

DEMOCRACIAS DELEGATIVAS

Por Paula Bertino*

Como todo concepto de las Ciencias Sociales, las democracias delegativas -en adelante DDs- surgieron en función de un hecho de la realidad; en este caso, la necesidad de caracterizar a los regímenes políticos postransicionales de la década de 1980 en América Latina.

Las democracias surgidas en aquellos años no se correspondían con los modelos teóricos existentes. Tampoco con los ejemplos prácticos de democracias que habían existido en años anteriores. Los expertos observaban que no se ajustaban a las tipologías previas, por lo cual tuvieron que recurrir a un nuevo concepto.

* Paula Bertino es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Martín. También, es docente en ambas universidades.

Surgimiento de las democracias delegativas

A lo largo de su historia contemporánea, América Latina ha sufrido una serie recurrente de crisis, no solo políticas sino ante todo económicas y sociales. Durante el siglo XX esas crisis se intentaron resolver a partir de la imposición de regímenes no democráticos, generalmente derivados de golpes militares.

Pero a partir de la ola democratizadora que se inició en la década del 80, las respuestas no democráticas a las crisis dejaron de ser una opción viable (Romero, 2012). La democracia se constituyó como el régimen privilegiado en el escenario internacional.

En adelante, con algunas muy pocas excepciones, la alternativa no democrática fue descartada. Por ello, también los golpes de Estado desaparecieron del mapa político de América Latina.

Sin embargo, a pesar de que en América Latina y Europa del Este los golpes de Estado frieron desapareciendo, las transiciones democráticas no fueron sucesos tranquilos. Por el contrario, no estuvieron exentas de crisis económicas, o de representación (ver el texto de Simone en esta compilación).

Esta combinación del retomo de la democracia y crisis económica significaba que un país pasaba de una dictadura a una democracia en medio de la ilusión generalizada. Se recuperaba la libertad y la democracia pero, a la vez, estas venían con crisis económicas muy fuertes que esos gobiernos no podían resolver. En muchas ocasiones, estas situaciones de crisis no fueron pasajeras y fueron percibidas por la ciudadanía como situaciones

límite. Según el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, estas coyunturas produjeron un miedo y una tensión social tal que se esperaba que la crisis “se solucionara de alguna manera”, como fuera (O'Donnell, 1991,9). Como esperar un milagro donde los gobiernos y los políticos se veían impotentes.

Los contextos de gran temor y frustración predisponen a la ciudadanía para el resurgimiento de democracias delegativas.

De modo que una crisis económica y social de gran magnitud puede predisponer a los ciudadanos para apoyar a quien otorgue una promesa de solución, sin preguntarse si esas promesas pueden ser o no efectivamente cumplidas.

Las democracias delegativas

Así como existen distintos tipos de Estado, también existen distintos tipos de democracias (ver el trabajo de Batlle en esta compilación). La democracia moderna no se asemeja en su forma actual a la que existía en épocas de la Grecia clásica. Incluso, hoy en día, también la definición de poliarquía engloba diversos tipos de democracias.

Las democracias representativas se consolidaron a mediados del siglo XX en Europa continental. Las democracias representativas son aquellos regímenes políticos en donde los ciudadanos, mediante el voto, eligen a sus representantes. La ciudadanía tiene posibilidad de controlar a los representantes y las instituciones democráticas permiten una convivencia entre oficialismo y oposición.

Es de esperar que los representantes se encuentren observados por los representados, por ende, respondan a sus demandas. En este sentido, las DDs surgen en contraste con las democracias representativas.

Tomando esta definición de democracia representativa, las DDs aparecen como algo distinto. Sin embargo, también presentan algunas similitudes. Guillermo O'Donnell, el primer autor preocupado por definir estos regímenes, plantea que las DDs “tienen muchas similitudes con otras especies (de democracias) ya reconocidas” (O'Donnell, 1991, 9). Sin embargo, es necesario diferenciar estos casos de las democracias representativas definidas en el párrafo anterior.

La preocupación de O'Donnell tiene que ver con el hecho de que estos regímenes, sin dejar de cumplir algunos requisitos mínimos establecidos por Dahl (1989), se sostienen en la existencia de elecciones, pero no en los resultados posteriores (ver el texto de Batlle en esta compilación). Esto implica que el candidato ganador no tiene que legitimarse una vez ganada la elección. A la inversa, una vez en el cargo, ya no existe mucho espacio para cuestionarlo.

¿Qué significa esto último en la práctica? Las elecciones constituyen una suerte de firma de cheque en blanco a una élite política que accede a espacios de toma de decisiones.

La condición delegativa de estas democracias implica que la ciudadanía solo se limita a encomendar, confiar, otorgar, entregar, concretamente, delegar el poder soberano al ganador (o

ganadora) de una elección.

La élite gobernante accede, como se acaba de señalar, mediante mecanismos puramente democráticos. No hay vicios autoritarios y se cumplen los requisitos mínimos de libertades políticas y civiles planteados por Dahl para la poliarquía.

Pero una vez que las elecciones se llevan adelante y un gobierno es electo, queda poco espacio para que la ciudadanía participe del control de la toma de decisiones. Los canales de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía se abren solo durante las elecciones, para luego cerrarse hasta la siguiente elección.

En las DDs no hay incorporación política de los sectores populares, excepto en lo discursivo. Apenas se firma un cheque en blanco a los ganadores de la elección presidencial, y, por el tiempo que esté constitucionalmente determinado, los votantes esperan una salvación de la crisis de la mano de un líder que se considera extraordinario e insustituible.

Es sumamente importante tener en cuenta que las DDs son democracias. Este tipo de regímenes no posee características autoritarias típicas de los regímenes no democráticos.

Las DDs no son autoritarismos, ni democracias representativas, ni populismos, sino un tipo disminuido de democracia.

Debido al modo en el que las DDs funcionan, los ciudadanos se convierten en actores que circunstancialmente intervienen en la entrega de este poder. Es decir, solo lo hacen el día de la emisión de su voto.

Y aunque son fundamentales en ese momento (esto es, al momento de llevar adelante la elección), sus motivos pueden ser relegados con posterioridad a la elección. Esto es así porque el poder fue delegado en las autoridades y ellas serán las que entiendan la mejor forma de gobernar (y no la ciudadanía).

Las nuevas autoridades actúan libremente para llevar adelante el programa de gobierno que deseen, sin que este se corresponda con las plataformas que se presentaron en la elección. De este modo, la ciudadanía solo podrá ejercer control en el marco de las siguientes elecciones, cuando ya sea tarde para cambiar o corregir las cosas.

El gobierno es ejercido por los ganadores de la elección. El único obstáculo que tienen es el tiempo, dado que las elecciones son periódicas y existe efectivamente la posibilidad de ser reemplazados por otros partidos. También por el desgaste que le ocasiona una oposición, también electa de forma popular.

En definitiva, serán las relaciones entre los poderes, y no las

presiones de la ciudadanía, las que definan los rumbos de las políticas que se prosigan desde el gobierno.

Profundizando en el concepto

¿Cuáles son las características que permiten distinguir las democracias delegativas de las democracias representativas?

O'Donnell plantea una serie de atributos que son propios de este tipo particular de regímenes. El primero de ellos es el hecho de que las DDs son una forma de manejar y ejercer el poder político. De aquí se desprende que la democracia delegativa se distingue por la forma en la que se toman las decisiones.

Como se señaló previamente, su condición democrática es innegable. Las DDs son democráticas en la legitimidad de su origen, puesto que son gobiernos electos mediante elecciones libres, limpias y competitivas. Además, existen libertades civiles y políticas. Esto significa que en las DDs, así como en las democracias representativas, los ciudadanos tienen la facultad de reunirse, agruparse políticamente y competir por el voto popular.

Sin embargo, las decisiones en este tipo de regímenes no se toman teniendo en cuenta la diversidad de opiniones en la ciudadanía, sino que tienen un alto contenido discrecional. Esto significa que solo una persona o un grupo de personas toman las decisiones. Además, estos no sienten la necesidad

ni la obligación de consensuarlas, ampliarlas o someterlas a la revisión de instituciones de control.

La democracia delegativa se distingue por la forma en la que se toman las decisiones.

Las formas son muy importantes en un régimen democrático. En democracias representativas, la toma de decisiones requiere del acuerdo de los diferentes partidos políticos. El Congreso es entendido como el espacio donde los partidos políticos ponen en discusión sus ideas, intentando llegar a acuerdos y tomar decisiones políticas conjuntas, considerando los diversos puntos de vista.

En cambio, en las DDs esto no sucede. Principalmente porque en las DDs, el presidente tiene el derecho -y la obligación- de tomar las decisiones que crea posibles para el país basándose en sus propias ideas, métodos y acciones. No hace falta que consulte o atienda el reclamo de nadie (en esto las DDs y los populismos contemporáneos tienen mucha relación, como puede leerse en el texto de Nacke y Petrino en esta compilación).

La idea central es que existe una necesidad de salir de la situación crítica de cualquier manera. Y la elección de un presidente fuerte, que no encuentre obstáculos, supone una salida fácil. Así, se vota a alguien sin importar su pasado y sin conocer su real capacidad más allá de su discurso. Es por esto que la democracia delegativa es asociada por varios con una lógica hiperpresidencialista.

En las DDs se implementa, generalmente, un sistema de elección mayoritario para sus presidentes, como la doble vuelta (balotaje). En la segunda vuelta, un presidente obtendrá cifras superiores al 50%. Si se dieran elecciones donde el ganador de una elección presidencial se consagrara sin grandes diferencias de su competidor más cercano, toda la estrategia de toma de decisiones se vería cuestionada.

En las DDs, el presidente argumenta representar la voluntad del pueblo y para eso necesita porcentajes muy altos de votación que legitimen su vocación mayoritaria.

En las DDs, los liderazgos son carismáticos y además, concentran en ellos todo el saber y la decisión sobre cómo salir de la crisis.

Otro atributo de las DDs es que estimula la aparición de dicotomías del tipo “patria-antipatria” o “nación-antinación”. Una suerte de polarización social entre quienes apoyan las decisiones presidenciales y quienes no lo hacen (y son por ello antipatrióticos).

En las DDs, quien ocupa la presidencia por el período constitucionalmente establecido afirma que no representa a un partido, sino a la Nación en su conjunto. Esta idea de suma de la totalidad de las voluntades hace que la disidencia, por lo menos en términos de discurso, sea negativa.

El uso persistente de un lenguaje de crisis (por ejemplo, en la Argentina hacer siempre referencia comparativa con la crisis del 2001) y el recurso de invocar constantemente los miedos desatados por las crisis son parte de la estrategia de sostén de este régimen (Ippolitto - O'Donnell, 2009).

En estas situaciones de crisis donde la fragmentación social y política así como el descrédito de los partidos políticos instalan la creencia de que solo la superación de las diferencias puede llevar adelante un plan, un proyecto salvador, es decir, donde la sociedad se considera una sola, homogénea y con un solo interés (“somos todos argentinos”); en ese marco, la disidencia puede ser vista casi como sinónimo de traición a la patria.

En las DDs, no estar de acuerdo con la decisión presidencial es no estar de acuerdo con la Nación. Quien se convierta en presidente, se convertirá en la imagen del Estado, encamará a la Nación y por ello, la ciudadanía o los poderes que deseen contradecirlo deberán tener en claro que lo que contradicen es a la Nación.

En las DDs el presidente es la encarnación del país y del interés general. Contradecirlo es contradecir a la Nación.

Otra característica de las DDs es la negación de las instituciones democráticas. En las DDs, las decisiones presidenciales son las “mejores” (y únicas) para el país. Por eso, los obstáculos a ese tipo de decisiones son considerados dañinos. La justicia, el parlamento, los opositores, todos ellos son obstáculos que no deben ser respetados si contradicen al presidente.

En una democracia representativa, las instituciones democráticas como el Congreso o el Poder Judicial son espacios para la revisión de las decisiones del Poder Ejecutivo. En una democracia delegativa, estas mismas instituciones son espacios de dilación de la toma de decisiones, o bien de cuestionamiento al régimen. Y por ello, el presidente afirma que deben ser dejados de lado ya que él es el único representante del país y del pueblo.

Si el Congreso o el Poder Judicial no acuerdan con lo decidido por el Poder Ejecutivo, no están fortaleciendo el régimen, como se cree en las democracias representativas. Por el contrario, están ejerciendo una fuerte crítica a la democracia. No solo las instituciones políticas son obstáculos; muchas veces los grupos económicos y la prensa resultan obstáculos para el ejercicio de la democracia delegativa.

Esto impacta también sobre la forma en la cual se toman decisiones (solo el grupo oficialista toma las decisiones) y el tipo de políticas públicas que se ponen en marcha. Por lo general, al no mediar instituciones como el Congreso o el Poder Judicial, las políticas públicas son diseñadas e implementadas de forma abrupta, cambiante y sin consulta.

Estas decisiones, al no ser consultadas con otras instituciones o actores, pueden ser fuertemente cuestionadas y cuestionables, tanto en su pertinencia como en su efectividad. Y, sin duda, pueden no contar con el aval de instituciones como el Congreso, los partidos políticos o los grupos afectados por dicha política.

En las DDs, la única institución legítima es la presidencia; el resto debe obedecer o apartarse de las decisiones del Estado.

Las DDs se caracterizan por su condición movimentista. ¿Qué significa esto? Significa que se apoyan en movimientos sociales, no en partidos políticos. Esto les permite ampliar la cantidad de individuos que apoyan al candidato.

Los movimientos, a diferencia de los partidos políticos, permiten una mejor integración de las diferencias entre sus componentes. Los partidos políticos son considerados obstáculos para la toma de decisiones porque, en general, solo integran a personas que coinciden entre ellas y rechazan a quienes piensan distinto. El presidente de la DD quiere representar a todos.

El presidente supera estas facciones, y construye un movimiento en torno a sí mismo antes que un partido. Se sostiene en el apoyo de un movimiento pero que no se limita a este; los partidos son un componente más del movimiento. El gobierno se sostiene más allá del partido.

En las DDs, el presidente se sostiene en movimientos amplios y heterogéneos más que en partidos políticos.

Auge y decadencia de las DDs

Si las DDs surgen como la respuesta a una crisis -económica, social o ambas-, una vez superada la crisis, el auge del modelo delegativo comienza a caer. La posibilidad de sostener este modelo en el tiempo es poco probable. Sobre todo, porque la oposición -partidaria o no- podrá encontrar ecos en los cuestionamientos al accionar unilateral de los presidentes.

Y existiendo, como existen, elecciones libres, la ciudadanía podría efectivamente votar por una alternancia. Más tarde o más temprano en el tiempo, la ciudadanía exigirá una rendición de cuentas, ya sea a través de sus representantes en el Congreso o en el marco de una elección presidencial.

Las tensiones generadas por el discurso del presidente en las DDs generan cansancio y un desgaste en la población que impactan en la desacreditación del liderazgo presidencial, que es el sostén de la democracia delegativa.