

2. ¿DEMOCRACIAS DELEGATIVAS EN LA ARGENTINA?

Claudia V. Scheihing¹

Fecha de recepción: 02/10/2021
Fecha de aceptación: 16/11/2021



| Resumen

El propósito del presente trabajo es tratar de dilucidar si los gobiernos argentinos surgidos después del retorno a la democracia en 1983 pueden ser catalogados como "democracias delegativas" (DD), conforme a la categoría definida por Guillermo O'Donnell. Si bien algunas de las reflexiones de este autor al respecto aún conservan vigencia, se considera que para comprender mejor la contradictoria y compleja trama de la democracia argentina es necesario reformular ese marco teórico, teniendo en cuenta el nuevo contexto mundial marcado por la crisis de la democracia liberal en Europa Occidental y en los EEUU a partir del ascenso de la extrema derecha y la emergencia de líderes "populistas" como Donald Trump. Para determinar si es posible avalar ese concepto, aquí se hace un análisis abreviado de las presidencias de Carlos Saúl Menem, Néstor Carlos Kirchner y Mauricio Macri sobre la base de la revisión de las siguientes categorías: cumplimiento de las promesas electorales, funcionamiento de los mecanismos de control (*accountability* horizontal), independencia del Poder Judicial, delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo (DNU) y distinción entre intereses públicos y privados.

Palabras clave: *democracias delegativas; críticas a la teoría de la DD; mecanismos de control.*

¹ Profesora de Historia, Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales (FHAyCS-UADER); Área de Posgrado, Secretaría Investigación y Posgrado de la FCG-UADER.

| Abstract

The purpose of this paper is to elucidate whether the Argentine governments that emerged after the return to democracy in 1983 can be classified as "delegative democracies" (DD), according to the category defined by Guillermo O'Donnell. While some of the reflections of this author in this regard are still valid, it is considered that in order to better understand the contradictory and complex fabric of Argentine democracy, it is necessary to enrich this theoretical framework, taking into account the new world context marked by the crisis of the Liberal democracy in Western Europe and the US from the rise of the extreme right and the emergence of "populist" leaders such as Donald Trump. To determine if this concept can be endorsed, here is a abbreviated analysis of the presidencies of Carlos Saúl Menem, Néstor Carlos Kirchner and Mauricio Macri, made on the basis of the review of the following categories: fulfillment of electoral promises, operation of the control mechanisms (horizontal accountability), independence of the Judicial Branch, delegation of legislative powers to the Executive Branch (DNU) and the distinction between public and private interests.

Keywords: *delegative democracies; critics of the DD theory; control mechanisms.*

Cita: Scheihing, C., 2021. "Democracias Delegativas en la Argentina" (pp. 41-58), *Tiempo de Gestión* N° 30, FCG-UADER, Paraná.

Introducción

En pleno auge de los gobiernos neoliberales surgidos democráticamente y casi simultáneamente -en 1989²- en gran parte de los países de América Latina, Guillermo O'Donnell (1997a) presagiaba el surgimiento un nuevo tipo de democracia para la región a la que, para diferenciarla de la democracia representativa, identificó como "delegativa",

² En 1989 asumieron como presidentes Alberto Fujimori en Perú, Luis Alberto Lacalle en Uruguay, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Saúl Menem en Argentina, Patricio Aylwin en Chile, Rafael Callejas en Honduras, Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua, Alfredo Cristiani en El Salvador y Andrés Rodríguez en Paraguay (Ansaldo y Giordano, 2012). La novedad política fue que no hubo golpes de estado sino que se accedió al poder -en todos los casos- por elecciones democráticas (no obstante que en algunos países hubo fuertes condicionantes, como en Chile, Paraguay y Nicaragua).

categoría que reformularía parcialmente a la luz de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Álvaro Uribe en Colombia y Rafael Correa en Ecuador, entre otros (O'Donnell, 2010). En ese marco, y en un tono ciertamente estigmatizante, incluyó a los gobiernos argentinos surgidos después del retorno a la democracia en 1983 en esa categoría, sin excepción:

El de los Kirchner es un caso de "democracia delegativa". Hay democracia, pero la distingo de la "democracia representativa", porque estos gobiernos delegativos creen firmemente que por haber sido votados tienen derecho a decir lo que le conviene al país y que cualquier tipo de control (el Congreso, el Poder Judicial, las auditorías) es un obstáculo innecesario e injustificable. Ha habido otros ejemplos y no sólo en el peronismo³.

Pues bien, en este trabajo se describen los principales rasgos de las democracias delegativas, poniéndose el acento en los factores que posibilitan o facilitan la emergencia de las mismas (García Sigman, 2013). Por otra parte, se toman en consideración algunos argumentos de las principales críticas a la teoría desarrollada por O'Donnell: la de Sofía Respuela (2008) y la del politólogo polaco Adam Przeworski (2011), para luego concluir planteando la necesidad de actualizar y enriquecer el marco teórico propuesto por O'Donnell, teniendo en cuenta el nuevo contexto mundial signado por la crisis de la democracia liberal en Europa y en los EEUU. Por último, para determinar si es posible avalar la teoría de O'Donnell, aquí se analizan las presidencias de Menem, Kirchner y Macri para contrastar -a partir de datos empíricos- algunos ejemplos de políticas o acciones típicas de las democracias delegativas desde la perspectiva de O'Donnell, en particular, típicas de los líderes delegativos. Para ello se tienen en cuenta las siguientes categorías: cumplimiento de las promesas electorales, funcionamiento de los mecanismos de control (*accountability* horizontal), independencia del Poder Judicial, delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo (los DNU) y distinción entre intereses públicos y privados.

³ O'Donnell G., Diario *La Voz del Interior* del 6 de septiembre de 2009.

Principales rasgos de las Democracias Delegativas

Según O'Donnell (1997, 2010), la democracia delegativa es democrática porque tiene legitimidad de origen, es decir, porque se trata de gobiernos que surgen de elecciones limpias y competitivas y que mantienen vigentes ciertas libertades políticas básicas, como las de expresión, reunión, prensa y asociación. Sin embargo, según ha sido concebida, es una democracia menos liberal y republicana que la democracia representativa propia de los países capitalistas altamente desarrollados, por cuanto tiende a no reconocer los límites constitucionales y legales impuestos por los otros dos poderes del Estado, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Además, la DD presentaría severos déficits en lo que respecta a los mecanismos de rendición de cuentas -*accountability*- elemento central del régimen político en las democracias representativas y que desarrollaremos más adelante.

O'Donnell (2010) plantea que básicamente la DD gira en torno a un líder que se erige como el principal intérprete -aun la encarnación- de los intereses supremos de la Nación. En ese marco, la elección le otorga al presidente/a el derecho y la obligación de tomar las decisiones que mejor le parecen, incluso arbitrariamente, quedando su legitimidad sujeta sólo al resultado de futuras elecciones (O'Donnell, op. cit.). En consecuencia, el gobernante -que dirige un movimiento o colisión electoral conformado/a por uno o más partidos y organizaciones sociales- se siente colocado por encima de las diversas "partes" de la sociedad y considera que tiene una muy baja obligación de rendir cuentas de sus acciones. Sin embargo, ello por lo general es muy efímero: "... los líderes delegativos suelen pasar, rápidamente, de una alta popularidad a una generalizada impopularidad"⁴.

A estas características O'Donnell añade otras centradas en el comportamiento e intenciones del líder presidencial, que son presentadas con rasgos de color, por lo que la descripción suele parecer esquemática o algo caricaturesca, por ejemplo: el gobernante es

⁴ O'Donnell, G., Diario *La Nación*, 28 de mayo de 2009.

una "figura paternal", "los presidentes llegan a ser elegidos mediante la promesa de que por ser fuertes y valerosos, por estar sobre los partidos e intereses, y por ser 'machos', salvarán al país" (O'Donnell, 1997a). Quizás sugiriendo un autoritarismo implícito y cuestionando con cierta sutileza la legitimidad de la representatividad de los gobiernos kirchneristas, O'Donnell discurre, como al pasar, sobre el concepto de hegemonía en el sentido gramsciano del término, que remite a la conquista de alianzas y consensos en torno a los intereses de un grupo social determinado, que por ejercicio de su influencia convierte a otros grupos (con otros intereses, incluso antagónicos) en sus aliados, si bien la hegemonía también puede ejercerse por coerción, incluyendo el ejercicio de la fuerza⁵.

De ninguna manera se puede hablar de hegemonía. La hegemonía implica el pleno dominio de las ideas de los demás. Hay una fuerte ofensiva del kirchnerismo para tratar de difundir su visión de la Argentina con una intensidad notable y preocupante, pero eso no es hegemónico. Es exagerado y peligroso calificarlo así⁶.

Una cuestión importante es la relativa a la rendición de cuentas (*accountability*). Al respecto, O'Donnell (1997b; 1998) distingue dos dimensiones: una horizontal y otra vertical. La *accountability* horizontal supone la existencia de organismos estatales de control (como la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y Defensorías del Pueblo en Argentina) legalmente habilitados y autorizados para fiscalizar las acciones de otras instituciones del Estado, así como para sancionar eventualmente los actos ilícitos. O'Donnell remarca que la eficacia de la rendición de cuentas horizontal depende de que los organismos de control tengan autonomía institucional, sean independientes del Ejecutivo, no funcionen aisladamente sino en red, de que estén dotados de recursos y sean respaldados por el Poder

⁵ "Un grupo es hegemónico en tanto que ejerce la dirección intelectual y moral sobre otros grupos convirtiendo a estos últimos en sus aliados" (Fontana, 2001: 19).

⁶ O'Donnell, G., Diario *La Nación*, 17 de abril de 2011.

Judicial y eventualmente por las legislaturas en los casos de juicio político a funcionarios de alto rango. En una democracia delegativa, por el contrario, el líder intenta eliminar, neutralizar o cooptar estos organismos de control considerados como un estorbo y una interferencia en el ejercicio de su libertad para la toma de decisiones.

La *accountability* vertical implica la intervención de un agente de control social externo: el electorado. Las elecciones constituyen, en efecto, una instancia de control anclada en la sociedad y que brinda a los ciudadanos el derecho de castigar o recompensar periódicamente con su voto a los representantes electos. Pero las elecciones no son la única herramienta de la *accountability* vertical (Estévez y Labaqui, 2003). Ellas deben complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación independientes y autónomos. Surge así el concepto de "*accountability* social" acuñado por Smulovitz y Peruzzotti (2002), que podría definirse como el mecanismo de control de las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos, ONG y medios de comunicación que no sólo aportan nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, pueden compensar muchos de los déficits de esos mecanismos clásicos.

Factores que facilitan la emergencia de democracias delegativas

La transición a la democracia en Argentina se distinguió de la del resto de los países de América del Sur porque la derrota militar de Malvinas hizo que la dictadura implosionara, restándole capacidad para imponer en su retirada condicionamientos al nuevo gobierno democrático. Lo contrario sucedió en las "transiciones pactadas" de Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay. Por ello en Argentina se pudo procesar el pasado autoritario llevando a juicio a los responsables del Terrorismo de Estado. De hecho, fue el único país latinoamericano que juzgó y condenó a los máximos responsables militares de la dictadura.

Sin embargo, O'Donnell -uno de los principales referentes en el debate académico sobre las transiciones desde regímenes autoritarios- sostiene que

... los factores más decisivos en la generación de diversas clases de democracia no se relacionan con las características del régimen autoritario precedente ni con el proceso de transición. Más bien, creo que debemos centrarnos en varios factores históricos de larga data, así como en la gravedad de los problemas socioeconómicos que heredan los gobiernos democráticos recién instalados (1997a: 287-288), conceptos ratificados años después en "Revisando la democracia delegativa", 2010).

En cuanto a los factores históricos, O'Donnell señala que la concepción del poder y de la autoridad política en la democracia delegativa tiene en la Argentina un arraigo muy fuerte porque está encarnada en los dos partidos-movimientos con arrastre electoral, el radicalismo y el peronismo. Esta tradición comienza con Yrigoyen, "que se consideraba a sí mismo la encarnación de la causa nacional y a los opositores afuera de la comunidad nacional", cuestión que continuó el peronismo, cuya característica central es de una concepción movimientista "supermayoritaria" (O'Donnell, 2006)⁷. Al respecto añade: "El peronismo es un fenómeno muy arraigado en la cultura argentina. Es más que un partido político. Hay un 'ser peronista' en Argentina, muy cultural, que está muy arraigado en la cultura popular y parte de la clase media" (O'Donnell, 2009)⁸.

Otros factores que favorecen el surgimiento de democracias delegativas son las crisis. En este sentido O'Donnell remarca que

...la profunda crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa (O'Donnell, 1997a: 288).

Sin embargo, no todas las crisis producen DD. Las que inciden son crisis de nivel nacional,

⁷ "Sobre los tipos y calidades de democracia" Entrevista de José Natanson a Guillermo O'Donnell, Diario *Página 12*, 27 de febrero de 2006.

⁸ "La democracia delegativa", en Diario *La Nación*, 28 de mayo de 2009.

de tipo socioeconómico y, en todos los casos, profundas crisis políticas que afectan el papel y las capacidades del Estado. Por otra parte

...para que la crisis desemboque en una DD también hace falta que aparezca un líder (o más) que se ofrezca como quien puede y sabe cómo resolverla y con base en ello gana elecciones o revalida la posición de gobierno que ya tiene (O'Donnell, 2010: 4).

Las crisis, como sucedió en Argentina con la de la hiperinflación en 1989, primero, y la de 2001 después, generan una intensa sensación de urgencia, a la vez que disparan en la sociedad demandas de gobernabilidad y una cierta tolerancia a la concentración del poder de decisión en el Ejecutivo, en quien la sociedad ha delegado la facultad de resolver como sea todos los problemas provocados por las crisis económicas, liberándola del caos que ellas implican.

Las presidencias de Menem, Kirchner y Macri

"La Argentina es un caso clavado de democracia delegativa" dice O'Donnell en una entrevista periodística⁹, no dudando en definir como delegativos a todos los gobiernos que tuvieron lugar desde el retorno de la democracia. Como se señaló más arriba, para contrastar esa conjetura, analizaremos en particular las presidencias de Menem, Kirchner y Macri, teniendo en cuenta las siguientes categorías: (a) cumplimiento de las promesas electorales; (b) funcionamiento de los mecanismos de control (*accountability* horizontal); (c) independencia del Poder Judicial; (d) delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo (los DNU), y (e) distinción entre intereses públicos y privados.

(a) Cumplimiento de las promesas electorales

Aunque no existe ningún poder que obligue a los gobernantes elegidos a cumplir con las promesas electorales, y su incumplimiento se da en todo tipo de democracia, éste es

⁹ "Debemos pedir un armisticio en la política", entrevista a Guillermo O'Donnell, "Enfoques", Diario *La Nación*, 31 de enero de 2010.

considerado más grave en las democracias débilmente institucionalizadas dado que corroe la confianza pública en la herramienta electoral. Al respecto, cabe recordar la cínica expresión de Menem acerca de "Si yo hubiera dicho lo que iba a hacer, no me votaba nadie". Porque Menem hizo campaña prometiendo una "revolución productiva" que comenzaría con un "salariazó", pero una vez en el poder abandonó la concepción del Estado de Bienestar, propia del peronismo, y aplicó los principios de la economía de libre mercado, nombrando ministro de Economía a Miguel Roig primero y luego a Néstor Rapanelli, ambos altos ejecutivos de Bunge y Born. Por otra parte, durante su gestión se aprobaron la Ley de Reforma del Estado (Ley Nacional N° 23.696/89) y la Ley de Emergencia Económica (Ley Nacional N° 23.697/89), que disponían un amplio plan de privatizaciones (el desguace de las empresas del Estado con la venta de "las joyas de la abuela") y dotaban al Ejecutivo de amplias facultades.

Por su parte, Macri hizo campaña prometiendo que corregiría los déficits de las gestiones kirchneristas y mantendría todo lo bueno. Si hay que reconocer que mantuvo hitos de la política social construida por los Kirchner –como la AUH o las cooperativas del Plan Argentina Trabaja-, la mayor parte de sus grandes compromisos de campaña fueron incumplidos: eliminación del impuesto a las ganancias, mantenimiento del programa de televisación gratuita de los partidos de fútbol conocido como "Fútbol para Todos"; reducción de la inflación ("la cosa más simple que tenga que hacer cuando asuma el cargo"); creación de empleo; una justicia independiente; la unión de los argentinos "para que nadie que piense distinto se sienta perseguido", entre otras muchas promesas incumplidas.

(b) Funcionamiento de los mecanismos de control (accountability horizontal)

Durante los dos gobiernos de Menem, los mecanismos de *accountability* horizontal fueron desarticulados mediante una excesiva concentración de facultades en el Ejecutivo de cara a los otros poderes, una cooptación y anulación de los organismos de control y una falta

de capacidad/voluntad de parte del Poder Legislativo (dominado por el Justicialismo) para vigilar los actos del Ejecutivo. Cabe recordar, en este contexto, que en 1991 Menem cesantó por decreto al titular de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Ricardo Molinas, y que varios años después un nuevo Fiscal, Manuel Garrido, renunció cuando se le recortaron sus funciones, no sin antes denunciar que “los organismos de control están desarticulados e incapacitados para realizar correctamente su labor. Falta de independencia, escasez de recursos económicos, imposibilidad de acceder a información pública son algunos de los elementos que condicionan la situación en la que se encuentran estas agencias claves de nuestro sistema republicano”.

En cuanto a Macri, la decisión que tomó al respecto fue muy criticada. En efecto, en un notable gesto de despotismo, además de poco elegante, designó al frente de la Oficina Anticorrupción —creada durante el gobierno de la Alianza con la promesa electoral de terminar con la corrupción en la Argentina— a la diputada Laura Alonso, reconocida militante del PRO. Para ello Macri tuvo que eliminar por decreto el ejercicio de la abogacía como requisito excluyente para estar al mando de la Oficina Anticorrupción que pasó a llamarse “Secretaría de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción”.

(c) Independencia del Poder Judicial

Un Poder judicial fuerte e independiente es un elemento esencial dentro de una democracia; de lo contrario, cuando las más altas esferas de la justicia son cooptadas por el Ejecutivo o se encuentran altamente politizadas (en el sentido partidario), el control de la legalidad de los actos del gobierno y el control de la constitucionalidad de las leyes se resienten. Gracias al control que el presidente Menem tenía en ambas cámaras del Congreso, se aprobó una ley ampliando de 5 a 9 el número de miembros de la Corte Suprema, y así pudo nombrar a jueces afines al gobierno (la “mayoría automática”), comenzando por el Presidente de la Corte, Julio Nazareno, ex socio en su estudio jurídico de La Rioja. Era sabido que, en

cuestiones relevantes para el Ejecutivo, Menem podría contar siempre con el voto de cinco jueces leales. Esto se apreció en casos críticos como el rebalanceo de las tarifas telefónicas en 1998, la privatización de Aerolíneas Argentina en 1990 y los aeropuertos en 1997, entre otros casos resonantes. Pero el avance sobre la justicia no se limitó a la Corte Suprema sino que alcanzó también a instancias inferiores del Poder Judicial: se duplicó la cantidad de jueces de primera instancia del fuero federal, llevándola de seis a doce, cargos cubiertos con magistrados próximos al gobierno (los "jueces de la servilleta") y de controvertible curriculum.

En contraposición, Néstor Kirchner inició su gobierno con medidas unánimemente reconocidas por la opinión pública: juicio político a los integrantes de la mayoría automática, autolimitación de las atribuciones presidenciales para la designación de los miembros de la Corte Suprema y propuesta de candidatos de gran prestigio y solvencia jurídica. Así se conformó la Corte Suprema, acontecimiento que, sin embargo, no debe haber sido valorado de igual manera por O'Donnell, quien percibía de Kirchner (y también de Cristina Fernández) la típica imagen del "líder delegativo", con la amenaza de autoritarismo que ello implicaba en su concepción:

Hay un riesgo autoritario [en la Argentina] (...) 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 democracia¹⁰.

Por el contrario, Macri inició su relación con el poder judicial de la peor manera: a días de haber asumido, anunció que cubriría los dos cargos vacantes en la Corte designando a los jueces por decreto y sin acuerdo del Senado. Las críticas de propios integrantes de la coalición oficialista y, sobre todo, el amplio repudio manifestado por la sociedad -clara expresión de la

¹⁰ Entrevista a Guillermo O'Donnell (antes citada), "Enfoques", Diario *La Nación*, 31 de enero de 2010.

accountability social- lo obligaron a "recalcularse" y a seguir las normas procedimentales habituales. Otro déficit de la política macrista en relación con la administración de justicia, es la pública injerencia del Presidente sobre los fallos de los jueces como se puso de relieve con sus críticas a los tres magistrados de la Cámara del Crimen en el "caso Chocobar"¹¹.

(d) Delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo (los DNU)

Los decretos de necesidad y urgencia (DNU), en virtud de los cuales el Poder Ejecutivo avanza en áreas de competencia específica del Poder Legislativo, habían sido utilizados sólo en 35 oportunidades antes de 1989, en tanto que, tras el regreso a la democracia, el presidente Raúl Alfonsín había recurrido a este instrumento solo en diez ocasiones. Menem, en cambio, hizo uso y abuso de los DNU en un grado que no tiene parangón en las administraciones democráticas, encabezando el ranking en la cantidad de decretos emitidos. Kirchner también recurrió a menudo a esta vía como un recurso institucional ordinario en el proceso de toma de decisiones, contrastando notoriamente con los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner que tiene el menor grado de incidencia en la producción de DNU desde el retorno a la democracia.

Macri hizo un uso reiterado de los DNU para derogar o modificar leyes sancionadas por el Congreso. Es el caso, por ejemplo, de las leyes relativas a la implementación del nuevo Código Procesal Penal, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (que había tenido una participación ejemplar de la sociedad civil en su gestación y tratamiento legislativo, mereciendo también un fallo favorable de la Corte Suprema) o la eliminación en los hechos de la paritaria nacional docente, establecida en la ley de financiamiento educativo. Esta vorágine "decisionista" alcanzó su punto culmine con el mega-DNU llamado de "Desburocratización y Simplificación", firmado en diciembre de 2017, que deroga 19 leyes y modifica otras 140.

¹¹ El 8 de diciembre de 2017, Juan Pablo Kukoc, de 18 años, luego de saltar y apuñalar junto a un cómplice a un turista estadounidense en las calles del barrio porteño de La Boca, fue perseguido por el policía Luis Chocobar, quien lo asesinó disparándole por la espalda.

(e) Distinción entre intereses públicos y privados

Tanto la tradición liberal como la republicana plantean una distinción crucial entre la esfera pública y la esfera privada, dando clara prioridad a los intereses públicos. Una de las manifestaciones más graves y habituales de la confusión entre lo público y lo privado, propia de las democracias delegativas, según O'Donnell, es la corrupción. En este sentido, las gestiones de Menem fueron emblemáticas, destacándose la figura de María Julia Alsogaray, quien al frente de la Secretaría de Medio Ambiente prometió limpiar el Riachuelo "en mil días", obra monumental de corrupción estatal en la cual intervinieron varias consultoras cercanas a su familia. Condenada en tres oportunidades por enriquecimiento ilícito, Alsogaray será recordada como un símbolo de la corrupción y de los negocios con el Estado.

Después de 2003, importantes figuras del kirchnerismo recibieron denuncias por posibles hechos de corrupción, encabezadas por la ex presidenta Cristina Kirchner, quien recibió la mayor cantidad de denuncias. Varios exfuncionarios fueron a prisión, pero los dos únicos que se encuentran condenados son el ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime y la ex Ministra de Economía Felisa Micheli.

La confusión entre interés público y privado resultó notoria en el gobierno de Macri, quien eligió como funcionarios a ex CEOs de las grandes corporaciones empresariales, que conciben y manejan la gestión pública con criterios de esas grandes corporaciones. Esta confusión quedó evidenciada, por ejemplo, en la reglamentación de la ley de blanqueo de capitales, que habilitó a los familiares de funcionarios a acogerse a los beneficios del blanqueo, incluso a la propia madre del entonces presidente. También se evidenciaron en disposiciones del Banco Central que garantizaron negocios financieros especulativos para los grandes operadores y en diversos episodios que contradecían el discurso oficial de entonces acerca de la corrupción público-privada, como los relacionados con el titular de la Agencia de Inteligencia, Gustavo Arribas, vinculado a la "Causa Odebrecht" en Brasil, con el ex Subsecretario General de la Presidencia, Díaz Gilligan, y los ex ministros Jorge Triaca y Luis

Caputo, este último titular de cuentas *off shore* no declaradas y emisor de un bono de deuda externa que benefició a empresas que le habían pertenecido.

Críticas a la teoría de O'Donnell

La teoría de O'Donnell sobre las DD recibió fuertes críticas. Dos de ellas, quizás las más relevantes, se discuten brevemente aquí: la desarrollada por Sofía Respuela del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, y la que surgió de la polémica entre O'Donnell y Adam Przeworski, politólogo polaco radicado en EEUU.

Respuela (2008) considera que la teoría de O'Donnell carece de originalidad en tanto las DD no presentan diferencias significativas con los modelos de Weber y Schumpeter, salvo, en todo caso, las diferencias empíricas concernientes a las experiencias latinoamericanas. Pero el eje central de su crítica se refiere a la ausencia de consideración del "votante", el "sujeto" protagonista de las DD. O'Donnell dice al respecto: "Luego de la elección, se espera que los electores/delegantes retornen a la condición de espectadores pasivos, pero complacientes de lo que hace el presidente" (1997a). Entonces Respuela se pregunta por qué los ciudadanos "delegan"; cómo se explica que los presidentes "salvadores de la patria" puedan hacer lo que quieran sin sanción de los votantes. La autora estima que esto debe ser analizado exhaustivamente pues considera que la explicación de O'Donnell sobre la debilidad institucional es insuficiente.

Por otra parte, en un encuentro de académicos realizado en Buenos Aires en el año 2000 tuvo lugar una polémica entre O'Donnell y Przeworski, dos líderes académicos en la ciencia política contemporánea, con una gran influencia en América Latina. El debate –duro debate, por cierto– giró en torno a la democracia, en particular en torno a las diferencias entre las nuevas democracias (América Latina) y las institucionalizadas (Europa). Especial énfasis cobró el debate en torno al concepto de DD que caracterizaba a las primeras (desde la

perspectiva de O'Donnell) y al papel de los intelectuales en América latina (Duque Daza, 2014). Przeworski cuestionó el planteamiento de O'Donnell relativo a que se puedan diferenciar las nuevas democracias delegativas de América latina de las democracias europeas, representativas y consolidadas, no obstante reconocerle las claras diferencias entre los sistemas democráticos parlamentarios y presidencialistas. Su fundamentación se basó en los siguientes tres puntos: a) la ausencia de sustento empírico para afirmar que los presidentes latinoamericanos rinden cuentas al poder Legislativo y Judicial en menor medida que en las democracias europeas. Przeworski considera que éste no es un atributo propio de las democracias latinoamericanas sino de todas en general, ya que un gobernante es más propenso a rendir cuentas si no controla las cámaras o si gobierna con coaliciones; b) la existencia en América Latina de algunas instancias y fuentes de poder no controladas por el Ejecutivo, como la banca central, que en la mayoría de los diseños institucionales es autónoma; c) por último, la duda acerca de que las democracias delegativas de América Latina –a diferencia de las europeas ya consolidadas– sean menos proclives a cumplimentar la *accountability* horizontal, como lo sugería O'Donnell, cuestión que fundamentó con una comparación entre los poderes de los presidentes latinoamericanos y de los primeros ministros europeos según la cual en ambos casos eran similares o, incluso, los primeros más propensos a acatarla.

O'Donnell respondió a los argumentos de Przeworski señalando que los mismos no eran claros ni rigurosos y que su análisis era sólo formal. En este debate se pusieron de manifiesto dos concepciones respecto de la democracia en América Latina. O'Donnell siempre pensó en la necesidad de diferenciar las especificidades de las nuevas democracias y de revisar críticamente los conceptos y los enfoques analíticos con los cuales se abordaba la democracia en América Latina. Przeworski, en cambio, sostuvo que las dificultades que vivían los regímenes políticos latinoamericanos no eran solamente locales sino propios de todas

las democracias representativas. En este sentido señala con agudeza en una entrevista periodística que en EEUU—considerado como modelo de la democracia representativa— se da la gran paradoja de que un altísimo porcentaje de su población no vota¹².

Conclusiones

Muchas de las reflexiones de O'Donnell sobre las democracias delegativas aún conservan vigencia. Sin embargo, para analizar los procesos actuales de América latina y caracterizar mejor la contradictoria y compleja democracia argentina es necesario reformular ese marco teórico teniendo en cuenta el nuevo contexto mundial marcado por la crisis de la democracia liberal en Europa Occidental y en los EE.UU., con el ascenso de la extrema derecha y la emergencia de líderes "populistas" como Donald Trump. El ascenso de la extrema derecha en el Norte se ve reflejado con el surgimiento o la consolidación de grupos xenófobos, racistas, misóginos y homófobos, como el partido neonazi griego *Aurora Dorada*, el partido ultraderechista alemán *Alternativa para Alemania* (AfD), el grupo neonazi español *Hogar Social Madrid*, el movimiento fascista italiano *CasaPound*, la organización neonazi italiana *Orden de Hagal*, el grupo neonazi estadounidense *Boogaloo* (célebres por vestir camisas hawaianas), entre otros. En América Latina, por su parte, la ultraderecha dejó de ser un fenómeno marginal como hasta hace pocos años atrás, tal como lo revelan el *Movimiento Social Patriota* (MSP) de Chile, el *Partido Social Liberal* (PSL) liderado por Jair Bolsonaro en Brasil, el partido *La Libertad Avanza* (autodefinido como "Anarcocapitalista") de Javier Milei en la Argentina, por solo mencionar unos pocos ejemplos. Sin contar que, además, se vieron fortalecidos a partir de las protestas en contra de las medidas de aislamiento por el coronavirus en todo el mundo, principalmente en Europa, que fueron alimentadas por teorías

¹² "No hay que permitir que los gobiernos se encuentren en manos de grupos económicos", entrevista a Adam Przeworski de Ezequiel Mario Martínez, *Diario Tiempo Argentino*, 23 de enero de 2011.

conspirativas (negacionistas, antivacunas) que cabalgaron sobre los miedos, incertidumbres y frustraciones provocados por la pandemia. Todo ello, y en particular esta nueva modalidad del *mal* (antidemocrática, xenófoba y apologista del terrorismo de estado), debe ser sopesado a la hora de analizar las democracias latinoamericanas de estos tiempos, antes de, quizás, apresurarse a calificarlas con adjetivos.

Por otra parte, como señala Manin (1998), hay que tener en cuenta la crisis de representatividad de los sistemas políticos, en la que los partidos tradicionales ya no representan como antaño un canal de expresión de la ciudadanía en virtud de un proceso de personalización de la política, influenciada por los liderazgos de popularidad. Y de vital trascendencia, siguiendo al autor antes citado, habría que prestar atención también al desplazamiento de la esfera pública hacia los medios de comunicación que, cooptados por intereses privados hegemónicos, pueden practicar un "periodismo de guerra" que centra la labor informativa en la promoción de escándalos mediáticos y la difusión de falsas denuncias para desacreditar a opositores políticos. De ese modo, los medios se comportan de hecho como partidos políticos, aseveración observable particularmente en las democracias latinoamericanas contemporáneas donde, como en Brasil con el caso de Lula, se da una estrecha alianza entre el poder judicial y los medios hegemónicos como soporte de una "guerra jurídica" (*lawfare*).

Finalmente, en lo que respecta a la democracia argentina, sería conveniente, por un lado, profundizar el análisis de las expresiones de rendición de cuentas (*accountability* vertical) entre los tres poderes del Estado; por el otro, y como complemento de lo anterior, promover la participación de una ciudadanía activa movilizada en el espacio público. Esto último permitirá, además, rescatar el diálogo directo entre los actores (pueblo-gobierno), una forma no institucional de acción política en la Argentina de gran valor simbólico.

Bibliografía Citada

- ❖ Ansaldi, W. y V. Giordano, 2012. *América Latina. La construcción del orden*, Ariel, Buenos Aires, Tomo II, 749 pp.
- ❖ Duque Daza J., 2014. "Guillermo O'Donnell y la democracia", *Latinoamérica*, Revista de estudios Latinoamericanos N° 58, México, Recuperada de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166585742014000100006&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- ❖ Estévez, A. y I. Labaqui, 2003. "Accountability y corrupción: obstáculos y amenazas para la consolidación", recuperado de: 200.16.86.50/digital/33/revistas/ds/estevez7-7.pdf
- ❖ Fontana, B., 2001. "Gramsci y el Estado" (pp. 15-38). En: D. Kanoussi (comp.), *Hegemonía, Estado y sociedad civil en globalización*, Plaza y Valdés Editores, México D.F.
- ❖ García Sigman, L., 2013. "A propósito de las reflexiones de Guillermo O'Donnell sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner: ¿democracias delegativas?" *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, Año XV, Vol. 16, N° 1.
- ❖ Manin, B., 1998. *Los principios del gobierno representativo* (Versión de Fernando Vallespín), Alianza Editorial, Buenos Aires.
- ❖ O'Donnell, G., 1997a. "Democracia Delegativa", en: O'Donnell, G., *Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 360 pp.
- ❖ O'Donnell, G., 1997b. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva Sociedad* N° 152.
- ❖ O'Donnell, G., 1998. "Accountability horizontal". *Estudios Políticos* N° 19, UNAM.
- ❖ O'Donnell, G., 2010. "Revisando la Democracia Delegativa" (pp. 2-8), *Nexos*, México.
- ❖ Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, 2002. "Accountability social: La otra cara del control", en: E. Peruzzotti, *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Grupo Editorial Temas.
- ❖ Respuela, S., 2008. "¿Democracia Delegativa? Apuntes críticos", recuperado de: <https://hernanmontecinos.com/2008/03/16/>

