

# DEMOCRACIA DELEGATIVA\*

*Guillermo O'Donnell*

*Guillermo O'Donnell, cientista político argentino, es Profesor de la cátedra Helen Kellogg de Estudios Internacionales y Director Académico del Kellogg Institute of International Studies de la Universidad de Notre Dame. Entre sus libros se incluyen Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism (1979); Bureaucratic-Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective (1988); y Transitions from Authoritarian Rule (1986), con Philippe Schmitter y Laurence Whitehead.*

En el presente artículo describo una “nueva especie”, un tipo dentro de las democracias existentes sobre el cual aún no se ha teorizado. Como ocurre a menudo, tiene muchas similitudes con otras especies ya reconocidas y los casos presentan una gradación entre la primera y alguna variedad de las últimas. Aun así, considero que las diferencias son suficientemente significativas como para justificar el intento de tal descripción. El trazado de límites más nítidos entre estos tipos de democracia depende de la investigación empírica, así como de un trabajo analítico más refinado, que es el que ahora emprendo. Pero si realmente he encontrado una nueva especie —y no a un miembro de una familia ya reconocida, o una forma demasiado evanescente como para ameritar una conceptualización—, podría ser valioso examinar sus principales características.

Los académicos que han estudiado las transiciones y consolidaciones democráticas han señalado repetidamente que, dado que sería incorrecto suponer que todos estos procesos culminan en el mismo resultado, se necesita una tipología de las democracias. Se han realizado algunas tentativas interesantes centradas en las consecuencias de diversas trayectorias hacia la democratización, en términos de tipos de democracia

\* Publicado originalmente como “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

y modelos de políticas.<sup>1</sup> Sin embargo, mi actual investigación indica que los factores más decisivos en la generación de diversas clases de democracia no se relacionan con las características del régimen autoritario precedente ni con el proceso de transición. Más bien, creo que debemos centrarnos en varios factores históricos de larga data, así como en la gravedad de los problemas socioeconómicos que heredan los gobiernos democráticos recién instalados.

Permítanme exponer brevemente los puntos principales de mi argumento: 1) Las actuales teorías y tipologías respecto de la democracia se refieren a la democracia *representativa* tal como es, con todas sus variaciones y subtipos, en los países capitalistas de alto nivel de desarrollo. 2) Algunas democracias instaladas recientemente —en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y muchos países poscomunistas— *constituyen* democracias en el sentido de que cumplen con los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía.<sup>2</sup> 3) Sin embargo, estas democracias no son democracias representativas y no parecen estar en camino de serlo; presentan características que me inducen a llamarlas democracias *delegativas* (DDs). 4) Las DDs no son democracias consolidadas —es decir, institucionalizadas—, pero pueden ser *duraderas*. En muchos casos, no se observan señales de una amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa. 5) Existe un importante efecto de interacción. La profunda crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa.

Las siguientes consideraciones subyacen al argumento recién presentado.<sup>3</sup>

A) La instalación de un gobierno elegido democráticamente abre camino a una “segunda transición”, con frecuencia más extensa y más compleja que la transición inicial desde el gobierno autoritario.

B) Esta segunda transición supuestamente se desarrolla entre un *gobierno* elegido democráticamente y un *régimen* democrático institucionalizado y consolidado.

C) No obstante, nada garantiza que esta segunda transición se lleve a cabo. Las nuevas democracias pueden retroceder a un gobierno autoritario, o se pueden atascar en una situación de ineficacia e incertidumbre. Esta situación podría mantenerse sin que surjan posibilidades para las formas institucionalizadas de democracia.

D) El elemento fundamental para el éxito de la segunda transición es la construcción de un conjunto de instituciones que se conviertan en puntos de decisión importantes dentro del flujo del poder político.

E) Para que se produzca tal exitoso desenlace, las políticas gubernamentales y las estrategias políticas de diversos agentes deben incorporar el reconocimiento de un interés compartido, de nivel superior, en

la construcción de las instituciones democráticas. Los casos exitosos han mostrado una coalición decisiva de líderes políticos con un amplio respaldo, que prestan mucha atención a la creación y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. A su vez, estas instituciones han facilitado el manejo de los problemas sociales y económicos heredados del régimen autoritario. Este fue el caso de España, Portugal —aunque no inmediatamente después de la instalación de la democracia—, Uruguay, y Chile.

F) En contraste, los casos de democracia delegativa mencionados anteriormente no han alcanzado un progreso institucional ni una considerable eficacia gubernamental para abordar sus respectivas crisis sociales y económicas.

Antes de desarrollar estos temas con más detalle, debo realizar una breve digresión para explicar en forma más precisa a qué me refiero con instituciones e institucionalización, de modo de hacer más nítidos los patrones que no logran desarrollarse bajo la democracia delegativa.

### **Acerca de las Instituciones**

Las instituciones son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados —aunque no necesariamente aprobados mediante normas— por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones. En ocasiones, aunque no necesariamente, las instituciones se convierten en organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que desempeñan roles que las autorizan a “hablar por” la organización.

Mi interés se dirige a un subconjunto: las instituciones *democráticas*. Su definición es esquiva, de modo que delimitaré el concepto mediante aproximaciones. Para comenzar, las instituciones democráticas son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones, y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Los límites entre lo que es y lo que no es una institución política son difusos, y varían a lo largo del tiempo y entre los países.

Necesitamos una segunda aproximación. Algunas instituciones políticas son organizaciones formales que pertenecen a la red constitucional de una poliarquía; entre éstas se incluye al congreso, al poder judicial, y a los partidos políticos. Otras, como las elecciones justas, se plasman en términos organizacionales de manera intermitente, pero no son menos indispensables. La pregunta principal respecto de todas estas instituciones es cómo funcionan: ¿son realmente puntos de decisión importantes en el flujo de influencia, poder, y políticas? Si no lo son, ¿cuáles son las consecuencias para el proceso político en general?

Otros factores indispensables para el funcionamiento de la democracia en las sociedades contemporáneas —aquellos que atañen a la formación y representación de las identidades e intereses colectivos— pueden o no estar institucionalizados, o pueden ser operativos sólo para una fracción de los sectores potencialmente pertinentes. En las democracias representativas, esos patrones están muy institucionalizados y se plasman, en términos organizativos, por medio de arreglos pluralistas o neocorporativistas.

Entre las características de una configuración institucional funcional se encuentran las siguientes:

1) *Las instituciones incorporan tanto como excluyen.* Determinan qué agentes —sobre la base de qué recursos, exigencias, y procedimientos— se aceptan como participantes válidos en los procesos de toma de decisiones e implementación. Estos criterios necesariamente son selectivos: se adecúan y favorecen a algunos agentes; es posible que conduzcan a otros a redefinirse de modo de cumplir con ellos; y por diversos motivos, podrían ser imposibles de cumplir, o inaceptables, para otros. El alcance de una institución corresponde al grado en que incorpora y excluye al conjunto de agentes potencialmente pertinentes.

2) *Las instituciones determinan la probable distribución de resultados.* Como Adam Przeworski ha señalado, las instituciones “procesan” sólo determinados actores y recursos, y lo hacen de acuerdo con ciertas reglas.<sup>4</sup> Esto predetermina la gama de resultados posibles, y su probabilidad dentro de esta gama. Por ejemplo, las instituciones democráticas excluyen el uso de la amenaza o la fuerza y los resultados que éstas generarían. Por otra parte, el conjunto de instituciones democráticas que se basan en la universalidad del voto, como Philippe Schmitter y Wolfgang Streek han afirmado, no son adecuadas para el procesamiento de la intensidad de las preferencias.<sup>5</sup> Las instituciones de representación de intereses son más apropiadas para procesar la intensidad de las preferencias, aunque a expensas de la universalidad del voto y la ciudadanía y, con frecuencia, de la “democraticidad” en la toma de decisiones.

3) *Las instituciones tienden a agregar el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas y a estabilizar esta agregación.* Las reglas establecidas por las instituciones influyen sobre las decisiones estratégicas de los agentes de acuerdo con el nivel de agregación que sea más eficaz para ellas en términos de la probabilidad de resultados favorables. Las instituciones, o más bien las personas que ocupan roles en la toma de decisiones dentro de ellas, tienen capacidades de procesamiento de información y lapsos de atención limitados. En consecuencia, esas personas prefieren interactuar con relativamente pocos agentes y temas a la vez.<sup>6</sup> Esta tendencia hacia la agregación constituye otro motivo del aspecto excluyente de toda institución.

4) *Las instituciones inducen modelos de representación.* Por las mismas razones, las instituciones favorecen la transformación de las numerosas voces potenciales de sus electores en unas cuantas que puedan afirmar que hablan como sus representantes. Por una parte, la representación implica el derecho reconocido de hablar en nombre de otros relevantes y, por otra, la capacidad de producir el acuerdo de esos otros con lo que el representante decide. En la medida que esta capacidad es demostrada y se respetan las reglas del juego, las instituciones y sus diversos representantes desarrollan un interés en la coexistencia mutua como agentes en interacción.

5) *Las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas.* Los líderes y representantes de las instituciones esperan comportamientos —dentro de una gama relativamente estrecha de posibilidades— de un conjunto de actores con los que esperan encontrarse nuevamente en la próxima ronda de interacciones. A algunos agentes podría no agradarles la estrechez de los comportamientos esperados, pero anticipan que las desviaciones de esas expectativas probablemente serían contraproducentes. Éste es el punto en que se puede afirmar que una institución, que probablemente se ha transformado en una organización formal, es fuerte. La institución está en un equilibrio; a nadie le interesa cambiarla, salvo de manera incremental y fundamentalmente consensual.

6) *Las instituciones extienden los horizontes de tiempo de los actores.* La estabilización de los agentes y de las expectativas incluye una dimensión temporal; es decir, se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro entre el mismo conjunto de agentes, o que dicho conjunto cambie en forma lenta y más bien predecible. Esto, junto con un alto nivel de agregación de la representación y de control de sus electores, es el fundamento de la “cooperación competitiva”, que caracteriza a las democracias institucionalizadas: el dilema del prisionero de una sola interacción se puede superar;<sup>7</sup> la negociación —incluido el intercambio de favores— se facilita; numerosas disyuntivas se vuelven factibles de ser resueltas; y la atención secuencial a los problemas hace posible coordinar una agenda que de otro modo sería inmanejable. El establecimiento de estas prácticas fortalece aún más la disposición de todos los agentes relevantes a reconocerse entre ellos como interlocutores válidos, y aumenta el valor que le atribuyen a la institución que configura sus interrelaciones. Este círculo virtuoso se completa cuando la mayoría de las instituciones democráticas logran no sólo un alcance y una fortaleza razonables, sino también una gran cantidad de interrelaciones múltiples y estables. Esto hace que estas instituciones sean puntos de decisión importantes en el proceso político general y, de este modo, emerge una democracia consolidada e institucionalizada.

Una forma de resumir lo expuesto es que en el funcionamiento de las complejas sociedades contemporáneas, las instituciones políticas

democráticas proporcionan un nivel decisivo de mediación y agregación entre, por un lado, factores estructurales y, por el otro, no sólo individuos sino también las diversas agrupaciones bajo las cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Este nivel intermedio, es decir institucional, tiene un efecto importante en los modelos de organización de la sociedad al conferir representación a algunos participantes del proceso político y excluir a otros. Es innegable que la institucionalización conlleva grandes costos; no sólo la exclusión, sino también las pesadillas recurrentes y demasiado reales de la burocratización y el tedio. La alternativa, sin embargo, sumerge a la vida social y política en el infierno de un colosal dilema del prisionero.

Esta es, por supuesto, una descripción ideal típica, pero la considero útil para trazar, por la vía del contraste, las peculiaridades de una situación de carencia de instituciones democráticas. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción.

### **Caracterizando la Democracia Delegativa**

Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente? Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento; la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos. Generalmente, en las DDs los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otro modo para alguien que afirma encarnar la totalidad de la nación? De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente.

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa. La

DD es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación. A menudo, las DD utilizan recursos como la segunda vuelta electoral si en la primera vuelta no se produce una clara mayoría.<sup>8</sup> Esta mayoría debe crearse para respaldar el mito de la delegación legítima. Además, la DD es muy individualista, pero de un modo más hobbesiano que lockeano: se espera que los votantes elijan, independientemente de sus identidades y afiliaciones, al individuo más apropiado para hacerse responsable del destino del país. En las DDs las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional y en donde hay mucho en juego: los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga.

El individualismo extremo al constituir el poder ejecutivo se combina adecuadamente con el organicismo del Leviatán. La nación y su expresión política “auténtica”, el líder y su “movimiento”, se presentan como organismos vivos.<sup>9</sup> El líder debe sanar a la nación mediante la unión de sus fragmentos dispersos en un todo armonioso. Dado que existe confusión en la organización política, y que las voces existentes sólo reproducen su fragmentación, la delegación incluye el derecho —y el deber— de administrar las desagradables medicinas que restaurarán la salud de la nación. Según esta perspectiva, parece obvio que sólo quien está a la cabeza sabe realmente: el presidente y sus asesores más confiables son el alfa y el omega de la política. Además, algunos de los problemas del país sólo pueden solucionarse mediante criterios altamente técnicos. Los “técnicos”, especialmente en relación con la política económica, deben ser defendidos políticamente por el presidente en contra de la múltiple resistencia de la sociedad. Mientras tanto, es “obvio” que la resistencia, sea del congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, o las multitudes en las calles, se debe ignorar. Este discurso organicista no se adecúa bien a los severos argumentos de los tecnócratas, y se consume así el mito de la delegación: el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados, y asume en forma exclusiva la responsabilidad por los éxitos y fracasos de “sus” políticas.

Esta curiosa mezcla de concepciones organicistas y tecnocráticas estaba presente en los regímenes burocrático-autoritarios recientes. A pesar de que el lenguaje —pero no las metáforas organicistas— era diferente, tales concepciones también existían en los regímenes comunistas. Pero hay grandes diferencias entre estos regímenes y las DDs. En las DDs, los partidos, el congreso, y la prensa usualmente son libres de expresar sus críticas. En ocasiones los tribunales, citando lo que el

ejecutivo típicamente desecha como “razones legalistas, formalistas”, bloquea las políticas inconstitucionales. Las asociaciones de trabajadores y capitalistas a menudo expresan sus quejas con fuerza. El partido o la coalición que eligió al presidente se desespera por su pérdida de popularidad, y deniega el apoyo parlamentario a las políticas que éste les ha “impuesto”. Lo anterior aumenta el aislamiento político del presidente, sus dificultades para formar una coalición legislativa estable, y su propensión a pasar por alto, ignorar, o corromper al congreso y a otras instituciones.

A estas alturas es necesario detallar qué diferencia a la democracia representativa de su prima delegativa. La representación necesariamente conlleva un elemento de delegación. Mediante algún procedimiento, una colectividad autoriza a algunos individuos a hablar por ella, y finalmente a comprometerla con lo que el representante decida. Por lo tanto, la representación y la delegación no son polos opuestos. No siempre es sencillo realizar una distinción nítida entre el tipo de democracia que se organiza en torno a la “delegación representativa” y aquel tipo donde el elemento delegativo ensombrece al representativo.

La representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar. En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado. La representación y la rendición de cuentas llevan en sí la dimensión republicana de la democracia; la existencia y la observancia de una meticulosa distinción entre los intereses públicos y privados de quienes ocupan cargos públicos. La rendición de cuentas vertical, junto con la libertad para formar partidos y para intentar influir sobre la opinión pública, existe tanto en las democracias representativas como en las delegativas. Pero la rendición de cuentas horizontal, característica de la democracia representativa, es extremadamente débil, o no existe, en las democracias delegativas. Además, debido a que las instituciones que hacen efectiva la rendición de cuentas horizontal son vistas por los presidentes delegativos como trabas innecesarias a su “misión”, estos llevan a cabo enérgicos esfuerzos por obstaculizar el desarrollo de dicha instituciones.

Nótese que lo importante no sólo son los valores y creencias de los funcionarios, sean o no elegidos, sino también el hecho de que están incorporados en una red de relaciones de poder institucionalizadas. Dado que esas relaciones se pueden movilizar para imponer un castigo, los actores racionales evaluarán los costos probables cuando consideren



emprender un comportamiento impropio. Por supuesto, el funcionamiento de este sistema de responsabilidad mutua deja mucho que desear en todas partes. Aun así, parece evidente que la fuerza, a la manera de una norma, de ciertos códigos de conducta determina el comportamiento de los agentes pertinentes en las democracias representativas mucho más que en las democracias delegativas. Las instituciones sí importan, especialmente cuando la comparación se realiza no entre diferentes grupos de instituciones sólidas sino entre estas últimas y las que son extremadamente débiles o inexistentes.

Debido a que las políticas son ejecutadas por una serie de poderes relativamente autónomos, la toma de decisiones en las democracias representativas tiende a ser lenta e incremental y en ocasiones proclive al estancamiento. Sin embargo, por la misma razón, dichas políticas generalmente son inmunes frente a errores flagrantes, y cuentan con una probabilidad razonablemente alta de ser implementadas; más aún, la responsabilidad por los errores suele compartirse ampliamente. Como se señaló, la DD implica una institucionalización débil y, en el mejor de los casos, es indiferente respecto de fortalecerla. La DD otorga al presidente la ventaja aparente de no tener prácticamente rendición de cuentas horizontal, y posee la supuesta ventaja adicional de permitir una elaboración de políticas rápida, pero a costa de una mayor probabilidad de errores de gran envergadura, de una implementación arriesgada, y de concentrar en el presidente la responsabilidad por los resultados. No es de extrañar que los presidentes de las DDs suelen experimentar turbulentos vaivenes de popularidad; un día son aclamados como salvadores providenciales, y al siguiente son maldecidos como sólo los dioses caídos pueden serlo.

Ya sea debido a la cultura, la tradición, o el aprendizaje estructurado a través de la historia, las tendencias plebiscitarias de la democracia delegativa eran perceptibles en la mayoría de los países latinoamericanos —y en muchos países poscomunistas, asiáticos, y africanos— mucho antes de la presente crisis social y económica. Este tipo de gobierno ha sido analizado como un capítulo del estudio del autoritarismo, bajo nombres como cesarismo, bonapartismo, caudillismo, populismo, y otros similares. Pero también debiera considerarse como un tipo peculiar de democracia que se traslapa y difiere de tales formas autoritarias de un modo interesante. No obstante, aun cuando la DD pertenece al género democrático, difícilmente podría ser menos compatible con la construcción y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas.

### **Comparaciones con el Pasado**

La gran ola de democratización anterior a la que ahora estamos presenciando ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial, como una imposición de las potencias aliadas sobre los derrotados Alemania,

Italia, Japón, y hasta cierto punto Austria. Las condiciones emergentes eran notablemente diferentes de las que hoy enfrentan América Latina y los países poscomunistas: 1) Tras la destrucción causada por la guerra, las expectativas económicas de la gente eran probablemente muy moderadas. 2) Hubo enormes inyecciones de capital principalmente, pero no en forma exclusiva, mediante el Plan Marshall (se produjo también la condonación de la deuda externa a Alemania). 3) En consecuencia, y ayudadas por una economía mundial en expansión, las ex potencias del Eje muy pronto alcanzaron una acelerada tasa de crecimiento económico. Estos no eran los únicos factores en juego, pero ayudaron considerablemente a la consolidación de la democracia en esos países. Además, estos mismos factores contribuyeron a la estabilidad política y de las coaliciones en torno a las políticas públicas: En efecto, tomó alrededor de 20 años para que ocurriera un cambio del partido gobernante en Alemania y, por su parte, los partidos dominantes de Italia y Japón se mantuvieron en el poder durante casi medio siglo.

En contraste, en las transiciones de las décadas de los 70 y 80, como reflejo del contexto mucho menos favorable en que ocurrieron, la victoria en la primera elección luego del fin del régimen autoritario garantizaba que el partido ganador sería derrotado, o prácticamente desaparecería, en la próxima elección. Esto sucedió en España, Portugal, Grecia, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay, Corea, y Filipinas. Pero este patrón aparece junto con importantes diferencias en el desempeño social y económico de los nuevos gobiernos. La mayoría de estos países heredaron serias dificultades socioeconómicas de los regímenes autoritarios precedentes, y fueron gravemente afectados por los problemas económicos mundiales de los años 70 y principios de los 80. En todos ellos, en algún momento los problemas socioeconómicos alcanzaron proporciones de crisis y se consideró que requerían una acción decisiva por parte del gobierno. Sin embargo, por más graves que fueran los problemas económicos de la década de los 70 en el sur de Europa, parecen leves si se comparan con los que afectaron a los países poscomunistas y latinoamericanos recién democratizados (con Chile como una excepción parcial). Una inflación muy elevada, el estancamiento económico, la grave crisis financiera del Estado, una enorme deuda pública externa e interna, el aumento de la desigualdad, y un profundo deterioro de las políticas y prestaciones sociales son todos aspectos de esta crisis.

Sin embargo, una vez más surgen grandes diferencias entre los países latinoamericanos. Durante el primer gobierno democrático bajo el presidente Sanguinetti, la economía uruguaya tuvo un desempeño relativamente bueno: la tasa de inflación anual disminuyó de tres a dos dígitos, mientras el PNB, la inversión, y los salarios reales registraron aumentos graduales. El Gobierno adoptó políticas económicas incrementales, que en su mayoría se negociaron con el Congreso y

diversos intereses organizados. Chile, bajo el presidente Aylwin, siguió la misma trayectoria. En contraste, Argentina, Brasil y Perú optaron por drásticos y sorprendentes “paquetes” de estabilización económica: el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil, y el Plan Inti en Perú. Bolivia también adoptó este tipo de paquete de estabilización en los años 80. Aunque este programa, más afín a las prescripciones de las organizaciones financieras internacionales que los mencionados previamente, ha sido elogiado por su éxito respecto del control de la inflación, el crecimiento del PNB y de la inversión sigue siendo muy deficiente. Además, la brutalidad con que se reprimieron las protestas de los trabajadores en contra del programa difícilmente podría considerarse democrática.

Estos “paquetes” han sido desastrosos. No resolvieron ninguno de los problemas heredados y, en cambio, es difícil encontrar sólo uno que no hayan empeorado. Aún persiste el desacuerdo respecto de si estos programas eran intrínsecamente imperfectos, tenían defectos corregibles, o eran acertados aunque terminaron estropeados por factores políticos “exógenos”. Como sea, es evidente que la experiencia de estos fracasos reforzó la decisión de los líderes democráticos chilenos de evitar este ruinoso camino. Esto transforma a Uruguay —un país que heredó del régimen autoritario una situación tan mala como la de Argentina o Brasil— en un caso muy interesante. ¿Por qué el gobierno uruguayo no adoptó su propio paquete de estabilización, especialmente durante la euforia posterior a las primeras fases de los planes Austral y Cruzado? ¿Fue acaso debido a que el presidente Sanguinetti y sus colaboradores fueron más sensatos o estaban mejor informados que su contraparte argentina, brasileña, y peruana? Probablemente no. La diferencia es que Uruguay constituye un caso de *redemocratización*, donde el Congreso comenzó a funcionar de manera eficaz tan pronto como se restauró la democracia. Frente a un poder legislativo fuertemente institucionalizado y a una serie de restricciones constitucionales y prácticas adquiridas a lo largo de la historia, ningún presidente uruguayo habría logrado ordenar un paquete de estabilización drástico. En Uruguay, la promulgación de muchas de las políticas generalmente contenidas en esos paquetes requiere pasar por el Congreso; lo que significa tener que negociar no sólo con los partidos y los legisladores, sino también con diversos intereses organizados. Por lo tanto, en contra de las supuestas preferencias de algunos de sus altos funcionarios, las políticas económicas del gobierno uruguayo estaban “condenadas” a ser incrementales y a verse limitadas a objetivos más bien modestos; como alcanzar el desempeño aceptable que hemos conocido. Al dirigir la atención a Uruguay, y más recientemente a Chile, se aprende sobre la diferencia entre contar o no con una red de poderes institucionalizados que le dé consistencia al proceso de elaboración de políticas o, en otras palabras, sobre la diferencia entre la democracia representativa y la democracia delegativa.

## El Ciclo de la Crisis

A continuación me centraré en algunos casos de democracia delegativa de Sudamérica: Argentina, Brasil y Perú. No es necesario detallar la profundidad de la crisis que estos países heredaron de sus respectivos regímenes autoritarios. Una crisis como esa genera una intensa sensación de urgencia y proporciona un terreno fértil para liberar las tendencias delegativas que podrían estar presentes en un país determinado. Los problemas y las demandas se van acumulando delante de gobiernos inexpertos que deben operar a través de una burocracia deficiente y desarticulada, cuando no desleal. Los presidentes llegan a ser elegidos mediante la promesa de que por ser fuertes y valerosos, por estar sobre los partidos e intereses, y por ser “machos”, salvarán al país. El suyo es un gobierno de “salvadores de la patria”. Esto conduce a un estilo “mágico” de formulación de políticas: el “mandato” delegativo supuestamente conferido por la mayoría, la firme voluntad política, y el conocimiento técnico debieran ser suficientes para cumplir con la misión salvadora; los “paquetes” se desprenden como un corolario.

Mientras más extensa y profunda la crisis, y menor la confianza en que el gobierno será capaz de resolverla, más racional se vuelve para todos actuar: 1) de una manera muy desagregada, especialmente en relación con los organismos estatales que podrían contribuir a aliviar las consecuencias de la crisis en un grupo o sector determinado (lo que debilita y corrompe aún más al aparato estatal); 2) con horizontes de tiempo extremadamente breves; y 3) bajo el supuesto de que todos los demás harán lo mismo. En resumen, se produce una riña general por el beneficio restringido y a corto plazo. Este dilema del prisionero es exactamente lo opuesto a las condiciones que promueven tanto las instituciones democráticas sólidas como las formas razonablemente eficaces de abordar los urgentes problemas nacionales.

Una vez que las esperanzas iniciales se han desvanecido y los primeros paquetes han fallado, la desconfianza respecto de la política, los políticos, y el gobierno se transforma en la atmósfera dominante. Si dichos gobiernos desean conservar algo de respaldo popular, deben controlar la inflación y además implementar políticas sociales que demuestren que, a pesar de que no pueden resolver con rapidez la mayoría de los problemas subyacentes, sí se preocupan del destino de los pobres y, lo que es más importante políticamente, de los segmentos de la clase media recientemente empobrecidos. Pero por mínima que sea, ésta es una tarea imponente. Estas dos metas son extremadamente difíciles de armonizar, al menos en el corto plazo, y para estos frágiles gobiernos poco más que el corto plazo es lo que importa.

A los gobiernos les agrada gozar de un respaldo popular sostenido, y los políticos desean ser reelegidos. Sólo si las difíciles situaciones recién descritas pudieran solucionarse dentro del breve lapso de un período

presidencial, el éxito electoral sería un triunfo en lugar de una maldición. ¿Cómo se gana una elección y cómo, luego de ser elegido, se gobierna en una situación como ésta? Obviamente, diciendo una cosa durante la campaña y haciendo lo contrario una vez en el poder, lo cual es muy destructivo en términos de la construcción de la confianza pública que es, en definitiva, lo que contribuye a que una democracia se consolide. Por supuesto, las democracias institucionalizadas no son inmunes a este ardid, pero las consecuencias son más devastadoras cuando las instituciones son pocas y débiles, y cuando una profunda crisis socioeconómica afecta al país. Los presidentes han ganado elecciones en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú mediante promesas de políticas económicas expansionistas y muchos otros aspectos beneficiosos que las acompañarían, sólo para promulgar severos paquetes de estabilización inmediatamente después de asumir sus funciones, o al poco tiempo. Cualesquiera sean los méritos de tales políticas para un determinado país en un momento dado, su adopción sorpresiva no contribuye a promover la confianza pública, particularmente si el efecto inmediato y más visible deprime aún más el estándar de vida, ya bajo, de gran parte de la población.

Por otra parte, la virtual exclusión de los partidos y del congreso de tales trascendentales decisiones tiene numerosas consecuencias nocivas. En primer lugar, cuando el ejecutivo finalmente, y de manera inevitable, necesite apoyo legislativo, sin duda se encontrará con un congreso resentido y que no se siente responsable de políticas en cuya elaboración no participó. Segundo, el congreso se debilita aún más por su propia actitud hostil e indiferente, combinada con la condena pública del ejecutivo referida a su lentitud e “irresponsabilidad”. Tercero, estas riñas favorecen una marcada disminución del prestigio de todos los partidos y los políticos, como lo muestran con creces las encuestas de opinión de muchos países latinoamericanos y poscomunistas. Finalmente, la debilidad institucional resultante hace cada vez más difícil alcanzar la otra solución mágica cuando los paquetes fracasan: 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 carencia resultante de instituciones eficaces y autónomas deposita una inmensa responsabilidad en el presidente. Cabe recordar que quien típicamente ejerce este cargo en una DD ha ganado la elección prometiendo salvar al país sin un alto costo para nadie, no obstante muy pronto arriesga el destino de su gobierno en políticas que acarrearán costos sustanciales para muchos sectores de la población. Esto tiene como consecuencia la elaboración de políticas en condiciones desesperadas. El cambio desde una amplia popularidad a una difamación general puede ser tan

rápido como dramático. El resultado es una curiosa mezcla de omnipotencia e impotencia gubernamental. La omnipotencia comienza con la espectacular promulgación de los primeros paquetes de políticas y continúa con una avalancha de decisiones que tienen por objeto complementar dichos paquetes e, inevitablemente, corregir las numerosas consecuencias no deseadas. Esto acentúa la tendencia antiinstitucional de las DDs y ratifica las tradiciones de una acentuada personalización y concentración del poder en el ejecutivo. La otra cara de la moneda es la extrema deficiencia en transformar tales decisiones en regulaciones efectivas de largo plazo de la vida societal.

Como se señaló anteriormente, las democracias institucionalizadas son lentas en la toma de decisiones. Pero una vez tomadas, es más probable que se implementen. En contraste, en las DDs se observa que las decisiones se toman de modo frenético, lo que en América Latina se denomina “decretismo”. Dado que dichas órdenes del ejecutivo, apresuradas y unilaterales, suelen disgustar a intereses importantes y movilizados políticamente, es poco probable que se materialicen. En medio de una grave crisis y de una impaciencia popular en aumento, el resultado comúnmente son nuevas ráfagas de decisiones que, debido a la experiencia que muchos sectores ya tuvieron respecto de oponerse a las anteriores, tendrán aún menos posibilidades de ser implementadas. Además, por la forma en que se toman tales decisiones, la mayoría de los agentes políticos, sociales, y económicos pueden desconocer la responsabilidad. El poder fue delegado al presidente, y él hizo lo que consideró más adecuado. En la medida en que los fracasos se acumulan, el país debe tolerar a un presidente ampliamente vilipendiado, cuya única meta es resistir hasta el fin de su período. El período consiguiente de pasividad y desorganización de las políticas públicas no contribuye a mejorar la situación del país.

Dado este escenario, en el pasado la consecuencia “natural” en América Latina habría sido un golpe de Estado exitoso. Claramente, las DDs, debido a su debilidad institucional y a los patrones erráticos de elaboración de políticas, son más propensas a la interrupción y al colapso que las democracias representativas. En este momento, sin embargo, por razones ligadas en su mayoría al contexto internacional, que no es del caso analizar, las DDs exhiben una capacidad de resistencia bastante notable. Con la excepción parcial de Perú, donde el colapso constitucional fue encabezado por su presidente delegativo, no han tenido lugar golpes de Estado exitosos.

La política económica adoptada por las DDs no siempre está condenada a ser ampliamente percibida como un fracaso, particularmente en medio de las secuelas de la hiperinflación o de largos períodos de una inflación extremadamente alta.<sup>10</sup> Esto sucede hoy en día en Argentina bajo el presidente Menem, aunque no está claro qué tan sostenible es la mejor situación económica. Pero dichos logros económicos, así como

los más pasajeros de Collor (Brasil), Alfonsín (Argentina), y García (Perú) en la cima del éxito aparente de sus paquetes económicos, pueden conducir a un presidente a brindar la prueba máxima de la existencia de una democracia delegativa. En la medida en que sus políticas sean reconocidas como exitosas por segmentos de la población que tienen peso electoral, los presidentes delegativos consideran simplemente odioso que sus períodos deban limitarse constitucionalmente; ¿cómo podrían estas “limitaciones formales” impedir la continuación de su providencial misión? Por ende, fomentan —por medios que debilitan aún más cualquier clase de rendición de cuentas horizontal que aún exista— reformas constitucionales que permitan su reelección o, en su defecto, su permanencia en la cima del gobierno como primeros ministros de un régimen parlamentario. Por extraño que parezca, los presidentes delegativos exitosos, al menos mientras ellos creen que lo son, pueden convertirse en defensores de alguna forma de parlamentarismo. En contraste, este tipo de maniobra era imposible en los casos del relativamente exitoso presidente Sanguinetti de Uruguay, y el muy exitoso presidente Aylwin de Chile, por más que hubieran deseado continuar en el poder. Una vez más, encontramos una diferencia crucial entre la democracia representativa y la democracia delegativa.<sup>11</sup>

Como se mencionó, entre los países recientemente democratizados de América Latina sólo Uruguay y Chile, tan pronto como se redemocratizaron, restablecieron las instituciones políticas anteriores, de las que los otros países latinoamericanos —así como gran parte de los poscomunistas— carecen. Éste es el problema: las instituciones eficaces y las prácticas favorables a ellas no se pueden construir en un día. Como lo demuestran las democracias consolidadas, el surgimiento, fortalecimiento, y legitimación de estas prácticas e instituciones toma tiempo, durante el cual ocurre un complejo proceso de aprendizaje positivo. Por otra parte, el abordar de manera eficaz la tremenda crisis económica y social que enfrentaron la mayoría de los países recientemente democratizados requeriría que tales instituciones ya estuvieran funcionando; no obstante, la propia crisis obstaculiza seriamente la ardua tarea de la institucionalización.

Este es el drama de los países que carecen de una tradición democrática: como todas las democracias emergentes, pasadas y presentes, deben manejar los múltiples legados negativos de su pasado autoritario, además de luchar con el tipo de problemas sociales y económicos extraordinariamente graves que pocas o ninguna de las democracias más antiguas enfrentaron en sus comienzos.

A pesar de que el presente ensayo se circunscribe principalmente a un ejercicio tipológico, considero que identificar una nueva especie tiene cierto valor, especialmente dado que en relación con algunos aspectos decisivos no se comporta como otros tipos de democracia. En

otros textos he desarrollado con más detalle la conexión entre las DDs y la crisis socioeconómica, y algunos aspectos teóricos relacionados,<sup>12</sup> y mi intención es presentar visiones más integrales en el futuro. Sólo puedo agregar que al considerar los ciclos que he descrito, un optimista estimaría que poseen algún grado de previsibilidad, de modo que suministran una cierta base sobre la cual se podría construir una perspectiva de más largo plazo. Sin embargo, dicha visión da origen a la pregunta de por cuánto tiempo la mayor parte de la población estará dispuesta a jugar este tipo de juego. De acuerdo con otro escenario optimista, un segmento decisivo de los dirigentes políticos admitiría la calidad autodestructiva de esos ciclos, y accedería a cambiar los términos bajo los cuales compiten y gobiernan. Ésta me parece prácticamente la única salida del problema, pero los obstáculos para un desenlace tan tortuoso, aunque finalmente feliz, son muchos.

## NOTAS

El presente ensayo corresponde a una versión corregida y abreviada de un texto del mismo nombre publicado en portugués por *Novos Estudos CEBRAP* 31 (octubre de 1991): 25-40, y como Kellogg Institute Working Paper No. 172 (March 1992). Algunas de las ideas de este ensayo tuvieron su origen en conversaciones que sostuve en la década de 1980 con Luis Pásara en relación con los patrones de gobierno emergentes en diversos países latinoamericanos. En la preparación de la presente versión tuve el privilegio de recibir sugerencias y comentarios detallados de David Collier.

1. Terry Lynn Karl and Philippe C. Schmitter, "Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America. Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal* 128 (May 1991): 269-84.

2. Véase: Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); e *ídem.*, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989). Extraigo más distinciones respecto de diversas características de las poliarquías en un artículo reciente titulado "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)", *World Development* 21 (1993): 1355-69; publicado también como Kellogg Institute Working Paper No. 192 (April 1993).

3. Para adentrarse en un análisis más detallado, véase mi ensayo "Transitions, Continuities and Paradoxes", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992), 17-56.

4. Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster and Rume Slagstad, eds., *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), 59-80.

5. Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter, "Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order", en Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter, eds., *Private Interest Government: Beyond Market and State* (London: Sage Publications, 1985), 1-29.

6. Véase: James March and Johan Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989).



7. El dilema del prisionero se produce cuando, a pesar de que todos los agentes involucrados podrían estar mejor mediante la cooperación mutua, resulta racional para cada uno de ellos, independientemente de lo que los otros decidan, no cooperar. En este sentido, las instituciones pueden considerarse como invenciones sociales cuya utilidad es hacer que la cooperación sea la preferencia racional.

8. Arturo Valenzuela, "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy* 4 (October 1993): 17, señala que todos los países (excepto Paraguay) que prepararon nuevas constituciones en los años 80 y principios de los 90 (Guatemala, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil) instituyeron el sistema francés del balotaje, o segunda vuelta, para las carreras presidenciales. De estos países, Guatemala y El Salvador no cumplían con los requisitos de una poliarquía, la constitución de Chile fue un producto del régimen de Pinochet, y Ecuador, Perú, y Brasil se encuentran entre los casos más puros de DD.

9. Giorgio Alberti ha insistido en la importancia del *movimientismo* como un rasgo dominante de la política en muchos países latinoamericanos. Véase "Democracy by Default, Economic Crisis, and Social Anomie in Latin America" (documento presentado en el XV Congreso mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, 1991).

10. Análizo estos temas en mi ensayo "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems", citado en la nota 2 anterior.

11. No ignoro los importantes debates actualmente en desarrollo acerca de diversas formas de presidencialismo y parlamentarismo, de las cuales son recientes e interesantes expresiones Scott Mainwaring and Matthew Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", Kellogg Institute Working Paper No. 200 (July 1993); Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics* 46 (October 1993): 1-22; y Arturo Valenzuela, "Latin America: Presidentialism in Crisis", citado en la nota 8 anterior. En el presente texto analizo patrones que son independientes de esos factores institucionales, aunque pueden ser convergentes en sus consecuencias. Claramente, el presidencialismo tiene más afinidad con la DD que el parlamentarismo. Sin embargo, si las tendencias delegativas son fuertes en un determinado país, el funcionamiento de un sistema parlamentario podría ser, de manera relativamente fácil, subvertido o conducido a atolladeros aún peores que los aquí analizados.

12. Debo referirme nuevamente a mi ensayo "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems", citado en la nota 2 anterior.