

**DEMOCRACIA DELEGATIVA:
¿QUÉ TIPO DE ANIMAL POLÍTICO?**

*Comunicación del académico de número Mario D. Serrafiero,
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 22 de octubre de 2014*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de enero de 2015.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2013 / 2014**

Presidente Académico Ing. MANUEL A. SOLANET
Vicepresidente . . Académico Dr. SANTIAGO KOVADLOFF
Secretario Académico Dr. LEONARDO MC LEAN
Tesorero Académico Dr. RODOLFO A. DÍAZ
Prosecretario . . . Académico Dr. JOSÉ CLAUDIO ESCRIBANO
Protesorero Académico Dr. ROSENDO FRAGA

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO.....	23-04-97	Miguel de Andrea

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. María Teresa CARBALLO	26-10-11	Roque Sáenz Peña
Dr. Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO	10-09-14	Nicolás Avellaneda

ACADÉMICO EMÉRITO

Dr. Carlos María BIDEGAIN
 Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA

DEMOCRACIA DELEGATIVA: ¿QUÉ TIPO DE ANIMAL POLITICO?

Por el académico Dr. MARIO D. SERRAFERO

Introducción

En 1991 Guillermo O'Donnell lanzó la primera versión de su propuesta de un “nuevo animal” político que existiría en América Latina: La “democracia delegativa” (DD). El propio autor señaló, en aquel momento, la necesidad de una mayor fineza de conceptos, el estado preliminar de su trabajo y la duda –hasta cierto punto– de tratarse de un “animal” reconocido en su especificidad. Se trataría, entonces, de un nuevo tipo de democracia que haría falta analizar cuidadosamente, pero más allá de este interés, lo cierto es que la vigencia del concepto fue y es un hecho incontestable. Desde su aparición fue utilizado para describir distintas realidades de las democracias latinoamericanas –y no sólo latinoamericanas–, desde los noventa hasta el presente.

En este trabajo se recorre la propuesta de O'Donnell resaltando cuestiones que tienen interés no sólo teórico sino también

para el análisis de la política latinoamericana, en sus distintas dimensiones y épocas. Cabe señalar que el primer texto apareció publicado en portugués 1991 en la Revista *Novos Estudos* y que, traducido al español, se publicó en la Revista del CLAEH, en 1992 (que es el que se utiliza aquí). Este primer texto tiene leves modificaciones en la versión publicada en 1994 en *Journal of Democracy* (en inglés y en español). O'Donnell, dos décadas después, realizó una revisión escrita sobre la DD. Una primera versión apareció en su artículo “Revisión de la Democracia Delegativa” publicado en *Casa del Tiempo*, en 2010, y su versión definitiva se incluyó bajo el título “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)”, en el libro *Democracia Delegativa*, publicado en 2011. Su descripción mantiene los rasgos esenciales del “nuevo animal”, pero agrega nuevas perspectivas y matices. En realidad, su revisión extiende notablemente el concepto de DD resultado de su aplicación a experiencias políticas regionales muy disímiles en términos de ideología y políticas públicas implementadas.

Las preguntas que guían este trabajo son, entre otras, las siguientes: ¿Qué tipo de democracia es este “nuevo animal” que describe el autor? ¿Cuáles son las diferencias entre la primera versión de su DD y la revisión y/o sus nuevas reflexiones? ¿Cómo convive con otras categorías políticas que refieren a distintos matices de los regímenes democráticos y los no democráticos? ¿Qué grado de utilidad tiene su DD para explicar la experiencia política regional? ¿Cómo se compadece su DD con otros debates institucionales y políticos desarrollados desde los años noventa y en la actualidad? El trabajo de O'Donnell, se esté de acuerdo o no con la especificidad y la edad del “nuevo animal” resultó –y resulta– de enorme interés y utilidad para enriquecer los debates que se desarrollan en América Latina, en relación con la democracia.

¿Cón qué debates se cruza el planteo de la democracia delegativa?

Existió una similitud de temas y desarrollos en relación con la emergencia y conceptualización de la democracia delegativa. Referencias que, según las líneas, fueron –y son– más tenues o más fuertes, más próximas o más distantes. No se establece una vinculación genética, más bien una aproximación de caminos semejantes. La democracia delegativa se cruzó real o virtualmente con varios debates, principalmente con el referido sobre la democracia en América Latina, sus características, tipos y probables destinos. Y desde el principio se ensayó incluirla en otros tipos conocidos, por ejemplo y entre otros (Kvaternik, 1995), en la teoría democrática de Schumpeter (1950) definida como una “competencia por el caudillaje político”. En paralelo alimenta también otro debate poco desarrollado y es sobre los liderazgos en la región, distinguiendo aquellos que se ven comprometidos con la construcción de instituciones democráticas y los que sólo se interesan por la constitución de democracias personalistas.

En este sentido, la democracia delegativa se acerca –o recuerda– a épocas y debates más o menos transitados. Entre los más importantes cabe referir la oposición clásica entre instituciones o personas que aparece en los autores argentinos, principalmente, a comienzos del siglo XX. Se remarcaba, en aquellos días, la necesidad de desalojar el personalismo de nuestra política, de conjurar el mal del Ejecutivo poderoso, y la necesidad de convertir en costumbre social el cumplimiento de la ley y el imperio de las instituciones (Serrafero, 1995). En realidad, se trató de un planteo muy clásico en la teoría y la práctica política que distinguió entre gobierno de leyes y gobierno de hombres.

El presidente que encarna la nación y la incomodidad que le resulta el control del Legislativo y el Judicial, han sido también capítulos comunes de las instituciones latinoamericanas. Una ta-

rea de búsqueda de antecedentes académicos denotaría la opinión de publicistas, desde el siglo pasado, denunciando la hipertrofia presidencial y la apetencia ilimitada de poder del mandatario latinoamericano. Una mirada atenta al repertorio abundante de constituciones latinoamericanas superpuestas, en casi todos los países, denotaría también una cadencia esquizofrénica entre Leyes Fundamentales que instituyen “superhombres” e intentos por morigerar la figura.

La conceptualización de la DD se inserta también en el despliegue de otra discusión que arrancó con singular fuerza a mediados de los ochenta: el debate presidencialismo-parlamentarismo. Y por cierto corrió también en paralelo con la discusión teórica acerca de los rasgos y características del fenómeno del populismo, que había tenido notable presencia en décadas anteriores y recobró un lugar estelar a partir de los años noventa.

Más allá de la transición

En su primer texto, la primera pista del factor histórico de la denominada DD, la da el propio O'Donnell al ubicarla en una etapa que continúa al proceso de transiciones a la democracia en América Latina. Aparece como un producto que, sin embargo, reconoce raíces más profundas. Es así que el autor señala la importancia de algunas construcciones tipológicas de las democracias resultantes de la transición, pero señala (O'Donnell, 1992:6): “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 de la 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 las crisis socioeconómica que los gobiernos democráticos recientemente instalados heredan”. El

argumento sugiere una hipótesis diferente a la que señalaba que, según fueren los procesos de transición, serían los productos de probable consolidación. Los dos factores serían, entonces, las raíces históricas que necesariamente remiten a cuestiones culturales y, por otro lado y como una suerte de desencadenante, las crisis socioeconómicas.

Continúa señalando como principales puntos de su argumento que justifica el concepto de democracias delegativas: 1) las teorías y tipologías vigentes se refieren a la *democracia representativa* existente en los países capitalistas desarrollados; 2) algunas de las democracias recién instaladas son democracias porque cumplen los requisitos de Dahl sobre las poliarquías; 3) pero esas democracias no son *representativas*; 4) las democracias delegativas no están consolidadas o institucionalizadas, pero pueden durar; 5) las crisis social y económica heredada de los autoritarismos, multiplica las consecuencias de las prácticas y concepciones de la democracia delegativa.

En cuanto a la existencia de los supuestos señalados por Dahl para calificar a un sistema como poliárquico, existirían algunas razonables dudas, entre otras y no es la única, la existencia de “instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias” (Dahl, 1974:13), aunque los atributos más esenciales que describen a una poliarquía estarían presentes, como bien señala el autor. Por otra parte, el mencionado atributo sería difícil encontrarlo, en forma plena, incluso en las poliarquías más desarrolladas. La inexistencia de todos los elementos que constituyen una poliarquía es parte de la historia y el desarrollo de los regímenes políticos latinoamericanos. En este sentido, cabe apuntar, tempranamente, la pregunta si con el nuevo concepto podrían incluirse también viejos hechos, o más bien parte de la historia latinoamericana.

En cuanto al punto 3, tampoco el fenómeno parece nuevo y, en todo caso, responde a una continuidad o persistencia histórica.

Touraine (1989) –entre muchos otros– señaló en forma clara y acertada la diferencia entre la democracia latinoamericana que llegaba al umbral de la *participación*, y la democracia parlamentaria europea que implicaba, en sí, la *representación*.

En relación al punto 4, las denominadas democracias delegadas pueden durar, pero hasta cierto punto. Esto lo deja entrever el autor y coincide con lo ocurrido en varias DD, con posterioridad a la versión original de su texto. Por otra parte, a nadie escapa que el tema no es sólo “cuanto” pueden durar, aunque esto se enmarca en un futurismo que excede el ineludible componente de incertidumbre propia de la democracia. Lo más relevante, en todo caso, es “cómo” se dura en este tipo de democracias, cuál es la calidad del régimen. O’Donnell deja entrever estos matices y será más explícito al tratar el “ciclo” de las DD.

Continúa señalando que el gobierno elegido democráticamente abre el camino a una “segunda transición” la de un gobierno elegido democráticamente a un régimen democrático institucionalizado y consolidado. Pero este tránsito no necesariamente se cumple y el gobierno democrático puede retroceder a estadios autoritarios. Y señala que (O’Donnell, 1992:8): “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”. Y continúa O’Donnell (1992:9): “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.”.

Concluye el autor que las democracias delegativas no han alcanzado un progreso institucional considerable para resolver sus crisis económicas y sociales. La apreciación de O’Donnell, en este punto, es de singular importancia. La segunda transición es la de un gobierno democrático a un régimen democrático. Transición que no siempre se produce y que requiere una coalición de líderes políticos preocupados y ocupados en la construcción y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. Parecería, entonces, que los líderes delegativos no creen en las instituciones políticas democráticas. Y también que la mera emergencia de un gobierno democrático no asegura la instalación de un régimen democrático.

Las instituciones (¿las pistas del eslabón?)

Si en la primera versión de su DD O’Donnell desataca el desinterés de algunos líderes en construir y fortalecer las instituciones democráticas, da cuenta también de la importancia de estas instituciones. Y no resulta inesperado, entonces, que previo a la caracterización de la DD, le dedique una sección a las “instituciones”. Ésta resultó ser un capítulo recorrido por gran parte de los investigadores sobre Latinoamérica, a modo de un redescubrimiento, principalmente en la década de los noventa. Pero el tema institucional no parece desarrollarse en el páramo teórico en que se lo encapsula, más bien la tradición institucional ocupa un recorrido extenso en la teoría política. Desarrollo genético que vincula ideas institucionales y formas de gobierno y que, en amalgama, han producido regímenes históricos y desarrollos teóricos más o menos sofisticados.

¿Por qué aparece este redescubrimiento? En este punto, por cierto, habría que remontarse a líneas teóricas, paradigmas y modas. Durante décadas el tema institucional fue prácticamente descuidado y carente de interés en los estudios regionales (Lechner, 1987). Hubo una perspectiva dominante que consideró a las instituciones latinoamericanas como epifenómenos de la estructura socio-económica. Visión que por cierto excedió la evidente trama de relaciones y mutuos efectos entre economía y política. Los actores y procesos informales de la dinámica política merecieron la mayor atención, en cambio, las formas y los mecanismos institucionales no tuvieron un lugar muy destacado en las investigaciones. Este enfoque exclusivo tuvo como consecuencia indirecta no cuestionar las formas políticas, no interrogarse sobre sus efectos y convalidar indirectamente las prácticas institucionales.

Con la democratización apareció el tema de las instituciones y la forma de gobierno ingresó como protagonista estelar en una corriente de investigación que puso el acento en las variables institucionales en el nuevo escenario de la consolidación¹. El déficit escapa a una cuestión regional y se agrava, en parte, debido al tratamiento discontinuo que tuvo la Ciencia Política en torno a “lo institucional”. Apter (1991) señalaba ya por aquellos tiempos las dificultades de agregación y articulación, y las cuentas pendientes del “antiguo y el nuevo institucionalismo”. El antiguo, tributario de la teoría política clásica, con acusada presencia de las instituciones formales y cierta ausencia de la sociedad en sus teorizaciones. El nuevo, preocupado por las relaciones entre el Estado y la Sociedad, pero menos ocupado por el gobierno, sus formas y mecanismos.

O'Donnell en forma concisa y eficiente desarrolla los puntos clave acerca de las instituciones aclarando que corresponden a una descripción ideal típica: 1) Las instituciones incorporan tanto

¹ Ver aquí Smith (1992).

como excluyen; 2) las instituciones determinan la probable distribución de resultados; 3) las instituciones tienden a agregar el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas y a estabilizar esta Agregación; 4) las instituciones inducen modelos de representación; 5) las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas, y 6) las instituciones extienden los horizontes de tiempo de los actores. Y a continuación da una suerte de definición de primordial importancia. Dice (O'Donnell, 1992:10) "Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido (fundamentalmente de base clasista), la debilidad y 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".

La caracterización de la DD

Redescubrir las instituciones significaba algo más que definir los rasgos o el tipo de democracia. Era, además, auscultar la forma externa y la lógica institucional interna de su régimen de gobierno y sus mecanismos. La caracterización de la DD resultaba clara en los siguientes ejes: presidencialismo, delegación de la soberanía popular en el presidente, paternalismo presidencial, movimientismo, devaluación del Congreso y el Poder Judicial. Dice O'Donnell (1992:10-11): "las democracias delegativas se fundamentan en una premisa básica: el...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 del 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 presidencial –fue autorizado a gobernar como considere 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...Típicamente, los candidatos presidenciales victoriosos 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?”.

Esta extensa cita da cuenta también de la vinculación con el sistema presidencial y con el debate que tomó entidad en los años ochenta y que cuestionaba al presidencialismo latinoamericano. O’Donnell agregaba a la conceptualización de su DD dos elementos importantes que habían introducido Juan Linz (1988; 1994) y Arend Lijphart (1989); el juego de suma cero y el carácter mayoritario del sistema. Dice O’Donnell (1992:11): “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...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... Después de la elección, se espera que los electores-delegantes retornen a la condición de espectadores pasivos”. Hasta aquí podemos decir que la descripción de O’Donnell se entroncaba con la línea clásica que denunció la hipertrofia o preponderancia presidencial (Duverger, 1970; Lambert, 1964) y los nuevos enfoques –a mediados de los ochenta– que aparecían en autores como Linz y Lijphart.

Dice O’Donnell que la DD es fuertemente individualista y en el momento de constituir el poder presidencial combina bien con el “organicismo del Leviatán”. Frente a una fragmentación

de la sociedad la delegación incluye la obligación de aplicar los remedios para salvar al cuerpo. Y de esto sólo sabe la cabeza, o sea, el presidente y su equipo de tecnócratas. En esta tarea habrá resistencia del Congreso, los partidos, el Poder Judicial y distintos sectores.

Señala O'Donnell que la idea de representación conlleva la delegación por medio de procedimientos que autorizan a alguien a hablar y actuar en nombre de los representados, se trata de una "delegación representativa". En las democracias consolidadas la *accountability* opera no sólo verticalmente, sino también en forma horizontal, esto implica una red de poderes relativamente autónomos que tienen la capacidad de cuestionar e imponer sanciones a los actos impropios de aquel que no cumple sus responsabilidades en el cargo. Dice O'Donnell (1992:12-13) "Representación y *accountability* al mismo tiempo, acarrear lo que en un trabajo anterior llamé dimensión republicana de la democracia: una cuidadosa distinción entre las esferas de los intereses públicos y privados de los ocupantes de los cargos públicos". Para O'Donnell la toma de decisiones en las democracias representativas es lenta pues implica decisiones que tienen que pasar por distintos poderes autónomos y redes institucionales. En cambio las DD los presidentes pueden llevar adelante rápidamente sus políticas pues no tiene ninguna obligación de rendir cuentas. Pero no por ello estas políticas serán las más apropiadas y las más duraderas.

Presidencialismo y temas de familia (cesarismo, bonapartismo, caudillismo y populismo)

En realidad a O'Donnell no parece importar le la descripción del sistema presidencial, ni sus mecanismos institucionales, ni sus ventajas o desventajas, ni su continuidad o reemplazo por otro

sistema. Ni tampoco la introducción de reformas correctivas. El punto estaba en el tipo de democracia que se había instalado y que había encontrado, en todo caso, allí a un sistema presidencial. El propio autor se encargará de aclarar la cuestión y señalar similitudes y diferencias. En su primera versión dice en una nota y refiriéndose a las relaciones entre el presidente y el Congreso (O'Donnell, 1992:12): “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 atenuaría 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”. En realidad, parece que O'Donnell se está refiriendo a los sistemas semipresidenciales más que a los parlamentarios. Volverá sobre el tema otras veces.

La descripción de O'Donnell se refería a fenómenos de principios de los noventa que, sin embargo, tenían una larga tradición en América Latina. El propio autor conecta esta forma con características muy conocidas en la región. Y si bien señala similitudes, también advierte diferencias. Dice (O'Donnell, 1992:13): “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...ese tipo de gobierno fue teorizado como un capítulo del autoritarismo, bajo nombres como cesarismo, bonapartismo, *caudillismo* y populismo. 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”.

El propio O'Donnell rescata una perspectiva clásica en los estudios latinoamericanos del pasado que remarcaban las “tenden-

cias caudillistas”. Los términos que refieren –caudillismo, cesarismo, bonapartismo y populismo– parecen significar fenómenos políticos parecidos. Respecto del caudillismo, cabe destacar que el término fue utilizado ya en el siglo XIX por historiadores, juristas y ensayistas para describir gran parte de la historia política latinoamericana, en clave de tendencia personalista, opuesta y en franca contradicción con los requerimientos de instauración de un Estado de Derecho.

No sólo resultan importantes las conexiones que establece O’Donnell, sino que parece advertir que la DD es una suerte de híbrido pues si bien pertenece al género democrático se traslapa y difiere con formas autoritarias. En relación con el cesarismo y el bonapartismo, fueron términos utilizados también para destacar una jefatura prácticamente sin controles. Así, cabe recordar que para Weber (1992:721) el cesarismo se basaba principalmente “en la posición ocupada por el ‘César’ en cuanto hombre de confianza de las masas (del ejército o de los ciudadanos) desligado de toda tradición, en cuanto soberano ilimitado y jefe de un cuadro de oficiales y funcionarios altamente calificados, seleccionados libremente por él sin atender a la tradición o a otras consideraciones”. Según los autores, este cesarismo podía tener distintos signos, así Gramsci (1993) distinguía entre un cesarismo progresista representado por ejemplo por César y Napoleón Bonaparte y un cesarismo reaccionario ejemplificado en Napoleón III.

Sobre el bonapartismo, el concepto se utilizó principalmente para describir la política francesa del siglo XIX, bajo el signo de los Bonaparte. Pero reconoce sus antecedentes (Bluche, 1984) en el cesarismo, o sea en la figura y la experiencia de Julio César. Se trataría de un poder que se sostiene en una alianza entre militares y ciudadanos en contra de intereses aristocráticos. Con mayor precisión, debe remarcarse que el concepto se vincula estrechamente con el trabajo de Marx (1941) sobre el 18 Brumario. La categoría de bonapartismo fue utilizada también por Trotsky para analizar

distintas realidades políticas como la alemana de los años treinta o la soviética bajo Stalin. El bonapartismo, desde esta perspectiva, es algo más que el dominio del Ejecutivo sobre una Asamblea y el ejercicio del poder de un líder apoyado por el ejército y las masas. Es una forma política que defiende –de otra manera– los intereses de las clases dominantes. Cabe recordar que el término bonapartismo fue utilizado para describir al peronismo (Ramos, 1961; Sebreli, 1985), al igual que el término cesarismo plebiscitario (Sebreli, 2012).

O'Donnell introduce un tema muy importante cuando se le inquiriere acerca de la pertinencia de una categoría exclusiva (la DD) y la ya existente noción de populismo. Aparece aquí, claramente, la cuestión de las “familias políticas” y las distinciones en relación al caudillismo y el populismo. Estas aclaraciones, sin duda importantes, no se encuentran en el texto original de O'Donnell, sino en una entrevista que se realiza pocos años después. Señalaba: “yo veo una diferencia absolutamente crucial en el populismo, por lo menos como lo hemos definido la mayoría de los autores. El populismo es, entre otras cosas, un régimen de incorporación y participativo; incorporación que, si bien es controlada, vertical, etc. incluye un componente importante de movilización política. Esos dos aspectos, movilización e incorporación, son fundamentales en la definición de populismo. El caudillismo tradicional y la democracia delegativa comparten la característica de ser profundamente desmovilizadores; además, si no excluyen activamente, no hacen ningún esfuerzo por incorporar. La democracia delegativa tiene un momento de movilización que es el momento plebiscitario de la elección, y luego es toda una forma de hacer política que se ‘alegra’ de la desmovilización. La idea es que aquellos que delegaron el gobierno al jefe, al ungido, son una especie de ‘platea’ que ojalá, aplauda las grandes *performances* del ‘salvador’, del gran líder. Yo creo que ese componente es absolutamente crucial y por eso le pongo otro nombre. Si yo creyera

que esa diferencia no es importante, de hecho, hubiera dicho ‘esto es populismo’ y nada más” (O’Donnell, 1995:168)

La diferencia que plantea O’Donnell, entonces, es la movilización. Central en el populismo y prácticamente ajena a la DD, si bien ésta tiene un primer momento –nos dice O’Donnell–, el de la elección, típicamente plebiscitario. En la gran variedad de planteos acerca del populismo un sitio común ha sido sostener como componente especial la dupla “líder-masa”. Tándem que requería, asimismo, una dosis nada desdeñable de movilización como acompañante expresivo del proceso incluyente del populismo. Esto lo suscribe O’Donnell, pero cabe señalar que en su versión continúa la relación “líder-masa” que parece circunscribirse a un momento inicial –el electoral– para luego ingresar en un terreno de desmovilización. O’Donnell está pensando aquí en las experiencias de los noventa, Fujimori y Menem, principalmente. Experiencias que otros autores calificaron como “neopopulistas”, tiempos en que la vinculación con el líder –más o menos carismático– pudo desvincularse de la relación más clásica con la “masa” gracias a las formas mediáticas y, en este sentido, el aspecto más formal de la movilización no fue necesario, al contrario pudo tornarse hasta molesto.

Como se verá más adelante, casi veinte años después, O’Donnell tendrá una óptica distinta al incluir dentro de su DD otras experiencias políticas que recurrieron a la movilización de masas. La diferencia con el populismo, entonces, encontrará otra explicación.

La crisis y el ciclo político

O’Donnell refiere una dinámica que tiene en cuenta países como Argentina, Perú y Brasil, en la época en que escribe. Se-

ñala las urgencias propias luego de las experiencias autoritarias, las promesas electorales y el diseño de política a corto plazo. En ese contexto dice que “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*). Esto, 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” (O’Donnell, 1992:15-16).

Señala que las promesas electorales de políticas económicas expansionistas y la implementación de medidas diferentes una vez en el gobierno –generalmente con los “paquetes de estabilización”– minan la confianza pública. Y trae los ejemplos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú. La adopción sorpresiva de las medidas no cuenta con la confianza de la población y sus efectos suelen ser contrarios al bienestar general. La exclusión de los partidos y del congreso de las decisiones políticas relevantes hace que, una vez fracasadas aquéllas, no obtengan respaldo parlamentario y se produzca un resentimiento que perjudica a todos. El propio Congreso daña su imagen por la hostilidad y por la denuncia del Ejecutivo acerca de su “lentitud e irresponsabilidad”.

O’Donnell señala que el líder delegativo *suele pasar de la omnipotencia a la impotencia*. Destaca que el que ganó una elección promete grandes cambios sin mayores costos. Sin embargo, las políticas de estabilización acarrear grandes esfuerzos para muchos sectores sociales y se van generando medidas en “condiciones desesperadas”. Es así que se da una cadencia o péndulo pronunciado entre la omnipotencia y la impotencia, la popularidad y la difamación. Dice (O’Donnell, 1992:17): “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 una avalancha de decisiones a complementar e, inevitablemente, corregir las numerosas consecuencias no deseadas de los primeros. Esto acentúa aún más el sesgo antiinstitucionalizante de esos procesos, y ratifica tradiciones de alta personalización y concentración del 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”.

Dice el autor que las democracias institucionalizadas son lentas en la toma de decisiones, pero una vez tomadas es más probable que las medidas se implementen. En cambio las decisiones en la DD se toman de un modo “frenético”. Este “decretismo” implica un modo unilateral de hacer política que al afectar distintos intereses y sectores, éstos resistirán su implementación. El presidente va siendo criticado y se van sucediendo ráfagas de nuevas decisiones. Señalada O’Donnell (1992:18) que como el poder le fue delegado al presidente y él “hizo lo que consideró mejor. Cuando los fracasos se acumulan visible y repetidamente, el país se encuentra con un presidente ampliamente odiado que, abandonado 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”. Los ejemplos opuestos a este modo de manejar el poder y tomar decisiones son los casos de Uruguay y Chile. Países que se democratizaron y rescataron de su pasado instituciones y prácticas muy distintas. Y si bien demandan mayor tiempo producen medidas más eficaces y duraderas en el marco de una consolidación progresiva.

El autor culmina su trabajo de 1991 remarcando el drama de los países que no tienen tradición democrática y tienen que luchar contra el legado autoritario que sigue presente en los nuevos pro-

cesos. Asimismo, advierte que, si bien no la trató, una dimensión ineludible de estas democracias es la social. En América Latina las desigualdades son tremendas e incluso la clase media se ha empobrecido.

Hasta aquí el texto de 1991, que fue la versión original de O'Donnell. Tres años después, en 1994 publicó –como se dijo– *Delegative Democracy*, en *Journal of Democracy*, en la que presenta algún agregado. Lo más importante que incorpora a su artículo fueron referencias a las reelecciones y una nota más amplia sobre el debate del sistema presidencial que estaba pleno auge en aquel momento. Fueron agregados que no modificaron en lo sustancial su versión de DD, sólo tuvieron en cuenta los nuevos fenómenos que iban ocurriendo y debates que se venían desarrollando y que encajaban perfectamente en el desarrollo de su teoría.

Respecto de la reelección presidencial –dice O'Donnell– que se instala cuando las medidas del mandatario son relativamente exitosas o reconocidas por la población. Dice que en esos casos (O'Donnell, 1994:21) “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”. Y nuevamente O'Donnell señala el contraste que significaron presidentes relativamente exitosos como Sanguinetti de Uruguay y Aylwin de Chile.

En la versión de 1994 se vuelve sobre la relación con el debate sobre el presidencialismo. Para O'Donnell la DD excedía al

sistema presidencial, si bien podía haber puntos de convergencia en cuanto a sus prácticas y las críticas que de ella se derivaron, las DD también podrían estar presentes en sistemas parlamentarios. Aunque también nos dice, en esta oportunidad, que es el presidencialismo el que tiene más afinidad con las DD. Dice el autor también en una nota: “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” (O’Donnell, 1994:23).

Revisando la democracia delegativa, según O’Donnell

En 2010 O’Donnell publica una revisión de su trabajo. Señala que la primera publicación había sido en portugués, en 1991 y que al momento de escribirla estaba pensando en los casos de Argentina, Perú y Brasil, países que atravesaban experiencias neoliberales. En el siglo XXI, dice el autor, que el concepto de DD le parece aplicable a las nuevas experiencias que aparecieron en la región, con Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, los Kirchner en la Argentina, Uribe en Colombia y García en Perú. Señala que estos gobiernos contaron con dos ventajas: las favorables condiciones externas y el debilitamiento del neoliberalismo y las instituciones que lo propiciaban.

En el trabajo realiza, nuevamente, una caracterización de su DD. Coincide básicamente con su primer trabajo y es una versión más ordenada y sistematizada de aquél. A la hora de encontrar diferencias, cabe recordar que en la anterior versión decía que la DD es democrática, pero menos liberal. En la versión revisada mantie-

ne su carácter democrático y menos liberal, y también agrega, más explícitamente, que es menos republicana.

En sus “nuevas reflexiones” da una suerte de definición clara de la DD, en su primer rasgo o característica y dice “la DD expresa e intenta llevar a cabo una manera de concebir y ejercer el poder político, sustentada por algunos presidentes y colaboradores, y que suele ser compartida, al menos temporariamente–, por importantes franjas de la opinión pública” (O’Donnell, 2011 a: 21). Resulta cristalina la idea, la DD se trata de una concepción y un modo del ejercicio del poder. La mayoría del resto de los puntos que tipifican la DD no se apartan del texto original, salvo dos que se incorporan.

Se agrega un punto que resulta crucial para justificar los nuevos casos que incluye, tan distintos ideológicamente a los noventa. Dice, “la DD es ideológicamente ‘imparcial’. La mayor parte de los casos pertenece, más o menos vagamente, a la izquierda. Pero Uribe muestra que bien puede haber una DD de derecha (y Fujimori antes). En el caso de los gobiernos de los Kirchner me parece que flotan en un espacio indefinido por estos parámetros” (O’Donnell, 2011 a: 23).

El otro punto que parece importante es la introducción de la cuestión presidencialista, que tiene una entrada diferente y por cierto dotada de una mayor entidad. Dice el autor, “las DD surgen de las crisis ya mencionadas. Sus líderes movimientistas, portadores de la concepción hiper-presidencialista que resulta de su hostilidad a todo tipo de *accountability*, los lleva a presentarse (y al parecer, creerse) auténticos salvadores de la patria” (O’Donnell, 2011 a: 23). Agrega como novedad la “concepción hiperpresidencialista” de los líderes que no figuraba en la versión original de su texto.

Luego vuelve sobre el tema de los parecidos de familia. Respecto de la democracia representativa, dice que ambas pertenecen

al género democracia. Pero mientras que en la democracia representativa existe un componente de delegación para el ejercicio de la autoridad, en la DD se da una “delegación plena” que no da lugar ni admite la *accountability*.

En relación con el populismo y a diferencia de su primera versión le dedica una explicación que justifica la distancia con su DD, especialmente su papel de incorporación de sectores antes excluidos y su ubicación en un momento dado. Además, el populismo es menos democrático que la DD porque en la mayoría de los casos emergen de golpes militares o elecciones fraudulentas. Señala: “Este tema plantea el del parecido de familia de la DD con el populismo. Para empezar, aunque algunos populismos han tenido, aunque en muchos casos de manera temporal, forma democrática, la gran mayoría ha sido autoritaria, ya directamente por provenir de algún golpe de estado o por basarse en elecciones que no fueron limpias ni competitivas. Además, conviene recordar que en la concepción clásica, y a mi modo ver correcta, de la sociología latinoamericana el término se aplicó a situaciones en las que se produjeron procesos de expansión económica y del papel del estado, junto con ingresos a la arena política de sectores y clases sociales antes excluidos, bajo la dirección de un estado que intentó controlar verticalmente esa incorporación. Por ello la situación económica y el papel del estado en el período inmediato anterior a la emergencia de las DD fueron muy diferentes de los arriba comentados, además de que los procesos de incorporación política estaban básicamente cumplidos estos países, aunque el resultado fue una ciudadanía socialmente fragmentada y alienada en lo político” (O’Donnell, 2010:4).

En cuanto a los factores próximos que parecen facilitar la emergencia de la DD, señala las graves crisis, aunque advierte que no todas estas crisis producen DD. Se refiere a crisis políticas nacionales y, generalmente, de tipo socioeconómico, o bien resultante de una prolongada guerra interna entre fracciones organizadas

(Colombia-Uribe), o la combinación de estos factores (Perú-Fujimori). Un elemento fundamental para que la crisis desemboque en DD es la emergencia de un líder. Dice O'Donnell: "Ese líder puede tener éxito electoral porque se presenta, y en su momento es creído por una cantidad suficiente de votantes (mayoría o no) como un verdadero salvador: él va a rescatar la nación de sus padeceres y reconducirla a su verdadero destino. La gestión de estos líderes, y la propia autoconcepción de su papel, quedan atadas a esta promesa de salvación" (O'Donnell, 2010:4). Se agrega aquí una distinción importante que es "la cantidad suficiente de votantes", que puede o no ser mayoría.

Respecto de las razones históricas que parecen facilitar a emergencia de las DD aparece nuevamente el populismo. Dice: "hay una correlación que salta a la vista: todos los países que tienen o han tenido DD han tenido importantes momentos y/o movimientos populistas. La excepción es Colombia...Por contraste, los países que cuentan, y se enorgullecen de contar con una larga tradición de democracia representativa (Costa Rica, Chile y Uruguay, a pesar de las brutales interrupciones autoritarias en los dos últimos), parecen sólidamente vacunados contra la DD" (O'Donnell, 2010:4).

En cuanto al ciclo de las DD señala que algunos presidentes caen rápidamente, como ocurrió con Collor de Mello. Otros en cambio duran un tiempo considerable. En sus discursos estos líderes emprenden una gran causa y se muestran como "salvadores" de la patria. Si obtienen éxito o mejoran la situación del país, avanzan en lograr un mayor poder. Dice el autor: "Respaldados en sus éxitos, los líderes DD avanzan entonces en su propósito de suprimir, doblegar o neutralizar las instituciones que pueden controlarlos" (O'Donnell, 2010:5). Si estos presidentes cuentan con mayoría en el Congreso, obtienen una obediencia casi ciega del Legislativo y dan carta blanca a las iniciativas del Ejecutivo apoyando todas sus políticas.

Señala O'Donnell (2010:5) que “los presidentes DD han nacido de la crisis y en un sentido siguen viviendo de ella. Incluso cuando la sensación de la crisis ha disminuido, intentan constantemente reavivarla, con la severa advertencia de que si se abandona el camino que proponen, ella resurgirá, seguramente agudizada. El lenguaje de la crisis –la pasada y la que se dice vendrá si se abandona el camino emprendido– es una constante de estos discursos, sobre la que se basa la proclama necesidad de contar con poderes extraordinarios, así como la hostilidad a los ‘estorbos’ que plantean las instituciones de control y de *accountability*.”

Los presidentes delegativos responsabilizan de las crisis a determinados actores políticos y sectores sociales, enormes poderes que participaron de gobiernos anteriores y este discurso tiende a polarizar el campo político y social. Dice O'Donnell (2010:5) “Si venimos de tamaña crisis es porque ha habido actores políticos y sectores sociales –que tienen grandes poderes y de alguna manera han participado de gobiernos anteriores– que son responsables por ella. Este argumento tiende a dividir, dicotomizando, el campo político: hay quienes están ‘a favor del país’ y quienes, por su pasado y las posiciones que mantienen, estaban y, salvo clara prueba en contrario, siguen estando en contra del país, de sus verdaderos intereses. De allí a definir Schmittianamente la política como guerra entre amigos y enemigos hay un paso”. Se produce una “dicotomización condenatoria”. El presidente convoca a los sectores auténticos de la Nación pues es quien encarna los intereses nacionales o su mejor interprete y, enfrente, se ubican los intereses contrarios, los de la antipatria.

Señala el autor que el líder delegativo necesita apoyos electorales y legislativos pero no establece verdaderas alianzas pues debería negociar con ellos y eso no va con la concepción delegativa. A veces debe negociar con líderes territoriales o gobernadores pues proveen votos electorales y para el Congreso. El presidente tiene siempre la carta de la distribución de recursos. En cuanto a la

manera de gobernar, el líder delegativo es “básicamente solitario”, difícilmente tiene aliados, sólo meros seguidores colaboradores. Y sus ministros no tienen autonomía ni margen de actuación. Respecto del Poder Judicial rechazan su independencia y buscan controlar la justicia a través de las designaciones y promociones. Asimismo las instituciones de *accountability* intentan ser manejadas a través del presupuesto y la ubicación de leales.

Vinculando el discurso con la *accountability* social, señala el autor que “el líder busca movilizar apoyos desde la sociedad; ellos, por la tendencia anti institucional de las DD, suelen expresarse de maneras informales, sin perjuicio del esfuerzo de los líderes DD por encuadrarlos –de aquí surgen movimientos de diverso tipo –incluso, peligrosamente, amenazantes brigadas– que, mientras dura cierta bonanza económica, proclaman incondicionales lealtades” (O’Donnell, 2010:5-6).

En relación con los medios de comunicación señala que mientras dura esa bonanza los líderes DD esperan –y exigen de diversas maneras– que los medios participen de las consiguientes aclamaciones. Más tarde, cuando estos gobiernos entran en crisis, no pocos de esos medios aparecen como la principal correa de transmisión de diversos descontentos; se los percibe como un grave atentado a la continuidad de la gran tarea de salvación que aquéllos han emprendido. De allí diversos pero insistentes esfuerzos por controlar o hasta eliminar esos medios, incluso a alto costo de opinión doméstica e internacional. Esta, no casualmente, es otra constante de las DD.

Por último O’Donnell trata las crisis de las DD y sus posibles deslizamientos. Señala que estas democracias pueden tener relativos éxitos, pero se chocarán con los poderes económicos y sociales. Por otra parte, y “ya que ha renunciado en casi todos los planos a tratamientos institucionalizados, se maneja con relaciones informales. Ellas se suman a la colonización de las agencias de *accountability* para producir una aguda falta de transparencia, re-

currente discrecionalidad y abundantes sospechas de corrupción” (O’Donnell, 2010:6).

Los líderes delegativos suelen superar en un primer momento las crisis, pero tales medidas suelen ser causa de nuevos problemas. Pero señala O’Donnell que no podrán resolverlos pues han dejado de lado las mediaciones institucionales y tratan de solucionarlos de la misma manera que superaron los antiguos. Dice: “Pero este camino se obstruye, en parte porque el presidente DD se ha encargado de corroer o desconocer esas instituciones, y en parte también por un conocido problema psicológico, ser víctima del propio éxito. El líder no logra distinguir caminos alternativos y se aferra a seguir haciendo lo mismo y de la misma manera que no hace mucho le funcionó razonablemente bien, reforzado por cortesanos que no atinan a detectar y menos proponer aquéllos caminos –estos presidentes mantienen tercamente su estilo de toma de decisiones. Este estilo abrupto e inconsulto frente a complejos problemas es casi garantía de comisión de gruesos errores. Junto con crecientes síntomas de crisis, esto suele producir una generalizada sensación de arbitrariedad e imprevisibilidad que la realimenta.” (O’Donnell, 2010:7).

Señala O’Donnell que el líder se encapsula en sí mismo, no llama a otros ni consulta con nadie sus decisiones. La presencia de la gente es requerida para la aclamación del líder. Es así que muchos que en un principio lo apoyaban comienzan a tomar distancia o a desertar. Toda deserción será tomada como “traición” y el líder delegativo reprocha la ingratitud de quienes fueron seguidores. En su descripción del momento de crisis de las DD, nuevamente señala un rasgo psicológico: (O’Donnell, 2010:7) “Para el análisis de este tema no se trata sólo de cualidades y defectos personales de los líderes DD; pero parte del problema es que ellos suelen estar persuadidos de sus atribuciones y misión”. O sea, se creen con dotes extraordinarias y portadores de una misión que sólo ellos pueden llevar a cabo.

O'Donnell reitera –como en su primera versión de la DD– el ciclo de la gran popularidad a la pérdida de popularidad que experimentan estos líderes y que está relacionada con la falta de mediaciones institucionales. Cuando la popularidad decrece el líder delegativo tensará la situación con el fin de polarizar el campo político dividiéndolo en patria y antipatria. Dice el autor (O'Donnell, 2010:7): “Insisto que es típico que los líderes delegativos pasen bastante rápidamente de una alta popularidad a una generalizada impopularidad. La repetición de estos episodios no parece casual; obedece al despliegue de una manera de concebir y ejercer el poder que se niega a aceptar los mecanismos institucionales, los controles, los debates pluralistas y las alianzas políticas y sociales que son el corazón de una democracia representativa. Por el contrario, a medida que avanza la crisis, el líder apela al apoyo de los ‘leales’ y arroja al campo del mal no ya sólo a los herejes de la causa nacional sino también a los ‘tibios’. El líder ya no vacila en proclamar que el principal contenido de toda la oposición es ser la anti-patria de la que nos quiere salvar. La imagen asustadora del retorno a la crisis de la que nació su gobierno –el caos– aparece con más nitidez que nunca en su discurso”. Estas descripciones de las DD del siglo XXI tienen enorme similitud –como no podría ser de otro modo– con las descripciones sobre el populismo radical o de izquierda, sobre todo en la división entre patria y antipatria, la continua diferenciación del campo político en amigos y enemigos, la apelación constante a la crisis, el accionar de un líder que parece “ir por todo” y no se detiene en su marcha (Serrafero, 2013).

O'Donnell señala que la “salvación nacional” se convierte en una verdadera gesta. ¿Lo creen en verdad los líderes o es sólo un recurso para polarizar más el campo político. Dice: “A esta altura cabe preguntarse hasta qué grado este discurso de la gesta responde a convicción íntima del líder DD y su seguidores cercanos y/o es un recurso para aumentar apoyos y con ello acentuar la polarización ya iniciada; sospecho que hay ambos componentes” (O'Donnell, 2010:8).

Cuando el líder encuentra oposiciones a su posición aumenta el riesgo de cercenar las libertades y se ubica en el límite del territorio autoritario, (O'Donnell, 2010:8) “Entonces también surge un gran riesgo: en respuesta a la irritación que produce al líder la para él/ella injustificable aparición de esas oposiciones, le tienta amputar o acotar seriamente las libertades cuya vigencia mantienen la situación en la categoría de democrática—y, en el límite, ya en pleno territorio del autoritarismo, la supresión o completo control del poder legislativo y el judicial”. Señala que la idea de gesta no carece de relevancia, pues en mérito a ella las trasgresiones contra las libertades se convierten en meras “formalidades o detalles”. Da los ejemplos de Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela y Putin en Rusia. Respecto de la Argentina señala que gracias a las lecciones aprendidas no parece probable un desenlace plenamente autoritario. No obstante, aprovecha para recordar que la muerte de la democracia puede ser a través de abruptos golpes militares o bien por una “sucesión de medidas poco espectaculares pero acumulativamente letales”.

El autor señala que las elecciones no son vividas como mecanismo normal de la democracia donde se juegan posibles cambios de rumbo en el gobierno, sino que adquieren un carácter dramático pues aún en las legislativas el líder delegativo piensa que todo está en juego. Nuevamente señala O'Donnell que no es mero recurso electoral, sino que esta actitud expresa auténticos sentimientos. Dice que es el propio líder que acelera la crisis y la profundiza dramáticamente: “En el transcurso de su crisis, cuando acentúa su discurso polarizante y amedrentador, esta manera de ejercer el poder recibe apoyos cada vez más escasos y endeble, al tiempo que acumula enojos de los poderes e instituciones, políticos y sociales, que ha ido agrediendo, despreciando y/o intentando someter. El período de crisis de las democracias delegativas es de creciente aceleración y dramatismo de los tiempos de la política; no deja de ser paradójico, aunque entendible dentro de esta concepción,

que sea el líder delegativo quien más contribuye a esa aceleración –como todo le parece en juego, casi todo pasa a ser permitido–” (O’Donnell, 2010:8). La profundización de la crisis hace que el líder delegativo intensifique su hostilidad contra las pocas instituciones que conservan algo de autonomía y contra los medios que expresan “mentiras malintencionadas” y deben ser acallados.

La última página escrita por O’Donnell (2011 b) sobre la DD, sus “Palabras finales (pero no terminales)”. se centra en lo que debería seguir investigándose y aquí el interés sería el conocimiento de los distintos tipos de control sobre las instituciones estatales, las organizaciones sociales y la utilización o no de mecanismos plebiscitarios. La otra cuestión que abordó era la posibilidad de cambio de las DD. O’Donnell continúa advirtiendo el deslizamiento autoritario como un gran riesgo, los casos de Fujimori en Perú, Putin en Rusia y Chávez en Venezuela lo atestiguan. En otros casos, por imposición de fuerzas políticas y sociales opuestas derivaron en democracias representativas, como Perú después de Fujimori o Brasil después de Collor. La Argentina tuvo una DD con Menem que dio paso, posteriormente, a otra DD con los Kirchner. Y agrega que hasta ahora no ha existido terminación de una DD por imposición desde afuera de un régimen cerradamente autoritario. Finalmente, dice O’Donnell que hay dos caminos que parecen de difícil ocurrencia: a) que una DD logre estabilizarse durante largo tiempo y b) que una DD se transforme, por propia iniciativa, en una democracia representativa.

Observaciones y perspectivas, más allá de O’Donnell

A lo largo de este trabajo se han realizado observaciones y comentarios sobre los textos de la DD. ¿Qué otras observaciones pueden formularse respecto de la versión original y su revisión? Algunas cuestiones merecen comentarios adiciones y reflexiones particulares.

La extensión del concepto para casos muy distintos

En su primera versión de DD O'Donnell describe la experiencia de los denominados "neoliberalismos" que asomaban en la región, en los años 90. Caracteriza estos regímenes distinguiéndolos de las democracias representativas. Si bien democráticos, "son menos liberales", dice el autor. No deja de ser interesante la idea de que el "neoliberalismo económico" necesitó una democracia política "menos liberal" para su implementación. Quienes analizan aquella realidad desde la teoría del populismo dicen que el "neoliberalismo" necesitó para su implementación al "neopopulismo".

En su revisión, va a expandir su caracterización de DD para los regímenes que expresan un signo ideológico opuesto al neoliberalismo de los noventa. El "socialismo del siglo XXI" de Chávez, las experiencias de Correa, de Morales y de los Kirchner en Argentina serán considerados nuevos casos de DD. En esta revisión va a mantener que las DD son menos liberales, y va a resaltar que también son menos republicanas. Para realizar esta ampliación fue necesario que en su revisión sostuviera la "imparcialidad ideológica" de la DD y agregara nuevos atributos, especialmente respecto del líder delegativo. Frente a esta ampliación, el señalamiento de O'Donnell sobre la necesidad de investigar nuevos tipos de DD fue muy pertinente.

El perfil del líder delegativo

O'Donnell va a darle un lugar especial en su DD al líder delegativo. Así, en el texto original algunas de sus características son el desinterés por fortalecer las instituciones, su desconsideración de la ley y los límites constitucionales, sus decisiones unilaterales y "frenéticas", los ciclos de omnipotencia e impotencia que hace que un día sea aclamado por la población y al otro vilipendiado.

Y si les va bien quieren permanecer en el cargo (buscan la reelección) y si les va mal pueden caer en un colapso.

En su revisión, aparece un líder delegativo mucho más activo y movilizador que intenta modelar el régimen político a su antojo. Mantiene las características anteriores, por ejemplo en el modo de tomar las decisiones, pero agrega o acentúa otras. Dice que los líderes delegativos nacen de las crisis y alimentan la generación de nuevas crisis o de la “crisis permanente”, divide a la sociedad en amigos y enemigos, para él los culpables de la situación económica y social son los poderes vinculados a gobiernos anteriores, tienen un estilo abrupto e inconsulto de gobierno, no hacen coaliciones serias, escapan al debate y al pluralismo, cuando van perdiendo popularidad recurren a más polarización para ganar apoyo social, cuando están en situaciones difíciles apelan más a los leales y califican al resto de traidores (no puede haber tibios), desarrollan una fuerte hostilidad hacia el resto de las instituciones y los medios.

En la versión original de la DD destaca el modo unilateral de gobierno del presidente delegativo que lo opone a un Congreso que es marginado de las decisiones. En la revisión, el líder delegativo, además, desplegará una hostilidad manifiesta contra los distintos sectores que no se avengan a su liderazgo. Va a confrontar y tener como objetivo polarizar a la sociedad, producir una suerte de quiebre. En su revisión, el líder delegativo será un activo “movilizador” que buscará polarizar a la sociedad en torno a su liderazgo y proyecto. Aquí estarán entonces los dos modelos, el líder desmovilizador de los noventa y el líder movilizador de principios de siglo XXI.

En el texto de revisión va a tener en mente, sobre todo y como se dijo, la experiencia de Chávez, en Venezuela y la de los Kirchner, en Argentina. En este texto si bien está presente todo el tiempo la institucionalidad débil de las DD, es el líder delegativo quien ocupa un papel central. Y, reiteradamente, O’Donnell señala

que no se trata de mera manipulación demagógica, sino de cierta creencia del propio líder de estar llevando adelante una gesta o una misión salvadora. En este sentido, el corazón de su DD parece ser una forma de “legitimidad carismática” (Weber, 1992) creída por la población, pero también por el propio líder. Esta apreciación nos lleva a pensar en el mayor riesgo que implica la DD. Ciertamente, si el líder delegativo está convencido de su misión, se encuentra lejos de ser sólo un mero oportunista o un calculador y, en este sentido, creído de su papel histórico y salvador podría llevar al país al borde mismo del abismo. Así, las características psicológicas del líder no es un tema menor.

O’Donnell va a oponer la DD a la democracia institucionalizada. ¿Cuál es lo opuesto de una democracia institucionalizada? Si bien no aparece en el texto, la respuesta sería una democracia personalizada, lo cual nos lleva a un debate de vieja data en Argentina –y seguramente en América Latina– sobre el institucionalismo y el personalismo, como se advirtió al principio. Y esta democracia personalista tiene en su centro al líder delegativo.

El sistema presidencial y la DD

En relación con el presidencialismo, ya se vio que se fue acercando desde una posición donde señalaba la diferencia bastante pronunciada entre el debate sobre el presidencialismo y su DD, y sus “nuevas reflexiones” donde dice que el líder delegativo tiene una “concepción hiperpresidencialista” del ejercicio del poder. En realidad, en su primer texto tenía muchos puntos en común con las apreciaciones del texto original de Linz, por ejemplo, el juego de suma cero y el carácter mayoritario de la DD. Además, cabe recordar que, si bien Linz no se interesó tanto en el líder presidencial –aunque sí lo trató– dijo que este se presentaba como una suerte de “salvador”, cuestión que será central en el planteo de O’Donnell.

Linz, le asignaba al sistema presidencial efectos parecidos a los que más tarde señalará O'Donnell respecto de su DD. Pero éste dice –en su primera versión– que las DD pueden incluso aparecer en sistemas parlamentarios. La aclaración de O'Donnell sirve para desmarcar también su DD con el régimen presidencial que Linz discutía en su clásico trabajo de mediados de los 80. Resulta destacable que la fenomenología de la política latinoamericana descrita por O'Donnell tenga tantos rasgos similares con el sistema presidencial criticado por Linz. Pero si los síntomas eran parecidos, las causas eran notoriamente distintas. Con Linz bastaba el viraje hacia un sistema parlamentario para cambiar la forma de hacer política. Con O'Donnell la forma de hacer política persistirá aún con un sistema parlamentario dadas ciertas características de la cultura política. La diferencia no es menor.

Los intereses de Linz y de O'Donnell eran distintos. Pero, en realidad, sus observaciones pueden considerarse complementarias. Las descripciones de la DD sirven para explorar la morfología del sistema presidencial ubicando en su centro al líder delegativo. Las observaciones de Linz sobre el presidencialismo sirven para darle verterbración institucional a la DD de O'Donnell.

Sobre la delegación plena (y la ficción en la teoría)

El tema de la representación y la delegación es complejo y extenso (Pitkin, 1985; Manin, 1998) y no puede abordarse aquí. Sólo se consignan algunas observaciones puntuales de acuerdo a lo planteado por O'Donnell. La democracia delegativa, por lógica, podría ser dividida en los componentes mínimos y necesarios del *acto de delegación*, esto implica al objeto y a los sujetos constituyentes del concepto. Al menos, podrían aislarse tres componentes: como sujetos, el delegante y el delegado; y como objeto “lo delegado”. En cuanto a la dinámica de la delegación, aquí la tarea

sería encontrar su funcionamiento y, las preguntas, por pocas no dejan de ser cruciales. ¿Qué es, específicamente, lo que se delega? ¿Se trata de una delegación temporal o permanente? ¿La delegación es parcial o total? ¿Cuál es el campo legal y legítimo de la delegación? ¿Cuáles son los límites fácticos de la delegación? En cuanto a los sujetos del acto delegativo, el delegante no es otro que el pueblo o *demos*, que expresaría su delegación a través del acto electoral. El delegado es, principalmente, el presidente de la Nación victorioso, o sea, el líder delegativo. Más difícil es establecer los contornos de “lo delegado”, podría decirse que es todo el poder que se entrega para la resolución de los problemas que aquejan al *demos*.

O'Donnell opone la “delegación plena” de las DD a la “delegación representativa” de las democracias representativas. Quizá el concepto de “delegación plena” incluye una dimensión temporal que puede contradecirse con la experiencia empírica. O'Donnell nos habla que una democracia puede morir por colapso, por ejemplo, a causa de un golpe militar, o bien por lo que denomina la “muerte lenta” de la democracia. Y también nos dice que las DD pueden durar bastante tiempo. Pero prácticamente no se refiere a los supuestos de “pedidos de retorno de la delegación” o bien del control tanto horizontal como vertical en relación con algunas experiencias de DD. Casos como los de Collor de Mello, Fujimori o de Bucaram.

En efecto, las caídas presidenciales ocurridas a partir de 1992 con el caso Collor de Mello, implicaron algún cuestionamiento a la idea de las DD, pues se ponía en evidencia que existía alguna suerte de control horizontal a través del Congreso o bien la gente reaccionaba contra el mandatario y le retiraba el cheque en blanco. Pérez Liñan (2007) señala que puede haber tres respuestas posibles a este cuestionamiento. Una decir que las DD no existen en realidad. Otra, señalada por algunos neoinstitucionalistas, en cuanto a que la delegación es una entre otras estrategias que

pueden desplegar los legisladores. Y la tercera que es la que da el propio Pérez Liñan, las DD se ajustan al propio ciclo señalado por O'Donnell de momentos de omnipotencia y de impotencia. También habría otras respuestas posibles y probablemente complementarias. Cuando O'Donnell escribe su trabajo, todavía no se había producido la caída de Collor de Mello. No era clara la tendencia que vendría luego, aunque al poco tiempo se produjo el desplazamiento de Carlos Andrés Pérez. Y además del control horizontal –que refiere Pérez Liñan– cabría señalar el control vertical que significaron las protestas sociales en las calles y que conllevaron la renuncia forzada de los mandatarios. En realidad, las caídas presidenciales no han conmovido la dinámica de los ciclos señalados por O'Donnell que refieren a la omnipotencia presidencial y el posterior declive o impotencia presidencial. Y en este punto coincide también con las críticas de Linz acerca del funcionamiento del sistema presidencial.

Aquí convendría advertir que respecto de los sujetos de la delegación, el pueblo y el líder, O'Donnell le presta más atención a éste último. Efectivamente, el líder delegativo se arroga todo el poder, rechaza los controles y todo tipo de *accountability*. Pero el pueblo delegante puede, en algún momento, reaccionar y pedir para sí el poder delegado. Es lo que surge de la experiencia regional. Y ello coincide con la fase de impotencia de la DD.

Conviene también realizar una vuelta de tuerca sobre el asunto y volver sobre los interrogantes planteados más arriba sobre el *quantum* y el tiempo de la delegación. El concepto de “delegación plena” parece significar: a) respecto del *quantum*, una delegación total y no parcial, y b) en relación con la dimensión temporal, una delegación definitiva y no temporal. Sin embargo, ello no se compadece con la experiencia regional ni internacional, de los tiempos presentes, recientes o pasados. Nunca la delegación del pueblo es total y definitiva. Cabe suponer o bien colegir que el concepto de “delegación plena” *funciona como un supuesto o*

una suerte de ficción –y no dato empírico– que da cuerpo a la teoría de la DD, así como tantas ficciones y supuestos sirvieron de base a las construcciones en la teoría política (y no sólo en ella). A lo sumo y dando otra vuelta de tuerca al asunto, esta imposible delegación plena –total y definitiva– no tiene como sujeto al pueblo, sino que está alojada en otro lugar: en la psicología del líder delegativo que se arroga una delegación plena que el pueblo nunca le dio.

Los parecidos de familia (de nuevo)

O'Donnell a lo largo de la revisión de su texto original mantiene sus primeras apreciaciones. No obstante, aparecen –como se señaló– algunos matices y deslizamientos. Respecto del caudillismo, el cesarismo y el bonapartismo, prácticamente no los retoma en su “revisión” y en sus “nuevas reflexiones”. En parte puede entenderse pues constituyen términos que tienen un uso residual en la literatura politológica en comparación con otros. Y si aparecen, lo hacen con el prefijo “neo” como, por ejemplo, el “neocaudillismo” (Corrales, 2008). No aparece tampoco un nuevo desarrollo respecto del carácter plebiscitario que tenía el primer acto electoral de la DD, según su primer texto. Pero las experiencias de Correa, Morales y Chávez muestran que se han recurrido a referendos y plebiscitos por lo cual, puede encontrarse también autores que rescaten el término democracia plebiscitaria (Ramos Jiménez, 2006) y también que se utilice el componente plebiscitario para caracterizar la especificidad de estos regímenes considerados como DD (Mejía, 2011). Debe agregarse también que en sus “nuevas reflexiones” O'Donnell agrega un componente schmittiano de la DD con su distinción entre amigo y enemigo, lo que lo acercó a los desarrollos sobre el decisionismo (Quiroga, 2011).

En su texto original la DD parecía correr casi en paralelo con el populismo, pero no se decía prácticamente nada sobre estas similitudes. En otros textos –o entrevistas– aclaró la diferencia centrándose en el tema de la movilización. Las DD no movilizaban, en cambio la movilización de las masas formaba parte de la esencia de los populismos. En su revisión de la DD asume otra posición. Al incluir a las experiencias de Correa, Morales, Kirchner y, sobre todo, Chávez, la diferencia no se enfocó en el tema movilización. En su “revisión” y sus “nuevas reflexiones” O’Donnell va a considerar al populismo como una categoría histórica, de mediados del siglo XX, y no como una categoría de análisis político que puede utilizarse y repetirse en distintos momentos y tiempos. En otras palabras, el populismo es un fenómeno político que nos remite a otra época, en cambio, la democracia delegativa será la forma de hacer política en gran parte de los países de la región, a partir de la tercera ola de la democratización.

Más allá de lo señalado por O’Donnell, podría decirse que el populismo, en su conceptualización, pone en el centro al pueblo, o lo que considera como categoría “pueblo”. Siempre ese pueblo se traduce en una mayoría electoral. En la DD de O’Donnell el pueblo que delega no parece ser el elemento más fuerte. Nótese que incluso no hace falta que sea mayoría, basta que el presidente gane una elección, aunque no la tenga. Lo que termina estando en el centro de la conceptualización de O’Donnell es el líder delegativo y su concepción y manejo del poder. Habrá puntos de solapamiento, sin duda, pero difiere respecto de donde está puesto el acento. En el populismo el acento está en el pueblo que, más allá de sus acepciones, necesariamente, debe ser una mayoría electoral. Esa mayoría numérica es la que justifica, en última instancia, su omnipotencia o actuar ilimitado. En la DD es la supuesta “delegación plena” la que justifica que el líder delegativo gobierne sin controles ni *accountability*.

A esta altura, cabría considerar los atributos de los regímenes que tiene rasgos o parecidos de familia. Aunque O’Donnell no

lo dice, podrían mencionarse los siguientes. En primer lugar, el carácter central y exclusivo del acto electoral para definir al régimen como democrático. En segundo lugar, la legitimidad popular que se aloja en la figura del líder-presidente. En tercer lugar, la autonomía que tiene este líder-presidente para la toma de decisiones, sea justificada por el apoyo plebiscitado, el acto de delegación o la encarnación de los intereses populares en su persona. En cuarto lugar, el papel secundario que desempeñan los otros poderes o ramas del Estado. En quinto lugar, el rechazo del control y *accountability* (sólo existe el control popular electoral).

El ciclo político y los salvadores de la patria

O'Donnell insiste en su revisión con el concepto de líderes que se presentan como “salvadores” y el ciclo político que va de la omnipotencia a la impotencia en concordancia con la cadencia del apoyo popular. De alguna forma, Linz (1988) también resaltaba el mismo concepto de un líder que se presentaba como salvador cuando decía que “la sensación de tener un poder independiente, mandato del pueblo... da al presidente un sentido de misión a cumplir”. Ubicarse en posición de “salvador” o de alguien que debe ejecutar una “misión” parece que conlleva el germen de la inestabilidad, sea en una DD, un sistema hiperpresidencialista o una democracia populista. Como se señalaba tiempo atrás (Serrafero, 1991:221) “El cargo presidencial está dotado institucionalmente de facultades y poderes, que pueden convertir al ocasional ocupante en una figura de la cual todo se espera. Puede asumir así el carácter de ‘salvador’ de los diferentes conflictos económicos y sociales por los que atraviesan los países de la región, y ante la imposibilidad de transformaciones radicales es ya dato –hasta cuantificable– la terrible erosión en la imagen de la persona que ocupa la presidencia. Se inicia otro ciclo y, nuevamente, el mercado político ofrece otra figura de reemplazo, la cual es investida

por la población de similares expectativas que, según los casos, se encuentran rayanas al ‘mesianismo’ político”.

En otras palabras, sea bajo la conceptualización de democracia populista, la DD o el hiperpresidencialismo, el “líder salvador” parece consumir más tarde o más temprano el *quantum* de legitimidad depositado en él. Parece lógico, entonces, la observación de O’Donnell en cuanto a que la DD tiene como antecedente un previo populismo en su pasado. Llámese como se llame y en el formato que se escoja este “salvador de la patria” parece tener similar destino. Su ciclo político está asociado a un fuerte personalismo que desaloja a las instituciones del modo de hacer política.

A modo de conclusión (sobre el tipo de animal, su utilidad y las “diferencias de familia”)

¿Es la DD un nuevo animal político? Para O’Donnell se trata de un nuevo animal. Si bien lo planteó como pregunta en su primera versión, luego ya no aparecen los interrogantes y el solo hecho de extender su concepto –veinte años después– para otras experiencias políticas del siglo XXI ratifica su especificidad. Este nuevo animal, sin embargo, presenta muchos rasgos similares con otras experiencias del pasado que tienen una raíz profunda en la cultura latinoamericana. En este sentido, así como se amplió el concepto hacia adelante, ¿podría haberlo hecho hacia atrás? Está claro que se habría encontrado con las experiencias populistas de mediados del siglo XX, y más atrás con las democracias restringidas, que no necesariamente tuvieron un “líder delegativo”. Pero la definición básica que da sobre las DD en su revisión –“una manera de concebir y ejercer el poder político”, atravesó distintos regímenes y formas institucionales de la región. Como se ha señalado, desde el siglo XIX existió una crítica respecto del personalismo, la concentración de poder y el poco apego a las instituciones.

La pregunta, que también se hizo O'Donnell es la utilidad de la DD, o en otras palabras, habiendo tantos términos que denotan parecidos de familia ¿conviene agregar otro nuevo para designar fenómenos similares? En realidad, el término se ha venido utilizando y seguirá así, seguramente. Su utilización es suficiente justificación. El concepto ha “viajado” (Ipolitto-O'Donnell, 2011) y se lo ha utilizado para describir la política más allá de los casos tomados por O'Donnell en 1992 y se lo ha extendido para Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Filipinas, Kazakstán, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Rusia, Ucrania y Venezuela. No obstante, la pregunta sigue en pie y merece algunas reflexiones.

En relación con los conceptos que trae en su primera versión, como se ha señalado, parece que no entran en competencia pues tanto el caudillismo, el bonapartismo, el cesarismo plebiscitario tienen un uso residual en los estudios politológicos. El principal competidor es el populismo. Populismo y DD no son lo mismo. Pero los parecidos aumentan si afinamos la comparación entre la segunda versión de DD y la Democracia Populista (radical) de algunos regímenes del siglo XXI. Pero las propias observaciones de O'Donnell aquí tienen peso. El populismo ha sido un concepto vago y confuso y existen numerosas aproximaciones desde distintas disciplinas y teorías. En este sentido, siempre habrá que definir qué se entiende por populismo o democracia populista, en cambio, la tipificación de la DD es más precisa. Esta sería una ventaja clara de la utilización del concepto de DD. Así y todo, varias perspectivas de democracias populistas se solapan con la DD descrita por O'Donnell y viceversa (como bien apuntó el propio autor). Parece que ambos tipos de democracias estarían condenados a transitar rutas paralelas, y la elección será a gusto del investigador.

Pero no debe perderse de vista una cuestión. Así como el concepto de populismo se fue expandiendo, desde su utilización para describir y explicar regímenes de mediados del siglo XX,

hasta su aplicación para las experiencias de los años noventa y las actuales, parecería que con la DD podría ocurrir lo mismo. La DD sirve para explicar fenómenos similares pero también distintos como los de Fujimori, Menem, en los noventa y, en el siglo XXI, las experiencias de Correa, Morales, los Kirchner y Chávez. Ya no sería, entonces, un solo tipo de DD, sino varios. El propio O'Donnell (2011 b) en sus "Palabras finales (pero no terminales)" dice que las investigaciones deberán afinar sobre las distintas variedades de DD. En otras palabras, en la medida que el concepto se amplía e intenta capturar nuevas realidades empíricas, sirve menos para describir lo que venía describiendo. O sea, el riesgo es que el concepto de DD siga la misma evolución de elevación en la escala de abstracción que ha tenido el concepto de populismo.

El otro concepto íntimamente relacionado es el del presidencialismo (o hiperpresidencialismo). Aquí la situación parece más clara. La conceptualización de la DD comenzó –en su primer trabajo– demarcándose bastante de los debates sobre el presidencialismo, pero en su última versión irrumpe como un factor importante pues la concepción "hiperpresidencialista" del líder delegativo forma parte de la última tipificación que hace O'Donnell. No es un tema menor. En este sentido, podría decirse que la DD se solapa con el hiperpresidencialismo realmente existente en varios países. Convengamos –como sugiere O'Donnell– que no todos los sistemas presidenciales son hiperpresidencialismos, por ejemplo Chile, Uruguay y Costa Rica. Pero los que lo son, parecen que encajan bastante bien con algunas o varias características de la DD. Y, obviamente podría decirse que donde haya DD habrá hiperpresidencialismo. Si la democracia como régimen era el género de la DD –según el mismo O'Donnell–, el presidencialismo como forma de gobierno es el género de la DD.

En realidad, en la Argentina –y en América Latina– impera un "presidecentrismo", concepto que engloba lo institucional y lo cultural, y que refiere a "la presidencia ubicada en el centro de las

miradas ciudadanas y de las expectativas de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos” (Serrafero, 2005:213). Y según sea la dinámica política, la constelación de fuerzas –el sistema partidario, especialmente–, la cultura política y el estilo presidencial podrá derivar en una práctica hiperpresidencialista –como se ha denominado en Argentina– o hipopresidencialista, o en expresiones de ejercicio moderado del poder presidencial (Serrafero, 2005:214). Y, oportunamente se señaló que: “En relación a la dinámica política, interesan como rasgos del liderazgo, el estilo presidencial en una graduación cuyos polos serían un ejercicio más o menos democrático o autoritario del manejo del poder; y la alta, media o baja intensidad que puede tener ese liderazgo. De acuerdo a las características de la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos, un liderazgo de alta intensidad ejercido en forma continua podría desembocar más fácilmente en un estilo autoritario y, con más razón, cuando el mandatario no acepta los controles institucionales o despliega sus poderes más allá de lo permitido constitucionalmente. Es probable que un liderazgo medio o moderado –salvo en situaciones de verdadera crisis– sea más proclive a un ejercicio presidencial de estilo más democrático... El estilo presidencial y la intensidad del liderazgo se manifestarían en actitudes y comportamientos concretos, por ejemplo: la mayor o menor recurrencia a los poderes exorbitantes, el tipo de relaciones que se establecen con los otros órganos del Estado, la oposición política y la opinión pública, etc” (Serrafero, 1994:569). Y no sólo importan el estilo presidencial y la intensidad del liderazgo, sino también la personalidad y las concepciones que el presidente tiene sobre su papel, que han sido poco consideradas no obstante su enorme importancia (Polby, 1986; Serrafero; 1994).

No obstante todas estas observaciones, la utilidad más ostensible del concepto es que remite a características claras y distinguibles: la existencia de un líder delegativo y sus características, la supuesta delegación plena, la debilidad institucional, la

ausencia de *accountability* y el ciclo político que va de la omnipotencia a la impotencia. Pero el atributo fuerte de su DD, el líder delegativo, no basta para distinguirla de otros parecidos de familia pues no es totalmente propio. El mismo O'Donnell (2010:6) dice en relación a este líder que “la DD también implica una manera de gobernar, no exclusiva pero típica de ella”. Más allá de esta observación del autor, el acento en el papel del líder delegativo es quizá lo más distinguible, al menos en sus revisiones. No se trata del mismo presidente que describía en su texto original. Aquel de los noventa estaba encerrado en su propia trampa: el achique del Estado (Weyland, 2013), las políticas neoliberales y su menor antagonismo con los actores políticos hacían prever su desaparición, más tarde o más temprano. El líder delegativo del siglo XXI es cualitativamente diferente y apuesta a usar todos los recursos de un Estado que fortalece y en su único favor, a movilizar a su pueblo y a eliminar a los oponentes. Y algo sumamente relevante que plantea O'Donnell –desde el principio– es el papel que tiene el líder presidencial para la construcción de instituciones democráticas sólidas o, por el contrario, para revivir las raíces culturales personalistas –populistas o delegativas– que constituyen el cemento de las DD. Por último, un aspecto que tiene singular importancia es su advertencia del probable deslizamiento de la DD hacia un régimen autoritario, dadas las propias características de la DD. En la medida que se van eliminando las libertades, los últimos organismos de control, y crece el hostigamiento contra los partidos y la prensa, la distancia con el autoritarismo disminuye.

En efecto, respecto a la posibilidad de cambio y los destinos de las DD, O'Donnell advierte la improbabilidad de que por iniciativa propia la DD se convierta en una democracia representativa. En realidad, los destinos de las DD señaladas por el autor han sido dos: 1) el colapso o la interrupción presidencial (Fujimori en Perú y Collor de Mello en Brasil); 2) la derrota electoral (Menem, en Argentina). La otra improbabilidad que señala el autor es que

las DD se estabilicen. Es difícil establecer cuando un régimen está estabilizado, pero la duración es una variable sin duda importante. En este sentido, resulta interesante poner foco sobre las DD que no colapsan y duran bastante tiempo. Aquí sería necesario –además del liderazgo y las raíces culturales– explorar los mecanismos institucionales que utilizan para ello y que O’Donnell no ha prácticamente abordado, aunque lo ha señalado. En primer lugar, las necesarias reformas constitucionales que hacen de la DD un régimen más “blindado”. Los ejemplos serían los casos de Bolivia, Ecuador y, fundamentalmente Venezuela (y la Rusia de Putin). No sólo se colonizaron las instituciones de control, sino que también se reformó el Estado y se dio más poder al presidente, aunque aparezcan institucionales tales como la revocatoria del mandato presidencial. Asimismo, la introducción de la reelección presidencial inmediata o indefinida fue crucial. O’Donnell (1994) refiere algo sobre el tema en una versión de su primer texto, pero parece tener un papel mayor al que le otorga. Y otro factor institucional que dice que hay que investigar en sus “Palabras finales (pero no terminales)”, en 2011 –y que no ha tratado en sus textos–, es la recurrencia a mecanismos participativos y plebiscitarios.

Las reformas constitucionales y los mecanismos referidos –los plebiscitarios y la reelección– hacen, ni más ni menos, al reforzamiento de la legitimidad y a la permanencia en el poder del líder delegativo, sin que pueda acusárselo formalmente y en primera instancia de recurrir a resortes autoritarios de permanencia en el poder y toma de decisiones. En realidad, hay todavía una vuelta de tuerca más. Estas DD expresamente dicen ir más allá de la democracia representativa y se presentan como *democracias participativas* al incorporar referendos, plebiscitos, revocatorias de mandatos (incluso del presidente) en sus constituciones y prácticas políticas. A esta altura, tan o más atractivo que confrontar la democracia representativa y la DD, resulta recorrer los caminos de la DD y las *democracias participativas*, sus presupuestos teóricos,

sus plasmaciones empíricas, sus contornos discursivos, sus puntos reales de contacto y sus trampas.

El concepto de DD ha sido útil para definir un ejercicio de poder distante de las democracias liberal-republicanas. Frente al concepto de populismo contó con la ventaja de menores imprecisiones y de configurar una suerte de tipo de “umbral”, esto es una democracia que tiene el germen del deslizamiento hacia otro tipo de régimen (no democrático). Los investigadores seguirán utilizando los distintos conceptos del “grupo de familia” reconocido por O’Donnell (e incluso los no mencionados por él). Cabe sólo acotar que en las familias existen parecidos y, obviamente, diferencias. Probablemente estas diferencias son las que justifican los distintos usos de las teorías. Si nos queremos enfocar en el diseño institucional, podría ser más útil la perspectiva de Linz; si nos queremos centrar en el actor “pueblo”, quizá la opción es el enfoque del populismo; si queremos abordar la persona del líder, quizá convenga más recurrir a la perspectiva de la DD; si nos encontramos frente a un régimen que usa y abusa de los referendos y plebiscitos, la democracia plebiscitaria podría rescatarse como herramienta teórica. Si bien no ha sido el objetivo de este trabajo, cabe señalar que una metodología más rigurosa podría desglosar los atributos de las distintas expresiones de los “parecido de familia” donde surgirían las similitudes y, sobre todo y para lo que aquí importa, las diferencias.

Los problemas ocasionados por los parecidos de familia se empiezan a clarificar con las diferencias de familia. Campo de trabajo de la teoría política, la política comparada y la observación empírica.

Bibliografía

- Apter, David, “Reconsideración del institucionalismo”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 129 (1991), pp. 487-506.
- Bluche, Frederic (1984), *El Bonapartismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Corrales, Javier (2008), “Latin America’s Neocaudillismo: ExPresidents and Newcomers Running for President...and Winning”, *Latin America Politics and Society*, University of Miami.
- Dahl, Robert (1974), *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Madrid, Guadiana, 1974.
- Duverger, Maurice (1970), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel.
- Gramsci, Antonio (1993), *La política y el Estado moderno*, España, Planeta-Agostini.
- Kvaternik, Eugenio (1995), “El peronismo de los ‘90: un análisis comparado”, en *Agora*, Invierno 1995, número 3.
- Lambert, Jacques (1964), *América Latina*, Barcelona, Ariel.
- Lechner, Norbert (1987), “De la revolución a la democracia: el debate intelectual en la América del Sur”, en *Síntesis*, n.1, pp. 11-23.
- Linz, Juan J. (1988): “Democracia presidencialista o parlamentarista. ¿Hay alguna diferencia?”, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional en la Argentina*, Bs. As., Eudeba, pp. 5-18.

- Linz, Juan J. (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend (1989), “Presidenczialismo e democrazia maggioritaria” en *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, a. XIX, n. 3.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representivo*, Madrid, Alianza.
- Mejía Acosta, Andrés (2011), “Revolución o delegación ciudadana” Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador”, en O’Donnell, Guillermo; Iazzeta, Osvaldo; Quiroga, Hugo, *Democracia Delegativa*, Bs. As., Prometeo, 2011.
- O’Donnell, Guillermo (1991), “Democracia delegativa?”, *Novos Estudos*, CEBRAP, n° 31, pp. 25-40.
- O’Donnell, Guillermo “¿La democracia delegativa?”, en *Cuadernos del CLAEH*, n.1 (1992), pp. 5-20.
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vo. 5, n° 1, pp. 55-69 y version *Journal of Democracy en español*.
- O’Donnell, Guillermo (1995), “Democracias y exclusión”, *Agora Cuadernos de Estudios Políticos*, pp. 165-172.
- O’Donnell, R Guillermo (2010), “Revisando la democracia delegativa”, en *Casa del Tiempo*, n° 31, pp. 2-8.
- O’Donnell, Guillermo (2011 a), “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)”, en O’Donnell, Guillermo; Iazzeta, Osvaldo; Quiroga, Hugo, *Democracia Delegativa*, Bs. As., Prometeo, 2011.
- O’Donnell, Guillermo (2011 b), “Palabras finales (pero no terminales)”, en O’Donnell, Guillermo; Iazzeta, Os-

- valdo; Quiroga, Hugo, *Democracia Delegativa*, Bs. As., Prometeo, 2011.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Polby, Nelson W. (1986), *Congress and the Presidency*, New York.
- Quiroga, Hugo (2011), “Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático”, en O’Donnell, Guillermo; Iazzeta, Osvaldo; Quiroga, Hugo, *Democracia Delegativa*, Bs. As., Prometeo, 2011.
- Ippolito-O’Donnell, Gabriela (2011), “Visiones ciudadanas en torno de la democracia delegativa”, en O’Donnell, Guillermo; Iazzeta, Osvaldo; Quiroga, Hugo, *Democracia Delegativa*, Bs. As., Prometeo, 2011.
- Ramos Jiménez, Alfredo (2006), “De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Número 29 / enero-junio 2006, pp. 7-37.
- Ramos, Jorge Abelardo (1961), *Revolución y contrarrevolución en la Argentina*, Bs. As., La Roca.
- Scumpeter, Joseph A. (1950), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, N. York, Harper and Brothers.
- Sebreli, Juan José (1985), *Los deseos imaginarios del peronismo*, Bs. As. Legasa.
- Serrafero, Mario D. (1994), “Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, n. 132, pp. 565-586.

- Serrafero, Mario D. (1995), *Primacía de las Instituciones*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Serrafero, Mario D. (2005), *Exceptocracia ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Bs. As., Lumiere.
- Serrafero, Mario D. (2013), “El orden populista y la democracia”, *Anales*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Smith, Peter (1992), “Crisis y Democracia en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 31, n.124, pp. 463-486.
- Touraine, Alain (1989), *América Latina. Política y Sociedad*. Madrid, Espasa Calpe.
- Weber, Max (1992) *Economía y Sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, Kurt (2013), “The Threat from the Populist Left”, *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 3, July, pp. 18-32.