

RESEÑANDO LOS PRINCIPALES RASGOS DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA A
PROPÓSITO DE LAS REFLEXIONES DE GUILLERMO O'DONNELL SOBRE LOS GOBIERNOS
DE NÉSTOR KIRCHNER Y DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER: ¿DEMOCRACIAS
DELEGATIVAS?

Por Luis Ignacio García Sigman

nachogarciasig@yahoo.com.ar

CONICET; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Argentina

Resumen

El concepto de democracia delegativa se ha convertido en el eje de muchos trabajos orientados a analizar los gobiernos kirchneristas. La centralidad adquirida por tal noción en el marco de dichos estudios no implicó que se hicieran notables esfuerzos tendientes, por un lado, a realizar una exposición de tal concepto que tuviera en cuenta tanto la formulación original del mismo como su revisión; y, por otro lado, a identificar y sistematizar las opiniones brindadas por O'Donnell en torno a la posibilidad de definir a tales gobiernos con el concepto que había formulado. Este trabajo buscará configurar un aporte en dicho sentido. El objetivo será triple: a) se buscará presentar en profundidad los principales rasgos del concepto aludido atendiendo a las citadas dos etapas de su proposición; b) se intentará determinar si O'Donnell consideró que los gobiernos kirchneristas podían ser definidos como democracias delegativas; y c) se tratará de establecer si la caracterización que el politólogo hizo de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner implicó o no una ruptura en relación con la que había hecho de las experiencias políticas que los precedieron (en particular, aquellas que tuvieron lugar a partir del retorno de la democracia)

Palabras clave: Democracia delegativa; Kirchnerismo; O'Donnell.

REVIEWING THE MAIN FEATURES OF DELEGATIVE DEMOCRACY ABOUT GUILLERMO
O'DONNELL'S REFLECTIONS ON THE GOVERNMENTS OF NESTOR KIRCHNER AND
CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER: DELEGATIVES DEMOCRACIES?

Abstract

The concept of delegative democracy has become the focus of many studies that aim to analyze Kirchner's administrations. The centrality acquired by such notion in the context of these studies did not imply that considerable efforts were made, aimed, on the one hand, to make a presentation of such concept that took into account both its original formulation and its review; and, on the other hand, to identify and systematize the views provided by O'Donnell regarding the possibility of defining such governments with the concept he had developed. This work will seek to set up a contribution in that direction. The aim is threefold: a. to present in detail the main features of the alluded concept according to the above mentioned two stages of its proposal; b. to determine if O'Donnell considered that the Kirchneristas governments could be defined as delegative democracies; and c. to establish whether the characterization that the political scientist made of Nestor Kirchner's and Cristina Fernandez de Kirchner's governments implied or not a rupture regarding the characterizations which he had made of the political experiences that preceded them (in particular, those which took place since the return of democracy).

Keywords: Delegative democracy; Kirchnerismo; O'Donnell.

I. INTRODUCCIÓN

Guillermo O'Donnell es uno de los más destacados politólogos argentinos. Resulta difícil entender la dinámica de la ciencia política argentina de los últimos tiempos sin hacer referencia a sus trabajos. El concepto de democracias delegativa (DD)¹ propuesto por este teórico político al principio de la década del 1990 (y reformulado en algunos aspectos a partir de los últimos años de la década 2000) se convirtió en uno de los principales núcleos alrededor del que gravitaron los trabajos de muchos de los politólogos que se preocuparon por estudiar, en general, los gobiernos posteriores al retorno de la democracia (1983) y, en particular, los de Néstor Kirchner (NK)² y Cristina Fernández de Kirchner (CFK)^{3, 4}.

La centralidad adquirida por tal concepto en el marco de los citados estudios no implicó que se hicieran notables esfuerzos tendientes, en primer lugar, a la realización de una exposición de tal noción que, por un lado, tuviera en cuenta tanto la formulación original del mismo como su revisión y, por otro lado, se preocupara por establecer las más destacadas similitudes y diferencias entre ambas etapas; y, en segundo lugar, a la identificación y sistematización de las opiniones que brindó dicho politólogo en relación con la posibilidad de definir a los gobiernos kirchneristas con la noción que había propuesto. Este trabajo busca convertirse en un aporte en dicho sentido.

El objetivo será triple. En un primer momento, se buscará presentar en profundidad los principales rasgos del concepto aludido; tal presentación *in extenso* permitirá, por un lado, revelar las más notables similitudes y diferencias entre la propuesta original del concepto y la revisión del mismo que el autor realizó casi veinte años después y, por otro lado, reconstruir los más salientes lineamientos de la noción con la que, en gran medida, el autor analizó el período seleccionado y brindó su parecer al respecto.

En un segundo momento, se intentará determinar si O'Donnell consideró que los gobiernos kirchneristas podían ser definidos como democracias delegativas. Por último, se tratará de establecer si la caracterización que el politólogo hizo de los gobiernos de NK y CFK implicó o no una ruptura en relación con la que había hecho de las experiencias políticas que los precedieron (en particular, aquellas que tuvieron lugar a partir del retorno de la democracia)

Será necesario recurrir a diversos tipos de fuentes para completar los objetivos planteados. La consecución del primer propósito sólo resultará posible si se recurre a los trabajos científicos en los que O'Donnell desplegó la noción que se busca exponer. Completar los dos objetivos restantes implicará concentrarse en las entrevistas que el autor brindó durante el período 2003 - 2012. En este sentido, la concentración se centrará en aquellas que fueron publicadas en *Clarín*, *La Nación*, *Perfil*.⁵

Con dichos objetivos en mira, el trabajo se dividirá en dos secciones. En la primera, se intentará realizar una detallada exposición del concepto de DD en la que se prestará especial atención a las más relevantes similitudes y diferencias que puedan identificarse teniendo en cuenta las dos etapas de su formulación. En la segunda, se tratará de establecer la opinión de O'Donnell en relación con las dimensiones señaladas. En la tercera, se propondrán algunas reflexiones derivadas del trabajo realizado en los apartados anteriores.

¹ DD en adelante

² NK en adelante.

³ CFK en adelante.

⁴ En tal sentido, basta mirar los artículos que componen el libro de O'Donnell, Guillermo, Iazzeta, Osvaldo & Quiroga Hugo (coords). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo y también las referencias bibliográficas presentes en tal obra colectiva

⁵ Sólo fue posible encontrar entrevistas del autor en los citados periódicos. La búsqueda inicial también incluyó *Página 12* y *Tiempo Argentino*; lamentablemente, en dichos diarios no fue posible encontrar notas brindadas por el autor del que se ocupa el presente trabajo.

II. DEMOCRACIA DELEGATIVA Y KIRCHNERISMO

1. Democracia Delegativa

La exposición del concepto de democracia delegativa (DD)⁶ se hará teniendo en cuenta dos artículos de O'Donnell. El primero representa la formulación original de dicha categoría y el segundo una revisión de la misma realizada veinte años después; de este último se extraerá la estructura de la presentación.

El concepto de DD fue acuñado por O'Donnell a en el año 1990⁷. En la primera etapa, el politólogo se propuso describir lo que denominó una "nueva especie" de democracia, es decir, un tipo dentro de esta categoría de regímenes políticos sobre el que no se había teorizado previamente (O'Donnell, 2009:7; O'Donnell, 2011:19) Plantearse dicho objetivo implicó, para el autor, sostener que si bien debía reconocerse que el concepto que buscaba exponer compartía ciertos rasgos con otras categorías o formas políticas conocidas también era necesario afirmar que su estudio diferencial se justificaba en tanto contaba con un conjunto de significativas características que lo distinguían de aquellas (O'Donnell, 2009:7; O'Donnell, 2011:19)

Veinte años más tarde el autor retomó, a la luz de las nuevas experiencias políticas latinoamericanas, sus reflexiones en torno a la noción de DD. En este segundo período, O'Donnell intentó, por un lado, demostrar que el concepto todavía era útil para dar cuenta de ciertas realidades políticas y, por otro lado, revisar algunos de los rasgos que lo caracterizaban (O'Donnell, 2011:19)

La exposición se dividirá del siguiente modo. En primer lugar, se identificarán los rasgos más salientes de las DD. En segundo lugar, se establecerán las condiciones que deben reunirse para que puedan surgir este tipo de experiencias políticas. En tercer lugar, se analizará la dinámica que caracteriza a las DD una vez que se establecieron. Por último, se estudiarán los caminos posibles que pueden adoptarse luego de que las DD entran, como resultado de la lógica con la que se desenvuelven, en profundas crisis que pueden no superar. En cada caso, se tratarán de establecer las diferencias y similitudes más importantes que resulte posible identificar entre ambas etapas del pensamiento de O'Donnell en torno a la citada noción.

a. Los principales rasgos de las DD

Los dos principales rasgos que definen a las DD no sufren ningún tipo de modificación si se consideran ambos períodos de las reflexiones de O'Donnell en torno a dicho concepto. Por un lado, debe tenerse en cuenta que las DD son democráticas en tanto resultan de elecciones libres y competitivas, y también respetan ciertas libertades políticas básicas. Por otro lado, resulta necesario señalar que las DD son delegativas en la medida en que existe una débil rendición de cuentas horizontal; es precisamente el adecuado funcionamiento del conjunto de instituciones que configura la accountability horizontal lo que las convertiría en democracias representativas (O'Donnell, 2009: 13 - 14; O'Donnell, 2011:21 - 22)

No se pueden entender las citadas características de las DD sin tener en cuenta que este tipo de regímenes políticos encarnan un modo de concebir el ejercicio del poder político que se distingue por sus rasgos autoritarios y que se encuentra firmemente arraigado en la cultura política de los países en los que se instalan. Una fuerte crisis socioeconómica, junto con otros factores que se indicarán más adelante, sirven para actualizar tales tendencias que, por un lado, son sostenidas por ciertos presidentes y sus colaboradores y, por otro lado, son apoyadas por relevantes segmentos de la opinión pública (O'Donnell, 2009:15; O'Donnell, 2011:21) El supuesto central alrededor del

⁶ DD en adelante.

⁷ Tal como lo señalan O'Donnell, Iazzeta y Quiroga (2011) el texto fue publicado por primera vez como documento de trabajo en el IUPERJ (Brasil) en diciembre de 1990. Un año más tarde fue publicado en portugués en la revista *Novos Estudos* del CEBRAP, en 1992 en español en *Cuadernos del CLAEH* y en 1994 en inglés en *Journal of Democracy* (aunque ya circulaba en dicha lengua como Working Paper de la Universidad de Notre Dame. En 1997 O'Donnell incluyó dicho texto en su libro *Contrapuntos*, obra que también fue publicada en inglés dos años más tarde.

que se articula tal concepción se basa en considerar que el presidente, por el hecho de haber sido elegido, se convierte en la encarnación de la nación o por lo menos su mejor intérprete (O'Donnell, 2009: 12; O'Donnell, 2011:21)

Esto tiene cuatro grandes consecuencias. En primer lugar, el titular del ejecutivo parece resultar facultado para tomar las decisiones que considere más adecuadas para el país sólo limitado por las relaciones de poder existentes y por el resultado de futuras elecciones presidenciales (O'Donnell, 2009:12; O'Donnell, 2011:21)

Las *accountability* horizontal y social son consideradas como "obstáculos" por estos titulares del ejecutivo. En este sentido, los presidentes se preocupan por debilitar, suprimir, cooptar y/o eliminar dichas instituciones de tal modo que no puedan erigirse como "interferencias" a la hora de tomar decisiones (O'Donnell, 2009:14)

Las políticas públicas, al no existir controles horizontales y concentrarse el poder de decisión en manos del titular del ejecutivo, tienden a formularse de manera rápida y abrupta (O'Donnell, 2009: 15; O'Donnell, 2011:22). En consecuencia, tales políticas -en particular, los "paquetes" iniciales- difícilmente están exentas de graves errores y no resulta fácil implementarlas.

La lógica descrita tiene dos efectos. Por un lado, hace que la responsabilidad por tales decisiones se concentre exclusivamente en el Presidente; esto explica las bruscas oscilaciones que se verifican en la popularidad de tales líderes (O'Donnell, 2009:15). Por otro lado, garantiza que el Congreso no le preste apoyo al ejecutivo cuando éste lo necesite. Esta actitud debilita aún más al Legislativo en tanto se aísla del proceso de toma de decisiones. Al hacerlo, el primer mandatario lo condenará públicamente por su irresponsabilidad. En definitiva, todos los actores pierden porque crece la desconfianza hacia ellos en la opinión pública (O'Donnell, 2009:19)

En segundo lugar, el movimiento se revela como la base política más apropiada para estos presidentes. El líder no puede servirse de los partidos en tanto éstos representan intereses parciales. Sólo el movimiento resulta un vehículo adecuado para estos presidentes en la medida en que permite expresar los intereses del todo que encarnan (O'Donnell, 2009:12; O'Donnell, 2009:23)

En tercer lugar, estos mandatarios promueven -tal como lo indicó con énfasis el autor al revisar el concepto que había propuesto en la década de 1990 - un discurso que polariza el escenario político. Por un lado, los que apoyan su gestión redentora son considerados patriotas o defensores de la nación. Por otro lado, los que se oponen a sus medidas salvadoras son acusados de "enemigos de la patria" y también de haber generado la crisis que estos ejecutivos buscan resolver con sus providenciales medidas (O'Donnell, 2011:23)

En cuarto lugar, las políticas públicas adoptadas por los presidentes no corresponden con las que se habían comprometido a promover durante la campaña. Los presidentes, tal como se desprende de los supuestos centrales alrededor de los que se articulan las DD, no tienen necesidad de respetar las promesas que habían realizado durante el período previo a la elección; estos líderes se consideran facultados para gobernar como les parezca adecuado y para tomar las decisiones que consideren más pertinentes en relación con los intereses del país (O'Donnell, 2009:12)

Por último, es necesario señalar que las DD son ideológicamente neutrales o imparciales. Existen casos que pueden ser asociados con la derecha, otros vinculados con la izquierda y el resto ubicados en algún punto intermedio entre ambos polos (O'Donnell, 2011:23)

¿Cómo surgen las DD?

O'Donnell, en las dos etapas de su pensamiento, sostiene que existen diferentes razones que explican el surgimiento de las DD⁸ y también que tales factores pueden clasificarse en dos grupos.

⁸ Las reflexiones que O'Donnell realizó, en el texto original, en torno a los factores que más influyen en la configuración de diferentes tipos de democracias implicó una revisión de los supuestos sobre los que se había estructurado la transitología. Esta corriente politológica consideraba que los elementos más determinantes para la generación de diversas clases de democracias eran las características del régimen autoritario y los procesos de transición. O'Donnell, por su parte, rechazó dichas apreciaciones y sostuvo que las diferencias entre los regímenes democráticos resultaban de dos elementos: la tradición política plebiscitaria arraigada en la cultura política de determinados países y la gravedad de las crisis socioeconómicas heredadas de los regímenes autoritarios (O'Donnell, 2009:7 - 8)

Tal argumento, sostenido durante ambos períodos, es presentado de un modo más rico y complejo en los últimos trabajos del autor en torno a esta temática que en los que había escrito a principios de la última década del siglo pasado.

Por un lado, deben tenerse en cuenta los diferentes factores inmediatos o razones de corto plazo; sólo el primer rasgo de los que se enunciarán se encontraba presente en la formulación original del concepto de DD. En primer lugar, la existencia de graves crisis socioeconómicas o dilatadas y virulentas situaciones de guerra interna (O'Donnell, 2009:8; O'Donnell, 2011:25). En segundo lugar, la presencia de una crisis y fragmentación del sistema de partidos y, en tercer lugar, la existencia de una crisis estatal en tanto las instituciones que lo configuran (al estado) se encuentran fragmentadas y sólo alcanzan un pobre desempeño (O'Donnell, 2011:24). Los tres factores señalados no operan aisladamente sino que se refuerzan mutuamente agravando la situación general del país en el que se manifiestan (O'Donnell, 2011:24)

Por otro lado, resulta necesario tomar en consideración los factores mediatos. El más relevante es la existencia de una concepción acerca del ejercicio del poder político de carácter plebiscitario fuertemente arraigada en la cultura política de un determinado país (O'Donnell, 2009:8; O'Donnell, 2011:24)

La existencia de ambos tipos de factores no implica, según precisa O'Donnell en el segundo período analizado, que necesariamente deba surgir una DD. Aun cuando estén presentes los dos grupos de razones también resulta imprescindible, sostiene el politólogo a principios de la década del 2010, que existan liderazgos que promuevan marcos de referencia o interpretación delegativos y también que tal tipo de discurso llegue a ser compartido, al menos inicialmente, por un amplio sector de la sociedad (O'Donnell, 2011:25)

Las razones inmediatas y las mediatas se potencian mutuamente. Las agudas crisis socioeconómicas (mucho más aun cuando se conjugan con un sistema de partidos fragmentado y un aparato estatal ineficiente) generan fuertes demandas de surgimiento de un poder capaz de resolverlas. Tales expectativas son peligrosamente compatibles con ciertas tradiciones plebiscitarias arraigadas en algunas sociedades. La presencia de ambos tipos de factores genera un terreno fértil para el florecimiento de las DD. Que tales tipos de regímenes políticos emerjan no es el corolario necesario de la configuración de dicho escenario, sólo se instalarán si existen ejecutivos capaces de difundir exitosamente discursos de carácter delegativo.

b. La Dinámica de las DD

O'Donnell indica que las tendencias autoritarias que caracterizan a las DD se manifiestan (y refuerzan) de diferentes modos una vez que éstas se instalan; los primeros cuatro rasgos que se enunciarán pertenecen a la etapa de la revisión del concepto mientras que los restantes representan líneas de continuidad entre ambos períodos. En primer lugar, los líderes otorgan un lugar central a las crisis en sus discursos. Los titulares de la primera magistratura se presentan como los únicos capaces de resolver la crisis o como los únicos garantes de que no vuelva a repetirse. (O'Donnell, 2011:25)

En segundo lugar, los presidentes promueven un discurso que tiende a polarizar el escenario político. Dos de los supuestos con los que trabajan dichos ejecutivos tienden a convertirse en los fundamentos de este tipo de prácticas. Por un lado, el presidente, en tanto encarnación de la nación, se considera como el único capacitado para definir los "auténticos" intereses de la nación y los caminos para satisfacerlos. Asumir esto configura el paso previo para organizar el espacio político en dos campos antagónicos. Uno de los polos se estructura alrededor de los grupos que se oponen a su gestión; esta oposición al ejecutivo no sólo deriva en que sean acusados de estar en contra de la patria y de sus intereses sino también en que sean responsabilizados por la generación de la crisis que aqueja al país. El otro polo se organiza en torno a los partidarios de la gestión del líder; éstos son asociados con la defensa de los intereses de la nación y también se los considera como las víctimas de las crisis generadas por los tradicionales sectores antipatria (O'Donnell, 2011:25 - 26)

Por otro lado, los presidentes, al considerarse salvadores de la patria, entienden que son los únicos capaces de salvar a la nación de la crisis en la que está inmersa o, en caso de que sus efectos más fuertes hubieran pasado, de garantizar que no retorne. Al partir de este supuesto, estos ejecutivos se sienten inclinados a percibir su tarea como una gesta heroica. La lógica, en este caso, es la misma que en el anterior. Todos aquellos grupos que no se muestren de acuerdo con la orientación de las decisiones tomadas por el ejecutivo serán acusados de antinacionalistas y responsables de la crisis. En cambio, los sectores que apoyan la gestión del ejecutivo serán asociados con la defensa de la patria y el resguardo de los intereses nacionales (O'Donnell, 2011:27)

En tercer lugar, los ejecutivos, en tanto son los más adecuados intérpretes de la voluntad nacional, sostienen que deben convocar a lo mejor de la nación (independientemente de su filiación partidaria) para lograr superar la crisis o evitar que retorne. Esta dimensión del discurso presidencial no hace más que reforzar el carácter movimentista de su base política (O'Donnell, 2011:26)

En cuarto lugar, los presidentes consideran que tienen el derecho para gobernar como consideren adecuado en tanto haber sido elegidos los convierte en los principales exégetas de la voluntad de la nación. Esta convicción se refleja en dos tipos de comportamientos que son típicos de estos presidentes. Por un lado, los ejecutivos, al partir de tal supuesto, sienten que toda institución que prevé algún mecanismo de control sobre su gestión configura un auténtico "obstáculo". De este modo los primeros mandatarios buscan debilitar, anular cooptar y/o controlar las instituciones que configuran la *accountability* horizontal y también las que constituyen la *accountability* social. En relación con esta última, los líderes siguen dos estrategias. Por un lado, se proponen controlar ciertos sectores sociales con capacidad de movilización y, por otro lado, buscan limitar o marginar el impacto de los medios de comunicación independientes (O'Donnell, 2011:26 - 27)

Por otro lado, tales titulares de la primera magistratura, al asumir que pueden gobernar como les parezca más adecuado, pueden sentirse inclinados, durante el transitorio período en que sus políticas logran mitigar la gravedad de las crisis, a promover reformas constitucionales con el objetivo de modificar las cláusulas que limiten su permanencia en el poder (O'Donnell, 2009:21)

En sexto lugar, los presidentes están sujetos a la lógica que la paradoja del éxito les impone. Los titulares del poder ejecutivo asumen en contextos críticos. En tanto consideran que pueden gobernar como consideren más adecuado, formulan políticas públicas de modo abrupto e inconsulto. Estas medidas extraordinarias suelen estar plagadas de errores y también resulta difícil su plena implementación. A pesar de esto, los presidentes pueden lograr cierto éxito en mitigar los efectos más fuertes de dichas crisis (O'Donnell, 2009:19-20; O'Donnell, 2011:28)

Pero esta victoria es sólo pasajera. Las decisiones adoptadas sólo configuran parches y son incapaces de solucionar los problemas de fondo; éstos, luego de un tiempo, reaparecen. El contexto en el que vuelven a emerger las crisis es mucho más hostil para los presidentes que aquel en el que habían asumido; en tal escenario se conjugan una alta conflictividad resultante de la promoción un discurso que dicotomiza el escenario político, la reticencia de las instituciones despreciadas por los líderes a colaborar con ellos y una creciente desconfianza de los seguidores del ejecutivo como resultado de la reaparición de la crisis (O'Donnell, 2009:19-20; O'Donnell, 2011:28)

Tales rasgos del nuevo escenario se combinan con la inclinación que muestran tales líderes a aferrarse a modos de decisión con los que tuvieron éxito en tiempos pasados para reforzar el camino adoptado hasta el momento: la crisis se trata de resolver mediante nuevas medidas de emergencia. En tal momento, la continuidad de tales gobiernos puede correr riesgo (O'Donnell, 2009:19-20; O'Donnell, 2011:28)

Por último resulta necesario realizar dos aclaraciones en relación con los puntos expuestos. En primer lugar, se debe señalar que las diversas maneras en que se manifiestan las tendencias autoritarias de las DD no sólo se refuerzan mutuamente sino que, al hacerlo, permiten la recreación permanente de las condiciones que legitimaron la concentración excesiva del poder y el desprecio por la *accountability* horizontal.

En segundo lugar, es necesario indicar, tal como lo hace el autor en la segunda etapa de sus reflexiones en torno a las DD, que las tendencias a las que se está haciendo referencia no se manifiestan con la misma intensidad en los períodos más críticos que en las etapas en las que existe cierta prosperidad económica y social. Los rasgos típicos de la tradición política plebiscitaria no desaparecen en ningún momento (de hacerlo, ya no se podría hablar de una DD) pero se expresan

con más fuerza en los contextos críticos y más débilmente durante los momentos de mayor bonanza socioeconómica (O'Donnell, 2011:26)

c. Posibles deslizamientos: progreso, estancamiento o retroceso

O'Donnell señaló, en el texto original, que existían dos transiciones. La primera, fue la que se dio entre los regímenes autoritarios y los democráticos; y, la segunda, es la que podría tener lugar entre los gobiernos elegidos democráticamente y los regímenes democráticos institucionalizados. La segunda transición no se completará en todos los casos; las alternativas están abiertas. Las DD y sus posibles deslizamientos no pueden entenderse sino en el marco del este razonamiento (O'Donnell, 2009:8-9)

Luego de completarse la primera transición, se instalaron DD en muchos de los países de América Latina. Estos "nuevos animales" están, por la lógica con la que se despliegan, condenados, por lo menos en el largo plazo, a fracasar. Los contextos críticos actualizan las tendencias plebiscitarias arraigadas en la cultura política de determinados países. Dicho modo de concebir el ejercicio de la autoridad política y las prácticas derivadas impiden que se formulen políticas públicas de calidad capaces de solucionar los problemas de fondo que provocan las crisis. A pesar de algún éxito inicial (en el caso que se alcance) las dificultades de base reaparecen (O'Donnell, 2009:18-19; O'Donnell, 2011:28)

Los ejecutivos vuelven a encontrarse con una situación crítica pero en un contexto diferente al inicial; en este momento, existe un nivel mayor de conflictividad derivada de la dicotomización del escenario político, una creciente desconfianza en los grupos que apoyaban al ejecutivo como consecuencia del retorno de la crisis y un enorme recelo en los diferentes poderes del estado (en particular, el Legislativo y el Judicial) con el ejecutivo como resultado del desprecio que éste mostró por aquellos. Tales circunstancias, sumadas a la tendencia que muestran tales ejecutivos a seguir resolviendo los problemas recurriendo a los métodos de decisión que resultaron exitosos en el pasado, hace que vuelvan a adoptar medidas de emergencia. La lógica se reproduce en un contexto aun más grave que el inicial; las probabilidades de que se interrumpa tal experiencia política son grandes (O'Donnell, 2009:18-20; O'Donnell, 2011:28)

Los posibles desenlaces de una determinada DD, en ese momento, son múltiples. En primer lugar, la DD puede evolucionar hacia una democracia representativa. El factor decisivo para que se complete la segunda transición es la creación y consolidación de un sólido conjunto de instituciones democráticas. Por su parte, esto sólo puede lograrse en la medida en que todos los actores relevantes del juego democrático acuerden sobre la necesidad de erigir tales instituciones democráticas y actúen en consecuencia (O'Donnell, 2009:8-9)

En segundo lugar, la DD puede ser reemplazada por otra DD. En este caso, se reproduciría la lógica que se ha explicitado previamente. En tercer lugar, la DD puede deslizarse hacia el autoritarismo. Para que el régimen político que se está analizando deje de ser considerado democrático (aunque sea "disminuido") es necesario que dejen de existir elecciones libres y limpias, y también que no se respeten más ciertas libertades políticas básicas. En América Latina, en el pasado, las regresiones autoritarias se daban como consecuencia de golpes de estado en cambio, actualmente, son el resultado de la profundización de los rasgos autoritarios de algunas DD (O'Donnell, 2011:28-29)

2. ¿Fueron los gobiernos kirchneristas DDs?

En relación con las preguntas que se plantea este trabajo resulta adecuado señalar dos cosas. En primer lugar, se debe indicar que O'Donnell consideró a los gobiernos de NK y de CFK como DDs. En este sentido, también es preciso apuntar que el teórico sólo comenzó a manifestar cierto temor hacia un posible desenlace autoritario a partir del final del primer mandato de CFK. En segundo lugar, es necesario establecer que el politólogo interpretó al kirchnerismo en términos de

continuidad con el pasado ya que también había caracterizado a las experiencias políticas que lo precedieron como DDs.

O'Donnell no dudó en definir al conjunto de los gobiernos que tuvieron lugar desde el retorno de la democracia como DDs. Al cumplirse veinticinco años de tal hito, el politólogo, cuando se le preguntó si en Argentina se había instalado una democracia deficitaria durante dicho período, respondió afirmativamente y argumentó tal postura sosteniendo:

La base de todo esto está en una fuerte tradición argentina movimentista y delegativa. No sólo el peronismo; en su tradición histórica, también el radicalismo. Esta concepción movimentista totalizante lleva a patrones de democracia delegativa, democrática porque las autoridades resultan de elecciones razonablemente limpias. Pero la idea es que una vez elegido, el presidente o la presidenta sienten el derecho, sino también la obligación, de gobernar según les parece mejor, sin restricciones institucionales, que serían simplemente molestias impuestas por el régimen democrático a las que hay que tratar de eludir, cooptar, anular, hacerlas lo más inefectivas posible, para que el Ejecutivo elegido decida frente a sí lo que mejor le parece para el país, bien o mal, en mala o buena fe. Esa forma de concebir el poder es intrínsecamente antiinstitucionalista [...] El enorme desafío de la política argentina es superar esta visión" (Mendelevich, 2008: 45)

El gobierno de NK implicó, para el politólogo, una continuidad en relación con el carácter delegativo de los gobiernos precedentes. En el año 2006, consultado por el gobierno de NK, el autor indicó la falencia que, tal como hemos visto, caracteriza a este tipo de regímenes: la debilidad de las instituciones democráticas. En dicha entrevista, el teórico consideró:

creo que hemos mejorado mucho en relación con el pozo en el que estábamos. Pero, a la vez, hay una serie de cosas que me preocupan muchísimo". Consultado por tales cosas, el politólogo contestó "El descuido institucional. Las democracias sobreviven cuando se invierte mucho en el progreso y saneamiento de las instituciones. Y, en este sentido, este gobierno tiene un déficit grave." (Di Marco, 2006: 8)

Un año después su lectura sobre NK no se había modificado. En una entrevista señaló:

Veo síntomas preocupantes, de la misma tentación. Los gobiernos sujetos a ella tienden a agravar los problemas que arrastran los países, al alejar la escena política y la discusión pública de las soluciones a mediano y largo plazo. Desde que tenemos democracia ningún gobierno se ha salvado de la tentación de perpetuación del elenco gobernante. Para ello hay un recurso típico: adoptar una práctica delegativa o decisionista de gobierno que se sustenta en las leyes de emergencia que se prolongan indefinidamente. Las facultades extraordinarias resultantes son una droga muy peligrosa: permiten hacer muchas cosas en el corto plazo pero erosionan terriblemente las instituciones políticas y estatales cuyo sustento es indispensable cuando pasa la época de vacas gordas. Los estrepitosos derrumbes que suelen entonces ocurrir no los pagan sólo los gobiernos sino los países, sobre todo la parte más pobre y desprotegida de ellos. (Bosoer, 2007: 3)

O'Donnell también consideró que el gobierno de CFK era una DD. Testimonio de dicha convicción es el artículo "La democracia delegativa" que publicó en *La Nación* en 2009. En tal escrito, el autor no sólo se propuso repensar el concepto a la luz de las nuevas experiencias políticas latinoamericanas sino que también pretendió afirmar la vigencia de su utilidad en relación con muchos de tales casos. O'Donnell, en este artículo, sostuvo el carácter delegativo de los gobiernos kirchneristas pero también se mostró convencido de que no se convertirían en autoritarismos. En ese sentido, el politólogo indicó:

Entonces también surge uno de los riesgos de la democracia delegativa: en respuesta a la crispación que produce su líder la para él/ella injustificable aparición de aquellas oposiciones, le tienta amputar o acotar seriamente las libertades cuya vigencia la mantienen

en la categoría democrática. 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 empuja a Venezuela. Felizmente, la Argentina no tiene condiciones propicias para ese desenlace, 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 (O'Donnell, 2009: 25)

Un año después, su modo de concebir al gobierno de CFK no había cambiado pero sí se había modificado su opinión en relación con un posible deslizamiento hacia el autoritarismo. En relación con el carácter delegativo de tal gobierno, el autor sostuvo:

La Argentina es un caso clavado de lo que he llamado democracia delegativa. Con esto quiero decir que los presidentes, elegidos en comicios limpios y competitivos, sienten que tienen el derecho y la obligación de decir, como a ellos les parece, sin interferencias, sin trabas, lo que les parece mejor para el país. Cuando se encuentran obstáculos, como sucedió a partir de las elecciones de junio pasado o de algunos fallos judiciales, esta concepción se expresa al límite: está diciendo que no reconoce limitaciones institucionales, que lo único que sirve para el bien del país es el Poder Ejecutivo. No el Congreso, "la máquina de impedir", ni el Poder Judicial. Además, la dominación de los organismos de control, de las fiscalías, ha sido casi completa. Es una manera de concebir el poder de origen democrático que se niega a cumplir las reglas de juego de un orden constitucional (Carpena, *La Nación* 31 enero de 2010)

En la misma nota se verifica el citado cambio de postura en relación con las convicciones que había expresado en torno a la completa inexistencia de condiciones que posibilitaran, en el país, un viraje autoritario. Consultado por los rasgos autoritarios del kirchnerismo, el politólogo contestó:

Hay un riesgo autoritario. No tanto cuando se comete el despropósito de caer en los insultos. Sobre todo, en estos comentarios muy negativos hacia el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Son muy amenazantes. Porque si lo dijeran en serio, tuvieran razón y pudieran, la conclusión a sacar es que hay que eliminar o sojuzgar por completo a esos poderes. Si eso fuera así, que fue lo que hizo Fujimori y que casi completan Chávez y Putin, ahí se habría acabado la democracia." (Carpena, *La Nación* 31 enero de 2010)

III. CONCLUSIÓN

El presente trabajo se propuso presentar los principales rasgos del concepto DD acuñado por Guillermo O'Donnell; al realizar dicha tarea se buscaron identificar las más significativas similitudes y diferencias entre la formulación original del concepto y la revisión del mismo realizada casi veinte años más tarde. También se intentó determinar y sistematizar las opiniones de del destacado politólogo en relación con la posibilidad de caracterizar a los gobiernos de NK y CFK con su noción de DD. En relación con esto hemos llegado a una serie de conclusiones:

a. Se pudo observar que prevalecen las líneas de continuidad entre la formulación original del concepto de DD y su revisión. El modo en que el autor definió a las DD durante la primera etapa no fue alterada en el segundo período. El politólogo mantuvo la manera de concebir el surgimiento y la dinámica de las DD; aunque, en estos casos, complejizó sus reflexiones. En relación con los factores que deben coexistir para que pueda surgir una DD, O'Donnell mantuvo el esquema de dos factores (corto y largo plazo) pero incorporó algunas dimensiones a las razones de corto plazo. En torno a la dinámica que siguen las DD una vez que se establecieron, el autor añadió algunos rasgos derivados de la lógica discursiva adoptada por los líderes delegativos (dicotomización del escenario político y apelación permanente a la crisis) y también comenzó a prestar atención sobre el modo en que éstos se relacionan con la accountability social. O'Donnell tampoco modificó significativamente el esquema de posibles alternativas a adoptarse luego del colapso de una DD.

b. Se pudo observar que O'Donnell consideró que los gobiernos kirchneristas podían ser caracterizados como DDs. En relación con ello, resultó posible indicar que el autor interpretó tales experiencias políticas en términos de continuidad con los gobiernos (posteriores al retorno de la democracia) que los precedieron en tanto también definió a aquellos como DDs. También pudo verificarse que el politólogo sólo comenzó a evaluar la posibilidad de un deslizamiento autoritario a partir del último tramo del gobierno de CFK.

BIBLIOGRAFÍA

O'Donnell, Guillermo. "Democracia delegativa?" en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. O'Donnell, Guillermo. Buenos Aires: Paidós. 1997, pp. 287 - 304.

"Democracia delegativa" en *Journal of Democracy en español*. 2009a, Año1, N° 1, Santiago de Chile.

"La democracia delegativa" en *La Nación*. Buenos Aires, 28 de Mayo de 2009, sección Opinión. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/1132901-la-democracia-delegativa>.

"Una gran pregunta" en *La Nación*. Buenos Aires, 30 de Junio de 2009, sección Opinión. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/1145049-una-gran-pregunta>

"Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)" en *Democracia delegativa*. O'Donnell, Guillermo, Iazzeta, Osvaldo y Quiroga Hugo (coords). Buenos Aires: Prometeo. 2011, pp. 19 - 34.

O'Donnell, Guillermo, Iazzeta, Osvaldo y Quiroga Hugo (coords). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo. 2011.

Entrevistas a O'Donnell

Bosoer, Fabián. "A fondo: Guillermo O'Donnell. Politólogo. 'Tenemos democracias políticas, pero nos falta un estado democrático'" en *Clarín*. Buenos Aires, 10 de junio de 2007, sección Zona. Recuperado en <http://old.clarin.com/suplementos/zona/2007/06/10/z-03815.htm>

Carpén, Ricardo. "Entrevista con Guillermo O'Donnell. 'Debemos pedir un armisticio en la política'" en *La Nación*. Buenos Aires, 31 de enero de 2010, sección Enfoques. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/1227521-debemos-pedir-un-armisticio-en-la-politica>

Di Marco, Laura. "La entrevista. Guillermo O'Donnell: 'El poder tiende a olvidar su origen'" en *La Nación*. Buenos Aires, 19 de febrero de 2006, sección Enfoques. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/781900-guillermo-odonnell-el-poder-tiende-a-olvidar-su-origen>

Fontevicchia, Jorge. "Entrevista a Guillermo O'Donnell" en *Perfil*. Buenos Aires, 17 de enero de 2009, sección Política. Recuperado en <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0357/articulo.php?art=13980&ed=0357>

Mendelevich, Pablo. "Los intelectuales. 'El gran error es eludir las instituciones'. Guillermo O'Donnell analiza la concepción de poder en el país" en *La Nación*. Buenos Aires, 10 de diciembre de 2008, sección Cultura. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/1079101-el-gran-error-es-eludir-las-instituciones>

Pikielny, Astrid. "Entrevista con el politólogo Guillermo O'Donnell. 'Vale la pena aprender a oír a la ciudadanía'" en *La Nación*. Buenos Aires, 25 de enero de 2000, sección Política. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/2869-vale-la-pena-aprender-a-oir-a-la-ciudadania>