

28 de enero de 2010

REVISANDO LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

Guillermo O'Donnell

Enero 2010

Nota: El presente texto es primera versión de un capítulo en un futuro libro colectivo que discutirá diversos aspectos de lo que he denominado “democracia delegativa.” Hay por lo tanto varios aspectos relevantes al tema que serán tratados por los futuros coautores. A pesar, por lo tanto, del carácter preliminar e incompleto de este texto, debido a que aborda temas que creo no son sólo de interés académico (con las demoras típicas de este tipo de publicación) sino también de fuerte actualidad, me he acogido a la hospitalidad de la página web de nuestro Club para que llegue sin demora a la consideración (y, espero, discusión) de Uds. Agradezco los valiosos comentarios de G. Rozenwurcel a la presente versión.

I.INTRODUCCIÓN

Publiqué mis reflexiones sobre la “democracia delegativa” (en adelante DD) por primera vez en portugués, en 1991.[1] Tenía entonces en consideración los gobiernos de Menem (Argentina), Collor (Brasil) y la primera presidencia de Alan García (Perú). Tracé algunas características que aún me parecen válidas de lo que llamé en esos textos “un nuevo animal” que estaba surgiendo en nuestra región; pero otras características del tipo propuesto y de su posible dinámica estaban en esa época vinculadas a las políticas (llamadas) neoliberales que se impusieron en esa época, que determinaron que esos gobiernos (así como algunos que lo sucedieron poco después, especialmente Fujimori) aplicaran políticas que afectaron duramente su popularidad. Actualmente, ya en el siglo XXI, han emergido los que a mi entender son nuevos casos de DD —los gobiernos Kirchner en la Argentina, Correa en Ecuador, Ortega en Nicaragua, García en su nuevo mandato en Perú, Chávez en Venezuela (aunque ver abajo acerca de deslizamientos hacia el autoritarismo) y Uribe en Colombia. En contraste con los casos de décadas precedentes, los gobiernos recién listados han gozado de dos ventajas: una, la gran expansión de la economía internacional que favoreció notoriamente las exportaciones latinoamericanas; otra, el debilitamiento de las ideas neoliberales y de las instituciones que las propiciaban (y a veces imponían).

Ambos factores hicieron posible que en los casos recientes se adoptaran, en contraste con los anteriores, políticas económicas y sociales fuertemente expansivas –del aparato del estado incluido--, que dieron un fuerte respaldo inicial a los respectivos gobiernos, aunque cabe agregar que esa bonanza ocurrió con independencia de que se tratara o no de un caso de DD. Pero, como sabemos, la crisis económico-financiera desatada a partir de la segunda mitad de 2007 disminuyó el “viento de cola” de la economía internacional y presenta actualmente (comienzos de 2010) varios interrogantes acerca de su continuidad respecto de los productos exportables de estos países y sus futuros precios. A la consiguiente crisis de estas DD, o al menos una difundida puesta en duda acerca de los expansionistas “modelos de desarrollo” precedentes, se han sumado importantes factores más propiamente políticos y domésticos que hacen a características propias de las DD y sus modalidades de funcionamiento, a las que me refiero abajo. Esta conjunción de factores ha llevado actualmente a situaciones que han alimentado vigorosamente tendencias autoritarias ya existentes en el comienzo de algunos de estos casos (Venezuela y Colombia) o a una creciente sensación de crisis e incertidumbre, acompañada de preocupantes transgresiones legales e institucionales (Argentina y Ecuador).

En parte por la espectacularidad que han tenido en el pasado no pocas decisiones de estos gobiernos, y en parte por la sensación de crisis que los afecta actualmente, se despertó recientemente un renovado interés, no sólo en círculos académicos, por el concepto de la DD. Fue así como Osvaldo IazzettaI, con la valiosa cooperación de sus colegas de la Universidad Nacional de Rosario organizaron en esta ciudad, en Octubre 2009, una jornada de discusión sobre el tema. Esa jornada mostró la complejidad del mismo y el acuerdo de los participantes continuar en su indagación desde sus áreas de conocimiento teórico y empírico. Este es el origen del futuro volumen, del que el presente texto es un anticipo para el CPA.

II.UNA CARACTERIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA.

Comienzo con una caracterización de la DD; aquí enuncio aspectos básicamente estáticos, dejando para la sección IV los dinámicos.

A. La DD expresa y ejecuta una manera de concebir y ejercer el poder político, sustentada por algunos presidentes y colaboradores; suele ser compartida, al menos temporariamente, por importantes franjas de la opinión pública.

B. Es democrática por dos razones principales. Una es su legitimidad de origen, es decir su surgimiento de elecciones razonablemente limpias y competitivas. La otra es que durante ella se mantienen vigentes ciertas libertades política básicas, tales como las de expresión, reunión, prensa, asociación y movimiento (pero ver abajo algunas salvedades).

C. No es por lo tanto ajena a la tradición democrática, pero es menos liberal y republicana que la democracia representativa. Esto implica no reconocer los límites constitucionales/legales de los poderes del estado que, aunque de diferentes maneras, esas dos corrientes postulan. La tendencia resultante de la DD a la transgresión o extralimitación de las fronteras institucionales legalmente establecidas, y se agudiza en situaciones de crisis de las que me ocupo abajo.

D. Es por ello mismo fuertemente mayoritaria. Consiste en generar, por medio de las elecciones arriba referidas, un líder que se erige por (en principio) un período determinado, en el principal intérprete, si no la encarnación, de los principales intereses de la nación.

E. La concepción básica, que se expresa repetidamente por el líder y sus seguidores, es que la elección da al presidente/a el derecho, y la obligación, de tomar las decisiones que mejor le parecen para el país, sujeto sólo al resultado de futuras elecciones presidenciales.

F. En consecuencia, esta auto-concepción y las prácticas de poder resultantes consideran un estorbo indebido la “interferencia” de instituciones que ejercen diversos aspectos de control sobre el poder ejecutivo, incluyendo los otros dos grandes poderes del estado constitucional (legislativo y judicial), así como las diversas instituciones de accountability horizontal[2] que ha ido incorporando la legislación moderna (auditorías generales, fiscalías generales y especializadas, defensores del pueblo y semejantes). Esto lleva a esfuerzos por anular, cooptar y/o controlar esas instituciones; el éxito de estos intentos depende de relaciones de fuerza, variables de caso a caso y dependiendo de períodos. Esta es una de las razones por las que los presidentes DD no son omnipotentes, aunque extreman esfuerzos por serlo

G. Asimismo esta concepción lleva a que la manera típica de adopción de políticas públicas sea abrupta e inconsulta; trata de no pasar por los filtros de otras instituciones, aunque el grado en que lo logra depende también de casos y períodos, además que inevitablemente se

encuentra –para la toma de esas decisiones y su implementación— con diversas relaciones fácticas de poder. Pero esos encuentros suelen realizarse, por la razón ya indicada, mediante relaciones nula o escasamente mediadas institucionalmente.

H. Más globalmente, esta auto-concepción expresa la idea de que el presidente es la encarnación, o al menos el más autorizado intérprete, de los grandes intereses de la nación. En consecuencia, el líder se siente –y suele insistir en decirse— colocado por encima de las diversas “partes” de la sociedad.

I. Lo anterior incluye a los partidos políticos, vistos como expresión sólo parcial de esos intereses. De ahí que el/la presidente DD sea movimientista: lo que dirige no es un partido o una facción sino un movimiento que contiene o expresan uno o más partidos y diversas organizaciones sociales y/o para-estatales, pero no reducible a ellos.

J. Puede expresar diversas orientaciones ideológicas. 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 Kirchner, ellos flotan en un espacio indefinido por estos parámetros.

Dados los trazos propuestos, un problema que obviamente se plantea es el de los parecidos de familia de la DD con otros tipos de régimen político. Uno es respecto de la democracia representativa, con la cual he señalado características que la diferencia de la DD, aunque ambas pertenecen al género de la democracia. En este sentido, hay distinciones importantes entre la “delegación representativa” implicada por la última (tal como lo planteé en mi texto originario sobre la DD, señalando que por supuesto la representación entraña un componente de delegación para el ejercicio de la respectiva autoridad) y la “delegación plena” implicada por la DD, en la que en principio no quedan los componentes de accountability y de interrelación institucional implicados por la representación democrática. Esto, aunque la democracia representativa y la DD no son opuestos polares (aunque sólo fuere porque pertenecen al género “democracia”) me parece que basta para diferenciarlas.

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 temporariamente, 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 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 políticamente alienada.

III.FACTORES PRÓXIMOS QUE PARECEN PRODUCIR, O FACILITAR LA EMERGENCIA DE LA DEMOCRACIA DD.

Las DD suelen surgir de graves crisis, pero no todas estas crisis producen DDs. Pero, ¿qué tipo de crisis? Primero, son crisis a nivel nacional. Segundo, pueden ser de tipo socioeconómico (la mayor parte de los casos) o bien resultado de una prolongada y abarcante situación de guerra interna entre facciones organizadas (Colombia-Uribe) y, a veces, de la combinación de ambos factores (Perú-Fujimori). Tercero, en todos los casos son también profundas crisis políticas, incluso del papel y capacidades del estado; estas crisis ayudan la eclosión de las anteriores y a la vez son realimentadas por ellas.

Esas crisis no resultan sólo de datos objetivos. También dependen, al menos en cuanto a su profundidad y consecuencias, del grado en que son consideradas como tales por buena parte de la opinión pública, hasta el punto de convencerse de que se irá agravando inevitablemente si no se producen cambios drásticos en la conducción de los asuntos nacionales. Finalmente, para que la crisis desemboque en una DD también hace falta que aparezca un (o más) líder que se ofrece como quien puede y sabe cómo resolverla, y en base a ello gana elecciones o revalida la posición de gobierno que ya tiene. 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.

Un tema más complicado es el de las razones históricas y estructurales que facilitan o promueven la emergencia de DDs. (Nota: hago rápidas referencias a este complejo tema

porque será abordado por otros coautores del futuro libro, más capacitados que yo para hacerlo) Respecto de las primeras, hay una correlación que salta a la vista: todos los países que tienen o han tenido DDs. han tenido importantes momentos y/o movimientos populistas. La excepción es Colombia; tal vez la experiencia particularmente prolongada de una guerra interna que afecta, directa o simbólicamente, la vida cotidiana de casi todos, haya bastado para generar una demanda de salvación semejante a la de los otros casos. Asimismo, no sería imposible que una sensación de generalizada inseguridad personal ayude a alimentar la sensación de crisis y, con ello, colabore con la emergencia de una DD. 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.[3]

IV.ACERCA DE LA DINÁMICA Y TENDENCIAS DE CAMBIO DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA.

Estos líderes a veces fracasan de entrada (Collor en Brasil, la primera presidencia de García en Perú y Velasco Ibarra varias veces en Ecuador), pero otros logran superar la crisis, al menos en sus aspectos más notorios y preocupantes para buena parte de la opinión pública. De allí ellos comienzan una trayectoria que me parece tiene ciertos rasgos típicos, que en la presente sección intento caracterizar.

Estos líderes emprenden una gran causa, la salvación de la patria, y en la medida que superan (o alivian significativamente) la crisis logran amplios apoyos. Son sus momentos de gloria: no sólo pueden y deben decidir como les parece; ahora ese apoyo les demuestra, y debería demostrar a todos, que ellos son quienes realmente saben qué hacer con el país. Respaldados en sus éxitos, los líderes DD avanzan entonces en su propósito de suprimir, doblegar o neutralizar las instituciones que pueden controlarlos.

Algunos de estos presidentes, como Kirchner y Menem en su momento, tuvieron la gran ventaja de lograr mayoría en el congreso. Sus seguidores en este ámbito repiten escrupulosamente el discurso delegativo: ya que el presidente ha sido electo libremente, ellos tienen el deber de acompañar a libro cerrado los proyectos que les envía “el gobierno”. Cometen entonces la mayor abdicación posible de una legislatura: conferir (y

renovar repetidamente) carta blanca a las iniciativas del poder ejecutivo y, por si ello fuere poco, también poderes extraordinarios al mismo. Ciertamente, esa abdicación conviene al oportunismo de no pocos de estos legisladores: pueden invocar su obediencia para eximirse de implicaciones de la legislación que “tienen” que aprobar o delegar, así como en el futuro, si así les conviene, abjurar de la misma invocando su escasa cuota de responsabilidad en la misma —en la Argentina, el pasaje de cerrado apoyo a políticas de Menem al no menos cerrado apoyo a políticas de las presidencias Kirchner, algunas de ellas diametralmente opuestas, incluso por quienes ocuparon posiciones de liderazgo parlamentario durante ambos períodos, es ejemplo de esto.

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.

La invocación de la crisis y del consiguiente papel salvacionista del líder DD se articula con otros elementos fundamentales del marco de significación de su discurso. 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.

La aducida vocación salvacionista no puede sino decir que convoca el apoyo de lo mejor, más auténtico de la nación. Esto hace del movimiento el vehículo adecuado para el líder, ya que no hay “parte”, sea política o no, que pueda hacer eso. Esto expresa y refuerza la visión dicotómica arriba mencionada y, junto con ello, el papel del líder como encarnación, o al menos el mejor intérprete posible, de los magnos intereses nacionales en juego. Esta dicotomización condenatoria ya está presente en el origen del marco de significación del

discurso DD, pero no llega a ser agresivamente manifiesta hasta que estos gobiernos entran en crisis—tema del que me ocupo en la sección siguiente.

Este discurso y sus consecuencias prácticas ponen en juego, además de la horizontal, otro tipo de accountability, la social, útilmente analizada por E. Peruzzotti y C Smulovitz. En realidad, en estos casos no se trata tanto de la accountability “desde abajo” analizada por estos autores, como de los “controles verticales” que ha destacado Gabriela Ippolito-O’Donnell en un trabajo reciente. 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. Otro aspecto muy importante en el que se pone en juego la accountability social es con los medios de comunicación; 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.

La DD también implica una manera de gobernar, no exclusiva pero típica de ella. El líder es un personaje básicamente solitario; esto tal vez corresponda a características psicológicas de estas personas, pero creo que también se puede afirmar es que es derivación directa de su concepción del poder que ejercen. El salvador de la patria que sabe mejor que nadie qué es lo que se debe hacer difícilmente pueda tener aliados; tiene simples colaboradores en su círculo directo y, con otros, coincidencias ocasionales que pueden ayudarlo a conseguir ciertos objetivos. Respecto de los primeros, ellos deben ser obedientes seguidores que no pueden adquirir peso político propio, anatema para el poder supremo del líder. Tampoco tienen en realidad ministros, ya que ello implicaría un grado de autonomía e interrelación entre ellos inaceptable para estos líderes. Chávez, Correa, García y los Kirchner (y en sus tiempos Fujimori) tienen impresionantes records de despedir abruptamente colaboradores directos y ministros, y arrojarlos al infierno de los “traidores”.

Asimismo, el líder suele necesitar el apoyo electoral y/o legislativo de otros partidos políticos. Pero ellos tampoco pueden ser verdaderos aliados; su a veces ostensible oportunismo los hace poco confiables y el propio hecho de que sean otros partidos muestra al líder que tampoco lo son para acompañarlo plenamente en su tarea de salvación nacional. Además, si fueran realmente tales aliados, el líder tendría que negociar con ellos importantes decisiones, lo cual implicaría renunciar a la esencia de su concepción delegativa. Esto no quita que haya negociaciones en el congreso, pero ellas suelen ocurrir, directa o indirectamente, con los gobernadores, con quienes el presidente mal que le pese comparte su poder, sobre todo en países como Argentina, donde ya antes de la DD se había producido una marcada territorialización de la política. En estos casos los presidentes DD tienen que lidiar con nunca confiables señores territoriales. Ellos deben proveer votos en el congreso y en las elecciones, así como un control de sus territorios que, sin importarle demasiado al líder cómo, no genere crisis nacionales. Por supuesto los gobernadores (no pocos de ellos también delegativos, si no abiertamente autoritarios) pasan por esto facturas cuyo monto depende del cambiante poder del presidente; así se pone en recurrente y nunca finalmente resuelta cuestión la distribución de recursos entre el estado nacional y las provincias.

En cuanto al poder judicial (en el caso argentino, a contrapelo de buenas decisiones iniciales en la designación de miembros de la Suprema Corte y reducción de su número), se van apretando controles sobre temas tales como el presupuesto de esa institución y, crucialmente, las designaciones y promociones de jueces. Asimismo, con relación a las instituciones de accountability ya comenté que los líderes apuntan a capturarlas con leales seguidores, al tiempo que cercenan sus atribuciones y presupuestos. Todo esto ocurre con entera lógica: para esta concepción del poder político no es aceptable que existan interferencias a la libre voluntad del líder —claro que con ello se eliminan importantes características de la democracia representativa.

Las consideraciones precedentes nos han llevado del período inicial de bonanza y amplio apoyo con que cuentan inicialmente algunas DD, hacia el de su crisis y sus posibles consecuencias. Trato este tema en la sección siguiente.

V. CRISIS DE LAS DD Y LA PROPENSIÓN (Y RIESGO) DE DESLIZAMIENTOS.

Por momentos el líder delegativo parece todopoderoso, pero pronto choca con poderes económico y sociales con los que, 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, recurrente discrecionalidad y abundantes sospechas de corrupción. Los líderes delegativos inicialmente exitosos generan importantes cambios, algunos de ellos de signo e impactos positivos. Pero por eso mismo van apareciendo nuevas demandas y expectativas, junto con el resurgimiento de antiguos problemas y la aparición de nuevos que al menos en parte suelen ser producto de los éxitos iniciales.

Al comienzo de su gestión los líderes DD suelen tener éxito disipando la crisis previa con medidas de emergencia, tal vez necesariamente abruptas e inconsultas en esas circunstancias; aunque, como han señalado autorizados economistas, esas medidas implicaban serias inconsistencias intertemporales que, tosudamente mantenidas, contribuyen grandemente a la futura crisis. Además, una vez que los peores aspectos de la crisis han pasado, aparecen viejos y nuevos problemas, casi siempre de resolución mucho más compleja que los anteriores. Esto requiere políticas estatales no menos complejas, no sólo para decidir esas políticas sino también para su exitosa implementación; para ello es importante contar con instancias de consulta e intermediación con diversas (y cambiantes según el tema en juego) instituciones políticas e intereses. 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.

De esta manera, en su negativa a convocar auténticos aliados e interlocutores, el líder DD se va encerrando en un cada vez más estrecho grupo de colaboradores. A su vez, quienes en el estado y desde el llano apoyan desinteresadamente al líder dan señales de desconcierto y

preocupación —comienzan a resentir que sólo se los convoque para aclamar sus decisiones. Es típico de estos casos que a períodos iniciales de alta popularidad suceden abruptas caídas de la misma y, con ello, una cascada de “deserciones” de quienes hasta hacía poco proclamaban lealtad al líder. Entonces los señores territoriales empiezan a tomar distancia del líder; por su parte, los partidos que creyeron ser aliados y descubren que sólo podían ser subordinados instrumentos, comienzan a recorrer un complicado camino de Damasco hacia otras latitudes políticas.

La crisis de la DD aparece entonces, en sí misma y en su generalizada percepción como tal, junto con tensiones de todo tipo. 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. Además, cuando aparece la crisis de estos gobiernos, el país tropieza con debilidades institucionales que, como ya he comentado, el líder se ha ocupado en acentuar. Es entonces que el líder reprocha la “ingratitude” de quienes, luego de haberlo aplaudido durante el ápice de sus éxitos, ahora resienten la reemergencia de graves problemas y las maneras abruptas e inconsultas con que intenta encararlos (si no negarlos como malicioso invento de condenables intereses expresados en los nunca tan molestos medios de comunicación). A esta altura de los acontecimientos, otros líderes delegativos se encontraron huérfanos de todo apoyo organizado. En cambio, en Argentina el matrimonio presidencial tiene la ventaja de contar con parte del partido justicialista; pero, mostrando la raigambre de sus visiones, a éste lo manejan con la misma discrecionalidad que al gobierno.

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 las 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. En cuanto a la

oposición, al ritmo de una polarización que el líder inicialmente impulsó en su aparente beneficio e impulsa aún más vigorosamente cuando aparece la crisis, tiende a aglomerar, entre otros, a sectores sociales y actores políticos que aquél justificadamente criticó. Para la oposición de allí resultan incómodas compañías, intentos de diferenciación y apuestas en pro y en contra de la polarización que impulsa el líder delegativo.

A esta altura la tarea de salvación nacional se convierte, para estos líderes, en una verdadera gesta. Para ellos está en juego nada menos que el destino del país, amenazado por los poderes —nacionales y externos-- que afirman crearon la crisis precedente y en caso de prevalecer harán retornar el país a algo parecido, o probablemente peor. 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. 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. Por cierto, la idea de gesta salvacionista invita a esas transgresiones, ya que su importancia hace palidecer los “detalles” y “formalidades” implicados por aquéllas libertades e instituciones. Que este riesgo no es baladí se muestra en el desemboque autoritario de Fujimori en Perú y de Putin en Rusia, y en el similar desemboque hacia el que hoy Chávez lleva a Venezuela. En este punto no parece haber límites propios a la a DD, sino los que pueden oponer la sociedad y algunos partidos. Ello a su vez depende del grado de organización, articulación, politización y convicciones democráticas de esos elementos. Felizmente la Argentina de hoy, en contraste con la de épocas pasadas y en buena medida como resultado de las lecciones duramente aprendidas entonces, tiene condiciones propicias para evitar un desenlace plenamente autoritario; pero no es ocioso recordar que la democracia también puede morir lentamente, no ya por abruptos golpes militares sino mediante una sucesión de medidas poco espectaculares pero acumulativamente letales.

Esto se relaciona con otro tema, que también deriva rigurosamente de la lógica delegativa. En ella las elecciones no son el episodio normal de una democracia representativa, en las

que se juegan cambios de rumbo pero no la suerte de gestas de salvación nacional, y en las que siempre queda la posibilidad de volver al gobierno mediante futuras elecciones. En cambio, para el líder delegativo hasta las elecciones parlamentarias adquieren gran dramatismo: de su resultado cree que depende impedir el surgimiento de poderes que abortarían esa gesta y devolverían el país a la crisis precedente y, con ella, a su subyugación a los peores intereses. Hay que jugar todo contra esta posibilidad porque, para esta concepción, todo está realmente en juego. Es importante entender que estos argumentos no son sólo recursos electorales, desgraciadamente todo indica que expresan auténticos sentimientos.

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 endebles, 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.

A esta altura, aumenta la hostilidad hacia las instituciones de accountability que han logrado conservar algún grado de autonomía, así como las consiguientes presiones para que se alineen con las posiciones oficiales, o al menos no las entorpezcan. Por la misma razón, recrudece la hostilidad contra los medios de comunicación, mensajeros de malas noticias y “mentiras malintencionadas”, que deben ser acallados, o por lo menos, descalificados frente a la opinión pública; esto afecta uno de los derechos fundamentales de la democracia, el acceso libre a información libre tanto durante como entre elecciones.

Las DD en crisis no quieren verse en los espejos que se le proyectan desde diversos ámbitos de la sociedad; cuánto éxito tienen en romperlos es la gran cuestión que se abre en estas coyunturas.

[1][1] Novos Estudos CEBRAP (1991) 31: 25-40. Las primeras ediciones en castellano e inglés fueron, respectivamente, Cuadernos del CLAEH (1992) 17(61): 9-19 y Journal of Democracy (1994) 5(1): 55-69.

[2] Para no extenderme aquí, para este concepto sugiero ver los capítulos I, II y III de mi Disonancias. Críticas Democráticas a la Democracia (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007).

[3] Aunque solo se refiere indirectamente al tema de la DD, creo significativo que son estos tres países, precisamente, los que no han caído en la trampa de autorizar reelecciones presidenciales consecutivas, claro vehículo de DDs y autoritarismos.

Posted by Miembros CPA at 11:50 0 comments

1 de febrero de 2010

Las democracias delegativas en la mirada (profana) de un economista

Breves reflexiones inspiradas en el análisis de G. O'Donnell

Guillermo Rozenwurcel

Enero de 2010

Como afirma O'Donnell (O'D) en "Revisando la Democracia Delegativa" (ver texto en este mismo blog), a fines de los ochentas/inicio de los noventas emerge un "nuevo animal" en América Latina. Aunque en un principio circunstancias "ambientales" adversas limitaron su expansión, el fenómeno cobró gran dinamismo desde comienzos de este siglo, cuando la nueva especie encontró condiciones económicas, políticas e ideológicas propicias para su reproducción, a tal punto que actualmente su hábitat abarca un importante número de países de la región.

Su legitimidad de origen y el mantenimiento de libertades políticas básicas definen incuestionablemente a las DD como una especie democrática. Pero la tendencia a la transgresión o extralimitación de las fronteras institucionales legalmente establecidas la alejan de la tradición liberal y republicana de las democracias representativas.

De acuerdo a la caracterización de O'D (que comparto), las DD son fuertemente mayoritarias; en ellas el triunfo electoral sirve para erigir al presidente electo en líder que

encarna los intereses del conjunto de la nación y cuya autoridad, por tanto, sólo queda sujeta al resultado de futuras elecciones presidenciales. Es natural que tal modo de concebir y ejercer el poder político perciba el accionar de los poderes legislativo y judicial, así como de los diversos organismos de control horizontal, como un estorbo cuya interferencia debe limitarse todo lo que las relaciones de fuerza lo permitan. Su manera decisoria típica es abrupta e inconsulta y las relaciones que inevitablemente debe entablar con otros factores de poder tienden a estar escasamente mediadas institucionalmente. Aunque sus líderes puede sostener diversas orientaciones ideológicas, su accionar tenderá a expresarse en el “movimientismo”, como expresión superadora de los partidos políticos u otras organizaciones que no pueden expresar los grandes intereses nacionales en su totalidad.

Las diferencias de las DD con las democracias representativas están suficientemente claras ya que, como plantea O'D, si bien el ejercicio de la autoridad entraña en ambas un componente delegativo, parece evidente que la “delegación representativa” de las segundas se distingue nítidamente de la “delegación plena” de las primeras, donde desaparecen los componentes de accountability y de interrelación institucional implicados por la representación democrática.

Menos sencillo a mi juicio es trazar sus vínculos con el populismo. Como subraya O'D, existe una importante diferencia “de origen”: el populismo tradicional ha sido casi sin excepciones autoritario, sea directamente por provenir de algún golpe de estado, sea por resultar de elecciones fraudulentas.

También es importante señalar que el fenómeno populista, tal como clásicamente lo conceptualizó la sociología latinoamericana, floreció en el marco de procesos de expansión económica y del papel del estado, concomitantes al ingreso a la arena política de sectores y clases sociales antes excluidos, bajo la dirección de un estado que intentó controlar verticalmente esa incorporación. Como resulta evidente, tales condiciones difieren notoriamente de las actuales, tanto en lo que se refiere a la situación económica como en lo referente al papel del estado y el lugar que ocupan los sectores populares, que si bien

mayoritariamente accedieron a la ciudadanía, aparecen (en las palabras de O'D) socialmente fragmentados y políticamente alienados.

Pero como el propio O'D remarca, "... 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". También son evidentes las similitudes entre muchos de los atributos listados por O'D en su caracterización tipológica de la DD y los que suelen asociarse al populismo: el papel central del líder, la encarnación de los principales intereses de la nación en su figura, el desdén por las limitaciones institucionales y la discrecionalidad en el ejercicio del poder, la escasa o nula mediación institucional de las relaciones fácticas de poder, el movimientismo como supuesto mecanismo de realización de los grandes objetivos nacionales.

Desde esta perspectiva, podría aventurarse la hipótesis de que las DD son la "nueva" modalidad que asumen los movimientos populistas en la región, en el contexto actual – "bendecido" por los Estados Unidos- de generalizada vigencia de la democracia como régimen político en el continente. Es precisamente ese "aire" de familia el que acentúa los riesgos de eventuales deslizamientos autoritarios cuando las DD enfrentan situaciones de crisis.

A mi modo de ver, algunas notorias semejanzas en la dimensión de las políticas económicas tienden a reforzar esta hipótesis. La más determinante, a mi juicio, es la pretensión de ir sistemáticamente más allá de lo tolerado por la restricción presupuestaria del gobierno en la consecución de sus objetivos de política –cualesquiera sean éstos-, común tanto a los regímenes populistas como a las DD.

Incurrir en déficit fiscal es buena política económica si se emplea como recurso temporario, cuando el ciclo económico atraviesa su fase recesiva o, más aún, si es preciso evitar una depresión económica profunda -como la que amenazó desencadenarse a escala mundial a raíz de la reciente crisis financiera americana.[1] Pero se convierte en una política irresponsable y, a la larga, insostenible cuando se pretende transformarlo en un expediente

permanente: antes o después la inflación o el sobreendeudamiento terminarán por castigar la indisciplina fiscal.

Tiene razón sin duda O'D cuando señala que en muchos casos los líderes delegativos inicialmente exitosos han generado importantes cambios, algunos de ellos de signo e impactos positivos. Con el tiempo, sin embargo, las dificultades se vuelven crecientes. Pero ello ocurre no sólo por la dificultad de este tipo de regímenes de dar cuenta de las nuevas demandas y expectativas, en parte surgidas por sus mismos logros. También sucede porque los éxitos iniciales –al menos en el plano económico- son resultado de políticas económicas intertemporalmente inconsistentes (especialmente, como ya señalé, desde el punto de vista fiscal) y, por ende, insostenibles en el mediano/largo plazo. Esto es precisamente lo que empieza a manifestarse -con el desborde de la inflación como síntoma macro más evidente- en Argentina y Venezuela, entre otros casos.

Las críticas condiciones de inicio pueden justificar en un comienzo algunas de esas políticas, pero la pretendida intención posterior de eternizarlas es, en buena medida, la antesala de su ulterior fracaso.

Si esto es cierto, las crecientes posibilidades de crisis y riesgo de deslizamiento autoritario que enfrentan varias de las DD latinoamericanas en la actualidad no dependen, desde el punto de vista económico, exclusivamente de lo que ocurra en los mercados internacionales.[2] En igual o mayor medida son sus propias limitaciones “de origen” las que amenazan con socavar estas experiencias.

[1] Por esa razón, dicho sea de paso, es ridículo desde el punto de vista de la política económica el calificativo de populista que por ignorancia o, más probablemente mala intención, algunos aplican a la gestión de Obama.

[2] De hecho, en este plano la situación es diferente de acuerdo a los mercados más importantes para cada país: Argentina, por ejemplo, parece tener pese a las repercusiones aún vigentes de la crisis internacional, un horizonte relativamente favorable en función del ritmo de crecimiento chino, que los analistas prevén se mantendrá sostenido pese a los avatares internacionales; México, en el otro extremo, enfrenta un panorama mucho más complicado por los interrogantes sobre cómo será la recuperación norteamericana.