

# Democracia delegativa

Guillermo O'Donnell  
Osvaldo Iazzetta  
Hugo Quiroga  
(coordinadores)

### **Oswaldo Iazzetta**

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Brasil y Universidad Nacional de Brasilia). Es profesor titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigador del Consejo de Investigaciones de dicha Universidad. Es profesor en diversos programas de posgrado y ha participado en investigaciones referidas a la problemática del estado y la democracia en Argentina y la región. Entre sus publicaciones se destacan: *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política* (1996) y *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina* (2007). Ha coeditado junto a Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullell, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (2003).

### **Hugo Quiroga**

Abogado por la Universidad Católica de Córdoba, y doctor en Filosofía por la Universidad de las Islas Baleares (España); obtuvo el Diplôme d'Études Approfondies en "Études de l'Amérique Latine", Option Sciences Politiques, (Paris III). Es profesor titular de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Nacional del Litoral, e investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Entre sus libros se destacan: *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983, segunda edición revisada y ampliada* (2004); *La Argentina en emergencia permanente* (2005); y *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina. 2001-2009* (2010).

**Continúa en la otra solapa**

## Guillermo O'Donnell

Abogado por la Universidad Nacional de Buenos Aires y Doctor en Ciencia Política, Universidad de Yale. Es actualmente Profesor Emérito de Ciencia Política, Universidad de Notre Dame y Profesor Honorario de Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín. Ha recibido Doctorados Honoris Causa de ocho Universidades nacionales y extranjeras, y designación como "profesor ilustre" de otras dos. Otras distinciones incluyen recibido la Medalla del Bicentenario y nombramiento como Ciudadano Ilustre de la Ciudad de Buenos Aires; Premio de la Asociación Internacional de Ciencia Política, por contribuciones a lo largo de su vida; Premio Kalman Silvert de la Latin American Studies Association por sus contribuciones al estudio de América Latina; Premio Konex, y es Fellow de la American Academy of Arts and Sciences. Ha sido Presidente de la International Political Science Association (IPSA/AISP). Director Académico del Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Director e Investigador Principal, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y profesor Visitante en Universidades e Institutos de Brasil, España, Estados Unidos y Gran Bretaña. Entre sus libros se cuentan: *Modernización y Autoritarismo*; *El Estado Burocrático-Autoritario: 1966-1973*; *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (con P. Schmitter y L. Whitehead); *Contrapuntos: Estudios Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización*; *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y Nuevos Desafíos* (con V. Tokman); *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina* (con J. Méndez y P.S. Pinheiro); *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la Calidad de la Democracia en América Latina* (con O. Iazzetta y J. Vargas Cullel); *Disonancias. Críticas Democráticas*; *Catacumbas*; y *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con Intención Comparativa*.

Guillermo O'Donnell  
Osvaldo Iazzetta, Hugo Quiroga  
(Coords.)

# DEMOCRACIA DELEGATIVA

{ prometeo }  
libros



# Índice

Introducción.....	9
Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD) <i>Guillermo O'Donnell</i> .....	19
Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático <i>Hugo Quiroga</i> .....	35
Visiones ciudadanas en torno de la democracia delegativa: Argentina y Brasil <i>Gabriela Ippolito-O'Donnell</i> .....	53
La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino <i>Oswaldo Iazzetta</i> .....	79
Centralidad presidencial y debilidad institucional en las democracias delegativas <i>María Matilde Ollier</i> .....	115
¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador <i>Andrés Mejía Acosta</i> .....	139
¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales <i>Alberto J. Olvera</i> .....	161
Palabras finales (pero no terminales) <i>Guillermo O'Donnell</i> .....	203

# Introducción

## I. La aparición del concepto

La recuperación de la democracia despertó en nuestra región un fuerte entusiasmo que se vio ampliamente reflejado en la literatura que acompañó su retorno. Sin embargo, al comenzar la década del noventa esa sensación fue desplazada por un marcado desencanto que crecía a medida que se advertía la permanencia de viejas prácticas y estilos políticos poco consonantes con la democracia imaginada.

Ese cambio anímico no demoró en expresarse en una nueva generación de estudios sobre el tema<sup>1</sup> que aportó diagnósticos despojados de las ilusiones y el voluntarismo que distinguieron a muchos de los primeros enfoques sobre la transición democrática.<sup>2</sup> La convivencia entre rasgos democráticos y autoritarios que resaltaban estos estudios derribó algunas expectativas fundacionales iniciales y nos recordaron que en las nuevas democracias aún latían legados y reflejos del pasado.<sup>3</sup>

Este enfoque representó un avance en términos analíticos, pues al recuperar variables históricas y factores de largo plazo aportó una aproximación más realista sobre los procesos de democratización que, de ser concebidos como una construcción *ex-novo*, pasaron a entenderse como una ardua y prolongada tarea que no podría encararse ignorando las tradiciones políticas preexistentes.<sup>4</sup> El reconocimiento de ciertas herencias históricas comenzó a reflejarse en trabajos representativos de ese nuevo clima de ideas. El peso

---

<sup>1</sup> Un interesante tratamiento sobre este giro ha sido desarrollado por Peruzzotti (1998) y Torre (1995).

<sup>2</sup> Una valiosa reflexión sobre este cambio de actitud puede hallarse en las críticas a la idea de "consolidación democrática" formuladas por O'Donnell (1996; 1997 y 2002).

<sup>3</sup> Los estudios más representativos de ese momento fueron realizados por O'Donnell (1991), Nino (1992), Malloy (1993), Weffort (1993), Torre (1991), Conaghan y Malloy (1997), Ducatenzeiler y Oxhorn (1994).

<sup>4</sup> Véase Torre (1995:178).

otorgado a los legados autoritarios (Weffort, 1993) y a las tradiciones plebiscitarias y presidencialistas (O'Donnell, 1991; Nino, 1992), contribuyó a conectar las nuevas democracias con el largo plazo e identificar algunos obstáculos que trababan su plena institucionalización.

Esta mirada permitió disponer de una mejor comprensión sobre la complejidad y desafíos que entrañaba la construcción de una democracia, aceptando con mayor modestia, que ésta se estaba encarando con elementos novedosos –en especial, su inédita revalorización tras la experiencia autoritaria– pero también con materiales viejos que confirmaban la persistencia de trazos culturales y prácticas poco afines con una democracia representativa.

En ese marco, y como expresión de ese clima, el concepto de *democracia delegativa* (DD) acuñado por Guillermo O'Donnell en 1990<sup>5</sup> apareció en esos años junto a otras categorías que también manifestaban preocupaciones muy próximas.<sup>6</sup> O'Donnell describe a esta democracia como un “nuevo animal”, que si bien cubre los requisitos poliárquicos identificados con el momento electoral y la posterior conservación de ciertas libertades básicas, mantiene severos déficits en los mecanismos de rendición de cuentas *horizontal* que distinguen a una *democracia representativa*. De ese modo, quienes resultan electos se sienten autorizados a gobernar como lo crean conveniente, concibiendo a los otros poderes de gobierno, y a los órganos de contralor, como estorbos al cumplimiento de la “misión” que el pueblo les habría encomendado. Esto configura un tipo de democracia no institucionalizado en el que la realización de elecciones periódicas libres convive con una marcada debilidad de su dimensión republicana.

Esta tendencia plebiscitaria se nutre –de acuerdo con el autor– de concepciones arraigadas en la sociedad, que se robustecen al desatarse graves

---

<sup>5</sup> El texto circuló como documento de trabajo en diciembre de 1990 en el IUPERJ (Brasil) y fue publicado en portugués en octubre del 91 en la revista *Novos Estudos* del CEBRAP de San Paulo (agradecemos a Gastón Mutti habernos proporcionado dicho documento en el encuentro realizado en Rosario). En 1992 fue publicado en español (*Cuadernos del CLAEH*, Montevideo) y en 1994 en inglés (*Journal of Democracy*), aunque ya circulaba en esa lengua desde mucho antes como *working paper* en la Universidad de Notre Dame. El texto fue recogido en un libro del autor titulado *Contrapuntos* (1997) que se editó en Argentina (Paidós) y también en inglés (*Counterpoints*) en 1999.

<sup>6</sup> En esos años otros autores también apelaron a diferentes conceptos para expresar la misma inquietud respecto de la concentración de recursos decisorios en el Ejecutivo. Entre ellos caben destacarse las nociones de “democracia híbrida” (Malloy (1993), “hiperpresidencialismo” (Nino, 1992), “estilo decisionista” (Torre, 1991), “democracia decisionista” (Quiroga, 1997).

crisis socioeconómicas. Amparados en la excepcionalidad de este contexto se configura un Ejecutivo que se siente eximido de rendir cuenta a los otros poderes, generando una fuerte personalización y un estilo mágico de hacer política en la que el líder se autoproclama “salvador de la patria” y no repara en apelar a un estilo decisorio concentrado (“decretismo”) y al encapsulamiento tecnocrático para poder cumplir el “mandato” delegado por la mayoría. El concepto retrata, por consiguiente, un modo de entender el ejercicio del poder que no acepta límites y desconfía de toda forma de control sobre sus actos.

El texto destaca una fuerte interacción entre un elemento de *largo plazo* (una tradición política plebiscitaria) y un elemento de *corto plazo* (una crisis socioeconómica severa) que exagera y potencia al primero. Las crisis refuerzan ciertas prácticas y concepciones preexistentes sobre el ejercicio de la autoridad política, pero no explican aisladamente su aparición —no todos los países con crisis económicas severas desembocan en experiencias delegativas. Sin embargo, las crisis disparan demandas de gobierno que abonan el terreno para que esa tradición recobre vigencia e intensidad.

Esta idea resalta la especificidad de las democracias que emergen en nuestra región sin negarles esa condición pero interrogándose *qué tipo de democracias son*. El interés por indagar las singularidades y contradicciones de estos procesos de democratización no está guiado por un mero afán parroquialista; por el contrario, se vale de esas particularidades para poner en evidencia los límites y fisuras que muestran las teorías democráticas predominantes para dar cuenta de estas situaciones.

En otros términos, atendiendo a la democracia como *experiencia*, advierte los silencios y lagunas que acusan las teorías elaboradas en el hemisferio Norte, aunque sin renunciar a la búsqueda de una teoría capaz de contener situaciones no previstas por aquéllas.<sup>7</sup>

Su mérito reside en la voluntad de asumir y traducir conceptualmente esta complejidad, considerando aspectos singulares de nuestra región que no hallan respuesta satisfactoria en las teorías democráticas dominantes. De ese modo, recupera la mejor tradición del pensamiento político y social latinoamericano,

---

<sup>7</sup>En más de una ocasión O'Donnell (1995) ha expresado la necesidad de elaborar teorías de la democracia (y/o del Estado) que logren dar cuenta de problemas que no han sido suficientemente teorizados por las corrientes dominantes, pues ellas han sido elaboradas en sociedades en las que los problemas que aquejan a nuestras democracias no parecen tan marcados como para merecer su teorización.



que siempre aspiró a contribuir teóricamente desde este lugar del mundo, aportando una mirada propia para hablar sobre problemas universales.<sup>8</sup>

## II. El concepto de democracia delegativa dos décadas después

Desde su aparición, innumerables trabajos han invocado este concepto, convirtiéndolo en un punto de referencia ineludible para pensar las singularidades de las democracias que recomenzaron hace tres décadas en la región.<sup>9</sup>

El concepto suscitó un amplio debate y recibió adhesiones y respuestas de diverso tenor<sup>10</sup> y, aunque no faltaron intentos por acotar su vigencia a circunstancias *puntuales y pasajeras* (aludiéndose a un “desvío” delegativo transitorio), la historia posterior confirmó la persistencia de una concepción mayoritaria de la democracia que permea no pocas fuerzas políticas y

---

<sup>8</sup> Actualmente esta preocupación excede a nuestra región, como lo confirma la aparición de un libro de Giovanni Sartori en el 2009 con el título *Il Sultanato* en el que describe a Berlusconi como un “sultán democrático”. Según Sartori, no llega a constituir una dictadura porque hay elecciones periódicas y limpias pero hay un alarmante vaciamiento de la democracia una vez superadas las elecciones (Véase “Giovanni Sartori: Vaciar la Constitución desde el poder, la nueva receta dictatorial”, *La Nación*, 05/07/2009).

<sup>9</sup> El concepto no sólo fue empleado para describir ciertas peculiaridades de las democracias latinoamericanas sino también para caracterizar democracias aquejadas por debilidades similares en otras regiones del mapa. En el libro *Problemas de la transición y consolidación democrática*, Linz y Stepan usan el concepto de DD para calificar a gobiernos como los de Yeltsin (Rusia) o Walesa (Polonia).

<sup>10</sup> Se discutió si constituía un “nuevo animal político”, sugiriendo que trataba del viejo presidencialismo devenido en “hiperpresidencialismo” por la severidad de una crisis económica que llevaba a considerar como “nuevo” algo “viejo” (véase Ducatzenzeiler y Oxhorn, 1994). De igual modo se debatió acerca del carácter permanente o pasajero de la delegación que la sociedad otorga a sus gobernantes. Palermo (1998), basándose en la experiencia de Brasil (Collor de Mello) y Argentina (Menem), sugirió que los gobiernos centrados en la delegación pueden ser expresivos de un momento, no de un régimen y que en esas experiencias, la sociedad y la opinión pública se mostraron escasamente proclives a delegar de un modo permanente la determinación del contenido de las políticas. Otro aspecto del debate se refiere al carácter anti-institucional de las prácticas delegativas y la magnitud del daño que éstas ocasionan a la institucionalidad democrática. Quienes resaltan la aparición de un patrón negociado en el segundo gobierno de Menem –y un menor empleo de DNU– destacan un mayor apego a las exigencias y procedimientos institucionales que desmentiría aquella inquietud (Etchemendy y Palermo, 1998; Llanos, 1998 y Levitsky, 2005). Este aspecto resultó enriquecido por ajustes posteriores efectuados por el propio O'Donnell (1996; 2002) relativos a la tensión entre “instituciones formales” e “informales”, y por otros aportes no menos valiosos referidos a la tensión entre representación-delegación (véase Weffort, 1993).

amplios sectores de la sociedad, y que no parece limitarse a las experiencias neoliberales retratadas en los años '90. Algunas situaciones posteriores sugieren que lo que el concepto destacaba en aquellos años representaba algo más que un simple *desvío autoritario momentáneo* atribuible a la severidad de una crisis, aunque éstas contribuyan a activarlo y exacerbarlo.<sup>11</sup>

En los años transcurridos desde la aparición del concepto de DD, muchas han sido las contribuciones que alimentaron el debate, ya sea para ajustarlo o marcar variaciones de contexto que pueden desafiar su vigencia. Algunos estudios realizados en estos años aportaron evidencias que complementan y permiten introducir mayor precisión a su primera versión. En este interregno algunos de los países señalados como ilustrativos de este subtipo de democracia (Brasil), se han encaminado hacia un rumbo más institucional que parece apartarlos de esta tipología<sup>12</sup>, o bien surgieron evidencias de activación de controles horizontales en una dirección no prevista por el texto original.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, algunos de los países señalados como ilustrativos de este subtipo en los años noventa, experimentaron recaídas delegativas sacudidos por nuevas crisis económicas (Argentina, tras el derrumbe socioeconómico del 2001-2002), en tanto otros casos no mencionados en ese listado, muestran hoy algunos de los rasgos destacados por la versión original (Venezuela, Ecuador, Colombia).

<sup>11</sup> Aceptar esa permanencia no significa adscribir a una interpretación fatalista ni estática de los procesos históricos que impida apreciar el margen de innovación que siempre es posible, aun en el marco de las tradiciones vigentes.

<sup>12</sup> Tras el corto experimento de Collor de Mello entre el '90 y '92, Brasil se encaminó hacia una dirección más institucional. Sin embargo, no todos los testimonios sobre el presente brasileño descartan la validez del concepto, como ha sugerido en nuestro Taller Francisco Weffort.

<sup>13</sup> Hay evidencias de que las instituciones democráticas y las posibilidades de rendición de cuentas han aumentado, aunque se hayan manifestado de manera espasmódica, como lo revelan los juicios políticos analizados por Aníbal Pérez-Liñán, que marcan una tendencia no prevista en los estudios de los '90 y que, más que refutar el concepto, lo complementan y le agregan mayor complejidad (las instituciones que deben controlar lo hacen tarde y sin capacidad de prevenir nuevas transgresiones). Los casos de juicio político destacados por Pérez-Liñán señalan una tendencia o comportamiento de control no previsto entonces pero cuyas características no desmienten el núcleo duro de aquellas observaciones. "La súbita multiplicación de casos de juicio político a partir de 1992, indica que el patrón de debilidad del Congreso, que se manifestaba tradicionalmente en la falta de responsabilidad presidencial, también estaba cambiando con rapidez" (Pérez-Liñán, 2009:24). "El emergente patrón de crisis gubernamentales sin quiebre del régimen es consistente con un modelo de responsabilidad espasmódica en el cual los controles institucionales se activan sólo cuando un gobierno ha caído en desgracia. El resultado paradójico han sido legislaturas latinoamericanas con una capacidad probada de castigar las faltas presidenciales pero casi sin capacidad para prevenir las" (2009:36).

Estos últimos casos parecen confirmar su actualidad para abordar fenómenos recientes que comparten un aire de familia con aquellos retratados a comienzos de los '90. Bajo otras condiciones, otro clima de ideas y acompañando otras políticas públicas, esta manera de entender el ejercicio del poder persiste en muchos países de nuestra región y explica los límites y tensiones de los procesos de democratización en curso.<sup>14</sup>

La recuperación de este concepto hoy coincide con un contexto regional en que la presencia de liderazgos populares y ejecutivos fuertes estimula el debate sobre la naturaleza de este nuevo escenario político. No sólo existe un renovado interés por el fenómeno del "populismo", ya sea con fines laudatorios (Laclau, 2005) o poniendo en duda su contribución para dotar de mayor institucionalidad a las nuevas democracias (de la Torre y Peruzzotti, 2008), sino también por la emergencia de "liderazgos de popularidad" (Cheresky, 2008) que testimonian la relevancia de estos líderes en la configuración de la escena política latinoamericana actual y en la afirmación de la vertiente electoral de estas democracias.<sup>15</sup>

Como podrá apreciarse, en el abordaje de este tema convergen diferentes aproximaciones teóricas provistas de distintos aparatos conceptuales. Ciertos aspectos destacados por el concepto de DD parecen solaparse con temas que también son de interés para estos enfoques, aunque difieren sobre el significado e implicancias de estas manifestaciones de la democracia, como también respecto de la pertinencia de los conceptos empleados para retratarlas.<sup>16</sup>

El concepto de DD comparte algunas características con la idea de populismo, en especial, su énfasis en el personalismo y la centralidad del vínculo plebiscitario.<sup>17</sup> Pero a su vez delimita un campo de indagación que se apoya en la experiencia de países sacudidos por fuertes crisis y en el modo en que

---

<sup>14</sup>Una muestra del interés que conserva en el debate académico actual lo revela la edición del número especial de *Journal of Democracy* en español (julio de 2009, Universidad Católica de Chile), que reedita en su primer número el texto que 15 años antes había aparecido en la versión en inglés de dicha revista.

<sup>15</sup>Cabe aclarar que en el caso de Cheresky la caracterización de este fenómeno se inspira más en la idea de "democracias de audiencia" de Bernard Manin que en la tradición de análisis asociada con la idea de populismo.

<sup>16</sup>El interés por este fenómeno excede a la región latinoamericana, como lo testimonia el interesante estudio de Fabbrini (2009) quien, apelando al concepto de "príncipe democrático", analiza las experiencias recientes de EE.UU., Francia e Italia.

<sup>17</sup>Peruzzotti (2008:115) sugiere que existen ciertos rasgos comunes en la cultura política de ambas variantes democráticas. Por su parte O'Donnell (1995) ha aportado fundamentos para diferenciar

éstas favorecen la emergencia de liderazgos poco dispuestos a someterse a controles democráticos. Su interés está preferentemente orientado a explorar las implicancias de este estilo político sobre las posibilidades de control democrático y sobre la búsqueda de una institucionalidad que resulte consonante con una democracia representativa.

---

populismo de democracia delegativa y ha alertado sobre el estiramiento conceptual del que ha sido objeto aquella noción. Asimismo, Weffort (1993:171) ha sostenido que "... la idea de democracia delegativa no es la misma cosa que el populismo, aunque pueda mantener con él cierta simbiosis. La democracia delegativa es un concepto más general, que incluye cualquier tipo de situación democrática o de régimen democrático caracterizado por la preeminencia de la delegación".



Guillermo O'Donnell cuenta con la singular condición de crear conceptos que condensan las inquietudes y desafíos cruciales de una época. Sucedió con sus estudios en torno acerca del autoritarismo burocrático, sus análisis sobre la transición a la democracia y, recuperada ésta, sus indagaciones acerca del tipo de democracia que estamos construyendo. Como en los otros casos, su idea de democracia delegativa, acuñada en los años 90, expresa un clima de ideas en el que la celebración por el retorno de la democracia coexiste con la necesidad de una "crítica democrática a la democracia", una mirada que no debe ser complaciente con sus límites y debilidades. Si los 80 fueron años de entusiasmo democrático, los 90 lo fueron de tensión; en ellos se reconoció que las garantías que rodean el momento electoral convivían con un modo de entender el ejercicio del poder que desconfía de toda forma de control sobre sus actos y se alimenta de y realimenta-- prácticas y estilos políticos muy poco consonantes con la democracia representativa.

Este modo de entender y ejercer el poder político se activa y exagera bajo situaciones de aguda crisis nacional y tiende a perdurar luego que la misma se ha resuelto. Aunque numerosas circunstancias han cambiado, esta concepción sigue viva en algunos de nuestros países, incluso la Argentina. Mediante las contribuciones de distinguidos/as autores/as, el presente libro indaga acerca de la "democracia disminuida" que de ello resulta y sus posibilidades de evolución, nunca tan acuciantes como en las presentes circunstancias.

prometeo  
libros

[www.prometeoeditorial.com](http://www.prometeoeditorial.com)

