

# Innovación conceptual y formas opresivas del ejercicio del poder político

## La relación autoritarismo y democracia en la obra de Guillermo O'Donnell

Fecha de recepción: 20-10-2016

Fecha de aceptación: 23-11-2017

Cecilia Lesgart\*

Desde el origen de su producción teórica, Guillermo O'Donnell relacionó estrechamente la *democracia* con el *autoritarismo*. Lo hizo convirtiéndolos en una pareja conceptual cuyos usos y significados fueron variando, tanto en términos configurativos como en su conceptualización general. Lo innovador es que la *correspondencia* entre ambas formas políticas fue concebida cuando ciertas teorizaciones de la modernización se desinteresaban de las formas políticas que acompañarían los procesos de desarrollo, o bien cuando un tanto acriticamente, consideraban que la culminación de esos procesos sería la democracia política. También cuando en los países del Cono Sur, caracterizados por la predominancia de dictaduras militares, resultaba extraño pensar que pudiera haber algún camino inmediato hacia la vigencia sin restricciones de derechos políticos y libertades civiles. Inclusive se animó a vincularlos cuando, ya dentro de regímenes políticos democráticos, las estructuras políticas subnacionales ponían en entredicho la homogeneidad de la democratización, o no mostraban que las democracias representativas hubiesen sido la desembocadura de los regímenes autoritarios en los países de América latina.

Si a modo analítico dividiéramos su producción teórica en tres grandes momentos, coincidentes aunque no agotables en la contingencia de la política latinoamericana en general y argentina en particular, podríamos observar este vínculo en cada momento diferente, pero persistente en analizar las particularidades y transformaciones del autoritarismo para hacer inteligible la conceptualización de la democracia.

En *Modernización y Autoritarismo*<sup>1</sup> pone en duda la correspondencia lineal entre estructura socioeconómica y tipo de régimen político.<sup>2</sup> Por lo que las formas políticas *burocráticas autoritarias* emergentes, y no la estabilidad de la democracia política, eran respuestas a las altas tensiones que genera la modernización en ese contexto sudamerica-

\* Doctora en Ciencia Política (FLACSO-Sede Académica de México). Investigadora de CONICET-Argentina. Profesora Titular regular de Teoría Política III. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

1. Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972. Esta línea reflexiva podría extenderse hasta Guillermo O'Donnell, *El estado burocrático-autoritario 1966-1973*. Triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires, Prometeo, 2009.

2. "La experiencia histórica nos ha demostrado que no hay correspondencia necesaria entre la estructura socioeconómica y el tipo de régimen político, pero no cabe duda que el conocimiento de la primera permite una importante aproximación para el estudio y predicción del tipo de régimen político que es probable que exista en un momento y en un espacio históricamente dados". *Modernización y Autoritarismo*, op. cit., p. 15.

no. Aunque extendía la reflexión hacia el Tercer Mundo, consideraba casos emblemáticos el golpe de estado ocurrido en Argentina durante 1966, al que parangonaba con el de Brasil en 1964. Por lo que el autoritarismo se convirtió en aquello que, durante los procesos de activa modernización, podía sobrevenir a la democracia política.

En la obra colectiva *Transiciones desde los gobiernos autoritarios*<sup>3</sup> la variedad de formas de *dominación autoritaria*, contrastadas en diferentes tiempos y estudiadas en dos áreas geográficas (América latina y Europa Meridional), convertía la democracia política en una expectativa más o menos próxima. A pesar del empleo del término clave *transición* con el que se asumía la contingencia de los procesos en curso o presumiblemente a iniciarse, en este registro el autoritarismo fue considerado una forma opresiva o restrictiva del ejercicio del poder político contrario a la democracia, entendida esta como la que permitiría un tipo de organización que gradualmente restituiría las libertades civiles y la participación política sin restricciones.

Por último, en una serie de textos de carácter menos sistemático escritos por O'Donnell y compilados en *Contrapuntos*,<sup>4</sup> en América latina la democracia es entendida como un tipo de régimen político y/o de Estado que, sin regresar al autoritarismo, tampoco se encamina hacia la democracia representativa. Por lo que el *autoritarismo* se convierte en aquello que pervive como un *residuo dentro de la democracia*. Y esta, en regímenes políticos que se institucionalizan de una manera diferente a las poliarquías, o a aquellas democracias del cuadrante noroccidental del mundo.

Por lo dicho, pueden señalarse dos *legados principales* de la producción teórica de Guillermo O'Donnell. Por un lado, una reflexión teórica que nace pero se desliga de la observación casuística, en la que se vinculan estrechamente democracia y autoritarismo. Entendido este último como un concepto clave que le da sentido a la democracia. Por otro lado, pero como parte de un mismo proceso solo diferenciable en términos analíticos, un estudio de los casos (países o áreas geográficas) que avanza hasta nombrar con conceptos generales las experiencias políticas particulares que en ellos ocurren. Por lo que el autor no recurre al uso de conceptos estandarizados, sino que crea o recrea términos que traspasan la limitación que impone la observación.

Este escrito, de índole descriptiva más que analítica, propone mostrar la estrecha relación construida entre autoritarismo y democracia, y las innovaciones conceptuales que esta relación arroja a lo largo de tres grandes momentos de la producción teórica de la obra de Guillermo O'Donnell. Agudizando la mirada en torno a las transformaciones que ocurren con el término autoritarismo, y sus distintas especificaciones (burocrático-autoritario, dominación autoritaria, autoritarismo).

## 1. Autoritarismo-burocrático en los procesos de modernización

El concepto *burocrático-autoritario* fue utilizado y difundido por primera vez en *Modernización y Autoritarismo*, libro que fue publicado en Argentina en el año 1972. Esta es la tesis doctoral de Guillermo O'Donnell dirigida por David Apter, que en sus orígenes tuvo más difusión en Estados Unidos, en donde se publicó en 1973.<sup>5</sup> En Argentina,

3. Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from authoritarian rule*. The John Hopkins University Press, 1986. Guillermo O'Donnell et al., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988/9.

4. Escritos entre 1992 y 1995. Guillermo O'Donnell, "Acercas del Estado, la democratización, y ...", "Democracia Delegativa", "Otra institucionalización", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997.

5. Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies. University of California. Berkeley, 1973.

el término comenzó a transmitirse dentro del mundo académico de circulación restringida desde mediados de los años setenta. Sobre todo con los textos producidos en el Centro de Estudios sobre el Estado y la Sociedad (CEDES) en los que, este miembro fundador publicó en los Documentos del CEDES<sup>6</sup> resultados que fueron abonando el libro *Estado Burocrático Autoritario*, publicado en 1982.<sup>7</sup>

En *Modernización y Autoritarismo* se retoma una línea de trabajo que estaba desplegándose en Estados Unidos. En ella, O'Donnell seguía el núcleo argumentativo de su tutor en Yale poniendo en duda las "hipótesis optimistas" que consideraban que en los países del Tercer Mundo el desarrollo económico, seguido por procesos de activa modernización social, conducía al triunfo del capitalismo y a la estabilidad democrática.

Las *rupturas cruciales* de 1966 en Argentina y de 1964 en Brasil demostraban que eran los regímenes burocráticos-autoritarios<sup>8</sup> y no la democracia política "[...] el concomitante más probable de los niveles más altos de modernización en el contexto sudamericano contemporáneo".<sup>9</sup>

Dado que toma elementos de las teorías de la modernización, de la ciencia política del desarrollo político que emerge a fines de los años '50 y principios de los '60 en Estados Unidos, y de sociología política, el término *burocrático autoritario* recoge una modulación general o universal que condensa diferentes contenidos significativos. Con él se describe un *género amplio* del ejercicio del poder político, pero al mismo tiempo señala una *especie única*: burocrático. Esto quiere decir que el término nace para ser aplicado a un golpe de estado específico, el de 1966 en Argentina contra un presidente electo en el marco constitucional y por sufragio popular (Arturo Illia), y al que histórica y teóricamente el autor diferencia de experiencias que lo preceden secuencialmente (autoritarismos tradicionales, luego llamados oligárquicos, y los populistas).<sup>10</sup> Es significativo que el estudio del también llamado "onganiato" no se realice en términos acontecimentales. Y que en vez de ser abordado como "golpe", se lo haga como un proceso político devenido de situaciones de inestabilidad previas. También hay que subrayar el descentramiento de la historia política abocada a la descripción de casos nacionales. Por lo que el estudio de esta *forma sorpresiva del acceso al poder político* no

6. Guillermo O'Donnell, *Catacumbas*. Buenos Aires, Prometeo, 2008. Escritos entre junio de 1975, momento en que se funda el CEDES, y 1979, en que O'Donnell parte a Brasil, vueltos a publicar.

7. Guillermo O'Donnell, *El estado burocrático-autoritario*, op. cit.

8. Esta clase particular de regímenes políticos busca desactivar a los sectores populares movilizados y activados en el período anterior debido a la industrialización, en el caso de los llamados populismos, una industrialización sustitutiva de importaciones por la cual se han incorporado los sectores populares urbanos al mundo social y político.

9. En Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, op. cit., p. 22. Asimismo, integra dentro del *género autoritario* de la *especie burocrática* a España y Grecia contemporáneas a los hechos que describe para los países sudamericanos, y entre estos ubica casos no democráticos que corresponden a niveles de modernización más bajos. Aunque le dedica varias citas al pie de página, excluye a México del estudio por exceder los casos trabajados, pero lo considera un país latinoamericano "grande" —como Brasil y Argentina— en términos de mercado interno y concentración urbana que más tarde será considerado como un caso especial.

10. El primero también llamado oligárquico, en el que la competencia política tiene claramente un alcance limitado porque es excluyente del sector popular que aún no está políticamente activado. El estado está dominado por una elite del sector exportador de productos primarios que orienta la política pública hacia sus necesidades. Durante el populismo el sector popular es un actor significativo que participa en la coalición política nacional dominante de varios países y es un beneficiario muy importante de la política pública. Al que le sigue un período político pospopulista, antesala o comienzo del burocrático-autoritario. Allí se instalan gobiernos autoritarios y represivos que tratan de resolver las tensiones generadas por la industrialización y la activación del sector popular, eliminando su participación en la arena política nacional, forzando un movimiento regresivo de las rentas en este sector (tal como es descripto mediante el término desarrollo dependiente por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, o por el mismo O'Donnell en términos de industrialización capitalista dependiente). Los niveles más avanzados de industrialización se consideran vinculados con un alejamiento de la política democrática y competitiva y con el incremento de la desigualdad.

es puesta en relación con otras acciones planificadas en secreto, como las de 1930, 1943 y 1955.<sup>11</sup> En cambio, el autor establece una comparación con un golpe ocurrido dentro de una misma área geográfica, el de Brasil en 1964 contra el presidente João Goulart, entendido como caso que, al igual que Argentina, desafía esa hipótesis de la modernización y el desarrollo político. Por lo que burocrático-autoritario también es un concepto configurativo, que nace para designar una forma particular del ejercicio del poder político inaugurada por un gobernante autoritario—Juan Carlos Onganía—, que fuera secundado por Levingston, y terciado por Lanusse.<sup>12</sup>

### 1.1. Significado de burocrático-autoritario

Burocrático-autoritario es caracterizado como un tipo de régimen político, y a veces como una forma de Estado, que *define lo autoritario* a partir de la *limitación del pluralismo político*. En relación al ejercicio de los derechos políticos restringe la expresión de la soberanía popular, y en relación a los derechos civiles, persigue y elimina a la oposición política, desplaza la heterogeneidad del espacio público pero no suprime la autonomía individual. Es *coercitivo o represivo*, puesto que desactiva los sectores populares movilizados, y porque usa la violencia para la organización férrea de la vida social y política. Mientras que el término *burocrático*—algo confuso, porque todo Estado moderno lo es— es definido por su autor como *tecnocrático*. Es esta una de las grandes novedades que registra el autor en comparación con otras formas de autoritarismo. Como tipo de Estado capitalista es relevante el tipo de políticas y la solución tecnocrática de los problemas, pretendidamente neutral. Como forma política—régimen político o de tipo de estado—surge durante la Guerra Fría. En ellos intervienen actores civiles y militares como consejeros o funcionarios al interior de burocracias públicas o privadas, que son formados en un nuevo profesionalismo, o en un conjunto de saberes especializados adquiridos y difundidos internacionalmente.

Mirado en perspectiva histórica, lo novedoso de la elaboración de O'Donnell es que logra componer un análisis del “onganiato”, o de la autodenominada “Revolución Argentina”, sin recurrir a los trazos analíticos usualmente empleados hasta allí: la descripción histórica densa de los acontecimientos que culminan en el golpe, el centramiento en personalidades extracotidianas, el análisis jurídico inscripto en los antecedentes constitucionales y jurisprudenciales. El registro de O'Donnell entra, de la mano de la Sociología Política, en la compleja trama de procesos y actores, que da paso al desarrollo de la moderna Ciencia Política en Argentina, y al despliegue de la Política Comparada como comparación intra-área. La novedad también radica en mostrar que, a diferencia de la Teoría Política que habla en términos de totalitarismo, la Política Comparada posee su propio concepto: autoritarismo. Asimismo, burocrático-autoritario deja presentadas las posibilidades que posee la ciencia política de desarrollarse como teoría del Estado, o de componerse alrededor de las teorizaciones que, por los desarrollos teóricos que son impulsados desde la politología norteamericana, subrayan la dimensión régimen político.

El debate sobre las imposibilidades que arroja un análisis centrado en el Estado, frente a las posibilidades que otorga otro ordenado en el régimen político, va a sacudir de lleno la producción de Guillermo O'Donnell, como se verá en los apartados siguientes.<sup>13</sup>

11. Todas autoproclamadas “revoluciones”: de Septiembre, de Junio, Libertadora. Y la de 1966, autodenominada “Revolución Argentina”.

12. Que desde otras modulaciones fue nombrada como “Revolución Argentina” o régimen militar. VV.AA.: *La “Revolución Argentina” análisis y prospectiva*, Buenos Aires, Depalma, 1966. Es un libro colectivo del Instituto de Ciencia Política de la Universidad del Salvador, que inscribe el análisis de los hechos en instituciones, sus antecedentes jurídicos, constitucionales y jurisprudenciales. Natalio Botana, Carlos Floria y Rafael Braun, *El régimen militar 1966-1973*. Ediciones La Bastilla, 1973. En una compilación de notas editoriales escritas para la revista católica *Criterio*.

13. La tensión entre régimen político y Estado se produce en casi toda la obra de Guillermo O'Donnell. Aunque él nunca pareció teóricamente seguro

## 2. Dominación autoritaria y democracia política

El libro titulado *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, publicado en 1979, que en su versión inglesa antecede a *El Estado Burocrático-Autoritario*,<sup>14</sup> suscita intensos debates que agregan otras capas conceptuales al término burocrático-autoritario.<sup>15</sup> Los artículos abordan una cuestión fundamental que, tal como se había expresado en *Modernización y Autoritarismo*, descrea de que las teorizaciones que asocian modernización económico-social y democratización contribuyan a entender los autoritarismos aparecidos en América latina desde los años '60.<sup>16</sup> Sin embargo, afirmando esta hipótesis de O'Donnell, preguntan si esas *formas emergentes de dominación política caracterizadas como burocrático-autoritarias tienen algo que ofrecer a las tipologías de regímenes políticos en general*.<sup>17</sup> El debate no ofrece caracterizaciones alternativas sobre las distintas maneras en que se presenta la dominación política de las décadas pasadas y de las presentes; es una discusión teórica sobre los alcances de un enfoque basado en la categoría *régimen político* frente a la de *Estado*. La adopción de un enfoque basado en tipologías de regímenes políticos permite desplazar los enfoques estructurales y la pregunta sobre qué condiciones culturales, sociales y económicas son las necesarias para posibilitar tanto el socavamiento de la dominación autoritaria como la construcción de una transición desde ellas y hacia la democracia. El corrimiento de una matriz estado-céntrica frente a las categorías estratégicas será vital para la construcción de un nuevo vocabulario, pero irá en detrimento de una discusión en torno al Estado en América latina.

Otra es la situación que se plantea en *Transiciones desde un gobierno autoritario*,<sup>18</sup> compilación de 4 tomos aparecidos en inglés en 1986, y en español en 1988-89. Los volúmenes fueron el resultado de un Proyecto de Investigación cuyas reuniones se mantuvieron entre 1979 y 1981 afincado en el Woodrow Wilson International Center for Scholars. El proyecto, titulado “Los períodos de transición posteriores a la dominación autoritaria. Perspectivas para la democracia en América Latina y Europa meridional”, muestra las innovaciones que iba a producir la obra.

El foco es el *estudio sistemático de las diversas formas opresivas, restrictivas, y/o represivas del ejercicio del poder político* que se han presentado recientemente y se encuentran en resquebrajamiento, o que aún sobreviven, en dos áreas geográficas diversas que, hasta allí, no habían despertado interés por ser observados: *América Latina y Europa meridional*. La pregunta subsiguiente, que también es parte central del objeto de estudio, se ordena tras las *posibilidades, imposibilidades y/o dificultades de recorrer un camino hacia alguna otra forma política*, a la que se la llamará *transición*. Si bien se reconoce que el camino a recorrer “hacia alguna otra cosa” es indeterminado e

en utilizarlos como conceptos excluyentes. En cada uno de los textos de su exclusiva autoría, insiste en la centralidad del concepto Estado. Consultar: “Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la democracia”, 1978/79; “Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado Burocrático Autoritario”, 1979.

14. David Collier, *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, *op. cit.*

15. Se inicia con reuniones informales realizadas entre 1975 y 1976, formalizadas como proyecto de investigación en 1977. Financiado por el Joint Committee on Latin American Studies y el Social Sciences Research Council, el libro compilado por David Collier se publica en inglés en el año 1979 y en español en 1985.

16. David Collier, “Introducción”, “Visión general del modelo burocrático-autoritario” y “El modelo burocrático-autoritario. Síntesis y prioridades de investigación futura”, en Collier, David, *op. cit.*

17. Fernando Henrique Cardoso, “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”, en Collier, David, *op. cit.*

18. Aunque el proyecto fue centralmente pensado por Guillermo O'Donnell, cada uno de los libros tuvo un responsable particular: Europa meridional a cargo de Schmitter, *América Latina* a cargo de Whitehead, *Perspectivas comparadas y Conclusiones tentativas sobre las inciertas democracias* para O'Donnell. En inglés fue publicado por Editorial John Hopkins, y en español por Paidós. El último libro *Conclusiones Tentativas*, fue vuelto a publicar en el año 2010 por Prometeo, de Argentina.

incierto, la *democracia política* como resultado eventual se convierte en el nombre con el que se nombran los procesos deseados, un *objetivo deseable por sí mismo*.

## 2.1. La creación de un vocabulario

Esta obra plasma la reunión de un conjunto importante de académicos e intelectuales dedicados a la Sociología Política y a la Ciencia Política que provienen de áreas geográficas muy distintas. Todos son sensibles a las experiencias políticas opresivas que se viven en sus países, en muchos de los cuales hubo o aún se padecen severas restricciones a la producción, reunión o discusión de sus escritos. La circulación e intercambio entre académicos capaces de observar dos universos con características distintivas genera la comparación entre áreas geográficas diversas que son por primera vez analizadas sistemáticamente. Europa mediterránea había sido considerada, dentro de Europa Occidental, una “excepción” que no valía la pena ser estudiada. Mientras que América Latina se delinea como espacio geográfico importante a ser observado con posterioridad a la Revolución Cubana. El estudio de estas áreas periféricas se diferencia decisivamente del momento anterior en el que O’Donnell había observado un país, estableciendo comparaciones no del todo sistemáticas con otros casos de la misma área.

El trabajo recoge una tensión fundamental entre el enfoque casuístico y las ambiciones teóricas, lo que es también su innovación. Se abordan trece países (cinco europeos y ocho latinoamericanos),<sup>19</sup> sobre los que se realiza un estudio configurativo sobre realidades históricas complejas. Con la pregunta en torno a qué es comparable, qué distingue y/o asemeja ambas geografías, se efectúan generalizaciones de nivel medio sobre las regiones, las que se plasman en cada uno de los tres capítulos introductorios de los primeros tres volúmenes. Finalmente, con la debilidad de pautas teóricas previas con las cuales guiar la observación y las preguntas, el último volumen se produce con intenciones meta-teóricas. Este volumen final lega un vocabulario novedoso para hablar de la política y de la Política Comparada que, mientras ofrece una serie de conclusiones paradójicas, inaugura una forma de abordaje que luego se extenderá hasta los países de Europa del Este.

Las conclusiones provisorias remarcan que los países de *Europa meridional* han experimentado *dominaciones autoritarias más continuamente y durante lapsos más prolongados de tiempo que América latina*, en donde los autoritarismos han sido fenómenos episódicos y recientes. Sin embargo, es en el primer conjunto de países donde los procesos de liberalización y de transición a la democracia desembocan en un punto de partida más seguro, dado que en América latina los factores internacionales y el papel de las FF.AA. como institución, o de los militares como actor central del juego político, podrían volver los *procesos de democratización muy inciertos*.

Si las introducciones de los tres primeros volúmenes recogen analíticamente el resultado de los capítulos intentando hacer prospectiva, el cuarto y último libro ofrece una teoría del cambio político indeterminado. A través de la utilización resemantizada o de la creación de unos conceptos genera un vocabulario para pensar la *política* y el *cambio político*. De allí en más, sus conceptos (dominación autoritaria, transición a la democracia, democracia política) y sus redes conceptuales (democratización, liberalización, consolidación) serán usados para caracterizar, nombrar y conceptualizar procesos //VER REPETICIÓN// políticos de distintos países y de diversas áreas geográficas. Todo este proceso de creación de un vocabulario deja el saldo de conceptos usados como concentrado de contenidos

19. Estos son Italia, Grecia, Portugal, España, Turquía, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

significativos, que saltan por encima de los términos configurativos empleados para cada caso en particular, y la tensión entre el enfoque casuístico y la ambición por generar una teoría de la política.

## 2.2. Significado de Dominación Autoritaria

A lo largo de los distintos volúmenes, pero sobre todo en los primeros dos, se caracteriza y analiza el tipo de *dominación autoritaria* que hubo y está en crisis en Europa Mediterránea, o que aún persiste en América latina, y si se puede *transitar hacia alguna otra cosa*, a la que llamarán ampliamente *democracia*. A diferencia del momento anterior, la dominación autoritaria tendrá un concepto y un horizonte de sentido en el cual diferenciarse por oposición, la democracia política, entendida como la restitución más o menos gradual de la participación política, la representación y las libertades civiles. Por lo que tres son los conceptos que ordenan la discusión teórica y política.

El estudio sistemático se da en torno a la *dominación autoritaria*. Aunque los libros no llevan en su título el término dominación, sí se emplea al interior de ellos. *Autoritarismo* sigue siendo un concepto abarcativo, que se mantiene como una clasificación general mediante la cual se intenta captar una gran variedad de experiencias opresivas, represivas y restrictivas del ejercicio del poder político, ocurrida en diferentes espacios y temporalidades, no todas en conexión con el clima de la Guerra Fría: la Portugal de Salazar, el régimen dictatorial del general Francisco Franco en España, la Italia del Duce, la Grecia de los Coroneles, y en América latina todo un abanico que excede al Cono sur, el México con un régimen de partido único, el régimen de Pinochet en Chile, el golpe de Estado que inicia la dictadura en Uruguay, la Argentina de la dictadura de las Juntas Militares. Por lo que no todos son burocráticos o tecnocráticos, y en muchos de ellos no hay presencia decisiva de las FFAA. como institución, o de los militares como actor central del juego político. Por lo que el calificativo analítico de burocrático-autoritario no es generalizable. Se abre, en cambio, una multiplicidad de nombres, en los que O'Donnell encuentra especies para el gran tipo autoritarismo: dominaciones tradicionales (patrimonialistas, sultanistas), regímenes o estados burocrático-autoritarios, regímenes o estados tecnocráticos, populismos militares, despotismos, dictaduras, dictaduras personalizadas, autocracias militares, autoritarismos restrictivos.

Ellos, todos distintos, buscan en la *transición* las posibilidades, imposibilidades y/o dificultades de recorrer un camino desde la dominación autoritaria hacia alguna otra forma política. El trayecto entre regímenes políticos de distinto tipo, más que entre diferentes formas de estado, se entiende como un movimiento gradual y paulatino, no exento de avances y de retrocesos, cuya desembocadura es “incierta”. Un camino, que la menor de las veces suele ocurrir por colapso, como en Argentina y Bolivia. En otros casos, es prolongada o excepcionalmente prolongada, como en Chile y en Brasil. Por lo que transición se convierte en un *concepto de movimiento* que desplaza una manera de entender el cambio político como acción concluyente realizada en una sola jugada, o planificada en secreto y ejecutada por sorpresa (como el golpe, la toma del Palacio de Invierno, el *putsch*). Entendida además como proceso, este vincula la compleja interacción entre actores políticos proclives o renuentes al cambio, algunos duros y otros blandos, con comportamientos maximalistas o minimalistas, cuyas identidades no están en todos los casos previamente constituidas, y donde la toma de decisiones no siempre se hace con la información suficiente. En ellas, el objeto mismo de la lucha política son las “reglas de juego” que habrá que construir mientras se resquebraja la dominación autoritaria. Todo esto hace que esta teorización atrape la contingencia de los procesos en curso, y que el cambio político se entienda como indeterminado. Ella es graficada como un juego de ajedrez, jugado en varios tableros simultáneos y en múltiples partidas. Sin embargo, esta forma innovadora de entender la política y el cambio a través de la transición, que desplaza



enfoques anteriores, resignifica conceptos, y que sienta un enfoque estratégico por sobre uno estructural, se anima a ponerle un nombre a los posibles y contingentes arribos: *democracia política*.

Entendida como un sinónimo de la poliarquía, la *democracia política* es un horizonte de expectativas *imaginado en contraposición a las formas opresivas o restrictivas del ejercicio del poder político*. Esta opera como un ideal normativo, una opción política y una responsabilidad ética frente a la dominación autoritaria. Frente a los autoritarismos vigentes, es una consigna política que pone en primer plano el necesario respeto de las libertades civiles y un conjunto de rutinas institucionales para la competencia política democrática, regular y formalizada. Esta conjunción entre liberalismo político y democracia política, que recoge el clima pos Segunda Guerra Mundial, opaca la pluralidad de modelos organizativos posibles tanto en Europa meridional como en América latina. Siendo más una apuesta en torno a las libertades (el pleno respeto a los DD.HH, la centralidad del individuo, la protección contra arbitrariedad Estado o del tirano, la libertad asociación y de expresión) que precederían a la acción colectiva, desplaza la pregunta por la justicia social o la igualdad económica. El consenso que despierta es que, como organización de un régimen político, le disputa el sentido a aquellas interlocuciones argumentativas que aún consideran que la conjunción entre el liberalismo político y la democracia política es una “máscara de dominación burguesa”, o un modelo liberal, burgués y socialdemócrata que hay que continuar combatiendo.

### 3. La pervivencia del autoritarismo en democracia

En tres artículos escritos entre los años 1992 y 1995, compilados como ensayos sobre autoritarismo y democratización,<sup>20</sup> el autoritarismo ya no es aquello que podrá sobrevenir a la democracia, tampoco es su concepto antitético, ni la democracia un horizonte de expectativas. Si bien se trata de una escritura menos sistemática, ella es crítica y autocrítica. Surgida cuando política y teóricamente O'Donnell empezó a evaluar los alcances de las teorizaciones de la transición y de la consolidación de la democracia en América latina y en los países de Europa del este. Aparecen entonces dos nuevos conjuntos de teorizaciones sobre la democracia y se abre una resemantización en lo que hasta allí había sido un nombre estratégico, pero acriticamente escogido para imaginar un arribo después del resquebrajamiento de las dominaciones autoritarias. Esto aumenta las capas conceptuales de los términos autoritarismo y democracia, modificando la relación. Ahora el *autoritarismo* es lo que *pervive en y dentro de la democracia*. En todo caso es un *enclave*, como tempranamente lo llamó Manuel Antonio Garretón, o un *residuo que convive con y anida dentro de la forma política democrático-liberal*.

Por un lado, se abre una pregunta ligada a la *calidad de la democracia* que disparará estudios cualitativos, discusiones sobre cómo medir y evaluar la democracia y el desempeño democrático, y que formará parte de proyectos y análisis de distintas instituciones especializadas, entre ellas del PNUD en el que O'Donnell escribirá un informe y publicará libros en colaboración.<sup>21</sup> Por otro lado, un enfoque sobre los llamados *residuos autoritarios* que han dejado los procesos de democratización, y sobre las maneras incompletas en que se plasmó la democracia. Esta integra y dispara nuevos estudios de Política Comparada. La democracia es ahora procesos que ocurren, y que evidencian que no han llegado homogéneamente al lugar esperado. Por lo que O'Donnell hace una revisión de las conceptualizaciones construidas en torno a las transiciones, criticando la teleología asumida en las teorizaciones para imaginar

20. Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, op. cit.

21. Guillermo O'Donnell, Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta, *La calidad de la democracia: teoría y aplicaciones*, Rosario, Homo Sapiens, 2003.



los procesos de tránsito desde la dominación totalitaria. Esquemáticamente, toda esta cuestión se dispara en dos direcciones analíticamente diferenciables. La evaluación teórica sobre los alcances de la teorización de las transiciones a la democracia es reconsiderada como “otras formas de institucionalización”, o como “democracia delegativa”. A partir de la observación de los procesos, se constata que ha sido el Estado nación la unidad analítica considerada para imaginar las transiciones. Esto ha posibilitado dar una lucha teórica y política para salir de las dominaciones de tipo autoritario y darle un nombre a las nuevas realidades. Sin embargo, en los casos provinciales que tienen un enorme peso al interior de las unidades políticas nacionales, la democratización no ha sido homogénea, ni ha tenido el mismo decurso. Esto dispara toda una nueva generación de estudios, que a grandes rasgos son llamados *política subnacional*, que será un nuevo impulso para la Política Comparada.

Ellos tampoco alcanzan la claridad conceptual, ni restringen la omniabarcabilidad en el uso de los términos analíticos autoritarismo y democracia. La literatura compuesta a partir de esta innovación producida por O'Donnell muestra que ambos regímenes políticos conviven y se superponen. En una combinación en la cual suelen respetarse los derechos a la participación política (los democráticos), pero se violan sistemáticamente las libertades o derechos liberales. Son definidos así como *regímenes híbridos*. No son plenamente democráticos, ni liberales, ni autoritarios. Por el contrario, *juxtaponen*<sup>22</sup> *democracia iliberal y restricciones severas a las libertades públicas e individuales*. Lo que da lugar a una lucha por definir estas nuevas situaciones, resaltando una dimensión por sobre otras. Los *autoritarismos competitivos*<sup>23</sup> o *electorales*<sup>24</sup> son regímenes en los que se celebran elecciones de manera regular y a través de las que se recambian las elites políticas; sin embargo son arbitrarios o restrictivos porque hay procedimientos incompatibles o antagónicos con la legalidad del Estado de Derecho que, supuestamente, se cumple en el territorio nacional, o porque hay caudillos que a través de elecciones consecutivas implantan una dominación personalista, muchas veces violenta en tanto se quiebran normas constitucionales. O modifican las constituciones para eternizarse en el gobierno, en territorios en donde la sociedad civil tiene una baja densidad y la relación con el Estado es casi total. Nacen los estudios sobre territorialidades de una escala diferente a la nacional, que también apelan al concepto autoritarismo para definir sus realidades políticas: *autoritarismos subnacionales*,<sup>25</sup> *regímenes subnacionales no-democráticos*.<sup>26</sup>

### 3.1. El uso abarcativo de conceptos

Las transiciones no dejaron el saldo de la claridad conceptual. Ni siquiera lo lograron cuando, para esclarecer cómo se realizaban los procesos políticos, tuvieron que acudir a la acuñación de adjetivos especificativos o denominativos (por ejemplo, transiciones por colapso, transiciones excepcionalmente prolongadas).

Incluso, la transición entendida como paso gradual y paulatino entre regímenes políticos de distinta naturaleza dejó pendiente la interrogación sobre el Estado. Haberlo pensado como un cambio en las reglas de selección de los gobernantes permitió tomar la dimensión institucional de la política, siempre más dinámica que el peso de las estructuras. Pero pasado el momento de resquebrajamiento de las dominaciones autoritarias, la democracia mostró ser mucho más que normas, rutinas y reglas de juego. Para O'Donnell, ella debía volver a pensarse como una interrelación compleja entre Estado y sociedad, relación que en determinada espacialidad y en temporalidades particulares arroja diferentes

22. De juxtaposición o regímenes híbridos habla Larry Diamond (2002).

23. Término acuñado y usado por Levitsky y Way.

24. Término acuñado por Schedler (2004).

25. Término usado por Gibson (2005).

26. Término usado por Giraudy (2014).

tipos de democracia. A diferencia del momento anterior, no puede ser entendida solamente como una variable política e independiente de otras, porque en su reflexión hay que integrar la pobreza, la desigualdad, la ciudadanía. Por lo que la democratización no ha alcanzado a todos los estratos sociales, y ha dejado sin integrar reflexivamente a actores societales y estatales, como las clases sociales, las burocracias, los actores que tienen poder en un juego político aunque no estén institucionalizados, y los que estando institucionalizados poseen poco poder definitorio.

Asimismo, y a diferencia del momento anterior en que las democracias se definían como sinónimo de la poliarquía y por los atributos específicos que combinan libertades políticas y derechos liberales, las realmente existentes en países de América latina necesitan alejarse del modelo provisto por los países noroccidentales o las “viejas poliarquías”. Estas son democracias delegativas, que deben ser pensadas a partir de una institucionalización diferente. No son plenamente representativas, ni liberales, ni republicanas, pero tampoco se encaminan hacia el autoritarismo. Aunque este subsiste como práctica, en el comportamiento de actores, o en ciertos arreglos institucionales. Con esta conceptualización, O'Donnell confecciona un mapa con zonas coloreadas (verde, azul y marrón) que contribuye a la detección de ciertos rasgos que deberían definirse sin teleologías: la existencia del particularismo, gobierno delegativo, débil accountability horizontal con inexistencia de una red de poderes relativamente autónomos que examine, cuestione y sancione los actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos, escasa diferenciación entre intereses públicos e intereses privados de funcionarios particulares, baja transparencia en los procesos en general, personalismos.

#### 4. Conclusiones

En América latina, la configuración de la ciencia política como un saber relativamente diferenciado se produjo a partir de su interés por estudiar las *rupturas institucionales*. Son las formas *sorpresivas de acceso al poder político* (golpes de estado) y las *formas opresivas del ejercicio del poder político* (Estado burocrático-autoritario, regímenes militares, dictaduras) las que la modelan como Política Comparada y como Teoría Política. En Argentina, fue O'Donnell quien dio un impulso significativo a esta Ciencia Política, haciéndolo desde un registro analítico novedoso, con el que explicaba el golpe de estado de 1966, comparándolo con el de Brasil de 1964. Y que posteriormente ayudó a robustecer observando los regímenes militares que se sucedían regionalmente los que, abordados como “nuevos autoritarismos”, afianzaron la comparación del área geográfica. Esto creció, hasta transformarse en la comparación entre diferentes áreas geográficas.

El *cambio político* asociado primero a las *rupturas institucionales*, y seguidamente a la *construcción de un orden* a partir del horizonte de expectativas provisto por las transiciones a la democracia, fortaleció la politología producida regionalmente en el cruce de las décadas del '70 y '80. A partir de allí, el *autoritarismo* como concepto cimentado principalmente por la Política Comparada quedó íntimamente asociado a las dictaduras militares, y contrapuesto a la democracia.

Pasado el tiempo, O'Donnell fue capaz de reconsiderar las herramientas teóricas por él cimentadas. Pudo sostener que el término *autoritarismo* se connota como aquello que *pervive dentro de la democracia*, saliendo de la relación del autoritarismo con las dictaduras militares. Y se animó a reconstruir el concepto límite al cual contraponer al autoritarismo: la democracia liberal.

Su legado es el de la creación de conceptos configurativos, nacidos de experiencias políticas concretas. Y al mismo tiempo, el de la construcción de conceptos universales, capaces de hablar de muchas experiencias y de ninguna particular a la vez. Su otro legado también es el de someter a una constante autocrítica su propia producción teórica

y alcance de los conceptos por él usados o creados.

A pesar de ello, llama la atención la *persistencia y/o reactivación de un conjunto de conceptos* que, acompañados de nuevos adjetivos, poseen un “parecido de familia” con aquellos usados en el pasado reciente. Aunque las palabras son similares, no son utilizadas para hablar del derrocamiento por la fuerza de gobernantes elegidos mediante el sufragio popular, ni de formas planificadas en secreto del acceso al poder político. Se emplean para señalar lo que ocurre dentro de las instituciones del Estado Constitucional de Derecho con actores (políticos y no políticos) que han aprendido a manipular hábilmente las reglas del juego político. Tampoco se usan para distinguir formas opresivas del ejercicio del poder político en las que se ha instalado una maquinaria de masticación de cuerpos en serie por parte de una institución o actor clave —como las Fuerzas Armadas o los militares en el pasado regional—. En cambio, señalan situaciones inconclusas en prácticas políticas, comportamiento de actores, o en arreglos institucionales, dentro de regímenes políticos que se nombran homogéneamente como democrático-liberales. Pero en los que falla la efectiva legalidad estatal, y suelen violarse garantías constitucionales. En vez de referirse a una uniforme dominación despótica, designan la labilidad de la democracia dentro del territorio nacional. Algunos territorios provinciales serían espacios débilmente alcanzados por la democratización, subsistiendo en ellos “residuos”. También, una ágil vida electoral (democrática), pero con violación a los derechos individuales. Y hay otros términos que marcan fronteras con el mundo occidental, nombran situaciones políticas que ocurren en el orden internacional, o señalan peyorativamente distintas formas personalizadas del ejercicio del poder político.

Pareciera que la Ciencia Política no puede dejar de recurrir, para tematizar situaciones actuales, a conceptos muy connotados en el pasado reciente. Poco capaz de atrapar las contingencias con nuevos conceptos, el estado actual de las discusiones abiertas por O'Donnell deja pendiente la pregunta acerca de si esta disciplina científica selecciona sus conceptos del repertorio de palabras disponibles debido a que son un conjunto de conceptos estabilizados, o si lo hace debido a una crisis en el vocabulario que ella posee, ha construido, y no cesa de emplear, aunque no alcance a atrapar las novedades de aquello que se presenta en el mundo extralingüístico.

## Bibliografía

- Collier, David (comp.), *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. México, FCE, 1985.
- Diamond, Larry, “Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos”, en *Estudios Políticos*, 2004, 24, Medellín, enero/junio, 117-134.
- Gibson, Edward L., “Politics of the periphery: An Introduction to subnational authoritarianism and democracy in Latin America”, en *Journal of Politics in Latin America*, 2010, 2, 3-12.
- Giraudy, Agustina, “La política territorial de la democracia subnacional”, en *Journal of Democracy en español*, 2011, 3, julio, 42-57.
- Lesgart, Cecilia, *Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Rosario, Homo Sapiens, 2003.
- “Lexicografía de conceptos fundamentales. De los golpes de estado a los golpes constitucionales y estado burocrático-autoritario”. Trabajo preparado y presentado para estancia de Investigación en Grupo de Trabajo “Tiempo y Política”. Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, UNAM, 2015.
- “Pasado y presente de la ciencia política producida en Argentina. Apuntes para un debate sobre su porvenir”, en *Temas y Debates. Revista Universitaria semestral de Ciencias Sociales*, 2007, Año 11, 14, Rosario, diciembre, 2007.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan, “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, en *Estudios Políticos*, 2004, 24, Medellín, enero/junio, 159-176.

- “The rise of competitive authoritarianism”, en *Journal of Democracy*, 2002, Vol. 13, 2, 51-65.
- Linz, Juan, *Obras escogidas. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Volumen 3. Edición José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley, Madrid, CEPC, 2009.
- O’Donnell, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- *El estado burocrático-autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.
- *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.
- O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillippe y Whitehead, Lawrence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988/9.
- Schedler, Andreas (ed.), *Electoral authoritarianism: the dynamics of unfree competition*. Boulder y Londres, Lunn Rienner Publishers. 2006.

## Resumen

El presente artículo busca desarrollar una aproximación a una historia conceptual del binomio Democracia-Autoritarismo. Con ello, se busca dar cuenta de cómo los cambios históricos son procesados por el politólogo en los cambios semánticos observados en esa relación conceptual.

## Palabras clave

Democracia - Autoritarismo - O’Donnell

## Abstract

In the following article it is pursuit to show how a dichotomic and complementary relationship changes in Guillermo O’Donnell’s writings. It aims to describe thos semantic modifications in concepts Democracy and Authoritarianism during his studies on Latin America contemporary states.

## Keywords

Democracy - Authoritarianism - O’Donnell