

F125-23

11 COPIAS

~~10 copias~~

T.P. 5


Guillermo O'Donnell

# Contrapuntos

Ensayos escogidos sobre  
autoritarismo y democratización

*¿Democracia delegativa?*

cap 10

 Paidós

Buenos Aires-Barcelona-México

## Capítulo 10

### ¿Democracia delegativa?

En este texto describo un "nuevo animal", un tipo de las democracias existentes que hasta el momento no ha sido teorizado. Como a menudo sucede, no son pocas las semejanzas de esta especie con otras ya identificadas. No obstante, creo que las diferencias son suficientemente significativas como para justificar el intento que aquí realizo. El trazado de límites más nítidos entre estos y otros tipos de democracia depende de investigaciones empíricas y de un trabajo analítico más refinados que los que en estos momentos puedo emprender.\* Pero si realmente se trata de un nuevo animal (y no un miembro de un género ya identificado, o una forma tan elusiva que no merece ser conceptualizada), puede valer la pena explorar sus principales rasgos.

Algunos autores que han trabajado sobre la transición y consolidación democráticas han insistido en que, como sería errado suponer que todos estos procesos desembocan en el mismo resultado, necesitamos una tipología de las democracias. Se han hecho valiosos esfuerzos en este sentido, centrados en las consecuencias, en términos de tipos de democracia y orientaciones de políticas públicas, de distintas vías de democratización.<sup>1</sup> Mis actuales investigaciones sugieren, sin embargo, que los factores más decisivos y per-

\* Uno de los resultados del trabajo que O'Donnell luego extendió en este sentido es "Otra institucionalización", incluido en el próximo capítulo del presente libro [N. del E.].

1. Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter, "Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, 128, mayo de 1991, págs. 269-284.

manentes en la generación de diversos tipos de democracia no están relacionados con las características de los regímenes autoritarios precedentes ni con el proceso de transición. Por el contrario, creo que debemos concentrar la atención en diversos factores históricos de largo plazo y en la severidad de los problemas socioeconómicos heredados por los nuevos gobiernos democráticos.

Los principales puntos de mi argumento son: 1) las actuales teorías y tipologías de la democracia tienen como referente empírico a la democracia *representativa*, de acuerdo con las características que ésta adopta, con todas sus variaciones y subtipos, en los países capitalistas altamente desarrollados; 2) algunas de las nuevas democracias (la Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y varios países poscomunistas) son democracias, en el sentido de que cumplen los criterios que propone Robert Dahl para definir la poliarquía;<sup>2</sup> 3) pero estas democracias no son —ni parecen encaminadas a ser— democracias representativas; ellas presentan características que me inducen a llamarlas democracias *delegativas* (DD); 4) aunque no son democracias consolidadas (es decir, institucionalizadas), las DD pueden ser *duraderas* —en la mayoría de los casos no se vislumbran ni una amenaza inminente de regresión al autoritarismo ni avances hacia la democracia representativa— 5) es posible detectar una importante interacción: la profunda crisis social y económica que heredó la mayor parte de estos países de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio de la autoridad política que son más consonantes con la democracia delegativa que con la representativa.

Las siguientes consideraciones fundamentan el argumento que acabo de presentar:<sup>3</sup>

2. Véase Robert A. Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971 y, del mismo autor, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989. [Ed. cast.: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.] Identificó nuevas dimensiones con respecto a las características de la democracia en "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American Perspective View with Glances at Some Post-Communist Countries)", *World Development*, 21, 1993, págs. 1355-1369. (La versión en español de este texto compone el capítulo anterior del presente libro. Asimismo, el autor profundizó su trabajo sobre las dimensiones de la poliarquía en "Otra institucionalización", ob. cit. en la nota 1 [N. del E.]).

\* Para una discusión de la pertinencia de equiparar "consolidación" a "institucionalización", véase "Otra institucionalización", ob. cit. en la nota 1 [N. del E.].

3. Para un análisis más detallado, véase mi ensayo "Transitions, Continuities and Paradoxes" en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, págs. 17-56. (La versión en español de este texto se incluye en el capítulo 8 del presente libro [N. del E.]).

A) La instalación de un gobierno democráticamente electo abre el camino de una "segunda transición", a menudo más larga y compleja que la primera transición desde el régimen autoritario.

B) En esta segunda transición se parte de un *gobierno* democráticamente electo y se llega a un *régimen* democrático-institucionalizado o, equivalentemente según la mayor parte de la literatura actual, consolidado.\*

C) Nada garantiza, sin embargo, que se lleve a cabo esta segunda transición. Las nuevas democracias pueden regresar al gobierno autoritario o pueden permanecer en una situación frágil e incierta. Esta situación puede prolongarse sin que se abran vías que conduzcan a tipos altamente institucionalizados de democracia.

D) El elemento crucial que determina el éxito de la segunda transición es la construcción y el fortalecimiento de diversas instituciones que se convierten en nudos de decisión importantes dentro del proceso de circulación del poder político.

E) Para alcanzar ese resultado, las medidas del gobierno y las estrategias políticas de varios agentes deben reconocer un interés superior y compartido en la construcción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Los casos en este sentido exitosos han contado con una importante coalición de líderes políticos ampliamente apoyados por la población, que dedicaron especial cuidado a la creación y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. A su vez, estas instituciones han contribuido positivamente a encarar los problemas sociales y económicos heredados del régimen autoritario. Son los casos de España, Portugal (aunque no de forma inmediata), el Uruguay y Chile.

F) En contraste, los casos de democracia delegativa no han mostrado progresos institucionales ni han sido muy efectivos en el tratamiento de sus respectivas crisis sociales y económicas.

Antes de profundizar en estos temas, debo explicar con mayores precisiones lo que entiendo por instituciones e institucionalización; ello hará más nítidas las pautas que no se desarrollan en una democracia delegativa.

### Sobre instituciones

Las instituciones son pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente

\* Conviene volver a remitir al lector a "Otra institucionalización", próximo capítulo del presente libro, para una discusión crítica de la noción de consolidación democrática [N. del E.].

aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas —formales e informales— que rigen esas pautas. A veces, pero no necesariamente, las instituciones llegan a ser organizaciones formales: se materializan en edificios, sellos, rituales y cargos que autorizan a quienes los ocupan a hablar “en nombre de” las organizaciones.

En este trabajo me interesa un subconjunto: las instituciones *democráticas*. Su definición es elusiva, de modo que delimitaré el concepto por medio de aproximaciones sucesivas. Por empezar, las instituciones democráticas son instituciones políticas. Tienen una relación reconocible y directa con los principales temas de la política: la elaboración de las decisiones gubernamentales obligatorias dentro de un territorio dado, los canales de acceso a los roles decisivos y la formación de los intereses e identidades que demandan ese acceso. Las fronteras que separan lo que es de lo que no es una institución política son difusas y varían a lo largo del tiempo y según los países.

Necesitamos una segunda aproximación. Algunas instituciones políticas son organizaciones formales que integran la red constitucional de una poliarquía: éstas incluyen el Congreso, los tribunales y los partidos políticos. Otras, como las elecciones regulares, se materializan de forma intermitente pero no son menos indispensables. El principal interrogante referido a estas instituciones es cómo funcionan: ¿son instancias decisivas realmente importantes dentro del proceso de circulación del poder, de influencia y de adopción de políticas públicas? Si no lo son, ¿cuáles son las consecuencias para el proceso político global?

Otros factores indispensables para el funcionamiento de la democracia en las sociedades contemporáneas —factores que conciernen a la formación y representación de las identidades y los intereses colectivos— pueden o no estar institucionalizados o pueden ser operativos sólo para una parte de los sectores potencialmente relevantes. En las democracias representativas, esas pautas se hallan explícitamente institucionalizadas y, desde el punto de vista organizacional, se materializan en arreglos pluralistas o neocorporativistas.

Algunas de las características de un sistema institucional operativo son:

1) *Las instituciones incorporan y excluyen*. Ellas determinan qué agentes, sobre la base de qué recursos, demandas y procedimientos, se aceptan como voces válidas en sus procesos de elaboración e implementación de decisiones. Estos criterios son necesariamente selectivos: se amoldan (y favorecen) a algunos agentes, inducen a otros a readaptarse o por varias razones pueden ser imposibles de cumplir o simplemente inaceptables aun para otros actores. El alcance de una institución es el grado en que incorpora y excluye al conjunto de agentes potencialmente relevantes.

2) *Las instituciones establecen las probabilidades de distribución de sus resul-*

tados. Como Adam Przeworski ha señalado, las instituciones “procesan” sólo ciertos actores y recursos, y lo hacen conforme a las reglas que ellas mismas establecen.<sup>4</sup> Ello influye fuertemente sobre el espectro de resultados posibles y las probabilidades de ocurrencia de cada uno de ellos. Las instituciones democráticas, por ejemplo, excluyen el uso o la amenaza de la fuerza y los resultados que éstos generarían. Por otro lado, el subconjunto de las instituciones democráticas basadas en la universalidad del voto, como Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck han afirmado, no es muy útil para procesar la intensidad de las preferencias.<sup>5</sup> Las instituciones de representación de intereses son más adecuadas para procesar la intensidad de las preferencias, aunque lo hacen a expensas de la universalidad del voto y la ciudadanía y, muchas veces, de la democraticidad de sus procesos decisivos.

3) *Las instituciones tienden a agregar y a estabilizar la agregación de los niveles de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas*. Las reglas establecidas por las instituciones influyen en las decisiones estratégicas que los agentes adoptan en relación con el grado de agregación que les resulta más eficaz en función de las probabilidades de un resultado favorable. Las instituciones o, más bien, las personas que ocupan los roles decisivos dentro de ellas, tienen limitada capacidad para procesar la información y concentrar su atención. En consecuencia, esas personas prefieren interactuar con relativamente pocos agentes y tratar pocos temas por vez.<sup>6</sup> Esta tendencia hacia la agregación es otra razón a favor del aspecto excluyente de toda institución.

4) *Las instituciones inducen pautas de representación*. Por las mismas razones, las instituciones favorecen la transformación de muchas voces potenciales en unas pocas a las que aceptan como representativas. La representación implica, por un lado, el reconocimiento del derecho de algunos —los representantes— de hablar en nombre de los que dicen representar y, por otro lado, la capacidad de los representantes de lograr que los representados concuerden habitualmente con lo que aquéllos deciden. En tanto esta capacidad es demostrada y los actores respetan las reglas del juego, quienes deciden por las instituciones y esos mismos actores suelen adquirir un im-

4. Adam Przeworski, “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en Jon Elster y Rune Slagstad (comps.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, págs. 59-80.

5. Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck, “Community, Markets, State —and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order”, en Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (comps.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Londres, Sage Publications, 1985, págs. 1-29.

6. Véase James March y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.

portante interés en la prolongación de su coexistencia como tales agentes en interacción.

5) *Las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas.* Los representantes y líderes institucionales llegan a esperar una gama relativamente estrecha de comportamientos por parte del conjunto de actores con quienes tienen la expectativa de volver a encontrarse en la próxima ronda de interacción. A algunos agentes puede no gustarles el estrechamiento de la gama de comportamientos admisibles, pero prevén que desviarse de esas expectativas puede ser contraproducente para sus propios intereses. Entonces se puede decir que una institución (probablemente ya convertida en una organización formal) es "fuerte". La institución está en equilibrio; a nadie le interesa cambiarla, a menos que el cambio se produzca de forma incremental y básicamente consensuada.

6) *Las instituciones alargan los horizontes de tiempo de los actores.* La estabilización de los agentes y las expectativas incluyen una dimensión temporal: se espera que las interacciones institucionalizadas se mantengan en el futuro con el mismo grupo de agentes (o con un grupo en lento y previsible cambio). Esto, junto con un alto nivel de agregación de la representación y de control de los electorados, es la base de la "cooperación competitiva" que caracteriza a las democracias institucionalizadas: los dilemas de prisionero<sup>7</sup> se pueden resolver, se facilita la negociación (incluido el *logrolling*), resultan factibles distintos tipos de *trade-off* a lo largo del tiempo y el tratamiento secuencial de los temas hace posible manejar una agenda de decisiones de otro modo excesivamente cargada. El establecimiento de este tipo de prácticas refuerza la disposición de todos los agentes relevantes a reconocerse unos a otros como interlocutores válidos y acentúa el valor que asignan a la institución que organiza sus interrelaciones. Este círculo virtuoso se completa cuando la mayor parte de las instituciones democráticas logra no sólo un alcance y un vigor razonables sino también una gran densidad de interrelaciones múltiples y estabilizadas. Esto hace de esas instituciones nudos decisivos importantes en el proceso político global; es entonces que emerge una democracia consolidada, propiamente institucionalizada.

Para recapitular lo que acabo de decir: en el funcionamiento de las sociedades complejas contemporáneas, las instituciones democráticas proveen un nivel crucial de mediación entre, por un lado, los factores estructurales y,

7. "Dilema de prisionero" es una situación en la que, aun cuando a todos los agentes involucrados les convendría cooperar entre sí, cada uno encuentra que lo racional, independientemente de lo que decidan los demás, es no cooperar. En este sentido, las instituciones pueden ser vistas como invenciones sociales que sirven para hacer de la cooperación la preferencia racional.

por el otro, no sólo los individuos sino también los diversos agrupamientos por medio de los cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Este nivel intermedio —es decir, institucional— tiene un importante impacto sobre las pautas de organización de la sociedad, facilitando la representación de algunos participantes en el proceso político y excluyendo a otros. La institucionalización indudablemente implica pesados costos; no sólo la exclusión sino también la recurrente, y dolorosamente real, pesadilla de la burocratización y el tedio. La alternativa, sin embargo, sumerge a la vida social y política en el infierno de un colosal dilema de prisionero.

Ésta es, por supuesto, una descripción típico-ideal, pero me parece útil para esbozar, por medio del contraste, las peculiaridades de una situación en la que diversas instituciones democráticas son muy débiles. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el poco alcance, la debilidad y la baja densidad de las instituciones políticas existentes. El lugar de esas instituciones queda ocupado por otras prácticas no formalizadas pero firmemente afirmadas —el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción—.

#### *Hacia una caracterización de la democracia delegativa*

Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de la campaña: ¿acaso no fue el presidente autorizado a gobernar como él creía mejor? Puesto que se supone que esta figura paternal ha de tomar a su cuidado el conjunto de la nación, su base política debe ser un movimiento, la superación vibrante del faccionalismo y los conflictos asociados con los partidos. Típicamente en las DD, los candidatos presidenciales victoriosos se ven a sí mismos como figuras por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otra forma tratándose de alguien que se dice, y se cree, la síntesis del conjunto de la nación? Desde esta perspectiva, otras instituciones —los tribunales y las legislaturas, entre otras— son sólo estorbos que des-

\* En trabajos posteriores O'Donnell profundiza en la relación de la democracia con este tipo de prácticas; en particular, propone que dimensiones como el universalismo/particularismo y la formalidad/informalidad de las instituciones políticas son criterios útiles para distinguir las poliarquías; de nuevo, conviene remitir al lector a "Otra institucionalización", ob. cit. en la nota 1 [N. del E.].

graciadamente acompañan a las ventajas domésticas e internacionales resultantes de ser un presidente democráticamente elegido. La *accountability* ante esas instituciones es vista como un mero impedimento de la plena autoridad que se ha delegado al presidente.

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. En realidad es más democrática, pero menos liberal, que la democracia representativa. La DD es fuertemente mayoritaria. Consiste en producir, por medio de elecciones limpias, una mayoría que autoriza a alguien a convertirse, por cierto número de años, en la exclusiva corporización e intérprete de los más altos intereses de la nación. Con frecuencia, las democracias delegativas recurren a mecanismos como el *ballottage* si en la primera rueda de elecciones no llegó a conformarse una mayoría;<sup>8</sup> es necesario construir esta mayoría para respaldar el mito de la delegación legítima. Asimismo, la DD es fuertemente individualista, pero en un sentido más hobbesiano que lockeano: se supone que los votantes eligen, independientemente de sus identidades y afiliaciones, el individuo más adecuado para asumir la principal, si no exclusiva, responsabilidad por el destino del país. Las elecciones en las DD son un acontecimiento sumamente emotivo, en el cual las apuestas son muy altas: los candidatos compiten por la oportunidad de gobernar virtualmente exentos de todo tipo de restricción salvo las impuestas por relaciones de poder desnudas, no institucionalizadas. Luego de la elección se espera que los votantes/delegadores vuelvan a ser una audiencia pasiva pero complaciente de lo que hace el presidente.

El extremo individualismo que constituye al Poder Ejecutivo se combina con el organicismo del Leviatán. La nación y su expresión política "auténtica", el líder y su "Movimiento", se postulan como organismos vivientes.<sup>9</sup> El líder tiene que guiar a la nación uniendo sus fragmentos dispersos dentro de un todo armonioso. Puesto que el cuerpo político está atomizado y que las voces existentes sólo reproducen esta fragmentación, la delegación incluye el derecho (y el deber) del presidente de administrar los amargos re-

8. Arturo Valenzuela, "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, 4, octubre de 1993, pág. 17. En este trabajo Valenzuela señala que "todos los países (excepto Paraguay) que adoptaron una nueva constitución durante los ochenta y a principios de los noventa (Guatemala, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil) establecieron el sistema francés del *ballottage*, o segunda vuelta, para la carrera por la presidencia". De estos países, Guatemala y El Salvador no entran dentro de la categoría "polarización"; la constitución de Chile fue un producto del régimen de Pinochet y Ecuador; Perú y Brasil son algunos de los casos más puros de democracia delegativa.

9. Giorgio Alberti ha insistido en la importancia del *movimientismo* como un rasgo dominante de la política de muchos países latinoamericanos. Véase su "Democracy by Default, Economic Crisis and Social Anomie in Latin America", texto presentado al 15º Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, 1993.

medios que recompondrán la salud de la nación. Desde este punto de vista parece obvio que sólo la cabeza sabe realmente lo que se debe hacer: el presidente y sus colaboradores cercanos son el alfa y el omega de la política. Pero algunos de los problemas de la nación sólo pueden resolverse usando criterios altamente técnicos. Los "técnicos", especialmente en materia económica, deben ser políticamente protegidos por el presidente contra las múltiples resistencias de la sociedad. Mientras tanto, es "obvio" que esas resistencias —provenían del Congreso, los partidos políticos, los grupos de interés o simplemente de la calle— se deben ignorar. El discurso organicista rima poco con los áridos argumentos de los tecnócratas y se consume entonces el mito de la delegación: el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas y los intereses organizados y carga solo con la responsabilidad por los éxitos y fracasos de "sus" medidas.

Esta curiosa mezcla de concepciones organicistas y tecnocráticas también estuvo presente en los recientes BA. Si bien el lenguaje (aunque no las metáforas organicistas) era diferente, estas concepciones también dominaron los sistemas comunistas. Pero hay importantes diferencias entre ambos sistemas y las DD. En las DD, los partidos, el Congreso y la prensa son normalmente libres para expresar sus críticas. En ocasiones los tribunales, recurriendo a argumentos que el Ejecutivo habitualmente deniega por "legalistas y formalistas", bloquean las medidas institucionales. Las asociaciones de trabajadores y capitalistas suelen quejarse en voz alta. A veces, el partido (o la coalición) que eligió al presidente se desespera por la pérdida de popularidad del gobierno y niega apoyo parlamentario a las medidas que el presidente quiere imponerle. Esto aumenta el aislamiento político del presidente, sus dificultades para formar una coalición legislativa estable y su tendencia a soslayar, ignorar o corromper al Congreso y las demás instituciones.

Es necesario ahora analizar lo que diferencia la democracia representativa de su prima delegativa. La representación incluye necesariamente un elemento de delegación: por medio de cierto procedimiento, una colectividad autoriza a ciertos individuos a hablar por ella y, con ciertas salvedades, se compromete a aceptar lo que decida el representante. En consecuencia, la representación y la delegación no son oposiciones polares; no siempre es fácil realizar un corte claro entre el tipo de democracia que se organiza alrededor de la "delegación representativa" y el tipo en que el elemento delegativo eclipsa al representativo.

La representación implica *accountability*: de alguna manera el represen-

\* O'Donnell analiza las concepciones organicistas y tecnocráticas que signaron al BA en "Fuerzas armadas y autoritarismo", trabajo incluido en el capítulo 3 del presente libro [N. del E.].

tante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre. En las democracias institucionalizadas, la *accountability* no es sólo vertical (es decir, la implicada en el hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas ante las urnas) sino también horizontal. Ella opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (es decir, instituciones) que pueden examinar y cuestionar y, de ser necesario, sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos. La representación y la *accountability* conforman la dimensión republicana de la democracia: la existencia y vigencia de una clara distinción entre los intereses públicos y privados de los funcionarios. La *accountability* vertical, junto con la libertad de formar partidos y tratar de influir sobre la opinión pública, forma parte tanto de la democracia representativa como de la delegativa. Pero la *accountability* horizontal característica de la democracia representativa no existe o es extremadamente débil en las democracias delegativas. Más aún, puesto que los presidentes delegativos ven a las instituciones que efectivizan la *accountability* horizontal como impedimentos contra su "misión", hacen persistentes esfuerzos por trabar su funcionamiento.

Adviértase que lo que importa no son sólo los valores y las creencias de los funcionarios (electos o no), sino también el hecho de que estén insertos en una red de relaciones de poder institucionalizadas. Como es posible activar esas relaciones para imponerles sanciones, los actores políticos racionales calculan los costos probables de seguir un curso de acción inapropiado para el cargo público que ocupan. Por supuesto, el funcionamiento de esta red deja bastante que desear aun en las democracias representativas. Con todo, parece claro que los códigos de conducta republicanos son más efectivos para moldear el comportamiento de los actores relevantes en aquellas democracias que en las delegativas.

Como las medidas gubernamentales deben atravesar una serie de poderes relativamente autónomos, el proceso decisorio en las democracias representativas tiende a ser lento e incremental. Pero, por la misma razón, esas medidas generalmente quedan vacunadas contra grandes errores y cuentan con una probabilidad relativamente alta de ser implementadas; por añadidura, la responsabilidad por los errores tiende a ser ampliamente compartida. Por su lado, como señalé, la DD presupone una institucionalización débil y, en el mejor de los casos, es indiferente en cuanto a su fortalecimiento. La DD confiere al presidente la aparente ventaja de estar prácticamente exento de la *accountability* horizontal. La DD tiene también la aparente ventaja de facilitar un proceso decisorio rápido, aunque al costo de aumentar las probabilidades de que se cometan errores groseros, multiplicar las incertidumbres que rodean la implementación de las decisiones y concentrar en el presidente la responsabilidad por los resultados. No es sorprendente que

la popularidad de los presidentes de las DD tienda a sufrir reveses tan serios como súbitos: un día se los aclama como salvadores providenciales y el siguiente se los execra como dioses caídos.

Se deban a la cultura, a la tradición o al aprendizaje históricamente estructurado, las tendencias plebiscitarias de la democracia delegativa son reconocibles en la mayoría de los países de América Latina (y en muchos de Europa oriental, Asia y África) desde mucho antes de las actuales crisis sociales y económicas. A este tipo de mando se lo ha analizado como un capítulo dentro del estudio del autoritarismo, bajo las denominaciones de cesarismo, caudillismo, populismo y otras por el estilo. Pero también se lo debería estudiar como un tipo peculiar de democracia que, aunque algunas de sus características se superponen con las de esas formas autoritarias, no deja por ello de ser una poliarquía. Por otro lado, a pesar de que pertenece al *genus* democrático, la DD difícilmente pueda ser menos compatible con la construcción y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas.

#### *Comparaciones con el pasado*

La gran ola de democratizaciones previa a la que actualmente presentamos se produjo después de la Segunda Guerra Mundial como una imposición de los Aliados sobre los derrotados Alemania, Italia y Japón (y, con algunas salvedades, Austria). Las condiciones resultantes fueron considerablemente diferentes de las que hoy enfrentan los países latinoamericanos y poscomunistas: 1) como secuela de la destrucción de los tiempos de guerra, las expectativas económicas de la población probablemente fueran muy moderadas; 2) hubo inyecciones masivas de capital, principal pero no exclusivamente (por ejemplo, la condonación de la deuda externa de Alemania) por medio del Plan Marshall; 3) como consecuencia, y con la contribución de una economía mundial en expansión, las viejas potencias del Eje pronto alcanzaron veloces tasas de crecimiento económico. Éstos no fueron los únicos factores en juego pero contribuyeron considerablemente a la consolidación de la democracia en esos países. Asimismo, estos factores contribuyeron a la estabilidad de esos regímenes y de las coaliciones que los sustentaron: pasaron casi 20 años antes de que cambiara el partido de gobierno en Alemania y los partidos dominantes en Italia y Japón lo siguieron siendo durante casi medio siglo.

En contraste, en las transiciones de las décadas del setenta y el ochenta, reflejando el contexto mucho menos hospitalario en que se llevaron a cabo, la victoria en la primera elección luego de la caída del régimen autoritario casi garantizó la derrota, si no la desaparición, en la segunda. Así ocurrió en España, Portugal, Grecia, la Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, el

Uruguay, Corea y Filipinas. Pero esta pauta aparece junto con importantes variaciones en el desempeño social y económico de los nuevos gobiernos. La mayoría de estos países heredaron serias dificultades socioeconómicas de sus respectivos regímenes autoritarios y se vieron gravemente afectados por los problemas económicos mundiales de la década del setenta y principios de la del ochenta, incluyendo por cierto los impactos de la deuda externa. En casi todos ellos los problemas socioeconómicos alcanzaron proporciones críticas y parecieron requerir la adopción de drásticas medidas por parte del gobierno. Incluso, por serios que hayan sido, los problemas económicos en Europa del sur durante la década del setenta parecen minúsculos cuando se los compara con los que asolaron a las nuevas democracias de América latina y Europa oriental (Chile es una excepción parcial). Altísimas tasas de inflación, estancamiento económico, severa crisis financiera del estado, una enorme deuda pública externa y doméstica, creciente desigualdad y pobreza y un agudo deterioro de las políticas sociales son todos aspectos de esta crisis.

De nuevo, sin embargo, surgen importantes diferencias entre los países latinoamericanos. Durante el primer gobierno democrático, con la presidencia de Sanguinetti, la economía uruguaya funcionó bastante bien: la tasa de inflación anual descendió de tres a dos dígitos y el PBI, las inversiones y los salarios reales registraron crecimientos graduales. El gobierno implementó medidas económicas incrementales, la mayoría de ellas negociadas con el Congreso y los principales intereses organizados. Chile con la presidencia de Aylwin siguió el mismo camino. En contraste, la Argentina, Brasil y Perú optaron por drásticos y sorpresivos "paquetes" de estabilización: el Plan Austral en la Argentina, el Plan Cruzado en Brasil y el Plan Inti en Perú.<sup>10</sup>

Estos "paquetes" fueron desastrosos. No solucionaron ninguno de los problemas heredados; más bien, es difícil encontrar alguno que no haya empeorado. No está claro si estos programas estaban intrínsecamente mal concebidos, si padecían defectos corregibles o si eran acertados pero fueron estropeados por factores políticos "exógenos". Esto hace del Uruguay —un país que heredó del régimen autoritario una situación que era tan mala como la de Brasil o la Argentina— un caso muy interesante. ¿Por qué el gobierno uruguayo no adoptó también su propio paquete de estabilización, especialmente durante la euforia que siguió a las primeras fases de los planes Austral y

10. Bolivia también adoptó este tipo de paquete de estabilización en la década del ochenta. Aunque este programa —más cercano que los anteriores a las prescripciones de las organizaciones financieras internacionales— ha sido elogiado por su éxito en términos de control de la inflación, el PBI y las inversiones siguieron anémicos. Por otra parte, la brutalidad con que se suprimieron las manifestaciones obreras en contra del programa difícilmente quepa dentro de las categorías de la democracia.

Cruzado? ¿Fue porque el presidente Sanguinetti y sus colaboradores eran más inteligentes o estaban mejor informados que sus colegas argentinos, brasileros y peruanos? Probablemente no. La diferencia es que el Uruguay es un caso de redemocratización, donde, apenas restaurada la democracia, el Congreso comenzó a funcionar con efectividad. Enfrentado a una legislatura fuertemente institucionalizada, a una serie de restricciones constitucionales y prácticas arraigadas históricamente, ningún presidente uruguayo podría haber decretado un paquete de estabilización drástico. En el Uruguay, para sancionar muchas de las medidas típicas de esos paquetes, el presidente debe pasar por el Congreso. Y pasar por el Congreso significa tener que negociar no sólo con los partidos y los legisladores, sino también con varios intereses organizados. En consecuencia, en contra de las probables preferencias de algunos de sus miembros más importantes, las políticas económicas del gobierno uruguayo estuvieron "condenadas" a ser incrementales y limitarse a metas bastante modestas. Observando al Uruguay —y más recientemente a Chile— se reconoce la diferencia que existe entre tener y no tener una red de poderes institucionalizados que haga de trama del proceso político. O, para decirlo de otra manera, la diferencia entre una democracia representativa y otra delegativa.

### El ciclo de la crisis

En este acápite me ocuparé de algunos casos sudamericanos de democracia delegativa: la Argentina, Brasil y Perú. No hace falta insistir en la profundidad de la crisis que estos países heredaron de sus respectivos gobiernos autoritarios. Esta crisis genera un fuerte sentido de urgencia y ofrece un fértil terreno para el cultivo de las propensiones delegativas que pueden existir. Los problemas y las demandas se disparan ante los inexpertos gobiernos de las nuevas democracias, que deben arreglárselas con una burocracia débil y desarticulada (cuando no desleal). Los presidentes son elegidos luego de prometer que —situados por encima de partidos e intereses, fuertes y corajudos— salvarán al país. El suyo es el gobierno de *salvadores de la patria*. Esto conduce a un estilo mágico de hacer política: el "mandato" delegativo supuestamente conferido por la mayoría, una firme voluntad política y el conocimiento técnico deberían bastar para que el salvador cumpla su misión: los "paquetes" se deducen como un corolario.

Cuanto más prolongada y profunda es la crisis y cuanto menor es la expectativa de que el gobierno podrá paliarla, más racional resulta para todos los involucrados actuar: 1) de un modo altamente desagregado, especialmente en relación con las agencias estatales que pueden contribuir a aliviar las consecuencias de la crisis para un grupo o sector específico (de esta ma-



nera debilitando y corrompiendo aún más el aparato estatal); 2) con horizontes de tiempo extremadamente cortos, y 3) con la suposición de que todos los demás harán lo mismo. En pocas palabras, queda montada una lucha generalizada por conseguir ventajas de corto plazo. Este dilema de prisionero es exactamente lo opuesto de las condiciones que contribuyen a fortalecer las instituciones democráticas por un lado y a encontrar vías razonablemente efectivas de encarar los problemas nacionales más acuciantes.

Una vez disipadas las esperanzas iniciales y fracasados los primeros paquetes, el descrédito de la política, los políticos y el gobierno se generaliza. Si pretenden conservar parte del apoyo popular, estos gobiernos deben controlar la inflación y al mismo tiempo implementar políticas sociales que demuestren que, aun cuando no pueden resolver inmediatamente la mayoría de los problemas existentes, al menos no se desentienden de la situación de los pobres y (políticamente más importante) de los segmentos recientemente empobrecidos de las clases medias. Por menor que sea, éste es un imperativo muy exigente; las dos metas son extremadamente difíciles de reconciliar, al menos en el corto plazo, y para estos gobiernos poco más que el corto plazo importa.

Todos los gobiernos quieren conservar un mayoritario apoyo popular y casi siempre los políticos quieren ser reelectos. Sólo si los dilemas recién descritos pudieran ser resueltos dentro del breve plazo de un mandato presidencial el éxito en las urnas sería un triunfo en lugar de una condena. ¿Cómo ganar una elección y cómo, una vez electo, gobernar en este tipo de situación? La respuesta más obvia —y destructiva en términos de la construcción de la confianza pública necesaria para la consolidación de la democracia— es diciendo una cosa durante la campaña y haciendo lo contrario una vez en el gobierno. Por supuesto, las democracias institucionalizadas no son enteramente inmunes a esta trampa, pero las consecuencias son más devastadoras cuando las instituciones son pocas y débiles y una profunda crisis socioeconómica afecta a la población. Los presidentes de la Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú ganaron las elecciones prometiendo una política económica expansionista y una larga lista de buenas cosas anexas, sólo para lanzar severos paquetes de estabilización al poco tiempo de asumidos sus cargos. Sean cuales fueren las ventajas de estas medidas para un país en un momento dado, su sorpresiva adopción no hace nada a favor de la confianza pública en la democracia y sus instituciones, sobre todo si su impacto inmediato y visible es deprimir los ya bajos niveles de vida de la mayoría de la población.

Por añadidura, la exclusión de los partidos y el Congreso de esas trascendentales decisiones genera varias consecuencias muy negativas. Primero, cuando el ejecutivo final, e inevitablemente, necesita apoyo legislativo para proseguir sus políticas, suele encontrar un Congreso resentido que no

se siente responsable por políticas en cuyo diseño no intervino. Segundo, el Congreso se debilita aún más por su reacción hostil y distante frente al ejecutivo, combinada con las públicas condenas del ejecutivo por la "irresponsabilidad" de aquél. Tercero, estas disputas promueven una aguda caída del prestigio de todos —el presidente, el Congreso, los partidos y los políticos en general—, como lo muestran abundantemente numerosas encuestas de opinión de muchos países latinoamericanos y poscomunistas. Finalmente, la debilidad institucional resultante restringe aún más las posibilidades de hallar otra solución mágica cuando fracasan los paquetes: el pacto socioeconómico.

### *De la omnipotencia a la impotencia*

Si consideramos que la lógica de la delegación también significa que el ejecutivo no hace nada para fortalecer al poder judicial, la consiguiente ausencia de instituciones efectivas y autónomas coloca sobre el presidente enorme, si no exclusiva, responsabilidad por la situación del país. Recordemos que el típico presidente de una DD ha ganado las elecciones prometiendo salvar al país sin mayores costos para nadie, pero al poco tiempo apuesta el destino de su gobierno a medidas que acarrearán grandes costos para muchos sectores de la población. Esto resulta en una gestión gubernamental marcada por momentos de desesperación: el salto de la popularidad a la demonización de su persona y su gobierno puede ser tan súbito como dramático. El resultado es una curiosa mezcla de omnipotencia e impotencia. La omnipotencia comienza con la espectacular sanción de los primeros paquetes y prosigue con la avalancha de decisiones destinadas a complementar esos paquetes e, inevitablemente, corregir sus múltiples consecuencias no deseadas. Esto acentúa las tendencias antiinstitucionales de las DD y ratifica tradiciones de fuerte personalización y concentración del poder en el ejecutivo. El otro lado de la moneda es una aguda dificultad para transformar esas decisiones en regulaciones efectivas de la vida social.

Como señalé anteriormente, las democracias institucionalizadas son lentas para elaborar sus decisiones. Pero una vez tomadas, estas decisiones tienen mayor probabilidad de ser implementadas. En las DD, por el contrario, presenciamos un proceso decisorio frenético, un verdadero "decretismo". Como estas decisiones del ejecutivo, atropelladas y unilaterales, suelen perjudicar a intereses importantes y políticamente movilizados, tienen poca probabilidad de ser implementadas. En medio de una severa crisis socioeconómica y ante la creciente impaciencia general, la reacción suele ser una nueva avalancha de decisiones que, debido a la experiencia que muchos sectores han ganado al resistir las anteriores, tienen aún menos probabili-

dad de ser implementadas. Además, debido a la forma en que se elaboraron estas decisiones, la mayoría de los agentes políticos, económicos y sociales pueden deslindar responsabilidades por sus consecuencias: el poder para tomarlas fue delegado al presidente y él hizo lo que consideró mejor. Cuando los fracasos se acumulan, el país se encuentra con un presidente que a esa altura lo único que pretende es completar su mandato. La consecuente pasividad y desarticulación de las políticas públicas en nada contribuye a revertir la situación del país.

En este escenario, el resultado "natural" en el pasado latinoamericano habría sido un golpe de estado exitoso. Claramente, por su debilidad institucional y sus erráticas pautas decisorias, las DD son más propensas a interrupciones que las democracias representativas. Por el momento, al menos —por razones en parte conectadas con el contexto internacional, que aquí no puedo discutir—, las DD exhiben una notable persistencia: con la excepción de Perú, donde el quiebre democrático fue perpetrado por su propio presidente delegativo, no se ha registrado ningún golpe de estado exitoso.

La política económica implementada por las DD no siempre está condenada a que la opinión pública la considere un fracaso, especialmente luego de experiencias hiperinflacionarias o largos períodos de altas tasas de inflación.<sup>11</sup> Éste es el caso de la Argentina con la presidencia de Menem, aunque no está claro cuán sostenibles son las mejoras de la situación económica. Pero estos logros económicos, así como los más efímeros de Collor (Brasil), Alfonsín (Argentina) y García (Perú), en el ápice de los aparentes éxitos de sus paquetes económicos, pueden llevar a un presidente a producir lo que tal vez sea la mejor prueba de la existencia de una democracia delegativa: En la medida en que segmentos de la población electoralmente significativos consideren exitosa su política económica, los presidentes delegativos encuentran simplemente inaceptable que sus mandatos estén constitucionalmente limitados; ¿qué sentido tiene que estas "limitaciones formales" imposibiliten la continuidad de su misión salvadora? Por consiguiente, promueven —por medios que vuelven a debilitar todo rasgo de *accountability* horizontal aún existente— reformas constitucionales que permitan su reelección o, de no ser posible, su permanencia en la cúspide del gobierno como primeros ministros de un régimen semiparlamentario. En contraste, este tipo de maniobra es inconcebible en los casos del relativa-

\* O'Donnell retoma el tema de la importancia de los factores internacionales en la persistencia de este tipo de democracia en "Otra institucionalización", capítulo 11 de este libro. Véase especialmente la pág. 326. [N. del E.]

11. Análisis de estos temas en mi ensayo "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", citado en la nota 2.

mente exitoso presidente Sanguinetti (Uruguay) y del muy exitoso presidente Aylwin (Chile), por mucho que hubieran deseado permanecer en el poder. De nuevo encontramos una diferencia crucial entre la democracia representativa y la delegativa.<sup>12</sup>

Como ya comenté, entre los países democratizados recientemente de América latina sólo el Uruguay y Chile, apenas se redemocratizaron, recuperaron las instituciones políticas que faltan en los otros países de la región (así como en los poscomunistas). Éste es el problema: las instituciones fuertes y efectivas y las prácticas afines a ellas no se construyen de un día para el otro. Como nos muestran las democracias consolidadas, la emergencia, fortalecimiento y legitimación de estas instituciones y prácticas toma su tiempo —lapso durante el cual se lleva a cabo un complejo proceso de aprendizaje social—; por otro lado, para manejar eficazmente las tremendas crisis sociales y económicas que padece la mayoría de las nuevas democracias sería preciso que dichas instituciones ya estuvieran en pie; pero la propia crisis opone serios obstáculos a la ardua tarea de la institucionalización.

Éste es el drama de los países carentes de tradición democrática: como todas las democracias emergentes, pasadas y presentes, deben habérselas con una enorme cantidad de legados negativos de sus pasados autoritarios y, a la vez, deben enfrentar problemas económicos y sociales extraordinariamente severos, que pocas de las viejas democracias padecieron en el período de su emergencia.

Este ensayo se dedicó principalmente a un ejercicio tipológico. Creo que es útil identificar una nueva especie, porque en algunas dimensiones cruciales no se comporta como los otros tipos de democracia. En otro lugar elaboré con más detalle las relaciones entre las DD y las crisis socioeconómicas y cuestiones conexas.<sup>13</sup> Aquí sólo puedo agregar que una mirada optimista de los ciclos y procesos que acabo de describir encontraría que ellos poseen un grado importante de previsibilidad, con lo cual ofrecen oportuni-

12. No ignoro las importantes discusiones sobre las distintas formas de presidencialismo y parlamentarismo, cuyas recientes e interesantes expresiones son Scott Mainwaring, Matthew Shugart y Juan Linz, "Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", Kellogg Institute, working paper nº 200, julio de 1993; Alfred Stepan y Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, 46, octubre de 1993, págs. 1-22, y Arturo Valenzuela, "Latin America: Presidentialism in Crisis", citado en la nota 8. En este ensayo analizo pautas que son independientes de esos factores institucionales, aunque puedan ser convergentes en sus consecuencias. Claramente, el presidencialismo tiene mayor afinidad con la DD que el parlamentarismo. Sin embargo, si las tendencias delegativas son fuertes, el funcionamiento del parlamentarismo podría ser fácilmente revertido o a través de *impulses* aún peores que las aquí analizadas.

13. Debo remitir nuevamente al lector a mi ensayo "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", citado en la nota 2.

dades para elaborar perspectivas de más largo plazo. Esa mirada, sin embargo, deja pendiente la pregunta de por cuánto tiempo la mayor parte de la población estará dispuesta a jugar este tipo de juego. Otro escenario optimista esperaría que una parte decisiva de la clase política llegue a reconocer la calidad autodestructiva de los ciclos y procesos y resuelva cambiar los términos en que compete y gobierna. Ésta me parece por lo menos condición necesaria para resolver los problemas que he descrito, aunque los obstáculos contra ese tortuoso pero feliz resultado son muchos.

## Capítulo 11

### Otra institucionalización\*

#### *Introducción*

Las democracias solían ser pocas, la mayoría de ellas ubicada en el cuadrante Noroeste del planeta. Como sabemos, en las dos últimas décadas muchos países se libraron de sus regímenes autoritarios. Entre estos países existen importantes diferencias. Algunos todavía mantienen regímenes autoritarios —si bien de un tipo diferente de los del pasado— aun cuando de tanto en tanto realizan elecciones. Otros países son claramente democráticos. Muchos otros parecen ocupar una zona gris: exhiben ciertos parecidos de familia con las democracias hace largo tiempo establecidas, pero carecen de algunos de sus atributos, o estos atributos parecen tener precario sustento. Según la mayor parte de la literatura contemporánea, a estas democracias de alguna manera “incompletas” les falta consolidarse o institucionalizarse plenamente. Esto plantea dos tareas. La primera es encontrar criterios que establezcan una línea divisoria que separe el conjunto que incluye todas las democracias existentes de todos los casos que no son democracias. Por supuesto, esta línea divisoria es arbitraria; depende en gran medida de las preguntas que queremos hacer. Entre las muchas definiciones de democra-

\* Versión revisada del trabajo presentado en la conferencia, “Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges”, organizada por el National Research Institute y el International Forum for Democratic Studies, Taipei, 26-30 de agosto de 1995. Por sus comentarios a una versión anterior de este texto, agradezco a Larry Diamond, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Scott Mainwaring, Sebastián Mazzuca, Gerardo Munck y Adam Przeworski.