

Homenaje a Guillermo O'Donnell. La democracia delegativa como subrogación consentida

Tribute to Guillermo O'Donnell. Delegative democracy as consensual subrogation

Hugo Quiroga

Hugo Quiroga es Profesor de Teoría Política de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional del Litoral e Investigador del Consejo de Investigaciones de la UNR, Argentina.
E-mail: haquiroga@fibertel.com.ar

resumen

Este texto focaliza, especialmente, en una preocupación central de la obra de Guillermo O'Donnell, el “deslizamiento” de las democracias delegativas hacia el autoritarismo tal como ocurrió en la Venezuela de Chávez, el Perú de Fujimori, o la Rusia de Putin. Fue también el tema que lo sitúa en un claro rol de intelectual público, tomando parte en las discusiones dominantes de la Argentina actual. En su escritura y en su palabra hay un compromiso personal, aún más en tiempos difíciles, que pone a prueba a los intelectuales que no aceptan la neutralidad ni la comodidad del silencio.

summary

This text refers to a central problem of the work of Guillermo O'Donnell, the “slip” of delegative democracies toward authoritarianism as have occurred in Chavez's Venezuela, Fujimori's Peru, or Putin's Russia. It was also the subject which places him in a clear role of public intellectual, taking part in discussions about Argentina democracy nowadays. In his writing and in his personal commitment, even in difficult times, he did not accept the neutrality of silence or comfort.

palabras clave

democracia delegativa / poder delegado / intelectual público

keywords

delegative democracy / delegated power / public intellectual

Mis primeras palabras son para recordar la figura de un amigo y brillante colega, de un “cumpa” como me escribió en la dedicatoria de su penúltimo libro. Un gran amigo también, junto a Gabriela Ippólito-O’Donnell, de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Nacional de Rosario. El apoyo de ambos al Congreso sobre Democracia, que nuestra Facultad organiza cada dos años, ha sido incondicional. Por la trascendencia de su obra académica tuvimos el honor de otorgarle el grado de Doctor *Honoris Causa*, en agosto de 1999, el primero que recibió de una universidad argentina.

Conocí a Guillermo O’Donnell en marzo de 1995, en una larga jornada de trabajo, cuando se conformó en la Universidad Nacional General Sarmiento un equipo de asesoramiento para discutir el diseño curricular de la Carrera de Ciencia Política, coordinado por Isidoro Cheresky, y del que formé parte, que estuvo integrado por Guillermo O’Donnell, Norbert Lechner, Arturo Fernández y Daniel García Delgado. Después de esa prolongada actividad hubo un panel constituido por O’Donnell, junto a otros dos grandes, Lechner y Botana, con un público reducido que solo asistió por invitación, lo que favoreció un fecundo intercambio intelectual.

Nuestra relación se afianzó cuando nos vimos por segunda vez, también en Buenos Aires, a raíz de una larga entrevista que le realizamos con Osvaldo Iazzetta, en 1997, publicada primero en un libro, y luego en la revista *Estudios Sociales*. El título de la entrevista (tomado de una expresión del propio O’Donnell) era muy provocativo: “Hoy ser progresista es ser liberal, y viceversa”.

Mientras trabajaba sobre la dictadura militar de 1976, leí en el exilio *El Estado Burocrático Autoritario*, publicado por la Editorial Belgrano, en 1982, que me llevó a París una amiga argentina. También leí su artículo, fundamental para mí en ese momento, sobre el Estado, cuando aún mantenía plena vigencia la concepción del marxismo estructuralista sobre el Estado de Nicos Poutlanzas. Me refiero a su texto: “Apuntes para un teoría del Estado”, que se publicó en 1978 en la *Revista Mexicana de Sociología* (UNAM). Igualmente, fue muy útil para mi estudio sobre la dictadura militar y la transición a la democracia su obra *Transiciones desde un gobierno autoritario* (que compiló junto a Schmitter y Whitehead), especialmente el tomo 4, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, y su artículo “Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del cono sur de América Latina”, publicado en un libro, cuya edición fue preparada por Norbert Lechner, *Estado y política en América Latina*, de 1981.

Sigo por el final, no por el final de su vida, que tanto lamentamos, sino por el final de su obra. En su último libro *Democracia delegativa* (que coordinamos junto con Osvaldo Iazzetta), Guillermo O’Donnell (2011), veinte años después de la elaboración de su texto original, vuelve a revisar el concepto de democracia delegativa, en otra situación histórica que vive el mundo y nuestra región. Regresa a aquellas ideas y preguntas que sirven de cuestionamiento y fundamento a los derechos y libertades: la elección le da al Presidente el derecho, y la obligación, de tomar decisiones sin consulta y control; se elude la rendición de cuentas; el papel de “salvadores de la patria” que se atribuyen ciertos líderes; y la extralimitación cada vez más grave y creciente de los poderes de los ejecutivos.

Quizá no sea este texto el que resuma el complejo y riguroso pensamiento de Guillermo, pero sí era el tema que lo conmovía y desvelaba en los últimos años. Esa preocupación afloraba cuando analizaba el “deslizamiento” de las democracias delegativas hacia el autoritarismo tal como ocurrió en la Venezuela de Chávez, el Perú de Fujimori, o la Rusia de Putin. Fue también el tema que lo sitúa en un claro rol de *intelectual público*, tomando parte en las discusiones dominantes de la Argentina actual. En su escritura y en su palabra hay un compromiso personal, aún más en tiempos difíciles, que pone a prueba a los intelectuales que no aceptan la neutralidad ni la comodidad del silencio.

Hay un *fondo conceptual* relevante en la noción de democracia delegativa, más allá del universo empírico de referencia que estuvo presente en el momento de su elaboración, que por su contenido trasciende ese contexto histórico, y recobra hoy vigencia en otra situación histórica que vive nuestra región, atravesada por la presencia de otros líderes delegativos. En este homenaje me interesa rescatar, principalmente, el significado de ese concepto que se extiende a lo largo de estos años. El fondo teórico es la *concepción de poder* que singulariza la noción de democracia delegativa. Es decir, el poder (una concepción determinada de poder) constituye el punto central que organiza, cohesiona, y da consistencia al concepto de democracia delegativa. Esa concepción la denomino, inspirado en los propios textos de O’Donnell, *poder delegado*.

¿Por qué repensar hoy la noción de democracia en nuestra región y en el mundo? Ante todo, porque no hay ninguna decisión de los representantes que sea la expresión cierta de la voluntad general de los representados (no existe una voluntad unitaria de todo el pueblo). El modelo clásico de representación política ha sido y es reiteradamente cuestionado, porque se supone que los elegidos representan a la nación en su conjunto, y no a los electores que efectivamente votaron por ellos. La pregunta nos lleva, asimismo, a recordar y replantear los *fundamentos* de la legitimidad democrática. Hay muchas razones; solo presentaremos algunas. En primer lugar, porque el principio de legitimidad se encuentra en el corazón de la teoría democrática. La legitimidad democrática se funda en el principio rousseauniano de la soberanía del pueblo. En segundo lugar, porque se ha ampliado el espacio público político con los medios de comunicación masiva y las nuevas tecnologías de la comunicación. En tercer lugar, porque el Estado democrático debe integrar las exigencias de ampliación de la vida democrática que provienen de los movimientos colectivos de protesta (movimientos sociales, movimientos “piqueteros”, ecologistas, movimientos culturales, asociaciones cívicas diversas). En cuarto lugar, por la progresiva autoridad que han adquirido los nuevos liderazgos frente al decaimiento de los poderes institucionales (incluido el de los partidos políticos), que han dejado de ser los instrumentos privilegiados de legitimación de los gobernantes.

Los nexos que existen entre representación y soberanía popular son sobradamente conocidos. Pensar la legitimidad del poder en términos de soberanía del pueblo, como lo hizo Rousseau, es pensar en una soberanía, cuya expresión es la “voluntad general”, indivisible y sagrada. A partir de aquí se puede definir la

legalidad (Zarka, 2019: 78-79). Por tanto, la legalidad será la declaración de la soberanía del pueblo, expresión del acto de legitimidad. La institución “pueblo” funda el concepto de legitimidad democrática. Para sostener la autoridad política legítima es necesaria una reafirmación permanente de los ciudadanos en una asamblea soberana. Esto nos lleva a la ilusión de que el legislador es el pueblo, a la ficción de la soberanía popular.

En su crítica a Rousseau, Luigi Ferrajoli (2011: 165-167) remarca que a pesar de la imagen de “cuerpo político” sugerido por el autor ginebrino con la definición de la ley como “expresión de la voluntad general”, no existe una “voluntad general”, y menos aún una subjetividad política de todo el pueblo. Esto se explica porque la decisión de los representantes no es la manifestación de la voluntad de los representados; en todo caso, lo que se impone es la *delegación del poder* a los representantes o a las organizaciones políticas a través del voto. La otra crítica de Ferrajoli (señalada con anterioridad por Joseph Schumpeter, a pesar de sus diferentes concepciones) es creer que la democracia —expresión de la voluntad general— puede realizar por esa sola razón el “bien común”. Esto no impide, agrega nuestro autor, que los representantes estén sometidos a los vínculos propios de la esfera pública y que, de esta manera, sean responsables políticamente ante los representados.

Vuelvo al lugar del que partía. Cuando se habla de *poder* se habla, al mismo tiempo, de *responsabilidad* y de *control*. La responsabilidad como sabemos, es constitutiva del poder, no hay poder sin responsabilidad. Cuando los elegidos representan al pueblo deben dar cuenta del poder que les han delegado. Aquí se halla el fundamento de la responsabilidad política. ¿No tiene, acaso, el poder la obligación de rendir cuentas? Montesquieu (1984: 172) escribía en el siglo XVIII: “Dice acertadamente M. Sidney que cuando los diputados representan a un cuerpo del pueblo, como en Holanda, deben *dar cuenta*² a los que le han delegado. Pero cuando son diputados por las ciudades, como en Inglaterra, no ocurre lo mismo”. Montesquieu parece poner en evidencia la controversia entre “mandato” e “independencia”, planteada mucho tiempo después por Pitkin (1985: 162) en su excelente obra sobre el concepto de representación. Entiende la autora que esa controversia es de difícil resolución, a pesar del tiempo transcurrido y de la incansable discusión en torno al problema.

En unas líneas anteriores a las citadas, Montesquieu (1984:171) da cuenta de lo ineludible de la idea de representación:

“Puesto que en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”.

Para los pensadores liberales de los siglos XVIII y XIX la soberanía del pueblo, a diferencia de Rousseau, es “divisible”, pensada como un principio trascendente, según una dirección de arriba hacia abajo, con arreglo al poder de mando. Asimismo, esa soberanía debe tener *límites*, que controlen el ejercicio del poder y eviten sus abusos. En definitiva, el pensamiento liberal clásico apunta a volver

compatible la soberanía popular con la defensa de los derechos y libertades individuales.

En esa concepción liberal, la soberanía popular está necesariamente ligada al principio de representación. En otras palabras, la legitimidad democrática, o *el principio de soberanía del pueblo*, se encarna en el *voto* (en tanto derecho político) y en la *representación*. Si bien la idea de representación reviste un carácter político, no existe en ella el mandato imperativo, esto es, la posibilidad de revocar los mandatos. El pueblo elige, pero no gobierna. Es aquí donde los actuales sistemas de control se ponen a prueba. En los diseños institucionales de gobierno las funciones de deliberación y decisión se reducen a un cuerpo limitado de representantes. La representación como ficción alcanza su plena funcionalidad.

En el marco de este debate, el punto crítico de la función de control reposa en la posibilidad de exigir responsabilidad política a los gobernantes. Tal responsabilidad existe cuando un determinado detentador del poder tiene que *rendir cuentas* a otro u otros (el electorado o los organismos de control) de la función que se le ha asignado. En la figura del poder delegado quedan involucrados tanto los gobernantes como los ciudadanos. Las preguntas son: ¿cuál es el lugar exacto de los gobernados para descifrar la verdadera naturaleza de esta concepción?, y ¿cuál es el poder de los gobernados en las democracias representativas? Los interrogantes son legítimos porque la democracia representativa presupone una *redistribución* del poder, con cierto control, y no una concentración del poder. El tronco es la democracia moderna. Para O'Donnell (2011: 31) la democracia delegativa (que en su opinión, entiendo, constituiría una de las ramas de la democracia moderna) es un tipo disminuido, deficitario, de democracia.

Hay en la política representativa, a diferencia de la democracia directa, una *delegación* de la responsabilidad del momento decisorial que establece una clara distinción entre gobernantes y gobernados. Cuando los ciudadanos con sus votos ceden poder transfieren igualmente responsabilidades a los gobernantes. Pero esto no quiere decir que ellos deban *desligarse* de la responsabilidad del control del poder que han delegado. Sin control el gobierno deja de responder, y sin la rendición de cuentas desaparece el componente democrático de la representación.

En definitiva, el concepto de soberanía popular solo se expresa por delegación. Se elige, pero no se gobierna, se carece de decisión política. En este sentido, la democracia delegativa puede ser vista como una subrogación consentida, por la ausencia de control. La soberanía popular es sustituida (subrogada) por el cuerpo político. Si los ciudadanos se desresponsabilizan de la tarea de control lo que se crea, entonces, es una *relación de poder delegado*. El acto de la delegación no exime de responsabilidad a los ciudadanos. Justamente, el poder delegado se instituye por la *indolencia* de los ciudadanos ante el destino de la comunidad en la que viven. La responsabilidad de los representantes supone también la *demanda* de los electores de rendir cuentas.

Lo que está en juego aquí es la propiedad del poder. ¿A quién pertenece?, ¿a la comunidad política, de la cual parece emanar, o al representante que lo ejerce? El problema es que los ciudadanos delegan poder y responsabilidad en sus represen-

tantes, pero no retienen la responsabilidad del control de las acciones públicas. Los gobernantes, por su parte, se aferran al universo del poder delegado que reciben, y convierten su “liderazgo representativo” en “liderazgo delegativo” (o en liderazgo decisionista en mi producción).

Lo que distingue la democracia representativa de la democracia delegativa es la *naturaleza* de la delegación. Así, el “principio electivo de delegación” constituye el mecanismo esencial de la democracia representativa (Hermet, 2008: 21). Ahora bien, en el uso de O’Donnell (y también en el mío cuando hablo de decisionismo democrático³), la delegación implica independencia y libertad de acción del gobernante para ejercer la representación asignada.

Quizá se podría establecer, entonces, la distinción entre “delegación representativa” y “delegación independiente” o “delegación plena” (en los términos de O’Donnell). En la primera, propia de la democracia representativa, subsiste la delegación de poder en los representantes, pero existe control (horizontal/vertical). Existe, en mayor o menor medida, rendición de cuentas. En cambio, en la segunda, típica de la democracia delegativa, hay ausencia de control, y de rendición de cuentas. La soberanía popular es subrogada por los representantes. Emanada, así, una idea muy marcada de “propiedad del poder” que reside en la independencia del delegado, es decir, que radica en la voluntad política del líder delegativo (o decisionista), y no en las instituciones ni en la comunidad. La delegación independiente invoca un poder sin control, que adquiere vida propia. Por tanto, en la democracia delegativa la redistribución del poder es mucho más desigual que en la democracia representativa, donde el poder está más esparcido en la sociedad y en las instituciones.


El concepto de poder delegado contiene una fuerza explicativa que me ha permitido pensar, durante estos años, en los estrechos vínculos entre poder, democracia y representación. La breve reconstrucción de la conexión de estos conceptos nos confirma que los problemas de la delegación y la representación inherentes al poder político son antiguos, y de difícil resolución en las democracias contemporáneas. ¿Cómo conciliar, pues, el mandato libre de los representantes con la lealtad hacia el principio de la soberanía popular?

Hasta aquí mis reflexiones sobre la democracia delegativa. Pero no puedo dejar de mencionar, aunque sea en pocas palabras, el libro que puede condensar y revelar el pensamiento más genuino y global de O’Donnell, entre su vasta producción de los últimos años, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa* (2010). O’Donnell, al definirlo como un libro de teoría política, lo ubica en la encrucijada de los numerosos interrogantes que presenta la democracia contemporánea. Las *falencias* que despiertan las democracias actuales y las *cruelas realidades* que sobreviven en ellas, lo motivaron moral y políticamente a producir ese libro. Guillermo no concibe la viabilidad de la democracia sin la presencia del Estado. No me voy a extender sobre esto, pero sí quiero subrayar que todas sus indagaciones están *articuladas* por dos conceptos que se oponen, pero que mantienen una relación ambivalente: *autoritarismo* y *democracia*. Su defensa del Estado de derecho democrático es contundente, para ampliar las bases de la

decisión política, democratizar la república (respetar la división de poderes), y fortalecer la vida activa de la ciudadanía. Este universo tan conexo y estrecho, no exento de tensiones, sería imposible sin la entidad del *ciudadano* como Agente, y no en su condición de mero votante.

Guillermo O'Donnell nos deja una obra, no una mera yuxtaposición de artículos científicos e inteligentes. Su obra es una producción sistemática y coherente, que va más allá, como dije, de las buenas ideas. Toda su producción, que no podemos resumir en este espacio, combina admirablemente la amplitud de la información, y la profundidad de sus conocimientos, con el rigor del razonamiento, que lo ponía al servicio del diálogo con el lector.

O'Donnell no nos engaña, ni se engaña. Siempre buscó enfocar sus investigaciones por el sendero de los grises, matizando, evitando los esquemas sesgados, simplificantes e ideologizados, que oscurecen, cuando no distorsionan la realidad. La "realidad" que, sin duda, está cogenerada por la palabra y el lenguaje, dicho en términos de Leszek Kolakowski. En este sentido, nunca fue un observador neutral de lo que acontece, ni un portador de un "pensamiento científico", más bien fue un claro representante de la figura de un *observador comprometido* (tomo la frase del título de un libro de Raymond Aron).

No se dejaba tentar fácilmente por las "modas" académicas y mucho menos por los sistemas de pensamiento cerrados y herméticos. La Ciencia Política contemporánea ha perdido a uno de sus máximos representantes. La mejor manera de honrar su obra es retomando su legado, tras la búsqueda de un orden más libre e igualitario, en el contexto singular de una grave crisis financiera mundial y cuando estamos ingresando en otra era de la política, que provoca el *enfriamiento* de la democracia. No son pocos los autores que presagian, desde hace tiempo, la aparición de un nuevo régimen político que califican como "posdemocracia", o los que preconizan la elaboración de una teoría democrática "post representativa". 

Referencias

1. En este tema me apoyo, en parte, en mi artículo "Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático", en O'Donnell, Iazzetta, Quiroga (coordinadores) (2011: 35-52).
2. El subrayado me pertenece.
3. He trabajado este concepto en dos libros de mi autoría, Quiroga (2005) y Quiroga (2010).

Bibliografía

- F. FERRAJOLI (2011), *Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia. 2. Teoría de la democracia*, Madrid, Editorial Trotta.
- G. O'DONNELL (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- G. O'DONNELL, "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)", en G. O'DONNELL, O. IAZZETTA, H. QUIROGA (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- G. O'DONNELL, O. IAZZETTA, H. QUIROGA (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- G. HERMET, (2008), *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Barcelona, Los libros del Lince.

MONTESQUIEU (1984), *Del espíritu de las leyes I*, (libro XI, cap. VI), Madrid, Sarpe.
H. F. PITKIN (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
H. QUIROGA (2005), *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.
H. QUIROGA (2010), *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*, Buenos Aires, Colección Temas de la Argentina, Edhasa.
H. QUIROGA (2011), “Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático”, en G. O’DONNELL, O. IAZZETTA, H. QUIROGA, *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo libros.
Y.CH. ZARKA (2010), “La légitimité démocratique en question”, en Y.CH. ZARKA (Sous la direction de), *Repenser la démocratie*, Paris, Armand Colin.

Recibido: 26/07/12. Aceptado: 06/08/12.

Hugo Quiroga, “Homenaje a Guillermo O’Donnell. La democracia delegativa como subrogación consentida”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 16, número 24, julio-diciembre 2012, pp. 21-28.