

cuadernos

del claeH

61



¿DEMOCRACIA DELEGATIVA?

Guillermo O'Donnell

LA FUNDACION DEL PARTIDO
COMUNISTA DEL URUGUAY

Fernando López D'Alesandro

OLIGARQUIA EN AMERICA LATINA

Waldo Ansaldi

¿TENEMOS TODAVIA ALGO
QUE ESPERAR DE ARISTOTELES?

Pablo da Silveira

ECOLOGIA Y GEOGRAFIA:
UNA VISION CRITICA

Germán Wettstein

ESTOICOS, ABURRIDOS Y MEZQUINOS...

Carlos Pareja



RE
Edi

ES
2/1

cuadernos del claeH 61

¿Democracia delegativa?*

Guillermo O'Donnell

Las páginas siguientes son un producto parcial y preliminar de una investigación que estoy realizando actualmente. A pesar de esas insuficiencias, decidí publicar este texto porque la presentación de las ideas contenidas aquí suscitó bastante interés y polémicas en varios seminarios ya realizados. Como pienso que en los tópicos que serán discutidos a continuación precisamos mucha investigación y aclaración conceptual, presento este texto como lo que es --un texto de trabajo dirigido a producir investigaciones y discusiones que considero muy necesarias.

El presente trabajo está hecho dentro del cuadro del proyecto "East-South System Transformation", dirigido por Adam Przeworski. La investigación para este texto fue financiada por recursos para investigaciones generales del Helen Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, además de ayuda de la Ford Foundation y del International Development Research Centre, para el "Grupo de Estudios Políticos" de CEBRAP. Agradezco estos apoyos.

* * *

Pretendo describir aquí a un "nuevo animal", un subtipo de las democracias existentes, que hasta ahora no fue teorizado. Como sucede frecuentemente, son muchas las semejanzas de este con otros animales ya identificados --algunos casos están en el límite entre el primero y algunos tipos del último--. Inclusive, estoy convencido de que las diferencias son lo suficientemente impor-

QUILLERMO O'DONNELL.
Cientista político,
director académico del
Helen Kellogg Institute for
International Studies,
Universidad de Notre Dame,
investigador de CEBRAP.

* Publicado en *Novos Estudos* n° 31, CEBRAP, San Pablo, octubre de 1991.

lantes como para intentar esa descripción. En segundo lugar, el trazado de límites nítidos entre esos tipos depende de un trabajo empírico y, también, de un trabajo analítico más refinado, que aún estoy realizando. En tercer lugar, si este es realmente un animal nuevo (y no un miembro de una familia ya conocida, o una forma demasiado evanescente para merecer una conceptualización), la ordenación de sus relaciones con otros factores --lo que es causa, o efecto, o mera correlación-- sería la manera de hacer el ejercicio realmente interesante. Como el lector verá en las páginas siguientes, muchas de mis opiniones a ese respecto son aún tentativas, y no pretendo especificar muchas de las relaciones causales que están implicadas en el argumento.

En textos, encuentros y discusiones, los que trabajaron con las transiciones y la consolidación democrática dijeron repetidas veces que, ya que sería obviamente equivocado suponer una finalidad común a esos procesos, necesitábamos una tipología de las *democracias*. Se hicieron algunos esfuerzos importantes,¹ centrados en las consecuencias, en términos de tipos de democracia y patrones de políticas públicas, de varios caminos para la democratización. Pero, al contrario de lo que yo esperaba encontrar, mi trabajo actual sugiere que los factores más decisivos para generar varios tipos de democracia no son tanto aquellos relacionados con las características del proceso de transición del régimen autoritario. Parecen tener más peso, por un lado, los factores históricos de largo plazo y, por otro, el grado de profundidad de la crisis socioeconómica que los gobiernos democráticos recientemente instalados heredan.

Los principales puntos de mi argumento son: 1) Las teorías y tipologías de la democracia existentes se refieren a la democracia *representativa* tal como es practicada, con todas sus variaciones y subtipos, por los países capitalistas desarrollados. 2) Algunas democracias recién instaladas (Argentina, Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia, además de las Filipinas y Corea del Sur, y probablemente algunos países de Europa Central y Oriental, hoy más claramente Polonia) son democracias, en el sentido de que cumplen los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía;² 3) pero esas democracias no son --ni parecen estar dirigidas a ser-- democracias representativas; presentan un conjunto de características que me tientan a llamarlas democracias *delegativas*. 4) Las democracias delegativas no son democracias consolidadas o institucionalizadas, pero pueden ser *duraderas*. En la mayoría de los casos no se vislumbran amenazas inminentes de una regresión autoritaria abierta, pero tampoco se vislumbran avances en dirección a una representatividad institucionalizada. e) Finalmente, argumento que estamos en presencia de un importante efecto de interacción: la profunda crisis social y económica que la mayoría de esos países heredó de sus antecesores autoritarios multiplica poderosamente las consecuencias de ciertas concepciones y prácticas que conducen en dirección a la democracia delegativa, y no representativa.

Enunciaré ahora, de manera breve, algunos criterios que fundamentan mi argumento anterior.³

1. Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter: "Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern & Eastern Europe", Stanford University, Department of Political Science, 1990, mimeo.

2. Robert Dahl: *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; y *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

3. Cuestioné esas visiones en Fábio Wanderley Reis y Guillermo O'Donnell (orgs.): *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Editora Vértice, 1988.

a) La instalación de un gobierno democráticamente electo abre camino para una "segunda transición", probablemente más demorada e inclusive más compleja que la transición del régimen autoritario.

b) Se espera que esa segunda transición sea de un *gobierno* democráticamente electo hacia un *régimen* democrático o, lo que es equivalente, hacia una democracia institucionalizada consolidada.

c) Nada garantiza que esa segunda transición se haga: las nuevas democracias pueden retroceder hacia el régimen autoritario, o pueden atollarse en una situación frágil e incierta. Esa situación puede ser duradera, puede inclusive no abrir caminos para la realización de formas más institucionalizadas de democracia.

d) El elemento decisivo para determinar el resultado de la segunda transición es el suceso o fracaso en la construcción de un conjunto de instituciones democráticas que se conviertan en importantes puntos decisivos en el flujo del poder político.

e) Tal resultado está fundamentalmente condicionado por las políticas públicas y por las estrategias políticas de varios agentes, que incorporen el reconocimiento de un interés superior común en la tarea de construcción institucional democrática. Los casos contemporáneos que han tenido éxito mostraron gran cuidado, por parte de una coalición suficientemente poderosa de líderes políticos, en avanzar hacia la creación y el fortalecimiento de instituciones políticas democráticas y, en menor medida, de representación de intereses. Esas realizaciones, a su vez, facilitaron el tratamiento con razonable éxito de los serios problemas sociales y económicos heredados de los antecesores autoritarios --más claramente, España, Portugal, aunque no inmediatamente después de la instalación democrática, Uruguay, y de acuerdo con todas las indicaciones hasta ahora, Chile--.

f) Por el contrario, los casos que mencioné al principio de esta sección no alcanzaron progreso institucional ni eficacia gubernamental en el enfrentamiento de sus respectivas crisis sociales y económicas. La mayoría de esos casos se encuadra en la categoría de democracia delegativa.

Antes de tratar algunos de los temas derivados de las enunciaciones precedentes, debo hacer una digresión sobre lo que entiendo por instituciones e institucionalizaciones.

Sobre instituciones

Instituciones son patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados, que, en virtud de esas características, esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas (formal o informalmente) en esos patrones. A veces, aunque no necesariamente, las instituciones se vuelven organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que ocupan funciones que las autorizan a "hablar en nombre de" la organización.

Lo que me preocupa aquí es un subconjunto: las instituciones *democráticas*. Su definición es evasiva, de modo que delimitaré el concepto por medio de algunas aproximaciones: Para comenzar, instituciones democráticas son insti-

tuciones *políticas* en un sentido amplio; tienen una relación directa y reconocible con los principales temas de la política: la toma de decisiones que son obligatorias en un territorio dado, los canales de acceso a esas decisiones y las funciones de gobierno que permiten tomarlas, y el moldeado de los intereses e identidades que reivindican el acceso a esos canales y decisiones. Los límites entre lo que es y lo que no es una institución política son nebulosos y tienden a variar con el paso del tiempo y de país a país. Esa es una cuestión empírica y teórica interesante: se refiere al hecho de que las instituciones pueden ser o no politizadas en varios tipos y etapas de democratización.

Es necesario hacer una segunda aproximación: algunas instituciones políticas son organizaciones formales que pertenecen a la *red constitucional* de una poliarquía; estas incluyen el Parlamento, el Poder Judicial y, por lo menos, más de un partido político. Otras, como elecciones limpias, tienen una continuidad organizacional intermitente, pero no por eso son menos indispensables. En cuanto a estas, obviamente, la cuestión es cómo funcionan de hecho: ¿Son realmente puntos decisivos importantes en los flujos de influencia, presión y toma de decisiones públicas? Si no lo son, ¿cuáles son las consecuencias para el proceso político general?

Otros niveles indispensables para el funcionamiento de la democracia en las sociedades contemporáneas --los que se relacionan con la formación y representación de identidades e intereses colectivos-- pueden o no ser institucionalizados, o pueden funcionar solo para una parte limitada de los sectores potencialmente relevantes. Por medio de acuerdos pluralistas o (especialmente) neocorporativistas, esos patrones son altamente institucionalizados en las democracias consolidadas.

Paso ahora a describir algunas características de un esquema institucional efectivo.

1) *Las instituciones incorporan y excluyen.* Las instituciones establecen qué agentes, con base en qué recursos, demandas y procedimientos, son aceptados como voces válidas en sus procesos de decisión, tanto en la toma de decisiones como en su implementación. Esos son necesariamente criterios selectivos, que se adaptan (y favorecen) a algunos agentes, pueden llevar a otros a reformarse para cumplirlos, y que, por varios motivos, pueden ser imposibles de cumplir, o inaceptables, para otros. El *objetivo* de una institución es el grado en que ella de hecho incorpora y excluye un conjunto de agentes potencialmente relevantes.

2) *Las instituciones conforman la distribución de probabilidad de resultados.* Como observó Adam Przeworski,⁴ las instituciones solo procesan a ciertos actores y recursos y lo hacen de acuerdo a ciertas reglas. Eso predetermina el espectro de resultados viables y la probabilidad de los que están en el espectro. Las instituciones democráticas, por ejemplo, impiden el uso o la amenaza de fuerza y los resultados que generaría. Por otro lado, el subconjunto de instituciones democráticas basadas en la universalidad del voto, como argumentaron Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck,⁵ no es bueno para procesar intensidades

4. Ver, especialmente, Adam Przeworski: *The State and the Economy under Capitalism*, Nueva York, Harwood Academic Publishers, 1990; y "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster Jon y Rune Slagstad (orgs.): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 59-80.

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

de preferencias. Las instituciones de representación de intereses se acercan más a ese procesamiento, aunque a costa de la universalidad del voto y del principio de ciudadanía y, frecuentemente, de la democraticidad de sus patrones de toma de decisión.

3) *Las instituciones tienden a congregar --y a estabilizar esa congregación-- el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas.* Las reglas establecidas por las instituciones influyen las decisiones estratégicas de los agentes en cuanto al grado de congregación en que es más eficaz (en términos de la probabilidad de resultados favorables) que ellos actúen. Las instituciones --o más precisamente, las personas en papeles institucionales que las autorizan a tomar decisiones que son atribuidas a la autoridad de la institución-- tienen una capacidad limitada de procesamiento de información y de atención. En consecuencia, esas personas prefieren interactuar con un número relativamente pequeño de agentes y asuntos cada vez.⁶ Esa tendencia a la congregación es otra razón para el lado excluyente de cualquier institución.

4) *Las instituciones inducen patrones de representación.* Por las mismas razones observadas, las instituciones favorecen la transformación de las múltiples voces potenciales de sus miembros en algunas pocas voces que pueden reivindicar el derecho de hablar como representantes de aquellos. La representación incluye, por un lado, el derecho reconocido de hablar por algunos otros relevantes y, por otro lado, la capacidad de obtener la concordancia de esos otros con lo que el representante decide. A medida que esa capacidad es demostrada y las reglas del juego respetadas, las instituciones y los varios representantes que interactúan desarrollan intereses en su persistencia mutua como agentes interactivos.

5) *Las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y las expectativas.* Los líderes y representantes institucionales pasan a esperar, unos de los otros, comportamientos incluidos en un esquema relativamente estrecho de posibilidades, por parte de un conjunto de actores que ellos esperan encontrar de nuevo en la ronda siguiente de interacciones. A ciertos agentes puede no gustarles el estrechamiento de los comportamientos esperados, pero ellos perciben que desvíos de esas expectativas probablemente serán contraproducentes. En esta situación, es posible decir que una institución (que probablemente ya se volvió una organización formal) es *fuerte*: ella está en equilibrio porque nadie tiene interés en cambiar, excepto de manera gradual y básicamente consensual.

6) *Las instituciones amplían los horizontes temporales de los actores.* La estabilización de agentes y expectativas incluye una dimensión temporal: se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro, pero probablemente entre el mismo (o alterado de manera lenta o bastante previsible) conjunto de agentes. Eso, junto con un alto nivel de congregación de representación y de control de los representados, constituye el fundamento de la "cooperación competitiva" que caracteriza a las democracias consolidadas: dilemas de prisionero pueden ser superados, se facilita el trueque, la compensación de varios *trade-offs* a lo largo del tiempo se vuelve viable, y la atención secuencial de cuestiones descarga una agenda de otra forma inadministrable. El establecimiento de esas prácticas lleva a un fortalecimiento aún mayor de la voluntad de todos los actores relevantes de reconocerse unos a otros como interlocutores válidos, así como a aumentar el valor que ellos dan a la institución que moldea sus interacciones. Ese círculo exitoso se completa cuando todas las instituciones democrá-

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

ticas (o la mayoría de ellas) alcanzan no solamente un *esquema* y una *fuerza* razonables, sino también, en un nivel más congregado, alcanzan la alta *densidad* que da como resultado relaciones mutuas múltiples y estabilizadas, que sitúan esas instituciones como puntos decisivos importantes en el proceso político general. Habrá surgido así el *régimen* de una democracia *institucionalizada* (o consolidada).

Tal vez una buena manera de resumir lo que antecede sea decir que, en el funcionamiento de las complejas sociedades contemporáneas, las instituciones políticas democráticas son un nivel decisivo de mediación y congregación entre, de un lado, factores estructurales, y del otro, no solo personas sino también los diversos agrupamientos en los cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Ese nivel --institucional-- intermedio tiene impactos importantes sobre los patrones de organización de las personas, haciendo a algunas voces representativas en el proceso político y excluyendo otras. Ese mismo nivel tiene impactos menos inmediatos y menos detectables, aunque importantes, sobre factores estructurales, particularmente en lo que se refiere a los cambios que las decisiones públicas y privadas pueden provocar cuando se formulan con un horizonte de tiempo apropiado. La institucionalización acarrea, de hecho, costos pesados --no solo la exclusión de muchas voces, sino también la recurrencia de pesadillas de burocratización y complicaciones. La alternativa, a su vez, sumerge la vida social y política en el infierno de un colosal dilema del prisionero.

Esta es, ciertamente, una descripción típica ideal. La considero útil para esbozar, por medio de contraste, las peculiaridades de una situación caracterizada por una aguda escasez de instituciones democráticas. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el esquema restringido (fundamentalmente de base clasista), por la debilidad y por la baja densidad de sus instituciones. Otras instituciones, no formalizadas pero fuertemente actuantes --especialmente el clientelismo, el patrimonialismo y, ciertamente, la corrupción--, toman el lugar de aquellas, junto con varios patrones de acceso directo y sumamente disgregado del proceso de toma de decisión e implementación de políticas públicas.

Antes de pasar a la próxima sección, es necesario señalar un serio problema: no hay ninguna teoría genética de las instituciones satisfactoria, mucho menos una teoría de la construcción institucional democrática. Aunque varias corrientes de la literatura ofrezcan algunas observaciones interesantes (y no pocas generalizaciones triviales), sabemos muy poco sobre el cómo y el porqué ciertos tipos de instituciones (especialmente las políticas) pueden enraizarse e iniciar el círculo exitoso arriba mencionado.

Hacia una caracterización de la democracia delegativa

Las democracias delegativas se fundamentan en una premisa básica: el (o, eventualmente, la --esto es, Corazón Aquino, Indira Gandhi y, en cierta medida, Isabel Perón--) que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente y, en la medida en que las relaciones de poder existentes lo permitan, hasta el final de su mandato. El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, lo cual cabe a él definir. Lo que él haga en el gobierno no precisa guardar ninguna semejanza con lo que dijo o prometió durante la campaña electoral --fue autorizado a gobernar como

considerare conveniente--. Como esa figura paternal tiene que cuidar el conjunto de la nación, es casi obvio que el mantenimiento de su posición no puede venir de un partido; su base política tiene que ser un *movimiento*, la superación supuestamente vibrante del *facciosismo* y de los conflictos que caracterizan a los partidos. Típicamente, los candidatos presidenciales victoriosos en las democracias delegativas se presentan como estando por encima de *todo*; esto es, de los partidos políticos y de los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otra forma para alguien que afirma encarnar el conjunto de la nación?

En esa visión, otras instituciones --como el Congreso y el Poder Judicial-- son incomodidades que acompañan las ventajas internas e internacionales de ser un presidente democráticamente electo. La idea de obligatoriedad de rendir cuentas (*accountability*) a esas instituciones, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas, aparece como un impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer.

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. En realidad, ella es más democrática, aunque menos liberal, que la democracia representativa. La democracia delegativa es fuertemente mayoritaria: democracia es la constitución, en elecciones limpias, de una mayoría que autoriza a alguien a volverse, por un determinado número de años, la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación. Frecuentemente, las democracias delegativas usan artificios como elecciones en dos turnos: si las elecciones no generan directamente una mayoría, esa mayoría *debe* ser creada para sostener el mito de la delegación legítima. Además, la democracia delegativa es fuertemente individualista, pero con un corte más hobbesiano que lockiano: se presupone que los electores eligen, independientemente de sus identidades y filiaciones, la persona que es más adecuada para cuidar los destinos del país. Las elecciones en democracias delegativas son un proceso muy emocional y que involucra grandes apuestas: varios candidatos compiten para saber quién será el ganador, en un juego absolutamente de suma cero, de la delegación para gobernar el país sin cualesquiera otras (pero no menos que con ellas, como veremos) restricciones, a no ser aquellas impuestas por las reacciones de poder desnudas --esto es, no institucionalizadas--. Después de la elección, se espera que los electores-delegantes retornen a la condición de espectadores pasivos, pero quizás, animados, de lo que el presidente hace.

El extremo individualismo en el momento de constituir el poder presidencial combina bien con el organicismo del Leviatán. La nación y su expresión política "auténtica", el movimiento,⁷ son postulados como organismos vivos. La nación tiene que ser curada y salvada por la unión de sus fragmentos dispersos (sectorialismo, partidos políticos, egoísmo diseminado) en un todo armónico. Como ese cuerpo está destruido, y como sus voces existentes solo reproducen esa fragmentación, la delegación incluye el derecho --en realidad, la obligación-- de aplicar a la nación los remedios amargos que, aunque muchos de sus miembros no puedan reconocerlo ahora, la curarán. Para esa visión organicista, parece obvio que solo la cabeza realmente sabe. El presidente y su equipo personal son las

7. En varios de sus escritos, Giorgio Alberti insiste perceptivamente en la importancia del "movimentismo" como una característica dominante (y sumamente negativa) de la política en muchos países latinoamericanos. El análisis más reciente de Alberti sobre ese tema es "Democracy by Default, Economic Crisis, and Social Anomie in Latin America", Universidad de Bologna, Facultad de Ciencias Políticas y CESDE (Centro Europeo di Studi sulla Democratizzazione), texto presentado al XXV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, 1991.

letras alfa y omega de la política. Además, como en la cirugía, algunos problemas de la nación solo pueden resolverse con criterios altamente técnicos. Los técnicos, especialmente en política económica, deben ser protegidos políticamente por el presidente contra las múltiples resistencias de la sociedad, hasta que el proceso de convalencia esté bien avanzado. Mientras tanto, es "obvio" que esas resistencias --provenientes del Congreso y de los partidos, o de asociaciones de representación de intereses, o simplemente de la calle-- tienen que ser ignoradas. El discurso organicista rima pobremente con los ávidos argumentos de los tecnócratas, y el mito de la delegación está perversamente consumado: el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados existentes y se vuelve el único responsable por los éxitos y fracasos de "sus" políticas.

De hecho, las concepciones que esboqué estaban fuertemente presentes en los regímenes burocrático-autoritarios recientes, particularmente en aquellos con orientación más tecnocrática. Ellas están presentes, también, en las democracias delegativas, especialmente aquellas que intentan luchar con una seria crisis económica y social. Pero el contexto político general diferente hace una gran diferencia. En las democracias delegativas, los partidos y el Congreso manifiestan sus críticas con relación a las políticas llevadas a cabo. A veces los tribunales, basados en "razones formalistas, legalistas", impiden medidas flagrantemente inconstitucionales. Las asociaciones de trabajadores y de capitalistas se quejan terminantemente. El partido (o partidos) que eligió el presidente se desespera con su pérdida de apoyo popular y comienza a retirar apoyo parlamentario a las políticas "de él". Ello aumenta más todavía el aislamiento político del presidente, sus dificultades en formar una coalición estable en el Congreso y su propensión a evitar, ignorar y/o corromper esa y otras instituciones.⁸ Volveré a esos temas luego de las consideraciones generales con las que finalizaré esta sección.

La idea de representación incluye un elemento de delegación: por medio de algún procedimiento, una determinada colectividad autoriza a alguien a hablar por ella, y eventualmente se compromete a acatar lo que el representante decida invocando su condición de representante. Consecuentemente, representación y delegación no son polos opuestos. Es por eso que es difícil distinguir radicalmente tipos de democracia organizados en torno de lo que yo llamaría "delegación representativa" de aquellos en que el elemento delegativo es fuertemente predominante. La representación acarrea la idea de *accountability*: de algún modo el representante es considerado responsable por la manera en que actúa en nombre de aquellos por los que él afirma que tiene derecho a hablar. En las democracias consolidadas, la *accountability* opera no solo "verticalmente" en relación a aquellos que eligieron al ocupante de un cargo público (excepto, retrospectivamente, en la época de las elecciones), sino "horizontalmente" con relación a una red de poderes relativamente autónomos (esto es, otras instituciones) que tienen la capacidad de cuestionar y eventualmente castigar, maneras "impropias" del ocupante del cargo al cumplir sus responsabilidades. Representación y *accountability* al mismo tiempo, acarrea lo que en un trabajo anterior⁹ llamé dimensión

8. No creo que esos temas puedan ser reducidos a las --importantes-- discusiones en curso sobre varias formas de presidencialismo y parlamentarismo. En principio, el parlamentarismo atenúa los problemas aquí discutidos. Pero, particularmente si él es del tipo que incluye la elección del presidente por el voto universal, puede muy bien llevar a *impasses* aún mayores que las aquí discutidas.

9. Ver nota 3.

republicana de la democracia: una cuidadosa distinción entre las esferas de los intereses públicos y privados de los ocupantes de cargos públicos.

Nótese que interesan no solo los valores y creencias de los que ocupan cargos (sean ellos electos o no), sino también el hecho de que ellos son incorporados a una red de relaciones de poder institucionalizadas. Como el poder de castigar esas relaciones puede ser movillizado, un actor racional calculará los costos probables cuando considere la adopción de ciertos tipos de comportamiento "impropio". Ciertamente, el funcionamiento real de ese sistema de mutua responsabilización deja bastante que desear en todos los países. Con todo, me parece que ese sistema marca --en términos de fuerza normativa de ciertos códigos de conducta y de prevención de actos impropios-- diferencias muy significativas, aunque difíciles de captar con precisión, cuando se compara con situaciones en que poco o nada de lo que fue dicho antes es válido.

Como las políticas públicas deben pasar por una serie de poderes relativamente autónomos, la toma de decisión en una democracia representativa es lenta --pero, por esa misma razón, está normalmente vacunada contra errores groseros, muchas decisiones tienen una chance razonable de ser implementadas y la responsabilidad por errores tiende a ser ampliamente compartida--. En contraste, la democracia delegativa comienza con un grado muy bajo de institucionalización y, en la mejor de las hipótesis, es indiferente con relación a su fortalecimiento. La democracia delegativa representa para el presidente la ventaja de no tener prácticamente ninguna obligatoriedad de rendir cuentas (*accountability*) horizontalmente. También tiene la aparente ventaja de permitir una elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de errores groseros, de implementación incierta y de una altísima concentración de la responsabilidad por los resultados en el presidente. No sería sorprendente que esos presidentes sufran vertiginosas variaciones en su popularidad: hoy son aclamados como salvadores providenciales, mañana son maldecidos como solo sucede a los dioses caídos.

Ya se les llame cultura, tradición o aprendizaje históricamente estructurado, las tendencias *caudillistas* para la democracia delegativa son fácilmente detectables en la mayoría de los países de América Latina (y en lo que se refiere a ese asunto, en algunos países de Europa Central y Oriental y asiáticos) mucho antes de la actual crisis social y económica. Con la anacrónica excepción de la dictadura democrática de la Roma antigua, ese tipo de gobierno fue teorizado como un capítulo del estudio del autoritarismo, bajo nombres como cesarismo, bonapartismo, *caudillismo* y populismo. Pero podemos ver ese tipo de gobierno también como una forma democrática eventualmente duradera. Sin embargo, aunque la democracia delegativa pertenece al género democrático, sería difícil encontrar algo que sea más extraño, cuando no hostil, a la construcción y al fortalecimiento de instituciones políticas democráticas.

Algunos antecedentes históricos

Como sabemos, la gran ola de democratización anterior a esta que estamos viviendo ocurrió inmediatamente después de la II Guerra Mundial, inicialmente como una imposición de los aliados a los países derrotados --Alemania, Italia y Japón y, en cierta medida, Austria--. Las condiciones resultantes fueron notable-

mente diferentes de las enfrentadas hoy por América Latina y Europa Oriental: 1) después de la destrucción provocada por la guerra, las expectativas económicas de las respectivas poblaciones eran, probablemente, extremadamente moderadas; 2) hubo inyecciones macizas de capital, principal pero no exclusivamente (esto es, el perdón de la deuda externa de Alemania) por medio del Plan Marshall; 3) como consecuencia, y en una fase de expansión de la economía mundial, esos países en seguida alcanzaron tasas elevadas de crecimiento económico. Esos no fueron los únicos factores, pero ayudaron mucho en la consolidación exitosa de la democracia en esos países --así como en Costa Rica, Venezuela y, en la medida en que se califica como poliarquía, en Colombia--. Además, esos factores contribuyeron para la estabilidad política y para orientaciones estables de las políticas públicas: tuvieron que pasar cerca de veinte años para que hubiese una alternancia del partido del gobierno en Alemania y, en términos de coaliciones nacionales mayoritarias, esa alternancia aún está por suceder en Italia y en Japón.

Por el contrario, en la transición de las décadas de 1970 y 1980, como un reflejo elocuente del contexto mucho menos favorable en el cual sucedieron, la victoria en la primera elección después de la caída del régimen autoritario garantizó que el partido victorioso estuviese condenado a perder la elección siguiente, o a desaparecer virtualmente de ella --España, Portugal y Grecia, así como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay atestiguan eso--. Pero esa regularidad aparece junto con importantes variaciones en términos del desempeño económico y social de los nuevos gobiernos. La mayoría de esos países heredó una situación difícil del régimen autoritario anterior, y fue seriamente afectada por la crisis mundial de la década de 1970 e inicios de la de 1980. En todos ellos, la situación socioeconómica en cierto momento fue reconocida como extremadamente crítica y exigió una acción fuerte y determinada por parte del gobierno. Pero no hay duda de que, por más serios, objetiva y subjetivamente, que fuesen los problemas en el Sur de Europa, ellos parecen pequeños cuando se comparan con aquellos heredados por los países recientemente democratizados de América Latina (siendo Chile una parcial excepción). Inflación extrema, estancamiento económico, una profunda crisis financiera del Estado, una enorme deuda pública externa e interna y un acentuado deterioro de las políticas y de los servicios sociales públicos, son aspectos de esa crisis.

Sin embargo, surgen de nuevo diferencias importantes: la economía uruguaya tuvo un desempeño decente. La inflación anual se redujo de tres a dos dígitos y el PIB, la inversión y los salarios reales crecieron lentamente (pero crecieron). El gobierno uruguayo aplicó políticas económicas graduales, negociadas con el Parlamento y varios intereses organizados. Chile está siguiendo el mismo camino. Otros casos --Argentina, Brasil y Perú-- constituyeron verdaderos desastres en términos de política económica. Todos ellos adoptaron una estrategia de "paquetes" de política de estabilización económica, drásticos y de sorpresa: Austral en Argentina, Cruzado en Brasil, Inti en Perú y sus igualmente infelices sucesores. Esas políticas no resolvieron ninguno de los problemas heredados; por el contrario, es difícil encontrar un único problema que ellas no hayan agravado. Bolivia también adoptó uno de esos paquetes, el más ortodoxo de todos. Se le considera como un gran éxito, ya que la inflación fue radicalmente reducida. Pero ni el PIB ni la inversión fueron recuperados, y las resistencias al paquete fueron tratadas con una brutal represión, que difícilmente podría ser considerada democrática.

Con el beneficio de una visión *a posteriori* (aunque el escepticismo de algunos de nosotros se haya registrado desde el principio), es fácil ver que esos

"paquetes" fueron desastrosos, aunque no exista acuerdo sobre si son desastrosos *per se*, o porque aquellos que fueron adoptados eran fallidos debido a razones específicas, o porque eran correctos pero factores políticos "exógenos" causaron su fracaso. Sean cuales sean las razones (pienso que esos "paquetes" son desastrosos *per se*, por razones que discutiré a continuación), es claro que el gobierno chileno recientemente instalado no va a seguir ese camino. *Post hoc* las experiencias desastrosas de esas políticas, eso no es tan sorprendente. Lo que hace al Uruguay --un país que heredó una situación que no era mejor que la de Argentina o la de Brasil-- el caso más interesante. ¿Por qué el gobierno uruguayo no adoptó su propio "paquete", especialmente durante la euforia que siguió a las primeras etapas del Austral y del Cruzado? ¿Fue porque el presidente Sanguinetti y sus colaboradores eran más inteligentes, mejores economistas, o mejor informados que sus colegas argentinos, brasileños y peruanos? Sucede que en ese caso de redemocratización, aunque lejos de ser la institución perfecta que no es en ningún lugar, el Parlamento efectivamente volvió a funcionar en el momento de la instalación democrática. Simplemente, debido a restricciones constitucionales y a prácticas incorporadas históricamente, el presidente no tiene el poder de decretar unilateralmente cosas tales como los "paquetes de estabilización" de los países vecinos. El presidente del Uruguay, para la promulgación de muchas de las políticas contenidas típicamente en aquellos paquetes, *debe* pasar por el Parlamento. En otras palabras, los elementos de secreto y sorpresa que parecen tan fundamentales para esos paquetes son eliminados *de facto*. Además, el pasaje por el Parlamento significa tener que negociar esas políticas no solo con los partidos y los legisladores, sino también con los varios intereses organizados. Consecuentemente, contra las preferencias aparentes de los miembros del primer escalón del Ejecutivo, las políticas económicas del gobierno uruguayo fueron "condenadas" a ser graduales, bastante inconsistentes y restringidas a metas muy limitadas --tales como alcanzar el desempeño decente que vimos, no las metas heroicas con las cuales los paquetes de estabilización de otros países fueron proclamados--.

Observando al Uruguay se aprende la diferencia de tener o no tener una red de poderes institucionalizados que tejen el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas. O, en otras palabras, entre la democracia representativa y la democracia delegativa.

Crisis

Enfocaré ahora los casos latinoamericanos más puros de democracia delegativa --Argentina, Brasil y Perú--. No es preciso detallar la profundidad de la crisis que esos países heredaron de los regímenes autoritarios que los antecedieron, o las condiciones --peores-- en que se encuentran hoy. Una crisis social y económica profunda es el terreno ideal para liberar las propensiones delegativas que pueden estar presentes en un país dado. Una crisis como esa genera un fuerte sentido de urgencia. Problemas y demandas se acumulan para los nuevos gobiernos democráticos, que son inexperientes y deben operar por medio de una burocracia débil y desarticulada (cuando no desleal). Los presidentes se eligen prometiendo que --fuertes, valientes, por encima de los partidos e intereses, *machos*-- salvarán al país. El gobierno de ellos es un "gobierno de salvadores" (*salvadores de la patria*). Eso, a su vez, lleva a un estilo mágico de elaboración de políticas:

el "mandato" delegativo para gobernar supuestamente emanado de la mayoría, fuerte voluntad política y un conocimiento técnico apropiado serían suficientes para cumplir la misión del salvador --los "paquetes" siguen como un corolario--. El estilo y la concepción resultante de la elaboración de políticas públicas solo puede ignorar los partidos (Inclusive los partidos que apoyaron la elección del presidente), el Congreso, el Poder Judicial, y prácticamente todas las organizaciones de representación de intereses. Inmediatamente después --cuando, si hay oportunidad de que los "paquetes" de política económica tengan éxito, ella depende del apoyo de esos y de otros agentes--, la soledad autoinducida de este estilo mágico de elaboración de políticas, sumada a la debilidad institucional que él acentuó, torna extremadamente difícil traer los sectores relevantes para la solución mágica alternativa: el pacto socioeconómico. Entonces, característicamente, el Ejecutivo se queja del "egotismo" de los políticos y de los representantes de intereses, minando aún más las instituciones que comenzó por ignorar y entrando en secuencias perversas de "paquetes" y tentativas de hacer pactos.

El retorno violento (objetivamente y por causa del deterioro de la autoridad del presidente) de la crisis tiene consecuencias que necesitan estudio que aún no terminé. Es suficiente mencionar que, cuanto más profunda y más larga la crisis y cuanto menor la confianza en que el gobierno será capaz de resolverla, más racional se torna para todos actuar: 1) en niveles altamente disgregados, especialmente con relación a los órganos de Estado que pueden ayudar a resolver o aliviar las consecuencias de la crisis para un determinado grupo o sector; continúa una mayor desarticulación y debilitamiento --y corrupción-- del aparato del estado; 2) con horizontes temporales extremadamente cortos; y 3) con el presupuesto de que todos los otros harán lo mismo. Ese colosal dilema del prisionero es exactamente lo opuesto a las condiciones que llevan al surgimiento y fortalecimiento de instituciones democráticas y a un tratamiento razonablemente eficaz de los problemas más urgentes del momento.

Una vez que las esperanzas iniciales se disipan y los primeros "paquetes" fracasan, el cinismo y la desesperación se vuelven actitudes dominantes. Si esos gobiernos pueden esperar mantener algún apoyo de la población que los eligió, deben, como mínimo, dominar la inflación e implementar algunas políticas sociales que muestren que, aunque no puedan resolver rápidamente la mayoría de los problemas de fondo, ellos se preocupan del destino de los pobres y (lo que es políticamente más importante) de los segmentos de clase media de la población recientemente empobrecidos.

Esa, por mínima que sea, es una exigencia difícil de cumplir. En primer lugar, esas dos metas son extremadamente difíciles de compatibilizar. Esa incompatibilidad no es una necesidad lógica. Deriva del hecho de que, para ser superada, necesita de un Estado eficiente --delgado pero fuerte-- que no está autorizado ni por la herencia histórica de esos países, ni por la profunda crisis fiscal que es parte y motor de la crisis económica general, ni por la actual ola de fervoroso antiestatismo. En segundo lugar, los programas de ajuste económico son, por lo menos a corto plazo, difícilmente consistentes con la mejora del bienestar de una gran parte de la población. Una consecuencia es que los gobiernos y los actores sociales comienzan a actuar según horizontes de tiempo cada vez menores, lo que hace aún más improbable la resolución de la crisis subyacente.

A los gobiernos les gusta tener apoyo popular continuado y los políticos quieren ser reelectos, al menos, para los cargos que conquistaron. Solamente si los dilemas engendrados por lo dicho anteriormente fueran solubles dentro de los pocos años de un mandato presidencial, la situación no significaría que ganar una

elección no fuese un triunfo sino más bien una terrible maldición. ¿Cómo se elige a alguien y cómo gobierna después de electo, en ese tipo de situación? Muy obviamente --y muy destructivamente, en términos de la construcción de la confianza pública que ayuda a aparejar una democracia para su consolidación--, haciendo exactamente lo contrario en cada uno de esos momentos. El "Read my lips"¹⁰ del presidente Bush muestra que aun las democracias institucionalizadas no están inmunes a ese tipo de truco; pero las consecuencias son más devastadoras cuando hay pocas y débiles instituciones políticas, sin hablar de una crisis social y económica mucho más profunda. Los presidentes fueron electos en Argentina, en Bolivia, en Brasil, en Ecuador y en Perú prometiendo políticas nekeynesianas expansionistas y muchas otras cosas buenas --para inmediatamente, o en seguida después del inicio de sus mandatos, hacer lo opuesto--. No puedo discutir aquí cuál es la necesidad de varios grados de dureza (o blandura) de las políticas de ajuste. Pero es fácil ver que el impacto de aquel cambio no se da exactamente en la dirección de la construcción de la confianza pública, particularmente si el impacto inmediato --y más perceptible-- de esas políticas empeora los ya bajos niveles de bienestar de la mayoría de la población.

Adicionalmente, la marginación de los partidos y del Congreso de las decisiones más importantes que el país enfrenta tiene tres consecuencias: 1) profundiza los propios defectos que son imputados a esas instituciones; 2) cuando, final y fatalmente, el Ejecutivo precisa apoyo legislativo, está destinado a encontrar un Congreso no solamente resentido; enfrenta también un Congreso que no se siente políticamente responsable por políticas públicas que comenzaron por ignorarlo; y 3) esa situación, junto con las críticas del Ejecutivo a la lentitud e "irresponsabilidad" de un Congreso que rechaza el apoyo requerido, son un factor importante de la acentuada declinación del prestigio de todos los partidos y políticos.

Si tomamos en consideración también que, por razones que no puedo elaborar aquí (pero estrechamente vinculadas a lo que observé antes), el Ejecutivo no hace nada para fortalecer al Poder Judicial, la escasez resultante de instituciones autónomas y razonablemente eficaces coloca inmensas responsabilidades sobre el presidente. Debemos recordar que él fue electo prometiendo que salvaría al país sin altos costos para nadie, y que en seguida que fue electo apostó su gobierno al éxito de políticas que acarrearán casi lo opuesto de aquellas promesas. Eso resulta inmediatamente una elaboración de políticas en condiciones de desesperación: el tránsito de la amplia popularidad hacia el odio generalizado puede ser tan rápido como abrupto. El resultado es una curiosa combinación de omnipotencia e impotencia presidencial. Omnipotencia que comienza con la espectacular promulgación (por orden del Ejecutivo, *decreto*, no por ley) de los primeros paquetes, y continúa con la avalancha de decisiones destinadas a complementar e, inevitablemente, corregir las numerosas consecuencias no deseadas de los primeros. Eso acentúa aún más el sesgo antiinstitucionalizante de esos procesos, y ratifica tradiciones de alta personalización y concentración de poder en el Ejecutivo. Pero el otro lado de la moneda es la extrema debilidad, cuando no completa impotencia, en cuanto a la capacidad de hacer de esas decisiones regulaciones efectivas de la vida en sociedad.

10. Durante la campaña electoral para la presidencia de los Estados Unidos, el entonces candidato George Bush, para dar credibilidad a su promesa de que, si era electo presidente, no iba a aumentar los impuestos, usó la expresión "Read my lips" (equivalente a "Vean bien lo que estoy diciendo"). Después de electo, elevó los impuestos. (NR)

Como observé anteriormente, las democracias consolidadas son lentas en la toma de decisiones. Pero una vez que se toman esas decisiones, es probable que sean implementadas. En los casos que aquí me preocupan, por el contrario, asistimos a un frenesí de decisiones: un espantoso número de decisiones tomadas rápidamente (*decritismo*). Pero, por el hecho de ser tomadas unilateralmente, al mismo tiempo que alcanzan intereses importantes y políticamente movillizados, esas decisiones probablemente no serán implementadas. En el medio de una seria crisis y de una creciente impaciencia popular, ese estilo de elaboración de políticas lleva a nuevas series de decisiones, las cuales, debido al aprendizaje que muchos sectores hicieron al resistir a las decisiones anteriores, tienen una probabilidad aún menor de ser implementadas. Además, debido a la manera en que se toman esas decisiones, casi todos los agentes políticos, sociales y económicos pueden afirmar razonablemente que no son responsables por esas políticas. Como le fue delegado a él, el presidente hizo lo que consideró mejor. Cuando los fracasos se acumulan visible y repetidamente, el país se encuentra con un presidente ampliamente odiado que, abandonando el dinamismo inicial, intenta meramente sobrevivir en el gobierno hasta el final de su mandato. El período resultante de pasividad y extrema disgregación de las políticas públicas tampoco ayuda en nada a mejorar la situación del país. Es notable --y sugestivo de la, en este sentido, muy notable capacidad de persistencia de esas curiosas democracias-- que ni aun en esos casos haya sucedido un *coup d'état* exitoso.

De las democratizaciones latinoamericanas contemporáneas, solamente Uruguay y Chile están consiguiendo escapar de los círculos infernales que describí. Pero Uruguay y Chile, en seguida que fueron redemocratizados, rescataron de su pasado instituciones y prácticas que faltan en las nuevas democracias latinoamericanas, así como en la mayor parte del este europeo. Esa es la perplejidad: instituciones eficaces y prácticas acordes no pueden ser implantadas por decreto. Como las democracias consolidadas muestran, el surgimiento, fortalecimiento y legitimación de esas prácticas e instituciones demandan tiempo, durante el cual está envuelto un complejo proceso de aprendizaje positivo. Por otro lado, la tremenda crisis económica y social de esos países exigiría que esas instituciones ya existiesen para tratar, con razonable eficacia, con los numerosos, urgentes y complejos problemas derivados. Pero la propia crisis dificulta aún más la difícil tarea de institucionalización.

Estoy describiendo lo que creo es un drama terrible. Es el drama de países sin una tradición democrática, que --como sucedió con todas las democracias nuevas-- tienen que luchar con múltiples legados negativos de su pasado autoritario, pero que, además de eso, se enfrentan con una crisis económica y social extraordinariamente profunda, algo de lo que las democracias más antiguas, en su mayoría, estuvieron libres. Mencioné pero no analicé la dimensión social de esa crisis. Este tema es amplio y demasiado complejo para ser discutido aquí. Es suficiente mencionar las enormes desigualdades existentes en América Latina, que generan no solo problemas de equidad social elemental, sino también de organización y representación política de amplios, y en algunos casos mayoritarios, segmentos de una población que ganó el derecho de votar. En países particularmente desiguales, como Brasil y Perú, eso llevó a enormes fluctuaciones de una elección a otra, que dificultaron aún más el surgimiento de un sistema partidario representativo y razonablemente estable. Esas desigualdades se profundizan desde el inicio de la década de 1970, con el agravante adicional de que amplios segmentos de la clase media se empobrecieron. En América Latina hay *desigualdades* persistentes y profundas. En Europa del Este estamos viendo un

rápido proceso de *desigualación*, lo cual puede ser hasta más explosivo políticamente que el patrón latinoamericano.

Finalmente, está claro que, cualquiera sea la visión económica que se tenga, controlar la inflación depende de la estabilización de expectativas favorables. Alcanzar esa situación, a su vez, es indispensable para que los capitalistas nacionales e internacionales hagan las inversiones que permitirían recuperar tasas razonables de crecimiento económico. Pero, dada la combinación de factores que describí, el estilo de elaboración de políticas que prevalece tiene una cualidad autodestructiva: decisiones abruptas y frecuentemente sorprendentes, en medio de una gran desorganización social y ante fuertes resistencias (inclusive las provenientes de segmentos capitalistas económicamente importantes y políticamente influyentes que son perjudicados por las políticas de ajuste), pueden disminuir la inflación. Pero, como muchas indecisiones se originan de esas restricciones y resistencias, es improbable que esas políticas consigan convencer a los agentes relevantes de que pueden contar con un horizonte de tiempo estable para sus decisiones. La esperanza que resta a los gobiernos es continuar haciendo las mismas cosas. Pero, sin perspectivas plausibles de desarrollo para presentar, es probable que esa insistencia aumente aún más la desorganización social y las resistencias. Eso, a su vez, abre camino para otro candidato presidencial que, prometiendo una completa reversión de las políticas existentes, imponga una derrota sombría al partido del actual presidente... apenas para reingresar inmediatamente en ese círculo infernal. Una visión optimista de esos ciclos argumentaría que ellos tienen una cualidad previsible, en cuya base se podrían construir algunas perspectivas de largo plazo. Pero esa visión impone el tema de por cuánto tiempo el grueso de la población estaría dispuesto a jugar ese juego. Otra posibilidad sería que segmentos predominantes del liderazgo político aprendiesen la calidad autodestructiva de esos ciclos y estuviesen de acuerdo en cambiar los términos en los cuales compiten electoralmente y gobiernan. Esa me parece prácticamente la única chance, pero los obstáculos para la obtención de un resultado feliz como ese no son pocos.

Traducido del portugués por Nora Magariños

Resumen

La transición de regímenes autoritarios para gobiernos electos democráticamente no encierra la tarea de construcción democrática; es necesaria una segunda transición hasta el establecimiento de un régimen democrático. La escasez de instituciones democráticas y el estilo de gobierno de los presidentes electos en varios países que salieron recientemente de regímenes autoritarios --particularmente de América Latina-- caracterizan una situación en que, aun no habiendo amenazas inminentes de regreso al autoritarismo, es difícil avanzar para la consolidación institucional de la democracia. El estudio de esos casos sugiere la existencia de un tipo peculiar de democracia en que la delegación prevalece sobre la representación, que el autor denomina democracia delegativa.