una dimensión de la rendición de cuentas democrática que ha sido soslayada tanto por la discusión sobre rendición de cuentas horizontal como social: la dimensión propiamente política del concepto de rendición de cuentas, la cual no puede reducirse exclusivamente a la rendición de cuentas electoral. Luego de analizar las limitaciones de una concepción meramente electoral de la representación democrática, el artículo propone ampliar el marco de análisis de las diversas formas de rendición de cuentas a fin de incluir la dimensión política no electoral de la misma. Si bien las elecciones son indispensables para la existencia de toda democracia, por sí solas no son capaces de generar un grado adecuado de receptividad política: es necesario también analizar las múltiples interacciones que representantes y representados establecen entre elecciones.

En la tercera y última sección introduzco la noción de democracia representativa, como política mediada, como un posible marco conceptual para analizar a la práctica de la representación democrática. La idea de política mediada concibe a la representación democrática como el resultado de una multiplicidad de interacciones (incluidas las electorales) que se desarrollan en diversos 'regímenes parciales' que sirven de punto de encuentro entre diversas *constituencias* y las instituciones representativas. Esto implica integrar al análisis de la representación a un conjunto de prácticas participativas diversas, que involucran a distinto tipo de actores y que contribuyen a establecer un denso campo de estructuras de intermediación entre sociedad y Estado. La reconceptualización de la representación propuesta pretende resaltar otro preocupante rasgo de algunas de las democracias de la región: su hostilidad para con la política mediada.

La discusión acerca del déficit de rendición de cuentas horizontal de la democracia delegativa

El debate sobre las dinámicas de la vida democrática de las últimas décadas en la región ha estado fuertemente influido por el concepto de democracia delegativa propuesto por Guillermo O'Donnell. La noción de democracia delegativa representaba un llamado de atención acerca de lo que el autor veía como una bifurcación del patrón de institucionalización democrática en el continente. Por un lado, señalaba O'Donnell, aquellas sociedades donde la democracia representativa tuvo en el pasado una larga y exitosa historia —Chile, Uruguay— el proceso de consolidación se desarrollaba bajo los parámetros culturales e institucionales de dicha forma de democracia. Por otro, aquellos países cuyas historias denotaban una mayor precariedad institucional que los primeros y donde los procesos de democratización fundamental estuvieron marcados por la impronta populista —Argentina, Perú, y Brasil— se estaba consolidando un modelo de democracia que se distinguía claramente de su variante representativa. El concepto de democracia delegativa busca delimitar conceptualmente a una forma específica de concebir y de ejercer el poder político que lleva al establecimiento de un subtipo particular de poliarquía. Como toda poliarquía, la democracia delegativa presupone elecciones libres y competitivas, así como la vigencia de un grado razonable de libertades políticas básicas. Lo que distingue al subtipo delegativo de la variante representativa de poliarquía es la ausencia de pesos y contrapesos al interior del Estado y una notoria concentración del poder en el Ejecutivo.

El foco de atención de la mirada de O'Donnell son las formas de autoentendimiento y de comportamiento del Poder Ejecutivo, formas que al menos en un momento inicial son compartidas por importantes sectores del electorado. La democracia delegativa se basa en una peculiar interpretación de la representación política. Dicha concepción se organiza alrededor de cuatro elementos centrales: primero, el considerar a las elecciones como el único momento relevante de contacto entre representantes y representados; segundo, el mandato electoral es concebido como un acto de delegación ciega y plena de poder por parte del electorado al Ejecutivo, el cual se erige en el actor representativo por excelencia; tercero, al establecerse que el Ejecutivo es la institución representativa por excelencia se niega representatividad (y por lo tanto legitimidad democrática) al resto de las instituciones representativas, las cuales son vistas no como un componente integral del gobierno representativo¹ sino como obstáculos al accionar del único actor que 'verdaderamente' posee legitimidad democrática; cuarto, el ejercicio de la representación democrática se desvincula asimismo de cualquier noción de rendición de cuentas ciudadana. La conjunción de dichos factores da lugar a una forma exacerbada de elitismo en la cual la práctica de

la representación deviene un ejercicio solitario e inconsulto por parte del Ejecutivo. El éxito de la administración está exclusivamente ligado a la creatividad que demuestre la figura presidencial a la hora de lidiar con los problemas que confronta determinada sociedad.

La variante delegativa de contrato representativo exime al Ejecutivo de los diversos tipos de control a los que suele estar sujeto en las formas institucionalizadas de poliarquía. En la democracia representativa el acto de autorización electoral se desarrolla dentro de un marco institucional caracterizado por la separación de poderes y por la presencia de múltiples controles mutuos entre los mismos orientados a supervisar el uso que los representantes hacen de los poderes que temporalmente les ha delegado la ciudadanía. Asimismo, dicha forma de democracia supone la presencia de un activo campo de política no electoral a través del cual la ciudadanía busca influenciar a diversas agencias del gobierno. En la democracia delegativa, en cambio, el triunfo en las urnas es considerado como una autorización a ejercer el poder en forma irrestricta: el Ejecutivo demanda al electorado un acto de confianza ciega en sus capacidades políticas y a los otros poderes del Estado la total subordinación a sus designios de manera de poder contar con el mayor margen de maniobra posible. El presidente electo se erige así en el exclusivo intérprete de los intereses de la nación:

“La concepción básica, que se expresa repetidamente por el líder y sus seguidores, es que la elección da al presidente/a el derecho, y la obligación, de tomar las decisiones que mejor le parecen para el país, sujeto sólo al resultado de futuras elecciones presidenciales”.²

¿Qué es lo que lleva a tan peculiar interpretación del contrato representativo? Según O’Donnell, las formas de autoentendimiento delegativas son producto de contextos signados por una crisis (socioeconómica, político-institucional o incluso militar) que gran parte de la sociedad concibe como amenazante. La presencia de una percepción generalizada de crisis en la población genera una coyuntura política que favorece la aparición de un líder delegativo, quien se presenta como el ‘piloto de tormentas’ que puede sacar al país del presente atolladero. La democracia delegativa, sostiene el autor, nace de la crisis y en cierta manera vive de la misma:

“Las DD suelen surgir de graves crisis... estas crisis no sólo resultan de datos objetivos. También dependen, al menos en cuanto a su profundidad y consecuencias, del grado en que son consideradas como tales por buena parte de la opinión pública, hasta el punto de convencerse de que se irá agravando inevitablemente si no se producen cambios drásticos en la conducción de los asuntos nacionales. Finalmente, para que la crisis desemboque en una DD también hace falta que aparezca un líder que se ofrece como quien puede y sabe cómo resolverla, y en base a ello gana elecciones o revalida la posición de gobierno que ya tiene”.³

De manera similar al *ceiling consensus* que daba lugar a la emergencia de regímenes burocrático-autoritarios, las diversas crisis que sacuden el edificio institucional o el tejido social de cierta democracia fomentan, en ciertas coyunturas, una demanda social de orden sobre la cual construye su legitimidad el líder delegativo. Como en todo *ceiling consensus*, la legitimidad que surge de dichas coyunturas es de orden negativo: el apoyo social a determinado gobierno no está fundamentado en criterios normativos que validan (limitándola y fortaleciéndola simultáneamente) a la autoridad política sino que descansan exclusivamente en una demanda momentánea de orden.⁴ En este sentido, las democracias delegativas confrontan dificultades similares a las que experimentaban los regímenes burocrático-autoritarios a la hora de intentar consolidarse institucionalmente. De hecho, O'Donnell se refiere a la democracia delegativa como una forma *no institucionalizada* de poliarquía⁵.

El capital político del que inicialmente gozan los recientemente electos líderes delegativos tiende inevitablemente a erosionarse no bien la coyuntura que le da origen desaparece: esa es la espada de Damocles que amenaza siempre a esta forma de liderazgo; que desaparezca en la opinión pública la percepción de crisis que alimentó el apoyo a su figura y estilo político. Es por eso que este tipo de liderazgo presidencial siempre intenta mantener viva la llama de la emergencia:

“El lenguaje de la crisis —la pasada y la que se dice vendrá si se abandona el camino emprendido— es una constante de estos discursos, sobre la que se basa la proclamada necesidad de contar con poderes extraordinarios...”⁶

Lo que contribuye a consolidar la posición de fortaleza inicial del líder delegativo es paradójicamente también la fuente de su debilidad. Una vez que desaparece la sensación social de emergencia desaparece también el apoyo social al Ejecutivo: comienzan a proliferar distintos tipos de reclamos en la opinión pública, incluidos demandas de rendición de cuentas y el cuestionamiento a los estilos que eran hasta hace poco celebrados por esa misma sociedad. Los altos índices de popularidad que caracterizan el primer tramo de este tipo de gobierno son sucedidos por abruptas caídas del apoyo popular y por “...una cascada de deserciones de quienes hasta hace poco proclamaban su lealtad al líder”.⁷

El lapso de vida de toda experiencia delegativa está consecuentemente enmarcado por dos crisis: una crisis inicial que fomenta la irrupción de un liderazgo delegativo y una crisis final del mismo, fruto de un abrupto cambio del humor social. Las sociedades en las cuales el proceso de democratización está signado por la impronta de la democracia delegativa parecieran estar atrapadas en un círculo vicioso marcado por las crisis recurrentes y una crónica debilidad de las instituciones que eventualmente puede llevar a una muerte lenta de la democracia. Aunque tampoco se debe descartar, advierte O'Donnell, una muerte más abrupta: siempre es factible la posibilidad de una recomposición

autoritaria del liderazgo delegativo. El que exista o no un desenlace autoritario dependerá en parte de la capacidad que exhiba determinada sociedad y sus instituciones de contrarrestar las tendencias autoritarias del Ejecutivo.

El énfasis del modelo de democracia delegativa en las consecuencias negativas para la vida democrática que la debilidad de mecanismos de rendición de cuentas genera sirvió como un importante llamado de atención sobre la necesidad de desarrollar una agenda de trabajo organizada alrededor de la cuestión de las formas de la *rendición de cuentas* democrático. O'Donnell mismo contribuyó a establecer los parámetros de dicha discusión al proponer un marco conceptual para analizar las diversas formas de ejercicio de la rendición de cuentas. En su opinión existen dos grandes tipos de mecanismos de rendición de cuentas: verticales y horizontales. La distinción entre formas verticales y horizontales de rendición de cuentas se organiza alrededor de una metáfora espacial. Según el autor, la rendición de cuentas se puede ejercitar en dos direcciones: en una dirección vertical que indica la acción de un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el Estado y el accionar horizontal de un complejo sistema de controles interestatales. En el eje vertical, la rendición de cuentas es impulsada por actores externos al Estado que buscan supervisar 'desde fuera' a este último: el votante individual, las organizaciones de la sociedad civil y/o los medios. En cambio, en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales.⁸

Las iniciativas de rendición de cuentas horizontales y verticales pueden a su vez estar guiadas por una demanda de rendición de cuentas política o legal. La dimensión política del concepto de rendición de cuentas refiere al contenido y consecuencias de las decisiones estatales. La dimensión legal del concepto, en cambio, refiere a la cuestión de la forma en que se toman dichas decisiones; más específicamente, está orientada a asegurar que los comportamientos estatales se adecuen a la legalidad vigente y al debido proceso. Como señalan James G. March y Johan P. Olsen, en el primer caso se persigue una lógica de resultados, mientras que en el segundo la lógica es fundamentalmente de procedimiento.⁹ Existe toda una dimensión de la rendición de cuentas intraestatal que implica una serie de controles políticos mutuos entre poderes, fundamentalmente entre Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, la rendición de cuentas que ministros o el gabinete hace al parlamento.¹⁰ A su vez, las elecciones son consideradas el mecanismo de control político vertical por excelencia,¹¹ aunque la sociedad civil también puede influenciar el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas a través de una variedad de mecanismos e iniciativas.

La dimensión legal de la rendición de cuentas implica el establecimiento de un complejo sistema de controles intraestatales u horizontales destinados a fiscalizar la legalidad de las acciones que tienen lugar

al interior del Estado. Es este aspecto de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas que ha sido el principal objeto de análisis de Guillermo O'Donnell, quien en diversos trabajos enfatiza la relevancia que tienen dichos tipos de controles a la hora de supervisar que los comportamientos de los diversos agentes estatales se ajusten a los procedimientos administrativos y a las normas legales y constitucionales vigentes.¹² El concepto de rendición de cuentas social surge como una especificación de la tipología propuesta por Guillermo O'Donnell y tiene el propósito de llamar la atención sobre un subgrupo de acciones ciudadanas: aquellas que están específicamente organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas legal. El concepto de rendición de cuentas social se limita por lo tanto al análisis de iniciativas por parte de la sociedad civil y/o de la prensa que buscan denunciar públicamente actos de ilegalidad estatal a fin de que se activen los mecanismos de fiscalización y control correspondientes. De esta manera, se pretendía ampliar el campo de visión de lo que en ese momento constituía el marco dominante sobre la temática de rendición de cuentas, el cual se encontraba fundamentalmente circunscripto al análisis de los mecanismos formales (horizontales y verticales electorales), llamando la atención acerca de la emergencia en varios países de la región de una multiplicidad de iniciativas cívicas cuyo común denominador es la denuncia de actos de trasgresión de las normas legales por parte de autoridades públicas.

Detrás de las diversas iniciativas de rendición de cuentas social se encuentra un grupo heterogéneo de actores: movimientos de familiares de víctimas de actos de violación de derechos humanos que se organizan con el fin de esclarecer un caso puntual y asegurar el correspondiente castigo legal a los responsables de las mismas, ONGs altamente profesionalizadas y especializadas en aspectos específicos de la agenda de rendición de cuentas, periodistas y medios, y en muchos casos sectores de la opinión pública que se movilizan ocasionalmente en apoyo a determinadas causas y demandas. La política de rendición de cuentas social, argumentábamos, desempeña un papel crucial a la hora de instalar demandas concretas de rendición de cuentas en la agenda pública a la vez que representa un necesario llamado de atención acerca de los déficits institucionales de las actuales democracias, particularmente en lo referente a la autonomía y efectividad de los mecanismos institucionalizados de control del gobierno. Por último, muchas de dichas iniciativas obligaban —en muchos casos a pesar de su marcada reticencia— a la activación de las agencias horizontales.¹³

La política de rendición de cuentas social es parte de un proceso más amplio de innovación política en el continente orientado a promover la constitucionalización del poder político. El punto de partida de dicho proceso es la aparición de una red regional de movimientos de derechos humanos bajo los Estados burocrático-autoritarios. La política

de derechos humanos introduce un componente liberal en la cultura política de la región. En primer lugar, pues busca trazar una clara línea de demarcación entre sociedad civil y Estado; en segundo lugar, pues aspira a proteger la autonomía de la sociedad frente a cualquier intento de intromisión ilegal por parte del Estado a través de la estabilización de un catálogo de derechos y garantías constitucionales que aseguren la institucionalización de la esfera de lo social como sociedad civil.¹⁴ La política de rendición de cuentas social agrega un esfuerzo más ofensivo dirigido a modificar las dinámicas internas del Estado a fin de fortalecer el principio republicano de separación de poderes y de pesos y contrapesos. Estas dos expresiones de politización cívica representan un significativo punto de inflexión en la cultura política —sobre todo en aquellos países donde los anteriores procesos de democratización estuvieron marcados por la impronta del modelo democrático populista— que inevitablemente contribuyó a reformular la idea misma de representación democrática. Dichas formas de politización se construyen alrededor de un ‘modelo de rendición de cuentas de representación’ que supone el reforzamiento de la dimensión liberal y republicana de las actuales democracias.

El interrogante que la aparición de una política de rendición de cuentas social plantea es hasta qué punto la misma puede o no actuar como un catalizador de procesos de cambios orientados a quebrar el perverso círculo vicioso en el que se encuentran atrapadas aquellas sociedades en que el patrón de democratización está signado por las dinámicas de la democracia delegativa. Al respecto pueden delinearse dos escenarios posibles. En el primero, gracias a la constancia y fortaleza exhibida por los diversos sectores que impulsan la política de rendición de cuentas social se logra generar una productiva interacción de “estimulación e inducción” entre mecanismos sociales y horizontales que eventualmente logra romper con las perversas dinámicas que contribuían a la reproducción de la forma delegativa de democracia. Como señala O’Donnell, en este escenario los actores sociales estimulan a los agentes horizontales a cumplir con sus responsabilidades y funciones, a la vez que la existencia de agencias horizontales que están dispuestas a asumir sus funciones con responsabilidad sirve como mecanismo de inducción de nuevas demandas sociales, lo que alimenta un círculo virtuoso de mutuo reforzamiento de los mecanismos horizontales y verticales sociales que permitirá el tránsito hacia una forma representativa de democracia.¹⁵

En el segundo escenario, en cambio, la política de rendición de cuentas social, si bien logra evitar que la democracia delegativa degenerare en autoritarismo (e incluso contribuye a acelerar la crisis de cierto liderazgo delegativo), no es lo suficientemente efectiva como para impulsar el tránsito hacia una forma representativa de democracia. En este contexto, la política de rendición de cuentas social se limita a acompañar al ciclo político que caracteriza a las democracias delegativas.

Como señala Osvaldo Iazzetta en un artículo reciente, la democracia delegativa es el producto de un doble y contradictorio impulso social donde “la misma sociedad que demanda y tolera esos estilos durante la crisis experimenta fatiga a medida que la situación se normaliza”.¹⁶ La política de rendición de cuentas social se activa en la etapa de fatiga y sus denuncias contribuyen al ocaso de una administración que ha perdido el apoyo social. Sin embargo, se muestra incapaz de contrarrestar las dinámicas sociales que, en un contexto de crisis, alimentan la aparición de liderazgos presidenciales delegativos. De esta manera, su influencia queda acotada a la fase de declive, dado que su efectividad se diluye en la fase ascendente del ciclo delegativo, donde formas de legitimidad política más demandantes son desplazadas por formas negativas de la misma.

La política de derechos humanos así como la de rendición de cuentas social representan importantes llamados de atención acerca de la relevancia de la dimensión vertical de la rendición de cuentas legal para el buen funcionamiento de la democracia. La rendición de cuentas legal no se reduce a la presencia de un aceitado sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos legales localizados al interior del Estado democrático sino que involucra también a actores extraestatales. La política de derechos humanos y de rendición de cuentas social no busca solamente juridificar las interacciones intraestatales sino que aspira también a regular legalmente la relación Estado-sociedad civil de manera de proteger a grupos de la sociedad civil contra eventuales intromisiones ilegales por parte del Estado. Muchas de las iniciativas de rendición de cuentas social refieren a actos de ilegalidad estatal que son ejercidos sobre actores de la sociedad civil.¹⁷ En este sentido, el concepto enfatiza un aspecto de la rendición de cuentas legal que no había sido suficientemente considerado por una agenda de trabajo que tendía a privilegiar la dimensión estatal del mismo.

El problema con dichas formas de politización es que incluso en el caso en que sean exitosas sólo logran cerrar parcialmente el déficit de rendición de cuentas de la democracia delegativa.¹⁸ El hecho es que muchas de las democracias de la región también exhiben un déficit de rendición de cuentas *política*, debido a la debilidad de las arenas de intermediación entre sociedad y Estado. La transición de una democracia delegativa a una poliarquía representativa aunque relevante es aún insuficiente si pretendemos desarrollar un verdadero proceso de profundización democrático. La democracia delegativa no solamente se caracteriza por la debilidad de sus componentes liberales y republicanos sino también democráticos (a menos que estemos dispuestos a aceptar la delgada definición de rendición de cuentas política que el minimalismo democrático propone). Se hace por lo tanto necesario complementar dicha transición con un segundo proceso orientado a establecer un campo de política mediada que permita una mayor receptividad del

sistema político a las demandas ciudadanas. Esto nos lleva a discutir en la sección siguiente el ‘otro’ déficit de la democracia delegativa.

El otro déficit de rendición de cuentas: la debilidad de las mediaciones políticas

El rico debate que Guillermo O’Donnell abrió con el sugerente concepto de democracia delegativa representó un necesario llamado de atención acerca de la dimensión legal del Estado democrático, un aspecto que había sido largamente desdeñado por la academia local. Dicha discusión, incluida la de la rendición de cuentas social, sin embargo, deja de lado un aspecto crucial de la *rendición de cuentas* de todo régimen democrático: la dimensión propiamente política del concepto de rendición de cuentas. No es que dicha dimensión estuviese completamente ausente en el anterior debate; de hecho O’Donnell señala como uno de los aspectos más característicos de la democracia delegativa su hostilidad a las mediaciones representativas. Los líderes delegativos, sostiene, no solamente rehúsan someterse a las reglas legales y constitucionales existentes sino que también se niegan a compartir su poder con otras instituciones representativas como ser el Parlamento¹⁹ y los partidos políticos. La reticencia que exhibe el Ejecutivo a pasar sus propuestas por el filtro de otras instancias de intermediación política conduce a un patrón de formulación de políticas públicas abrupto e inconsulto. Asimismo, O’Donnell enfatiza la hostilidad presidencial hacia los partidos políticos y el hecho de que la democracia delegativa surja precisamente en aquellos países caracterizados por la ausencia de un sistema institucionalizado de partidos. Sin embargo, dicha dimensión de la rendición de cuentas no está adecuadamente representada en el esquema acerca de las diversas ‘accountabilities’ propuesto por el autor, el cual presenta un sesgo hacia los componentes legales del término.²⁰ Las tres formas de rendición de cuentas que son el eje de los análisis de O’Donnell (así como de los análisis sobre la política de rendición de cuentas social) no agotan en sí mismos la noción de rendición de cuentas democrático: falta en dicho esquema una mayor especificación de la dimensión vertical *política* del concepto, la cual no puede reducirse exclusivamente a la rendición de cuentas electoral.

En realidad, la ausencia de una conceptualización exhaustiva de la dimensión política de la rendición de cuentas es un problema generalizado de los estudios sobre democratización. Dicha ausencia se explica mayormente por la influencia que ha ejercido el modelo minimalista de democracia. El minimalismo democrático parte de la premisa que las elecciones libres y competitivas constituyen el elemento central de la representación democrática. En esta visión, el éxito de determinado proceso de democratización se agota en la consolidación de un régimen que asegure elecciones libres, competitivas y regulares y un grado

aceptable de libertades públicas. Si bien puede haber servido como guía conceptual a la hora de establecer mojones que indicasen el logro de cierto umbral que servía de cierre al período de transición e institucionalización democrática, el minimalismo democrático es inadecuado a la hora de pensar los desafíos que impone la etapa posconsolidación, donde el problema central no es ya el de la estabilización o no de la democracia sino su profundización. El más claro ejemplo de sus limitaciones es precisamente el hecho de que el concepto de democracia delegativa sobre el cual gira en gran parte el debate sobre la cuestión de la baja calidad institucional de los actuales regímenes cumpla fidedignamente con los cánones del modelo minimalista de poliarquía.

La principal limitación que presenta el minimalismo a la hora de discutir procesos de democratización de las democracias existentes es su marcado escepticismo acerca de las potencialidades de la democracia. Su visión ‘realista’ de la poliarquía supone el abandono de gran parte de los ideales que impulsan los reclamos por mayor democratización. El origen de esa particular visión de la representación política puede encontrarse en la influyente reformulación que hiciera Joseph Schumpeter de las concepciones clásicas de la democracia. Según Schumpeter, una visión ‘realista’ de la democracia contemporánea tiene que asumir que el ideal normativo que informó buena parte del debate sobre democracia —la idea de la representación democrática como expresión de la voluntad popular— es irrealizable en las sociedades de masas. La noción de representación política del modelo schumpeteriano consecuentemente se divorcia de cualquier idea de “gobierno del pueblo”: la democracia en las sociedades contemporáneas, argumenta Schumpeter, no institucionaliza el gobierno del pueblo sino el de los políticos. La democracia se reduce a un método de selección de liderazgos que le da la posibilidad al electorado de elegir a los hombres y mujeres que han de gobernarlos pero que se encuentra lejos de reflejar sus preferencias.²¹

Si bien autores posteriores intentaron matizar algunos de los aspectos de la formulación schumpeteriana, buscando introducir en dicho modelo alguna noción de rendición de cuentas, predomina en los análisis del minimalismo democrático el inicial escepticismo schumpeteriano acerca de las potencialidades de la democracia como mecanismo de rendición de cuentas ciudadana²². Dicho escepticismo está claramente reflejado en la siguiente reflexión de Adam Przeworski:

“la democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida”.²³

Los actuales defensores de una concepción minimalista de la democracia no reniegan completamente de la idea de *rendición de cuentas* gubernamental, más bien estiman improbable que la misma se logre a

través de las elecciones, pues consideran a estas últimas como un mecanismo estructuralmente inadecuado para el control ciudadano. Para Przeworski, Manin y Stokes, “[l]a pregunta crucial es cómo designar una estructura de gobierno de manera tal que sus diferentes poderes se controlen unos a otros de manera de lograr que el gobierno actúe teniendo en cuenta el interés público”.²⁴ Es por ello que estiman más productivo el reorientar las preocupaciones de mejora institucional hacia un programa de perfeccionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas intraestatales u horizontales. La demanda por mayores controles horizontales que realiza esta variante del minimalismo la acerca a la literatura sobre democracia delegativa y rendición de cuentas social. Esto no es casual: el modelo de democracia delegativa se elabora a partir de comparar a un conjunto de democracias de la región con la variante representativa de la poliarquía. Sin embargo, el modelo de democracia delegativa expresa también una preocupación ‘vertical’ cuando se refiere al déficit de ciudadanía y de mediaciones políticas que es necesario rescatar y subrayar en cualquier discusión comprensiva sobre la noción de rendición de cuentas democrático. Si no queremos reducir la agenda de mejoramiento institucional a los acotados parámetros propuestos por el minimalismo democrático es necesario enfatizar esta otra dimensión de la rendición de cuentas, dimensión que se encuentra insuficientemente desarrollada en los debates presentes sobre rendición de cuentas. Esto requiere resaltar no solamente las limitaciones de la versión delegativa de poliarquía sino también las de su variante representativa.

Obviamente que el desarrollo de un Estado democrático de derecho que asegure un efectivo control de las autoridades públicas y que garantice un adecuado equilibrio entre sus tres poderes representa un significativo progreso para una región como América Latina, caracterizada en muchos casos por la debilidad histórica de los mecanismos orientados a contrapesar las tendencias autoritarias del presidencialismo. La relevancia que tiene dicha agenda de reforma democrática es indiscutible. Sin embargo, en sí misma no agota la agenda de fortalecimiento de la rendición de cuentas democrático. El déficit de las actuales democracias delegativas no se reduce a un problema de controles horizontales débiles sino que refiere también a la ausencia de un sistema de mediaciones efectivas entre sociedad y Estado.

Si la democracia delegativa no solamente supone la ausencia de controles horizontales sino también una hostilidad hacia las mediaciones verticales, no es suficiente el lograr una transición de una democracia delegativa a una representativa minimalista. Es necesario visualizar una transición paralela que complemente la tarea de fortalecimiento de controles intraestatales con la institucionalización de un complejo y variado campo de mediaciones políticas, a fin de asegurar grados adecuados de rendición de cuentas tanto legal como política. Un rasgo compartido de los modelos minimalista, populista y delegativo de democracia es

su renuencia a aceptar la presencia de un denso campo de mediaciones políticas. O'Donnell estaba en lo correcto al remarcar las diferencias que existen entre la versión minimalista de la poliarquía representativa y la democracia delegativa a partir de su señalamiento de la ausencia en esta última de mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, no debemos perder de vista las similitudes que existen entre ambas en lo que refiere a la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas política, que prácticamente se reducen a las elecciones. A fin de exorcizar a la región de cualquier residuo de delegativismo y de populismo es necesario trabajar también en el fortalecimiento de los puentes de comunicación entre sociedad e instituciones representativas. Se requiere por lo tanto una teorización más amplia acerca de la naturaleza de la democracia representativa que la que nos propone el modelo minimalista.

La democracia representativa como política mediada

Si la tarea de fortalecimiento de la legalidad democrática del Estado obliga a un esfuerzo original de teorización, no es menos demandante el esfuerzo que requiere el desarrollo de herramientas conceptuales que puedan servir como guía para la tarea de fortalecimiento de la representación democrática en América Latina. En estos últimos párrafos simplemente pretendo proponer algunas reflexiones provisionarias que puedan servir para iniciar dicho proceso de elaboración conceptual.

El primer paso que es necesario emprender a la hora de pensar un marco conceptual que sirva para analizar la práctica de la representación democrática en las sociedades contemporáneas es el de cuestionar aquellos modelos que reducen a la misma a una cuestión exclusivamente electoral. Como señala Michael Saward, la noción de democracia representativa es más exhaustiva que la de representación electoral, pues refiere a un proceso más amplio de formulación y recepción de demandas que se desarrolla en gran parte entre elecciones y por fuera de las mediaciones electorales.²⁵ Toda representación electoral es inevitablemente parcial e incompleta (precisamente este es uno de los puntos que fomentaban el escepticismo de Przeworski, Manin y Stokes acerca de la viabilidad de las elecciones como mecanismo de señalamiento de las preferencias ciudadanas), consecuentemente el acto de delegación electoral también lo es. La democracia representativa es no sólo incompatible con la idea de una delegación ciega —pues prefiere evitarle cualquier tipo de estorbo legal al Ejecutivo para que cumpla con efectividad su misión— sino que también rechaza la idea de una delegación total del poder político por parte de la ciudadanía. La forma de representación de la democracia delegativa supone por un lado un exceso de confianza en las cualidades personales del líder que lleva a subestimar la importancia de los mecanismos de desconfianza institucionalizados, pero, por otro, también

supone —en la medida en que las elecciones se constituyen como el único canal legítimo de comunicación entre representantes y representados (lo que lleva a ignorar otro tipo de mediaciones políticas)— una abdicación política de la ciudadanía al concederle al presidente electo un control prácticamente absoluto de la agenda política.

Ambos tipos de delegación son incompatibles con la idea de democracia representativa. La democracia representativa supone, en primer lugar, un sistema ‘horizontal’ de división de poderes y de pesos y contrapesos que no solamente cumple una función de control de la legalidad de las acciones de gobierno sino que evita que un único actor institucional monopolice la agenda política. Este control horizontal se complementa con formas verticales de rendición de cuentas política. En segundo lugar, la democracia representativa supone y fomenta la existencia de un amplio campo de mediaciones políticas ‘verticales’ no electorales. Este campo de mediaciones no electorales refleja la renuencia de la ciudadanía a delegar completamente el control de la agenda política a los representantes electos. En síntesis, en la democracia representativa la delegación electoral siempre supone una delegación parcial del poder político: en aquellos temas que el ciudadano siente intensamente, los individuos tienden a involucrarse directa o indirectamente con actores colectivos (formales e informales) que promueven en la arena pública valores e intereses afines.

Lo anterior no implica negar la importancia de las elecciones ni tampoco ignorar el significado que tiene el logro de elecciones libres y regulares para una región que ha estado sometida a las más diversas formas de autoritarismo como lo ha sido América Latina. Sin embargo, como bien lo ilustra el análisis que O’Donnell realiza de las actuales democracias delegativas, la existencia de elecciones libres y competitivas en sí mismo no garantiza una adecuada representación política. El hecho es que las elecciones regulares y libres pueden convivir con una amplia variedad de formas democráticas: las democracias populistas y las delegativas suponen elecciones libres, sin embargo conspiran contra un funcionamiento adecuado del sistema representativo debido a la renuencia que exhiben en aceptar la presencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas horizontales así como por su propensión a socavar las estructuras de intermediación política (espacio público, prensa libre, sociedad civil autónoma, etc.) en favor de un modelo directo de democracia centrado en el Poder Ejecutivo.

La crítica a la perspectiva electoralista de la representación democrática confronta con una muy arraigada concepción del gobierno representativo que ve en las elecciones la institución por excelencia del mismo. Los actuales debates sobre las limitaciones de las formas populistas y delegativas de democracia ponen en cuestión dicha visión y sirven para dirigir nuestra atención hacia otras dimensiones de la democracia que son igualmente necesarias para que pueda desarrollarse adecuadamente

la práctica de la representación democrática. ¿Si las elecciones no son consideradas el rasgo esencial de la democracia representativa, qué es lo que distingue a esta última de otras formas de democracia? Lo que distingue al modelo de democracia representativa es su preferencia por la democracia indirecta sobre la directa.²⁶ En términos institucionales lo anterior se traduce en el fomento y desarrollo de un amplio campo de política mediada. ¿A qué me refiero por *política mediada*? A la existencia de un marco institucional que promueve por un lado la formación de una multiplicidad de formas asociativas a partir de las cuales se crean y reproducen diversas *constituencies* y por otro la construcción de arenas formales e informales de encuentro entre dichas formas asociativas y las instituciones representativas. El énfasis en las mediaciones políticas obliga a abandonar modelos dicotómicos de sociedad y estado para centrarse en los puntos de contacto entre ambos. Es precisamente dicha interacción entre representantes y representados lo que constituye el momento creativo de la representación democrática.

La idea de política mediada rompe con la visión individualista de la representación en tanto vínculo que se construye entre un agente (el votante individual) y un principal (el representante). Hanna F. Pitkin ya había señalado lo inadecuado de extrapolar la metáfora del agente-principal al análisis de la representación. En su opinión, el gobierno representativo supone un proceso público e institucionalizado que involucra diversos actores y arenas.²⁷ Dicho complejo número de interacciones, continúa la autora, no puede ser comprendido a partir de un modelo que piensa a la misma en términos de una relación ‘persona a persona’. Su libro concluye con un llamado a analizar la representación política en términos de un arreglo institucional complejo y dinámico. Sin embargo, su análisis evita entrar en un análisis detallado sobre la naturaleza particular de dichos arreglos. Las únicas referencias concretas que hace la autora son a lo que ella llama los prerrequisitos necesarios para que dicho marco institucional exista: elecciones libres y un órgano representativo colegiado que permita a la oposición expresarse libremente. Nada más se dice acerca de otros actores y arenas que pueden contribuir a la práctica multifacética que implica la política democrático-representativa. Si nos quedamos en este nivel desagregado de la ciudadanía —es decir, la ciudadanía concebida exclusivamente como votantes aislados e individuales que se activan fundamentalmente el día de celebración de los comicios— es probable que lleguemos a la conclusión que anteriormente expresaba Przeworski —no sin cierta crudeza— acerca de la incapacidad estructural de la democracia para asegurar la expresión de la voluntad popular. La práctica de la representación democrática no solamente requiere de votantes individuales sino también de ciudadanos asociados. Como sostiene Philippe Schmitter (en consonancia con un amplio coro de autores comenzando por Alexis Tocqueville y continuando con aquellos contemporáneos que contribuyeron a desarrollar la literatura sobre

pluralismo, neocorporativismo, movimientos sociales y sociedad civil), los ciudadanos ‘efectivos’ de cualquier democracia son aquellos que se asocian a fin de promover distinto tipo de intereses y valores. La práctica de la representación democrática supone una compleja ecología social que se desarrolla en diversos circuitos de representación o ‘regímenes parciales’.²⁸ El electoral es ciertamente uno de dichos circuitos, pero también existe un segundo circuito de representación funcional de intereses, a los que se ha agregado recientemente un tercer circuito constituido por organizaciones de representación de causas de interés público y un cuarto circuito compuesto por arenas de participación institucionalizada, como ser los consejos sociales y presupuestos participativos. A estos últimos hay que agregarle la creciente influencia que ejerce el circuito de intercambios supranacionales sobre las instituciones representativas domésticas. Es precisamente en esta variedad de circuitos y en las interacciones que los mismos generan con las instituciones representativas donde se procesa la representación democrática.

En años recientes se desarrolló un productivo debate alrededor de las diversas formas de rendición de cuentas que el buen funcionamiento de la democracia representativa requiere. Dicho debate, sin embargo, tendió a concentrarse en el análisis de la dimensión legal de la rendición de cuentas en sus dos variantes: horizontal y social o en la dimensión vertical electoral de la misma. Este artículo ha intentado llamar la atención sobre una forma de rendición de cuentas, la política vertical no electoral, que ha sido soslayada en buena parte de los actuales debates. La discusión acerca de la dimensión política de la rendición de cuentas, argumenté, no puede quedar acotada al análisis de la política electoral. Sin bien las elecciones son indispensables para la existencia de toda democracia, las mismas no agotan la dimensión vertical de la rendición de cuentas política. La noción de democracia representativa como política mediada propone un marco conceptual alternativo que busca integrar en el análisis de la rendición de cuentas política no solamente su dimensión electoral sino también las múltiples interacciones que contribuyen a alimentar el vínculo representativo entre elecciones y que son cruciales a la hora de generar un sistema político más receptivo a las demandas ciudadanas.

NOTAS

1. Esta concepción devalúa por tanto el vínculo representativo que une al Poder Legislativo con su diverso electorado.

2. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, volumen 5, número 1 (1994) y “Revisando la Democracia Delegativa” (2010) en www.escenariosalternativos.org.

3. O’Donnell, “Revisando la Democracia Delegativa”.

4. El concepto de legitimidad negativa lo desarrollé en Enrique Peruzzotti, “The Weimarization of Argentine Politics and State Autonomy” *Thesis Eleven*, número 34 (1993).

Existe una importante diferencia, sin embargo, entre el 'ceiling consensus' que da lugar a las intervenciones burocrático-autoritarias del que alimenta a la democracia delegativa: en este último caso la demanda de orden no es por cualquier tipo de orden sino que se enmarca dentro del respeto a un piso mínimo de democracia (aunque dicho piso puede perforarse como lo ejemplifica el caso de Fujimori). La democracia delegativa se desarrolla en sociedades que han experimentado un proceso de consolidación democrática básico en el sentido que establece un mínimo de institucionalidad que permite la existencia de elecciones regulares pero en las cuales aún predomina una notoria debilidad institucional.

5. Nuevamente, esta forma de democracia descansa sobre un piso de legitimidad democrática mínimo pero es incapaz de generar dinámicas que lleven al fortalecimiento institucional de las democracias existentes. Más bien las propias dinámicas políticas que dan vida a este subtipo democrático tienden a reproducir cierto juego político caracterizado por la presencia de crisis recurrentes que reproducen una situación de baja institucionalidad y un serio déficit de ciudadanía. En este sentido, este subtipo de democracia desafiaba un presupuesto que había organizado el análisis de O'Donnell y Schmitter sobre transiciones: que los esfuerzos de la etapa de transición y consolidación deberían concentrarse (por consideraciones estratégicas) en asegurar la consolidación de una poliarquía que estableciera un piso mínimo de democracia a partir del cual eventualmente se podrían desplegar diversos procesos de profundización democrática. Ver Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarianism: Tentative Conclusions*, Baltimore, The John Hopkins University Press (1986), pp. 12-3.

6. O'Donnell, "Revisando la Democracia Delegativa", *op. cit.* Ver también el interesante análisis de Hugo Quiroga acerca de esta forma de 'decisionismo democrático' en Hugo Quiroga, *La Argentina en Emergencia Permanente*, Buenos Aires, Edhasa (2005).

7. O'Donnell, "Revisando la Democracia Delegativa", *op. cit.*

8. Véase al respecto Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, L. Diamond, y M. F. Plattner (editores) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in new Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, (1999); "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust" en Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press (2003); "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, 15:4 (2004).

9. James G. March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, The Free Press, (1995), p. 154.

10. Scott Mainwaring, "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press (2003).

11. Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press (1997); Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. "Elections and Representation", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (1999).

12. O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", *op. cit.*, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", *op. cit.*, "Why the Rule of Law Matters", *op. cit.*

13. Sobre la noción de rendición de cuentas social ver, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas (2002); Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press (2006); Enrique Peruzzotti, "La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina", *Revista Sistema*, número 203-4 (2008).

14. Enrique Peruzzotti, "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", *Citizenship Studies*, volumen 6:1 (2000).

15. Guillermo O'Donnell, "Notas sobre las diversas formas de rendición de cuentas y sus interacciones", en Peruzzotti y Smulovitz, *Controlando la Política*, *op. cit.*

16. Osvaldo Iazzetta, “La democracia delegativa y su cara estatal. Una aproximación al caso argentino”, manuscrito sin publicar.

17. De hecho, un argumento central de O’Donnell respecto al déficit de rendición de cuentas horizontal es que los mismos afectan directamente la capacidad de diversos grupos o sectores de ejercer plenamente la ciudadanía. Ver, por ejemplo, la discusión en Guillermo O’Donnell, “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries”, en Guillermo O’Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy*, Indiana, Notre Dame, University of Notre Dame Press (1999).

18. Como señala Lucy Taylor, estas formas de política de la sociedad civil sirven para demarcar los límites que regulan el proceso de formulación de políticas públicas pero en la mayor parte de los casos no intervienen directamente en dichos procesos. Lucy Taylor, “Re-founding Representation: wider, broader, closer, beeper”, en *Political Studies Review*, volumen 8, número 1 (2010).

19. En este sentido, el parlamento no sólo es parte de un sistema horizontal de controles intraestatales sino que representa también una forma de mediación política entre Estado y sociedad civil, es decir, posee también una direccionalidad vertical.

20. Dicho sesgo es comprensible dado el objetivo que persigue Guillermo O’Donnell: la elaboración de una teoría del Estado democrático. En este sentido, el autor llama la atención sobre el papel constitutivo que cumple la legalidad a la hora de establecer un Estado moderno. La teoría de O’Donnell busca especificar aún más dicha noción buscando determinar cuál es el tipo de legalidad y de sistema legal que es necesario asegurar a fin de consolidar en la región estados democráticos de derecho que aseguren sus derechos ciudadanos a la totalidad de la población. Ver, O’Donnell, “Why the Rule of Law Matters”, *op. cit.* El déficit de rendición de cuentas legal conduce, en opinión de O’Donnell, a una democracia con ‘ciudadanía de baja intensidad.’ O’Donnell, “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems”, *op. cit.*

21. Schumpeter Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper and Brothers (1950), pp. 284-285.

22. Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press (1999).

23. Adam Przeworski, “Rendición de cuentas Social en América Latina y más allá”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Editorial, 2002, p. 75.

24. Manin, Przeworski y Stokes, “Elections and Representation”, *op. cit.*

25. Michael Saward, “Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected”. *The Journal of Political Philosophy*, 17:1, pp. 1-22.

26. Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago: Chicago University Press (2006).

27. Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972, p. 219.

28. Philippe Schmitter, “A crisis of ‘real existing democracy’ or a crisis of representation? Or a crisis of the channels of representation? Or a crisis of one channel of representation?”. Trabajo presentado en la conferencia *Rethinking Representation: a North-South Dialogue*, Bellagio, 30 de septiembre-3 de octubre de 2008. El concepto de regímenes parciales lo desarrolla Philippe Schmitter en ‘The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups’ *American Behavioral Scientist*, 1992; 35:422. El término ‘circuitos’ lo tomó de Benjamín Arditi, quien desarrolla una discusión similar en *Democracia Post-liberal? El Espacio Político de las Asociaciones*, Barcelona, Editorial Anthropos (2005).