

Neopopulismo y calidad de la democracia*

Neopopulism and Quality of Democracy

*Leonardo Morlino** y Francesco Raniolo****

* Traducción del inglés de Israel Covarrubias y Josué Castro Puga.

** Profesor Emérito en el Departamento de Ciencia Política de la Libre Universidad Internacional de Estudios Sociales “Guido Carli”, Roma, Italia. Fue presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política.
Contacto: morlino@luiss.it.

*** Profesor titular en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Calabria, Italia. Contacto: francesco.raniolo@unical.it.

Resumen

Este artículo presenta un análisis del fenómeno del populismo con relación al estudio de la calidad de la democracia, partiendo de la idea de que consiste en una condición multivariable y compleja que surge al interior de los sistemas democráticos y redefine algunas de sus dinámicas, presentándoles un desafío multifacético. El artículo se enfoca especialmente en analizar la manera en cómo el populismo incide (y puede incidir) en dos de las dimensiones procedimentales de la calidad de la democracia, la participación y la competición (con las demás dimensiones de la calidad democrática como telón de fondo) y las distintas formas en que la influencia del populismo puede resultar en la subversión de la calidad democrática más que en su profundización.

Palabras clave: Populismo, democracia, calidad democrática, participación, competición.

Abstract

This article presents an analysis of populism as a phenomena in relation with the quality of democracy, based on the idea of it as a multivariable and complex condition that arises within democratic systems and redefines their dynamics, presenting them with a multi-faceted challenge. The article focuses especially on analyzing the way in wich populism affects (and can affect) two of the democratic quality's procedural dimensions, participation and competition (with the other dimensions of democratic quality as a backdrop), and the various ways in wich populist influence can result in the subversión of democratic quality rather than its deepening.

Key words: Populism, democracy, democratic quality, participation, competition.

1. Viajando en el tiempo

La categoría de populismo expresa una enorme capacidad de viajar a través del tiempo (desde el siglo XIX hasta el siglo XXI), en el espacio (de Estados Unidos a Rusia y Francia en el siglo XIX, de América Latina hasta Asia, y finalmente hoy en Europa), en las ideologías políticas (existen populismos libertarios de izquierda y populismos xenofóbicos de derecha, y más recientemente populismos post-ideológicos), y finalmente a través de diferentes objetivos (el populismo es un arma para los movimientos de oposición y de igual modo es un instrumento de gobierno). Este no es el lugar para resumir la extensa literatura sobre el populismo, ya que es quizá inútil (véase, por ejemplo, Canovan, 1981; Hermet, 2001; Mény y Surel, 2002; Kriesi, 2014; Tarchi, 2015; Müller, 2016; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2017, entre otros). En un trabajo anterior (Morlino y Raniolo, 2017: 77), identificamos algunos aspectos sobresalientes del concepto que pueden usarse para definir a los partidos populistas o a los movimientos políticos, y con más precisión a los “nuevos partidos radicales de protesta”. Estos aspectos sobresalientes incluyen la situación social y económica; los aspectos culturales y cognitivos; la organización y la movilización; y las estrategias políticas (Morlino y Raniolo, 2017: 77-78). Aquí, es suficiente con recordar que el “populismo” es un término que puede ser adoptado en nociones con diferentes niveles de abstracción: éste puede caracterizar el estilo político del líder (aspectos culturales y estratégicos), a un actor específico (un partido político o un movimiento), y por último, un tipo de régimen político (que puede ser autoritario o con baja calidad democrática).¹

¹ Estamos de acuerdo con el análisis de Ionescu y Gellner (1969), para quienes las siguientes características del populismo deben ser incluidas:

- Es más moralista que programático.
- En general, es poco organizado y mal disciplinado, es más un movimiento que un partido.
- Es anti-intelectual.
- Antes que nada, expresa un estilo polémico de comunicación política que toma lugar a través del énfasis sobre la supuesta voluntad del “pueblo verdadero” y defiende una cultura de la decencia en contra de la cultura de la irresponsabilidad.

En este artículo, nos enfocaremos en este último aspecto analizando el populismo desde una perspectiva de calidad de la democracia (Morlino, 2011). El populismo es un desafío que pone bajo presión a los regímenes democráticos. Se entrelaza y coincide con otros factores críticos, tanto externos (crisis económicas, crisis internacionales, flujos migratorios), como internos (corrupción, declinación de los canales tradicionales de la representación, falta de alternancia e insatisfacción con las actividades de los gobiernos). Además, en este tipo de análisis es necesario tomar en consideración no sólo los factores político-institucionales, sino también las transformaciones sociales, como por ejemplo la presencia de problemas estructurales (desempleo de los jóvenes o la heterogeneidad de la comunidad política), y el crecimiento de la desigualdad social.

En este contexto, el impacto del desafío del populismo es multifacético. Se despliega por todas las principales dimensiones de la calidad de la democracia, incluso si no todas las dimensiones relevantes y sus sub-dimensiones están involucradas con el mismo modo e intensidad. El resultado del desafío populista puede ser la subversión a la calidad de la democracia, más que el mejoramiento o profundización de ella. Por lo tanto, una perspectiva relevante en el análisis de las calidades, sobre todo una realista, es el de observar todas las formas recurrentes en donde las élites y los ciudadanos conscientes o no intenta subvertir dichas calidades para sus fines políticos o privados. Una mirada más cercana a los problemas concretos de implementación de las calidades debe ser complementada por la conciencia acerca de las fuerzas opuestas que recientemente han recibido mucha atención en numerosas contribuciones y estudios (véase Urbinati, 2014; Morlino y Raniolo, 2017; Mounk, 2018; y otros que referimos en la siguiente sección).

Quizá esta sea la razón del por qué determina cada vez más el comportamiento de los políticos y del escenario político de las viejas democracias.

- En el populismo, existe una fuerte personalización de la política reforzada por la mediatización de ésta.

2. Populismo y democracia

En lo fundamental, el problema de la relación entre populismo y democracia surge de aquello que John Dunn (2006) llama “el segundo advenimiento” de la democracia, es decir, la “democracia de los modernos”. Mientras estemos en el mundo de la democracia directa y de la asamblea griega, el problema de la relación entre las dos nociones no existe. Primero, el término “populismo” es más reciente y nace de las complejas transformaciones sociales y políticas que caracterizaron a la Rusia zarista en las últimas décadas del siglo XIX, así como a Estados Unidos aproximadamente en el mismo periodo. Segundo, la democracia de los antiguos es tendencialmente inestable, presa del extremismo y de los disturbios de los pobres y las clases populares. No es coincidencia que desde los tiempos de Aristóteles hasta el de los Padres Fundadores de Estados Unidos, incluso más allá, el término ha tenido una mala reputación, denotando una forma corrupta de gobierno, también definida por Polibio como “oclocracia” (véase Sartori, 1987). Con la formación y el establecimiento de la democracia representativa, las instituciones y los procedimientos que la distinguen —elecciones, campañas electorales, referéndums, partidos, líderes, etcétera—, el desafío del populismo surge y se inserta en el hiato ontológico que se genera entre representados y representantes (Rosanvallon, 2008; Manin, 1997). En este sentido, el populismo se vuelve una señal de que la democracia ha traicionado la premisa y la promesa inherente en su nombre: “el gobierno del pueblo”.

Con la revolución liberal que caracterizó a Europa y a Estados Unidos entre finales del siglo XVII (Revolución inglesa) y el final del siglo XVIII (Revolución francesa), un nuevo tipo de régimen político se consolida, y sin duda es democrático, pero quizá también es completamente liberal-constitucional y representativo. Robert Dahl (1966) lo ha señalado, la democracia de masas (o más bien la poliarquía) se estableció sobre la base de tres hitos: *incorporación*, o participación de las clases populares (y de las mujeres), quienes antes estaban excluidos de la ciudadanía; *representación*, cuando el derecho para organizarse en partidos y sindicatos es concedido; y la legitimidad de la *oposición* al

gobierno.² Posteriormente, Dahl (1971) reduce la democracia de masas a dos subprocesos (incorporación/participación y liberalización/competición), que son los “motores” reales de la democracia. Sin embargo, entre los principios constitutivos de este nuevo tipo de régimen existe una tensión estructural, que es probablemente irresoluble, y más aún está sujeta a un sobrecalentamiento recurrente (véase Eisenstadt, 1999; y Mény y Surel, 2002), entre participación y normas constitucionales, gobierno de la mayoría y garantías de las minorías, representados y representantes, pueblo y élites.

El modelo bidimensional de Dahl, como se sabe, también ha sido aplicado en una perspectiva dinámica (histórico-longitudinal) para identificar los caminos que han llevado al establecimiento de las democracias de masas:³ primero liberalización y luego participación. Recientemente, Fared Zakaria (2003) subraya la dirección causal que va del constitucionalismo —aunque también agrega el capitalismo y el mercado— a la democracia. Sin embargo, esta secuencia de desarrollo también puede ser invertida o interrumpida y, por consiguiente, el ámbito de tensión entre los rostros constitucionales y participativos (populares) de la democracia reaparece. Por lo tanto, la democracia populista se caracterizaría por el debilitamiento del componente liberal-constitucional a favor del componente participativo o de aquel electoral.⁴ Por lo tanto, algunos autores afirman que la democracia populista coincide con la democracia iliberal (Zakaria, 2003; Mounk, 2018). Mounk (2018), no puede escapar de esta ambigüedad, la cual está compuesta

² Véase también Rokkan (1973) para una visión macro-teórica, la cual es distinta pero al mismo tiempo convergente con la delineada por Dahl.

³ En la tradición liberal dominante (véase Sartori, 1992; Salvadori, 2016), este enfoque nos recuerda cómo el Estado liberal-constitucional (de inicios del siglo XIX) es previo al Estado liberal-democrático (que aparece hasta la Primera Guerra Mundial) y que precede al Estado democrático-liberal (que viene después de la Segunda Guerra Mundial).

⁴ Dahl advertía que existe un problema de equilibrio entre las dos dimensiones de la poliarquía, ya que los procesos históricos que llevan a su implementación son contextuales (en el esquema Dahl, este factor es definido como la “tercera vía”, por ejemplo es el caso de Francia después de 1789), y el resultado de ello es un régimen estructuralmente inestable (véase también Huntington, 1968).

por algunas confusiones de orden conceptual. Este autor observa dos especificidades en el equilibrio interno de la democracia liberal: el resultado es una “democracia sin derechos”, que da lugar a democracias iliberales, y justo permite el desarrollo del populismo, y el de “derechos sin democracia”, que no hacen referencia a las “oligarquías competitivas” de Dahl y de algunos ejemplos históricos relacionados, sino que tienen que ver con el papel fundamental que las tecnocracias pueden alcanzar en su competencia vinculable a las decisiones no mayoritarias. Este tipo de régimen es definido por Mounk como “liberalismo antidemocrático”.

El límite de este tipo de análisis y de otros parecidos que parten de la propuesta teórica de Dahl, concentrados en solo dos dimensiones (una de ellas, la constitucional, con frecuencia no está claramente identificada), es que llevan a cabo análisis superficiales e impresionistas. A lo sumo capturan algunas condiciones contextuales “negativas” de las presiones populistas en el régimen democrático y si se lleva al extremo, estas son características de un régimen híbrido o autoritario (Morlino, 2011; Linz, 2006). Estas condiciones incluyen el incumplimiento con el Estado de Derecho (corrupción, fraude electoral); la no protección de los derechos, desequilibrio en las relaciones inter-institucionales. Pero dicen poco o nada acerca de las características “positivas” del populismo, entre las cuales se encuentran los cuatro componentes mencionados más arriba: el situacional, el cultural, el organizacional y el estratégico (véase el párrafo 1).

Pensamos que un análisis del populismo —más bien de los desafíos que plantea para la democracia— que puede capturar mejor la realidad y ser más eficaz en términos heurísticos es aquel que abreva de una perspectiva de calidad de la democracia. En efecto, como también se verá, si aceptamos que la calidad de la democracia puede ser analizada en términos de procedimientos, resultados y contenidos, y de las relaciones entre sus componentes, el impacto del populismo se vuelve más evidente.

3. La calidad de la democracia: ¿qué es y cómo funciona?

Recordando brevemente lo que ya hemos expuesto en otros trabajos (véase en particular Morlino, 2011, capítulo 7), el análisis de la calidad de la democracia tiene que comenzar con una clara definición de calidad. Cuando se considera este aspecto más a fondo, se pueden observar tres significados de calidad: 1) La calidad es definida por los aspectos procedimentales convencionales asociados a un producto; la “calidad” del producto es el resultado de un proceso específico controlado llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos —aquí el énfasis está en el *procedimiento*; 2) La calidad consiste en las características estructurales de un producto, tales como el diseño, los materiales o el funcionamiento del bien, u otros detalles que presenta —aquí, el énfasis está en el *contenido*; 3) La calidad de un producto o servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por los usuarios, dada su repetida solicitud del mismo producto o servicio, con independencia de la forma en que se producen o de sus contenidos reales, o de cómo los consumidores adquieren el producto o el servicio —de acuerdo con este significado, la calidad está sencillamente basada en el *resultado* (Morlino, 2011: 194). Además, si la calidad democrática es una “estructura institucional estable que permite el desarrollo de la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante la legitimación y el correcto funcionamiento de las instituciones y de sus mecanismos”, también es un régimen extensamente legitimado el que satisface a los ciudadanos (*la calidad como resultado*); uno en que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que lo componen gozan de la libertad y de la igualdad (*la calidad como contenido*); y uno en donde los ciudadanos mismos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno persigue los objetivos de la libertad y la igualdad de acuerdo con el Estado de Derecho (*la calidad como procedimiento*).

Con esta definición básica, podemos detallar ocho posibles *dimensiones* o *calidades específicas* en términos de su grado de variabilidad en las democracias, y por ello deben ser tomadas en cuenta. Las primeras cinco dimensiones son procedimentales. A pesar de que también son importantes con relación al contenido, estas dimensiones aluden fundamentalmente a las reglas. La primera dimensión procedimental es el *Estado*

de Derecho. La segunda y la tercera se refieren a las dos formas de la rendición de cuentas (*electoral e inter-institucional*). La cuarta y quinta son las dimensiones clásicas de la *participación* y la *competición*, que, sin embargo, tienen un estatuto teórico especial (véase más adelante). La sexta y séptima son de naturaleza sustantiva: pleno respeto a los derechos, los cuales se expanden en la medida en que logran una determinada extensión de las *libertades*; y la implementación paulatina de mayor *igualdad* social y económica. La última dimensión hace referencia a la responsividad, es decir, la correspondencia del sistema con las necesidades de los ciudadanos, y con la sociedad civil en general (Tabla 1). En este artículo no vamos a analizar las diversas dimensiones relativas a la calidad de la democracia (véase Morlino, 2011, caps. 7 y 8). Más bien, nos enfocaremos sobre dos de las dimensiones procedimentales que son

Tabla 1. La insatisfacción como variable intermedia y sus reacciones.

Globalización	Insatisfacción	Racismo blanco
Crisis económica		Nacionalismo
Inmigración		Anti-inmigración
		Políticas de exclusión y reacciones de los excluidos
		Ambiente negacionista
		Anti-liberalismo en economía
		Papel creciente de las élites económicas
		Éxito de las protestas, partidos anti-sistema
		Exceso de promesas
		Radicalización de las políticas
		Manipulación de los medios de comunicación en la formación de las opiniones
		Partidos políticos irresponsables
		Radicalización de la participación
		Profundos conflictos políticos
		Ineficacia decisional

muy pertinentes para cualquier democracia, esto es, la participación y la competición. Las otras dimensiones se quedan como trasfondo por lo que haremos referencia a ellas solo cuando sea necesario.

Para enfocar el asunto adecuadamente, este análisis parte de tres supuestos explícitos. El primero proviene de uno de los principales resultados del análisis empírico comparativo sobre calidad democrática en la democracia contemporánea. Nos referimos al *mecanismo de convergencia mutua*. *Este es un mecanismo interno, nuclear, que funciona para fortalecer o debilitar las ocho dimensiones* (Estado de Derecho, rendición de cuentas electorales, rendición de cuentas inter-institucional, participación, competición, libertad, igualdad y responsividad). En aras de la claridad, basados en un amplio cuerpo de literatura, aceptamos que todas las dimensiones analizadas están relacionadas en último término con aspectos económicos, con la organización y el activismo de la sociedad civil, así como con las herencias culturales y otros factores (véase Morlino, 2011, capítulo 9). En otras palabras, quizá sea posible confirmar la posibilidad de que nuestro análisis ha estado examinando correlaciones espurias, al grado de que las explicaciones reales se encuentren en otra parte. Incluso si aceptamos este punto, el mecanismo —que surge poderosamente, en especial, en el rol explícito e implícito de la oposición (véase Morlino, 2011, capítulo 8), en la conexión entre libertad e igualdad y en la relación con dimensiones procedimentales— aún existe, y apoya la profundización de la democracia o explica su empeoramiento de una manera más profunda. En síntesis, el núcleo del mecanismo se puede rastrear dentro de todos los procedimientos que caracterizan a la democracia e influyen en sus contenidos.

Lo que este análisis parece revelar es que, en última instancia, una democracia, posiblemente una consolidada, adquiere su propia lógica interna, que conecta con fuerza los aspectos procesales y aquellos sustantivos con relación a los contenidos y a los resultados. No hay duda de que las restricciones, contingencias y acciones específicas pueden oscurecer, distorsionar o debilitar este mecanismo. Pero cuando se considera un determinado número de casos, el aspecto clave de la interrelación sale a la luz y no resulta para nada difícil entenderlo. Por ejemplo, cuando la libertad está garantizada por leyes efectivas y mecanismos incluso parciales de control de los sujetos electos, el impulso para buscar una

mayor libertad y las exigencias de igualdad surgen con mucho mayor claridad, pero con resultados efectivos limitados, en un contexto de crisis económica generalizada. Además, podemos aceptar que a pesar de su prominencia, dicho mecanismo puede también ser reforzado por incentivos y socavado por una serie de distintas restricciones que sólo pueden ser exploradas de manera más profunda a través de un análisis cualitativo específico. En este sentido, es esperable que en determinados países el análisis de los arreglos institucionales juegue un papel importante en la creación de esos incentivos o restricciones. Como resultado de lo que hemos observado dentro de la perspectiva de nuestro análisis, una consecuencia fundamental de este supuesto es que el empeoramiento de una de las dimensiones afecta al resto de ellas.

Otro resultado empírico del análisis comparado de la calidad democrática (véase Morlino, 2011, capítulo 8; Morlino y Raniolo, 2017, capítulo 5) que puede tomarse como un *segundo* supuesto para nuestro análisis es que *la protesta, especialmente la no violenta a pesar de ser radical, trae consigo una mejora en la capacidad de responsividad*, misma que se encuentra entre las dimensiones más débilmente relacionadas con las otras, *incluso con la igualdad*. Esto es fácil de explicar: si no hay alternativa a la democracia, esto es, si no hay posibilidad de un golpe de Estado a través de una intervención militar u otra vía de subvertir el orden político existente, la reacción más obvia de las autoridades elegidas democráticamente es atender las necesidades de las personas que protestan. De otro modo, el precio a pagar es el crecimiento de la oposición y el cambio de gobierno cuando llegue el momento de la nueva ronda electoral. Y si el gobierno en turno no está dispuesto a mostrarse *receptivo*, las nuevas elecciones pueden permitir que ciertos políticos ganen la contienda justo a causa de ello. En una perspectiva histórica diferente, el argumento de Rosanvallon (2016) coincide con esta conclusión cuando explica el reformismo de la primera mitad del siglo XX como resultado del miedo a la agitación, incluso a la revolución.

Sin embargo, la relación entre la protesta y la responsividad exige dos aclaraciones. Por el lado de la entrada (*input*), la protesta, que refleja cambios estructurales tales como la globalización, la inmigración, incluso una crisis económica prolongada, es el resultado de una creciente insatisfacción de los votantes. Así, por el lado de la demanda,

este conjunto de actitudes genera comportamientos en consecuencia, tales como la abstención, la protesta, la participación no convencional y el castigo a los partidos políticos tradicionales. Por el lado de la oferta, importa otros aspectos de las políticas populistas (que en la Tabla 1 se resume en la tercera columna). Desde la perspectiva de la salida (*output*), si el impulso por la responsividad se traduce en una serie de políticas distributivas que prometen demasiado, y que resultan difíciles de implementar o de llevar a cabo, pueden dar lugar a la expresión de efectos contraproducentes en el mediano y en el largo plazo, con lo que termina siendo probable que eventualmente tengamos una nueva ola de decepción y consecuente insatisfacción (Hirschman, 1982).

El tercer supuesto se refiere al “efecto catalizador”. Este mecanismo nos permite explicar el impacto de la crisis sobre la calidad de la democracia (Morlino y Raniolo, 2017, capítulo 2). Contrariamente a la clásica hipótesis schumpeteriana en la economía de que las crisis dan lugar a una destrucción creativa, nosotros sostenemos la hipótesis de que en política una crisis económica magnífica y acelera tendencias más o menos latentes y factores ya presentes dentro del sistema político. Como todos los demás mecanismos, el efecto catalizador trae consigo enlaces y conexiones (véase Morlino, 2011: 19-21), en este caso entre las *condiciones de fondo* previamente existentes dentro del sistema político. Desde esta perspectiva, la crisis económica magnifica tendencias latentes que estaban ya presentes dentro de los sistemas de partidos y en los parámetros de las relaciones entre ciudadanos e instituciones mientras que, al mismo tiempo, afecta la capacidad de manejo de la crisis y la brecha entre la responsividad y la rendición de cuentas electoral (véase Mair, 2009). Por ejemplo, para rastrear mejor la catalización, podemos observar a las democracias del Sur de Europa, donde hemos identificado tres patrones de cambio concernientes a los canales de expresión política (Morlino y Raniolo, 2017, capítulo 3). Son tres parámetros diferentes en consonancia con las diversas tradiciones políticas de cada país. El primero es la *alienación y continuidad*. El caso más claro es Portugal, en el que hay una crisis económica, y donde la insatisfacción y alienación ciudadanas que ya existía devienen aún más fuertes, aunque ello se debe también por la ausencia de alternativas políticas creíbles, agravada por una pasividad extendida en el campo de la cultura política,

que empuja a los ciudadanos a distanciarse aún más de la participación política. El efecto real de este no-comportamiento fortalece a los partidos tradicionales. El *segundo* parámetro, más obvio y tradicional, es el de la *movilización y estabilización de los movimientos*. Este es el caso de Grecia y España, donde la insatisfacción se traduce en una participación no convencional y en protesta con una diferencia en términos de grado entre España y la más radical y activa Grecia. El *tercer* parámetro, que nuevamente se caracteriza por una fuerte trayectoria dependiente desde una perspectiva institucional, es el de *inmediata estabilización partidista* de la insatisfacción sin el paso intermedio de los movimientos sociales. En el caso italiano, la fuerte tradición partisana complementada con la insatisfacción histórica, en una suerte de mecanismo de reacción anticipada, inmediatamente se tradujo en un partido de protesta (el Movimiento “Cinco Estrellas”).

4. Cómo el populismo subvierte la calidad democrática

Si comenzamos con el *Estado de Derecho*, en primer lugar, una aplicación rigurosa de las leyes o, en ciertos casos, las relaciones con una burocracia eficiente solo en apariencia pueden tener consecuencias particularmente negativas para los miembros más débiles y vulnerables de la sociedad (O'Donnell, 1999: 312-313). Luego, es posible el uso de la ley como una auténtica “arma política” (Maravall, 2002). Aquí vemos una tentación persistente y muy difundida donde los políticos usan la ley en contra de sus adversarios si, por ejemplo, la oposición ha estado condenada a permanecer en esa posición por mucho tiempo y no tiene posibilidades de una victoria electoral en el futuro próximo. También los políticos están tentados a usar los actos judiciales para reforzar su posición en contra de la oposición. En otros casos, cuando existe colusión entre políticos, los jueces con el apoyo de los medios de comunicación, se ven tentados a convertir el ejercicio judicial en instrumento de venganza por ciertas decisiones políticas que consideren inaceptables. En un nivel diferente, existe también una tendencia creciente entre ciudadanos individuales o grupos económicos por recurrir a la ley para ha-

cer valer sus intereses. Algunos estudiosos definen este fenómeno como una “judicialización” de la democracia contemporánea (véase, por ejemplo, Guarnieri y Pederzoli, 1997). Finalmente, y no muy diferente, es la actitud cultural popular y demasiado extendida que interpreta la ley como un impedimento estricto para la realización de los intereses individuales que debe ser burlado a través de cualquier forma posible. Esta actitud, que es común en varios países a lo largo del mundo desde Europa del Sur hasta Latinoamérica, de Europa del Este a los países democráticos asiáticos, se extiende desde las clases populares hasta las empresariales. El dicho italiano “fatta la legge, trovato l’inganno”, que sugiere que el fraude va de la mano con la ley, parece particularmente apto para mostrar este aspecto. Desde un punto de vista que es incluso más cercano al tema de este artículo, podríamos también observar el uso político específico del Estado de Derecho. La referencia aquí es a la adopción, implementación o no implementación de las reglas y a la visibilidad mediática de los juicios, dependiendo de las actitudes o quizá más bien de las emociones difundidas por la opinión pública. Un ejemplo relevante puede ser el llamado “reformismo populista”, cuando son llevadas a cabo reformas no tanto por su efectividad funcional, sino para obtener consenso o peor aún, para ocultar el proceso real de la toma de decisiones (Edelman, 1976). También Müller (2016) observa que los populistas en el gobierno (especialmente si lo son en un contexto de democracia iliberal o régimen híbrido) suelen desarrollar esquemas clientelistas, así como intolerancia hacia sus oponentes.

Con relación a la *rendición de cuentas electoral*, dada la bien conocida opacidad de los procesos políticos y su complejidad que dificulta la información, justificación y evaluación, los políticos tienen muchas oportunidades para manipular sus contextos en tal forma que se absuelvan a sí mismos de cualquier responsabilidad concreta. Con frecuencia, la rendición de cuentas se vuelve una frase típica más relacionada con la imagen de un político que con cualquier decisión que él o ella tome o los resultados que produzca. Así, los resultados negativos se justifican más fácilmente haciendo referencia a eventos no previstos o tomando ventaja de una prensa favorable para influir en la opinión pública. Al mismo tiempo, los buenos resultados, en ocasiones obtenidos al costo de ciertos sacrificios por parte de los gobernados, pueden volverse

juicios negativos o punitivos hacia quien gobernó en aquel momento cuando viene el momento de las próximas elecciones. La acción misma, a menudo ideológica e instrumental, de los partidos u otros componentes de la oposición política, incluso personajes de los medios de comunicación que están en posición de conducir procesos públicos, algunas veces sobre terrenos inconsistentes, reconfirma la dificultad de la implementación de acciones genuinas de rendición de cuentas electoral. La ausencia de distinciones claras entre los titulares del gobierno y los líderes de partido —la cabeza del gobierno muchas veces también controla a los partidos— significa que los partidos, sean opositores o de la mayoría, son obstaculizados para llevar a cabo su papel como vigilantes de los intereses de sus bases. En el ámbito parlamentario, la disciplina de partido es considerada más importante que la rendición de cuentas hacia los electores y, en la práctica, la mayoría parlamentaria apoya al gobierno sin controlarlo. Además, debe existir también una distinción clara con relación a los liderazgos responsables, tanto del gobierno como de la oposición, así como de las capas intermedias de los actores de partido que van desde los militantes a los simpatizantes. Estos últimos deben disparar un proceso de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) que dirija el cómo los partidos deben controlar al gobierno u organizarse en la oposición. Sin embargo, estudios recientes sobre la organización partidista en muchas democracias avanzadas (Katz y Mair, 1995) indican una tendencia contraria, caracterizada por líderes fuertes y oligárquicos que actúan en complicidad (en lugar de actuar competitivamente) con otros partidos. El escenario más extremo en relación con este fenómeno es que los partidos, apoyados por financiamiento público, forman en realidad “cárteles” (Ignazi, 2017).

Los ciudadanos en los países europeos encuentran más dificultades para asegurar la rendición de cuentas electoral debido a la existencia de la dimensión supra-nacional creada por la Unión Europea. El ejemplo más adecuado de cómo los gobiernos en estos países evitan la rendición de cuentas se encuentra en la llamada táctica de “traslado de culpa”. En este caso, la responsabilidad política por cada decisión impopular tomada por el gobierno es trasladada del nivel nacional al nivel europeo, incluso si se refieren claramente a cuestiones como la racionalización de las administraciones nacionales o la reorganización de las finanzas

estatales para enfrentar los grandes déficits nacionales. Los gobiernos o los políticos nacionales justifican sus acciones que han dado lugar a una amplia oposición pública declarando que sus manos fueron forzadas por coaliciones opositoras en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, por el Consejo Europeo de Primeros Ministros y jefes de Estado o por los votos en el Parlamento Europeo. Desde este punto de vista, las democracias populistas presentan una ambivalencia particular y una doble distorsión. Por un lado, la retórica del pueblo contra las élites, del “nosotros” contra “ellos”, constituye un formidable mecanismo psicológico para ayudar a movilizar a la base (cuando los partidos populistas están en la oposición) o para escapar de la responsabilidad de los fracasos políticos (cuando están en el gobierno). La cultura política “conspiratoria” que suele alimentar estas estrategias hace imposible el proceso de deslindar responsabilidades (Müller, 2016). Por otro lado, está la segunda distorsión: la exposición directa e inmediata de los líderes en un contexto donde las estructuras intermedias declinan, incluso aumentando su vulnerabilidad personal, pero sobre todo los riesgos sistémicos. Los líderes populistas están particularmente expuestos a ciclos de decepción (Hirschman, 1982) cuando sus compromisos promovidos excesivamente en el campo electoral resultan ser inevitablemente inalcanzables.

Como Maravall (1997) ya ha discutido, hay muchas formas en que los líderes gubernamentales pueden evitar la rendición de cuentas electoral. Al mismo tiempo, la ausencia o la debilidad extrema de *rendición de cuentas inter-institucional* deja a la rendición de cuentas electoral como el único instrumento para garantizar esta dimensión de la calidad democrática. Sin embargo, las oportunidades de poder ejercer la rendición de cuentas electoral son únicamente periódicas, y en algunos casos los ciudadanos deben esperar varios años antes de las siguientes elecciones. El resultado es la obtención de una “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994, y más adelante) —una democracia de pobre calidad en la cual los ciudadanos emiten su voto y son subsecuentemente ignorados hasta la siguiente elección. Los ciudadanos no tienen medio alguno para controlar la corrupción y el mal gobierno, no existen otras instituciones realmente capaces de garantizar la rendición de cuentas institucional. Por su parte, los partidos y los líderes populistas introducen distorsiones en las relaciones inter-institucionales de manera casi “natural”. Su

“proximidad con el pueblo” (Müller, 2016) los vuelve inadecuados para cualquier forma de mediación institucional y de acción por parte de las instituciones de garantía (bancos centrales, cortes constitucionales, cabezas de Estado), excepto cuando ven una convergencia de intereses, incluso ocasionales. El prejuicio hacia éstas y la deslegitimación hacia cualquier institución no electa (o no mayoritaria) complementada con la radicalización del funcionamiento de las democracias representativas, con frecuencia terminan siendo procesos que son magnificados cuando los partidos populistas están en el gobierno (Campus, 2006).

La *participación* puede ser subvertida y restringida en una variedad de formas sutiles y abiertas en las democracias alrededor del mundo. Con el crecimiento de la insatisfacción ciudadana (Pharr y Putnam, 2000), la pasividad, la indiferencia, la alienación y la consecuente declinación de la participación, especialmente la convencional, se vuelven un desafío clave en el desarrollo de algunas dimensiones específicas (ver *supra*). La subversión del significado y de la consecuencia de la participación puede ser vista cuando ésta ya no es espontánea, voluntaria y libre, para volverse tutelada por distintos tipos de élites (véase también Riesman, Glazer y Denney, 1961). Un papel clave en ello puede ser jugado por la televisión y la llamada audiencia democrática (véase Manin, 1997), que forma el contexto principal de esa pseudo-participación. En la democracia que Manin analiza, existe una conexión estrecha entre la declinación de los partidos tradicionales, la mediatización de la política y su personalización. En cierto sentido, incluso se puede enfatizar el desarrollo de un “canal plebiscito-electoral” de la representación (Morlino y Raniolo, 2017: 87), que se concentra en la comunicación y en la identificación directa entre líderes y votantes, mediada cada vez más por la televisión y las nuevas tecnologías digitales. En términos generales, el resentimiento y la desconfianza de los electores pueden desplegarse, por un lado, en movilización no convencional y, por el otro, en la democracia del líder (Calise, 2015).

Además, el intento de asegurar una participación controlada que pueda adoptar la forma de apoyar vía la obediencia a las acciones de gobierno desde arriba abreva de las tradiciones autoritarias o no democráticas del país. Esto es, siempre existe un esfuerzo para lograr que la sociedad participe, pero únicamente con comportamientos que apoyen

a las autoridades en turno. Otras formas de participación son desalentadas, y es algo que no resulta difícil en contextos sociales y políticos con débiles tradiciones de una sociedad civil activa y autónoma. La participación que está compuesta por diversas formas de violencia también es una forma de subversión al “tomar parte” en la política. Como hace algunos años sugirió Dahl (1971), un elemento clave, necesario y definitorio de la democracia es aquel de un firme compromiso por lo que respecta la “solución pacífica de los conflictos”. Por consiguiente, el uso de medios violentos tuerce y distorsiona el funcionamiento mismo de cualquier democracia.

Existen además algunos parámetros recurrentes de subversión en la *competencia*. En primer término, está el intento de excluir la competencia de cierta área donde se supone que su funcionamiento efectivo tiene consecuencias relevantes, por ejemplo, haciendo un pacto entre dos partidos participantes en una elección o acordando excluir *a priori* a un actor político, persona o grupo de la participación justa en un proceso electoral. En segundo, una distorsión de la competencia puede ser el resultado final de una implementación inapropiada de las reglas con relación a la regulación de las campañas políticas y el apoyo financiero para los partidos. El tercero, una forma recurrente de distorsionar la competencia es por medio de trastornar el programa y/o las diferencias políticas entre partidos o coaliciones de partidos. También pueden citarse los pactos de colusión entre el gobierno y la oposición, así como la tendencia a la formación de “cárteles”, como ya se ha señalado. En particular, en regímenes híbridos, la competencia puede ser seriamente subvertida si los líderes y los partidos son capaces de controlar arbitrariamente la implementación de las reglas, especialmente las electorales, o son capaces de restringir la pluralidad de la información. Finalmente, dentro de nuestras democracias la competencia política se ha radicalizado⁵ al tiempo que la distancia entre los principales partidos está creciendo, junto con una profunda percepción del clivaje entre “no-

⁵ Preferimos hacer la distinción entre polarización, como la agregación de la competencia partidista alrededor de polos, y radicalización, que hace referencia al crecimiento de la distancia entre los actores respecto de temas de política y la extremización del estilo y el discurso de la competencia política. Véase el núme-

sotros” y “ellos”, entre el pueblo y la élite. La profundización del clivaje populista tiene consecuencias obvias para los procesos de movilización excluyente y la percepción de los ciudadanos. La difusión capilar de las tecnologías digitales de la información y la comunicación por encima de las tecnologías sociales, también favorece la radicalización de la comunicación política, el discurso del odio y la violencia virtual, que a menudo se vuelve real. Por lo tanto, el uso de la violencia es otra manera de subvertir la competencia entre los actores políticos.

Sin entrar en detalles, las formas recurrentes de subvertir la *libertad* y la *equidad* son básicamente dos. La primera refiere a la multiplicación del reconocimiento formal de los derechos sin tomar en cuenta su implementación; y la segunda al reconocimiento de los derechos sin una distribución efectiva de los costos, lo que lleva a su no implementación. La *responsividad* puede también ser subvertida principalmente a través de la acción de élites políticas que participan en el suministro de la información, que está en la raíz de la formación de las percepciones sobre la responsividad. La proliferación de líderes y élites “irresponsables”, que eligen enfatizar la responsividad de su acción política más que la responsividad por razones estratégicas, constituye una subversión y un riesgo para las democracias representativas.

En este sentido, es útil resumir esta discusión sobre las subversiones a la democracia en la Tabla 2, donde los mayores peligros de subversión sobre la responsividad pueden destacarse de inmediato. Esta tabla sugiere indirectamente cómo puede definirse una *democracia con un menor grado de calidades o sin calidad alguna*, esto es, un régimen democrático donde la subversión es practicada con frecuencia, incluso al grado de generar problemas de deslegitimación y eventualmente problemas de consolidación relacionados con los primeros. La Tabla 2 muestra los patrones principales de subversión.

ro especial de *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* sobre “Polarizing Politics: A Global Threat to Democracy” (McCoy and Somer, 2019).

Tabla 2. Algunos parámetros recurrentes de subversión a la calidad de la democracia.

Estado de Derecho	La ley como arma política. La ley como instrumento para conseguir intereses económicos. La ley como conjunto de reglas por esquivar. Tensar y jugar en los límites de la implementación de las leyes.
Rendición de cuentas	Diseño institucional fuertemente mayoritario (baja competencia). Partidos débiles, disciplina de partido en partidos oligárquicos. Destaca la imagen y el papel manipulador de la información. Cambiar la responsabilidad hacia el nivel supranacional.
Participación	Acciones desde arriba para inducir o desalentar la participación. Manipulación de la información para obtener sumisión o para controlar la participación. Empujar hacia una participación radical y/o violenta. Empujar hacia una selectiva participación grupal.
Competición	Pactos para evitar o frenar la competencia, incluso entre las autoridades competentes y la oposición. Producir leyes electorales ineficaces. Programas políticos no diferenciados.
Libertad e Igualdad	Multiplicación del reconocimiento formal de derechos sin ocuparse de la implementación. Reconocimiento de los derechos sociales sin una distribución efectiva de los costos.
Responsividad	Rol manipulador de las élites sobre la información.

5. Hacia la radicalización de las democracias⁶

Veamos nuevamente las dimensiones de la participación y la competencia. La Tabla 2 resume algunas de las principales consecuencias esperadas. Otros efectos podrían ser señalados. Pero al tomar en cuenta las cuestiones que involucran, nos damos cuenta de que detrás de los obstáculos de la rendición de cuentas, o de los de la competencia o de los de la participación, y de las dificultades con la libertad y la igualdad, no sólo se encuentra la crisis económica, la globalización o las reacciones a la inmigración (véase la Tabla 1), sino también hay una profunda evolución/transformación de la base de la representación, donde los cambios en la calidad en el nivel procedimental como la responsabilidad electoral, la responsabilidad interinstitucional, la participación política y la competencia, son sus manifestaciones más relevantes.

Ante todo las tendencias populistas tienen un impacto en la participación y la competencia que son dos dimensiones que están fuertemente entrelazadas para la calidad de la representación política. Recordemos que la *representación* actúa en interés de los representados de tal modo que responde a ellos (Pitkin 1967: 207) y, por consiguiente, tomemos en consideración los tres canales de representación: mediante los partidos y el sistema de partidos, los grupos de interés y las asociaciones que de estos derivan, y los movimientos sociales (Morlino y Raniolo, 2017). Podemos ver de inmediato que en varios países (en aquellos casos en los que existe un espacio para la moderación) los dos primeros canales de la representación se han vuelto cada vez más débiles institucionalmente, mientras que el tercero, caracterizado por la radicalización, aún puede estar muy vivo a pesar de la inestabilidad.

A este punto de nuestro análisis, es útil detenerse sobre el impacto que el populismo tiene sobre los partidos y sobre el sistema de partidos.

Si, aunque brevemente, examinamos este canal, podemos ver de inmediato cómo la crisis de los partidos y la organización partidista es

⁶ Hemos discutido algunas características de la radicalización de las democracias en Morlino y Raniolo (2018, conclusiones).

profunda, incluso en aquellos países que tenían una fuerte tradición partidista, así como un gobierno de partido.

Pero más allá de estas consideraciones generales, veamos los datos de la Tabla 3. Esta nos ofrece una representación elocuente de los cambios radicales que el desafío populista ha introducido en el formato y en la mecánica de los sistemas de partido en las democracias europeas. Si Eisenstadt (1999) tiene razón cuando sostiene que las democracias representativas tienen una elevada capacidad de “incorporar la protesta”, es también verdad que estos datos nos dicen que ha sucedido algo más. La “protesta (populista)” ya ha superado el umbral rokkiano de la representación y en muchos casos también el umbral del ejecutivo (Rokkan, 1970). Pero veamos ahora los datos relativos al ciclo electoral más reciente, que va del 2012 al 2019. Como se observa en la Tabla 3, aparecen 52 partidos que se pueden definir como populistas o neopopulistas, y también nuevos partidos de protesta. Al menos dos de estos, *En Marche* en Francia y *Ciudadanos* en España, son partidos que difícilmente se pueden etiquetar como formaciones de protesta, populistas o desafiantes, acaso se pueden considerar como partidos anti-sistema. Y qué decir de los partidos intra-sistémicos, más que extra o anti-sistémicos. De cualquier modo, la Figura 1 nos dice que la mayoría de estos partidos han nacido recientemente, en los últimos 15-18 años —véase la última columna de la Tabla 3. Es de subrayar que 17 han nacido en los años precedentes al nuevo milenio. Algunos como el *Swiss People's Party* en Suiza, el *Progress Party* en Noruega y el *Front National* en Francia datan de los inicios de los años setenta. Otro grupo, a lo sumo se trata de partidos de derecha o de extrema derecha, nacieron entre finales de los años ochenta y la mitad de los años noventa. Este periodo ha producido una tercera fase de innovación de los sistemas de partido, después del triunfo de la política post-adquisitiva de los años setenta y ochenta (Ignazi, 2017). El dato más interesante que se obtiene de la Tabla 3 y de la Figura 1 es, sin embargo, el descongelamiento de los sistemas de partidos que se registra después del 2000. Si 9 partidos nacen entre el inicio del nuevo siglo y 2007 (en el periodo pre-crisis), 26 partidos nacerán en el periodo posterior a la crisis (en su conjunto se trata de 35 partidos sobre el total de poco más de 50 partidos).

Tabla 3. Nuevos partidos, partidos neo-populistas: panorama europeo (2012-2018).

País	Año elecciones	Votos (%)	Esaños	Nombre del partido	Derecha-Izquierda	Año de su fundación
Austria	2013	20,5	40	Freedom Party of Austria	8,3	1986
	2017	26,0	51	-		
Bélgica	2013	5,7	11	Team Stornach	6	2012
	2014	3,7	3	Flemish Block	9,6	2004
Bulgaria	2013	30.5	97	Citizens for European Development of Bulgaria	7,4	2006
	2014	32.7	84	-		
	2017	33.5	95	-		
	2014	7,3	19	National Front for the Salvation of Bulgaria	8,7	2011
	2017	9.3	27	-		
Croacia	2017	4.3	12	Volya – Will	6	2007
	2014	5.7	15	Reload Bulgaria	?	2014
	2013	7.3	23	Attack	5,5	2005
	2014	4.5	11	-		
	2015	4.2	1	Human Shield	8,7	2011
	2016	5.9	8	-		
	2015		3	Croatian Labourists – Labour Party	7,1	2010
2015		3	Croatian Party of Rights Dr. Ante Starčević	8,7	2009	

País	Año elecciones	Votos (%)	Escaños	Nombre del partido	Derecha-izquierda	Año de su fundación
República Checa	2013	18,7	47	Action of Dissatisfied Citizens	6	2012
	2017	29,6	78	-		
	2013	6,9	14	Dawn of Direct Democracy	7,4	2013
	2017			-		
Alemania	2012	8,6	64	The Left	1,2	2007
	2017	9,2	69	-		
	2017	12,6	94	Alternative for Germany	8,7	2013
	2015	20,6	37	Danish Peoples Party	8,2	1995
Estonia	2015	8,1	7	Conservative People's Party of Estonia		2012
	2019	17,8	19	-		
	2015	12,7	42	Podemos	1,2	2014
España	2016	13,4	45	-		
	2019	14,3	42	Unidos Podemos	1,2	2014
	2015	13,4	40	Ciudadanos	6	2005
	2016	13,0	32	-		
	2019	15,9	57	-		
Finlandia	2019	10,3	24	Vox	8	2013
	2015	17,7	38	True Finns	6,6	1995
	2019	17,5	39	-	-	-
Reino Unido	2015	12,7	1	United Kingdom Independence Party	7,8	1993

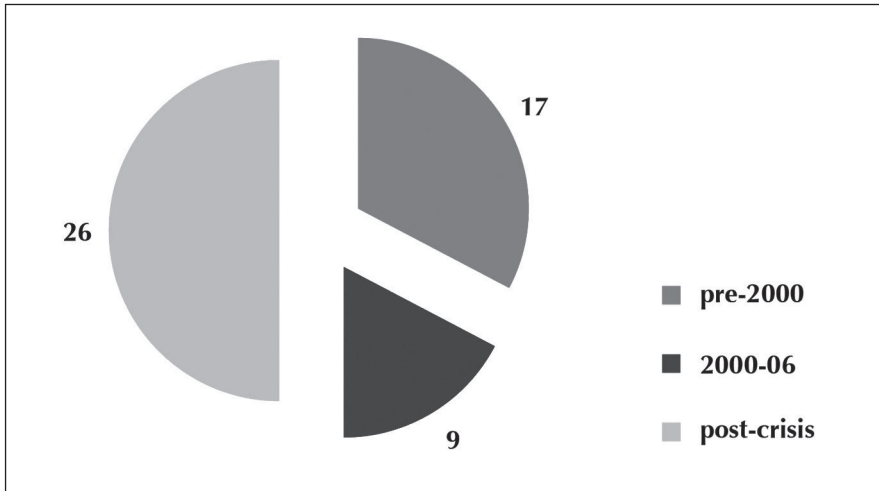
Francia	2017	28,2	308	La République En Marche!	6	2016
	2017	11,0	17	La France Insoumise	1,2	2016
	2012	13,6	2	Front National/National Rally	9,7	1972
	2017	13,2	8	-		
	2012	16,8	52	Coalition of the Radical Left (SYRIZA)	2,9	2004
Grecia	2012	26,9	71	-		
	2015	35,5	145	-		2013
	2012	7,0	21	Peoples Association – Golden Dawn	8,7	1980
	2012	6,9	18	-		
	2015	7,0	18	-		
	2012	10,6	33	Independent Greeks	8,7	2012
	2012	7,5	20	-		
	2015	3,7	10	-		
	2014	20,2	23	Jobbik – Jobbik Movement for a Better Hungary	8,7	2003
Hungría	2018	19,1	25	-		
	2014	44,9 [+KNDP]	117	Fidesz – Hungarian Civic Union	6,5	1988
	2018	49,3 [+KNDP]	117	-	6,5	
	2012	7,2	4	Citizens' Movement	6	2009
Islandia	2013	5,3	3	Pirate Party	2,5	2012
	2016	14,1	10	-		
	2017	9,2	6	-		

País	Año elecciones	Votos (%)	Esaños	Nombre del partido	Derecha-Izquierda	Año de su fundación
Italia	2013	4,1	18	(Northern) League	8	2013 (1991)
	2018	17,3	123	-		
	2013	25,6	108	Five Star Movement	5	2009
	2018	32,7	225	-		
	2013	21,6		Forza Italia (Go Italy!)	7,1	1993
Letonia	2018	14,0				
	2014	16,6	17	National Alliance	8,2	2011
	2018	11,0	13	-		
	2014	6,8	7	For Latvia from the Heart	7,4	2014
Lituania	2012	7,3	12	Order and Justice	5,3	2002
	2016	5,6	8	-		2002
	2013	6,6	3	Alternative Democratic Reform Party	8,8	1987
Luxemburgo	2018	8,3	4	-		
	2012	10,8	15	Party for Freedom	8,8	2006
	2017	13,1	20			
	2017	1,8	2	Forum for Democracy	7,4	2016
Noruega	2013	16,3	29	Progress Party	8,7	1973
	2018	15,2	27	-		
Polonia	2015	37,6	235	Law and Justice	7,7	2001
	2012	14,0	47	People's Party – Dan Diaconescu	1,2	2011

Eslovaquia	2012	8,6	12	Ordinary People and Independent Personalities	7,4	2011
	2016	11,0	19	-		2011
	2016	8,6	15	Slovak National Party	7	1989
	2012	44,4	83	Direction – Social Democracy	3,8	1999
	2016	28,3	49	-		
	2016	8,1	14	Kotleba – People’s Party Our Slovakia	8,7	2010
Eslovenia	2018	4,2	4	Slovenian National Party	4,7	1991
Suecia	2014	12,9	49	Sweden Democrats	8,7	1988
	2018	17,5	62	-		
Suiza	2015	29,4	11	Swiss People’s Party	7,3	1971
	2015	1,0	2	Ticino League	8,7	1991

Fuente: La tabla incluye solo partidos que obtuvieron al menos un escaño en el Parlamento. Resultados electorales, escaños y Derecha-Izquierda (Döring and Manow 2019). Para las elecciones de 2018 y 2019, elaboración nuestra. Salvo donde se indique lo contrario, los partidos políticos fueron seleccionados siguiendo a Van Kessel (2015). Para los casos de Estonia y Letonia, véase Braghirolli y Petsin (2019). Para el caso de *La France Insoumise*, véase Gerbaudo (2018). Para el caso de *Podemos* (Vittori 2017), para el caso de *Vox* véase Turbull-Dugarte (2019); para el caso de *Kotleba*, véase Kluknavska and Smolík (2016). Malta, Chipre y Portugal no tienen partidos populistas relevantes en sus sistemas políticos.

Figura 1. Periodos de aparición de los principales partidos neopopulistas, de protesta y nuevos en Europa (valores absolutos).

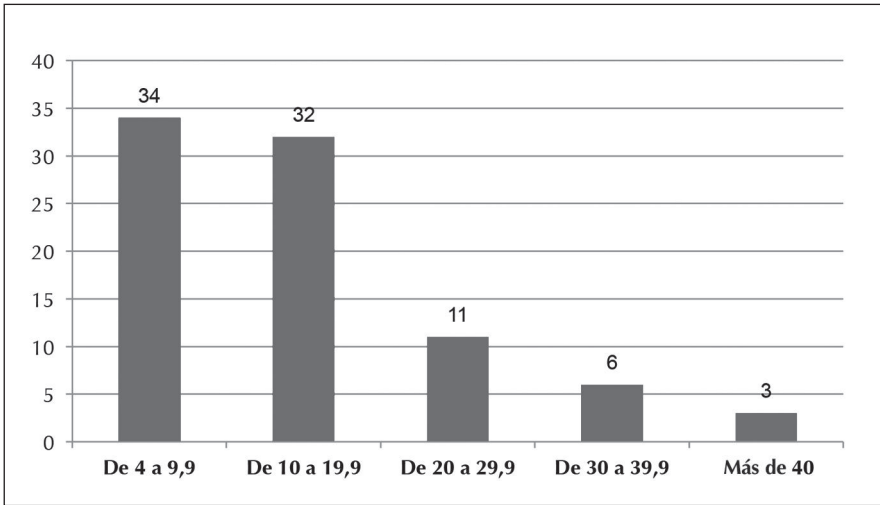


Fuente: Tabla 3.

Si ahora vamos a la Figura 2, se observará fácilmente cómo estos nuevos partidos son en muchos casos casi desde su formación, en otros casos en cambio desde las elecciones sucesivas, partidos relevantes en el sentido que le da a este término Sartori (1976), para el potencial de chantaje y para el potencial de coalición (de gobierno). Los resultados electorales son elocuentes. Es oportuno decir que en la Figura 2 no están indicados los resultados por partidos individuales sino las elecciones en las cuales estos partidos se han presentado (en el conjunto de 81 casos). En 32 casos, los partidos han conseguido entre el 10 y el 19,9 por ciento de los consensos y aún en 11 casos más allá del 20 por ciento, y con mucho mayor sorpresa en 9 casos obtienen más del 30 por ciento, de los cuales tres casos son completamente excepcionales al obtener más del 40 por ciento: *Fidesz-Hungarian Civic Union* en 2014 y en 2018 (que con *KNDP* obtuvo el 45 por ciento y por ende el 49 por ciento); *Direction-Social Democracy* en Eslovenia (con el 44,4 por ciento).

La afirmación de Rokkan (1970: 141) que sugiere que en democracias representativas, “cada movimiento político en ascenso debe pasar

Figura 2. Consenso electoral de los partidos neopopulistas, de protesta y nuevos en los procesos electorales en Europa Occidental. Valores absolutos (2012-2019).

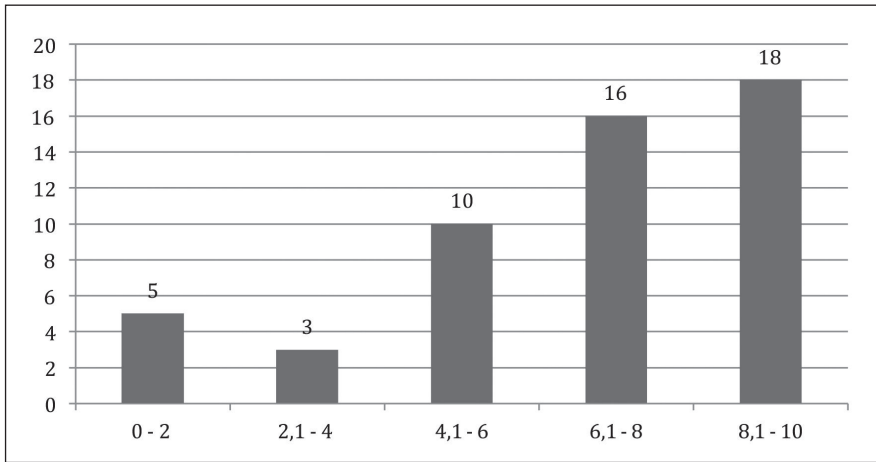


Fuente: Tabla 3.

por una serie de umbrales, moviéndose hacia adentro de éstos a lo largo del camino que conduce al corazón del sistema político y hacia lo alto en la dirección del área central del proceso institucional”, hoy parece anacrónica por completo. Las democracias europeas del siglo XXI muestran señales de desestructuración y transformación radical de los mercados electorales y la competición política.

Sobre el particular, otro dato es ofrecido por la orientación ideológica de nuestros partidos (Figura 3). Respecto a nuestra Tabla 3 no faltan los partidos de izquierda o de extrema izquierda, es verdad que estos son pocos, electoralmente débiles y con escasa posibilidad de acceso al gobierno —la excepción es *Syriza* en Grecia. Mientras como se puede observar la mayor incidencia está dada por partidos que están colocados en la derecha o en la extrema derecha: 18 partidos tienen una media de puntaje incluso más allá del 8 en la escala izquierda-derecha hasta 10 puntos, y 16 en el rango entre 6,1 y 8 puntos (pero entre estos al menos 4 partidos están en la media de un valor alrededor del 8). Además, al menos 14 de nuestros partidos han tenido una experiencia de gobierno

Figura 3. Distribución de los partidos neopopulistas, de protesta y nuevos por posición en la escala derecha-izquierda. Valores absolutos.



Fuente: Tabla 3.

o en coaliciones con partidos principales (piénsese en Austria con los gobiernos donde el *Freedom Party* está en el gobierno con el partido popular [*ÖVP*]), incluso en coaliciones excéntricas con otros partidos populistas y extremistas (piénsese en Italia con el gobierno del *M5S* y la *Liga*; o en Grecia con el gobierno *Syriza* y los nacionalistas de *Anel*; o aún en los casos de Hungría con el éxito del *Fidesz-Hungarian Civic Union* y de Polonia con *Law and Justice*). Esto abre toda una serie de cuestiones en torno al funcionamiento de la “democracia en salida”. Regresaremos sobre este aspecto más adelante, por el momento nos ocuparemos de la cuestión de los factores explicativos.

Por supuesto, para explicar este fenómeno, podemos recordar factores que son tan conocidos que se llega al grado de darlos por sentados, tales como el fin de la identificación de las ideologías que daban un motivo para la participación y el reconocimiento; la alta fragmentación social como consecuencia tanto de la globalización como de los cambios tecnológicos; la mediatización para dar forma a las opiniones y hacer de las organizaciones partidistas mucho menos relevantes con relación a la formación del consenso. Y por supuesto, a todo esto, debemos añadir

los fenómenos mencionados antes, como la crisis económica prolongada, especialmente en Europa, y los nuevos episodios de crisis económica en otras áreas del mundo, incluida Latinoamérica.

La investigación empírica disponible muestra la insuficiencia o la imposibilidad de los partidos para estructurar lo político a lo largo de las líneas de clivajes precisos, como se hacía tradicionalmente por ejemplo en Europa con el clivaje de clase, el clivaje centro-periferia, entre otros. Desde esta perspectiva, en las democracias a todo lo largo del mundo, el único clivaje estructurante es el de *pro/anti-establishment*, que es característico de los partidos de protesta. Recientemente Philippe C. Schmitter (2019: 2) ha sugerido que el populismo podría ser “el producto del fracaso del sistema de partidos políticos existente para proveer una representación creíble para aquellos grupos de ciudadanos que han sido *abandonados* en lo que son, por lo demás, democracias *realmente existentes* [...]”.

Cambios en algunas áreas y el debilitamiento adicional en otras, con relación a los roles de división y unificación de los partidos a lo largo de diversas líneas de conflicto, socavan la posición de los partidos aún más y debilitan todo el canal, de modo que sólo los líderes y la personalización de la política tienen a destacar. Desde esta perspectiva, si aceptamos que los partidos ya no son una estructura organizada de representación, sino únicamente “un equipo de hombres buscando controlar el aparato de gobierno a través de ganar el puesto en una elección debidamente constituida” (Downs, 1957: 25), también podemos darnos cuenta de que hay otro aspecto irónico. En muchas democracias, los partidos son en realidad sólo una élite partidista o líderes de partido, que son fuertemente resilientes en su rol de *intermediarios* entre las instituciones públicas y la sociedad civil, enfatizando el papel clave e inevitable de los partidos dentro de las democracias electorales.

Todos estos cambios más o menos profundos en las dimensiones básicas mencionadas tienen un impacto fuerte, especialmente sobre la participación. Por ejemplo, el nivel de participación y el activismo partidista están declinando o despliegan características cambiantes en varios países, mientras que al mismo tiempo la declinación de la participación electoral o la participación política baja se han convertido en el patrón dominante. Sin embargo, podemos ver también un impacto

relevante sobre la competición, que inevitablemente se vuelve cada vez más radicalizada.

En particular, la manera más común y significativa de subvertir diferentes dimensiones de la calidad de la democracia al mismo tiempo es precisamente el populismo. Aquí destacamos los aspectos que son más relevantes desde la perspectiva de los canales de representación:

1. Las brechas de los clivajes se vuelven confusas, borrosas, y emerge una relación emocional, directa y fuerte entre la masa de la población y el líder carismático populista que pretende encarnar al pueblo, cuyas ideas y pensamientos supuestamente se corresponden con el pueblo sin mediación alguna de la democracia representativa, que de hecho se ha desvanecido.
2. La existencia de único clivaje funcional y agregado, es decir, el clivaje ya mencionado que se establece entre las posiciones pro y anti-*establishment*: el populismo se opone fuertemente al *establishment* y a la supuesta traición de las élites.
3. El *anti-establishment* divide separando “las virtudes del pueblo” de “la élite corrupta”.
4. Los líderes populistas descartan el “pseudo-democrático” manejo clásico de la agenda política al afirmar que ellos sí son capaces de mantener sus promesas de la noche a la mañana.

Por lo tanto, podríamos añadir que el populismo implica el debilitamiento de la representación a lo largo de los dos primeros canales tradicionales: el electoral y el funcional. Podemos resumir una serie de aspectos cruciales sobre la base de las cuatro características definitorias, como se detalla en la Tabla 4. Hay dos posibles modelos polares, el *abierto e inclusivo* y el *cerrado y excluyente* (véase Muddle y Kaltwasser, 2013, Morlino y Vittori, 2019), que reconfiguran la distinción entre nuevos partidos populistas de izquierda y derecha, con mucho menos énfasis en el espacio político tradicional. Otra forma de proponer los dos tipos es el de hablar de un “populismo reivindicativo”, participativo y dirigido al reconocimiento de derechos, y de un “populismo identitario”, nacionalista y proteccionista. El primero sensible a la inseguridad económica, el segundo a la amenaza cultural. De hecho,

a pesar de los cambios fundamentales en la política democrática al menos desde la caída del Muro de Berlín (1989), el clivaje izquierda-derecha no es una categoría vacía y aún parece capaz de dar forma —simbólica y organizacionalmente— a la competencia política dentro de las democracias europeas. Esto es aún más el caso durante una crisis económica (Morlino y Raniolo, 2017). Además, otros clivajes emergen y se entrelazan con el mencionado, de modo que el “espacio de la identificación” de los partidos políticos, para citar a Sartori (1976: 328 y ss.), es más articulado y complejo y el “espacio de la competición” deviene más incierto, incluso ambiguo. Con más precisión, algunos conflictos se desencadenan por la reactivación de clivajes anteriores, como el de centro-periferia y el de religión-secularismo; otros son más recientes, como el de materialismo-post-materialismo, incluso más relevante hoy en día, el de pro-Estados Unidos-anti-Estados Unidos. Entre los clivajes adicionales más recientes, el que divide a los ganadores y a los perdedores de la globalización (véase Kriesi *et al.*: 2012), y el clivaje relativo a la división entre inclusión-apertura versus exclusión-clausura,⁷ son los más importantes para nuestro análisis. El rasgo destacado de este clivaje ha ido en aumento durante la crisis económica, ya que estructura a los nuevos partidos de protesta al tiempo que influye la agenda tanto pública como de las decisiones de los partidos y líderes en funciones (Tabla 4).

Como se ha señalado antes, en el contexto de las transformaciones contemporáneas de nuestras democracias, incluidas las más desarrolladas, la cuestión de la rendición de cuentas se vuelve más relevante. Con particular atención a las relaciones entre los electores y quienes son electos, debemos considerar:

- Campañas electorales basadas en la perspectiva de voto con miras a evitar la evaluación de los logros pasados de las autoridades anteriores, quienes en este sentido son capaces de evitar el castigo por su pobre desempeño y por su responsividad limitada.

⁷ Damos por hecho que el clivaje inclusión-exclusión afecta tanto a la política doméstica como a la internacional. Ejemplos en este sentido incluyen la apertura de las fronteras europeas a la inmigración o las reacciones para luchar contra el terrorismo.

Tabla 4. Tipos de neopopulismo y sus características y casos empíricos.

Componentes de la definición	Populismo abierto o inclusivo (nuevos partidos populista de izquierda)	Populismo cerrado o excluyente (nuevos partidos populistas de derecha)
Situacional	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de representación de las instituciones • Crisis económica y sus consecuencias • Desnacionalización económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de representación de las instituciones • Crisis económica y sus consecuencias • Desnacionalización política/cultural
Cultural/ Cognitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Pueblo-clase • Comunidad de ciudadanía • Anti-política 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueblo-nación • Comunidad de fe • Anti-élite
Organización/ movilización	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia participativa • Red • Cosmopolita/protección social 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo democrático • Jerárquica • Proteccionismo/ nacionalismo
Estrategia política/ políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa del Estado de bienestar • Reacción a las reformas económicas neoliberales • Euroescepticismo suave • Pro-inmigración • Disponibilidad para formar alianzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa del Estado-nación • Reacción a las reformas económicas neoliberales • Euroescepticismo duro • Anti-inmigración • No disponibilidad para formar alianzas

• La manipulación de las noticias, hoy conocida bajo la difusión de las *noticias falsas*, con la intención de dar forma a la opinión pública y, de nueva cuenta, evitar una evaluación negativa.

Si la competición es tomada en cuenta, entonces:

• Prometer en exceso durante la campaña electoral puede cambiar el sentido del voto y, en consecuencia, falsificar la decisión del elector por una lista de partido, más que por otro partido o líder.

Incluso el equilibrio entre las instituciones es reconfigurado por las tendencias populistas. Como se mencionó en el párrafo 2, esto es quizá el aspecto más conspicuo que llevó a hablar de “democracias iliberales” y, de hecho, a considerar esta etiqueta como yuxtapuesta a la de “democracias populistas” (Mounk, 2018). En particular, es necesario observar el debilitamiento del pilar constitucional (o de control) en favor del de participación (o consenso). En otras palabras, en su funcionamiento, las democracias populistas tienden a poner énfasis en la lógica hiper-mayoritaria, lo que trae como consecuencia la reducción y el debilitamiento del papel de las instituciones de garantía, en primer lugar, la Corte Constitucional, los bancos centrales, incluso las instituciones gubernamentales de la Unión Europea. Sin embargo, este cambio en los equilibrios constitucionales no implica una parlamentarización de la forma de gobierno, como puede parecer obvio. Hay más bien una polarización interna entre la mayoría y la oposición dentro de los parlamentos. Por último, la oposición está seriamente limitada como una expresión de las viejas élites, mientras que la mayoría se identifica completamente con el gobierno y su líder. En pocas palabras, la democracia populista recuerda cada vez más a la “democracia delegativa” (delegada al líder populista) conceptualizada por O’Donnell (1994) con relación al área de América Latina.⁸

Bibliografía

- Braghiroli, S., y V. Petsinis (2019). Between Party-Systems and Identity-Politics: the Populist and Radical Right in Estonia and Latvia. *European Politics and Society*, 20 (4), 431-449. Disponible en <https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1569340>.
- Calise, M. (2015). *La democrazia del Leader*. Roma-Bari: Laterza.
- Campus, D. (2000). *L’antipolitica al governo*. Bologna: Il Mulino.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. Londres: Junction.

⁸ Aquí podemos encontrar algunas características de la conocida “democracia totalitaria” desarrollada por Talmon (1952; véase también Eisenstadt, 1999).

- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (coord.), (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. Londres: Yale University Press.
- Döring, H., y P. Manow (2019). *Parliaments and Governments Database (ParlGov): Information on Parties, Elections and Cabinets in Modern Democracies*. Bremen: University of Bremen. Recuperado de <http://www.parlgov.org/>.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Dunn, J. (2006). *Il mito degli uguali: la lunga storia della democrazia*. Milán: Università Bocconi Editori.
- Edelman, M. (1976). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Eisenstadt, S. N. (1999). *Paradoxes of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gerbaudo, P. (2019). *The Digital Party*. Londres: Pluto Press.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Nueva York: Cornell University Press.
- Guarnieri, C., y P. Pederzoli (1997). *La democrazia giudiziaria*. Bolonia: Il Mulino.
- Hermet, G. (2001). *Les Populismes dans le monde: Une histoire sociologique XIXe-XXe siècle*. París: Fayard.
- Hirschman, A. O. (1982). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Ignazi, P. (2017). *Party and Democracy*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Ionescu, G., y E. Gellner (eds.), (1969). *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. Nueva York: Macmillan.
- Katz, R. S., y P. Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1 (1), 5-28.
- Kluknavská, A., y J. Smolík (2016). We Hate Them All? Issue Adaptation of Extreme Right Parties in Slovakia 1993–2016. *Communist and Post-Communist Studies*, 49 (4), 335-344.
- Kriesi, H. (2014). The Political Consequences of Economic Crisis in Europe: Electoral Punishment and Popular Protest. En N. Bermeo y L. Bartels

- (eds.). *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession* (pp. 297-333). Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, H., et al. (2012). *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. J. (2006). *Democrazia e autoritarismo*. Bolonia: Il Mulino.
- Mair, P. (2009). *Representative versus Responsible Government*. MPIfG Working Paper 09/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. (1997), *Surviving Accountability*. Jean Monnet Chair Papers. Florencia: European University Institute.
- Maravall, J. M. (2002). The Rule of Law as a Political Weapon. En J. M. Maravall y A. Przeworski (eds). *Democracy and the Rule of Law* (pp. 261-301). Cambridge: Cambridge University Press.
- McCoy, J., y M. Somer (2019). Toward a Theory of Pernicious Polarization and How it Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *ANNALS. American Academy of Political and Social Science*, DOI: 10.1177/0002716218818782.
- Mény, Y., e Y. Surel (2002). *Democracies and the Populist Challenge*. Londres: Palgrave.
- Morlino, L. (2011). *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press.
- Morlino, L., y F. Raniolo (2017). *The Impact of the Economic Crisis on South European Democracies*. Londres: Palgrave.
- Morlino, L., y F. Raniolo (2018). *Come la crisi economica cambia la democrazia*. Bolonia: il Mulino.
- Morlino, L., y D. Vittori (2019). Are There Dangerous Populisms for European Democracies? En D. Albertazzi y D. Vampa (eds.). *Actions and Reactions – Populism and New Patterns of Political Competition in Western Europe*. Londres: Routledge.
- Mounk, Y. (2018). *Popolo Vs. democrazia*. Milán: Feltrinelli.
- Mudde, C., y C. Rovira Kaltwasser (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48 (2), 147–174, DOI: 10.1017/gov.2012.11.
- Mudde, C., y C. Rovira Kaltwasser (2017). *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, J.-W. (2017). *Cos'è il populismo?* Milán: Università Bocconi Editori.

- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5 (1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1999). *Counterpoint: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: Indiana University of Notre Dame Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Riesman, D., N. Glazer y R. Denney (1961). *The Lonely Crowd. A Study of the Changing American Character*. New Haven: Yale University Press.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salvadori, M. (2016). *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*. Roma: Donzelli.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Sartori, G. (1992). Democrazia. *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Turín: Treccani. Disponible en http://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/.
- Schmitter, P. C. (2019). *The Vices and Virtues of 'Populism'*. Florencia: European University Institute.
- Talmon, J. L. (1952). *The Origins of Totalitarian Democracy*. Londres: Secker & Warburg.
- Tarchi, M. (2015). *L'Italia populista*. Bologna: Il Mulino.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). Explaining the End of Spanish Exceptionalism and Electoral Support for Vox. *Research and Politics*, abril-junio, 1-8.
- Urbinati, N. (2014). *La democrazia sfigurata*. Milán: Feltrinelli.
- Van Kessel, S. (2015). *Populist Parties in Europe. Agents of Discontent?* Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vittori, D. (2017). Podemos and Five Stars Movement: Divergent Trajectories in a Similar Crisis? *Constellations*, 24 (3), 324-338.
- Zakaria, F. (2003). *The Future of Freedom*. Nueva York: Norton.

Recibido: 29 de mayo de 2019

Aceptado: 9 de julio de 2019