

Revista
Observatorio de Reforma Electoral
N° 12 • Diciembre 2023

ISSN 2796-7522

Ministerio de Gobierno
Subsecretaría de Asuntos Políticos
Dirección General Reforma Política y Electoral

Uspallata 3160, 1° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
C1437JCL · +54 11 5091-7508 · dgrpolye@buenosaires.gob.ar

Coordinación:
Danilo Degiusti

Equipo de Trabajo:
Patricia De Vita
Danilo Degiusti
Andrés González Grobas
Alfonsina Rodríguez

Diseño editorial:
Tomás Colson

Las opiniones emitidas por los autores de los artículos son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de quienes integran el Observatorio de Reforma Electoral.

1.1 Desafíos a la democracia: revisitando a Guillermo O'Donnell



Gabriela Ippolito-O'Donnell

Ph.D. en Ciencia Política (Universidad de Cambridge)

Profesora de Ciencia Política en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín

ExDirectora de Desarrollo Institucional de la Asociación Nacional de Politólogos de Argentina



Martín D'Alessandro

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)

ExVicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política

ExPresidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político

Editor de la Revista POSTData

I. Introducción

El próximo 10 de diciembre, la Argentina celebra cuarenta años ininterrumpidos de democracia. Esta resiliencia de las instituciones democráticas resulta auspiciosa: en contra de pronósticos que auguraban resultados adversos, se completó de manera exitosa la instauración de un régimen político democrático.

Si bien la celebración de elecciones limpias, libres y competitivas son el mecanismo principal para la obtención del poder político en el país, existen déficits sustantivos en la efectividad de los derechos de la ciudadanía (civiles, políticos, sociales y culturales), como también en aspectos básicos del funcionamiento del régimen político. En nuestro país, al igual que en otras democracias de América Latina, el poder político es ejercido por medio de una compleja red de instituciones informales y, muchas veces, poco transparentes. Estos déficits se manifiestan en una baja calidad de las instituciones políticas y, en consecuencia, en la creciente insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de las mismas.

El reconocido politólogo Guillermo O'Donnell trabajó extensamente estos y otros temas relacionados con la democracia, por lo que su obra sigue siendo referencial en la "crítica democrática a la democracia", como a él le gustaba definir gran parte de su trabajo. Frente a una superabundancia de análisis de coyuntura, el propósito del presente artículo es dar cuenta de algunos logros y desafíos que enfrenta la democracia en el país, a partir de los escritos de nuestro autor que, aunque anclados principalmente en la experiencia argentina, han marcado la agenda del debate académico y político sobre el autoritarismo y la democracia a nivel global.

II. Transiciones desde el autoritarismo

Desde sus primeros textos sobre modernización y golpes militares, publicados en la década del '70 y cristalizados en la publicación de su primer libro *Modernización y autoritarismo* (1972), O'Donnell pone de manifiesto su desconfianza a los paradigmas dominantes y a las teorías del “talle único”. Así sostuvo, acertadamente, que la teoría de la modernización no podía aplicarse universalmente ya que en muchos países (entre ellos, Argentina) su postulado fundamental (la ecuación optimista “a mayor desarrollo económico, mayor democracia”) carecía de sustento empírico. Asimismo, su análisis sobre el “Estado Burocrático-Autoritario” (BA) demostró, en contra de las explicaciones comunes de la época, que los autoritarismos emergentes a partir de la década del '60 en América Latina eran de nuevo cuño y no caudillismos tradicionales: por el contrario, el BA se asentaba en burocracias y en roles tecnocráticos modernos.

A partir de un acertado diagnóstico sobre las tensiones inherentes de los autoritarismos, abordó el proceso del nacimiento de las democracias. Sus tempranos escritos sobre transiciones, que culminarían en el clásico volumen editado con Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (1989), adelantan su crítica a las teorías dominantes sobre las precondiciones para la liberalización y posterior democratización política.

Así, argumentó contra las teorías que sostenían la baja probabilidad de que América Latina pudiera liberarse del autoritarismo hasta que no alcanzara una serie de condiciones, ya fueran económicas (alto desarrollo), culturales (cultura cívica) o religiosas (protestantismo vs. catolicismo). Por el contrario, adoptó una visión estratégica de los actores políticos y argumentó que las tensiones internas del BA podían ser la rendija a través de la cual la democracia se filtrara. Afortunadamente, la experiencia no solo de la Argentina, sino también de la mayoría de los países de América Latina y Asia, le dio la razón.

III. Consolidación y muerte lenta de la democracia

Una vez instauradas las nuevas democracias en la región, O'Donnell observó que su funcionamiento difería del de las democracias “del cuadrante noroccidental”. Para dar cuenta de las peculiaridades de los regímenes políticos latinoamericanos, e inspirado en los casos de Argentina (Carlos Menem), Brasil (Fernando Collor de Melo) y Perú (Alan García), acuñó el concepto de “democracia delegativa” (1992). Las democracias delegativas surgen de profundas crisis y funcionan bajo la premisa de que los Presidentes elegidos en elecciones libres y competitivas están autorizados a gobernar el país como mejor les parece. Estos mandatarios se consideran la encarnación del país y por encima de los partidos políticos, a los que perciben no en calidad de instrumentos representativos de la ciudadanía, sino como meras facciones que perjudican el accionar del Poder Ejecutivo.

En las democracias delegativas, la *accountability* horizontal (es decir, el control ejercido por otras instituciones como el Poder Judicial y el Congreso sobre el Poder Ejecutivo, al que se suman varias agencias de control interno) es percibida como un impedimento a la “autoridad delegada al presidente para gobernar”. En resumen, la democracia delegativa es un régimen político caracterizado por presidentes en apariencia omnipotentes, elecciones cuasi-plebiscitarias, instituciones democráticas débiles y baja *accountability* horizontal. Como consecuencia, en estos regímenes políticos (que son democráticos, ya que surgen de elecciones relativamente limpias, libres y competitivas) la ciudadanía es de “baja intensidad”: los ciudadanos son considerados simplemente votantes y su participación en el proceso de representación se limita a las elecciones.

La democracia delegativa tiene la peculiaridad de ser ideológicamente imparcial. El presidente o líder delegativo puede identificarse indistintamente con valores políticos de izquierda o de derecha. En su dinámica política, aunque perdure en el tiempo, este tipo de democracia no tiene un punto de equilibrio. Controlada la crisis que les da origen, los líderes delegativos insisten en su forma de gobernar anti-institucional, reavivan la sensación de emergencia permanente y la necesidad de extender sus poderes extraordinarios, así como de eliminar los “estorbos” que implican las instituciones de representación y de rendición de cuentas. Para ello, activan un discurso de polarización en contra de a quienes atribuyen la responsabilidad de la crisis (los “antipatria”), reforzando la visión amigo-enemigo de la política.

Durante la crisis, la formulación de políticas públicas es abrupta e inconsulta, pero una vez pasados los peores momentos reaparecen viejos problemas que requieren políticas complejas basadas en consensos e instituciones corroídas por el mismo líder delegativo a través de su estilo de extralimitación de poderes, polarización y agravios tanto a la oposición como a varios sectores de la sociedad civil. Esto genera un círculo vicioso de escalamiento de las tensiones y polarización, provocando una nueva crisis que tiene cuatro trayectorias posibles: a) transición hacia una democracia verdaderamente representativa, de alta calidad; b) continuidad de la misma democracia delegativa, que supera temporariamente su propia crisis; c) implantación de una nueva democracia delegativa; d) deslizamiento hacia la autocracia, mediante un proceso que O'Donnell denominó “la muerte lenta de la democracia” (2001).

De los escritos sobre democracia delegativa se deriva su crítica radical a los estudios sobre la consolidación de la democracia, argumentando tempranamente (1996) que es una ilusión sostener la probabilidad de definir un umbral nítido de consolidación del régimen democrático. Toda democracia, vieja o nueva, es factible de sufrir reversiones autoritarias e iniciar el proceso de muerte lenta a partir del socavamiento paulatino de libertades y mecanismos de rendición de cuentas.

IV. Crisis perpetuas de la democracia

A partir de los años '80, la democracia política ha registrado un crecimiento exponencial en todo el mundo. Las transiciones desde el autoritarismo se completaron exitosamente no solo en nuestra región, sino en Europa del Sur y del Este, Asia y África. El despliegue de esta ola democrática, la tercera de la época moderna, alcanzó su pico máximo durante la primera década del siglo XXI. Según indicadores de Freedom House, en 2006 eran 123 los países que podían ser caracterizados como democracias políticas (o electorales), el mayor número hasta entonces registrado en toda la historia de la humanidad. Sin embargo, hoy abundan los diagnósticos que sostienen que la democracia está en crisis a nivel global. Importantes reversiones autoritarias y violaciones a libertades fundamentales vienen afectando no solo a las nuevas democracias, sino también a las más establecidas, por lo que una nueva ola de autocratización amenaza los derechos democráticos adquiridos por la ciudadanía luego de largas y difíciles luchas.

Cuando apenas se vislumbraba esta ola de autocratización global, O'Donnell (2007) anticipaba la pregunta acerca de si la crisis que enfrentamos es propia de la democracia como tal o solo de algunas democracias. Si la crisis no se manifiesta de manera similar en todos los países, ¿cómo podemos distinguir los diferentes niveles o tipos de crisis? O'Donnell también se preguntaba si la propia democracia no está intrínsecamente caracterizada por un sentido perpetuo de crisis, o bien por tensiones permanentes que son preocupantes, pero que pueden ser al mismo tiempo un testimonio de sus mejores cualidades y, en efecto, una de sus capacidades más fuertes.

Su respuesta cautamente optimista era que la democracia siempre proyecta un horizonte de esperanza e insatisfacción. La democracia propone un “horizonte abierto” porque está fundada en las varias dimensiones de la ciudadanía y en la noción de la dignidad humana intrínseca que dichas dimensiones abarcan. La democracia mira hacia un mejor futuro, esperado y demandado por los seres humanos, quienes se reconocen a sí mismos como portadores de derechos inalienables que el ámbito político debe respetar y fomentar. Por ello, en su artículo *Las crisis perpetuas de la democracia*, concluía que:

(...) debemos considerar que la democracia está y siempre estará en algún tipo de crisis: está redirigiendo constantemente la mirada de los ciudadanos de un presente, más o menos insatisfactorio, hacia un futuro de posibilidades todavía incompletas.

Esto acontece porque la democracia es más que un tipo valioso de arreglo político. También implica la señal, a menudo notoria, de una carencia. Ésta es la perpetua ausencia de algo más, de una agenda siempre pendiente que llama por el remedio de los males y por mayores avances en los múltiples temas que, en un cierto tiempo y para una cierta gente, conciernen primordialmente al bienestar humano y la dignidad¹.

¹ O'Donnell, G. (2007). Las crisis perpetuas de la democracia. *Polis*, 3(1), pp. 11-20 (p. 18).

V. Democracia, agencia y Estado

A partir de esta elaboración, en su último libro *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa* (2010), O'Donnell nos invita a reexaminar aspectos centrales de la teoría democrática contemporánea. La democracia, aún en su versión más minimalista, presupone la concepción del ser humano como un “agente”, portador de los derechos ciudadanos (políticos, civiles, sociales y culturales). Al definir a la agencia humana como el micro-fundamento de la democracia, el autor saca a luz algunas anomalías de la teoría democrática contemporánea y sugiere un cambio paradigmático. En otras palabras, propone una nueva caracterización de la democracia y criterios alternativos para evaluar su calidad. Estos criterios son útiles como ejercicio académico, pero, sobre todo, por sus eventuales derivaciones en aspectos de diseño de políticas, promoción y activismo democrático.

Las principales proposiciones de tal caracterización son:

1. El régimen democrático es un componente fundamental de la democracia, pero es insuficiente para conceptualizarla de modo adecuado.
2. La democracia supone una concepción particular del ser humano, el ciudadano como agente. Este es el factor micro-fundante de la democracia.
3. La “agencia” implica una concepción moral del ser humano como alguien que está dotado de suficiente razón práctica y autonomía para decidir la vida que desea vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente sus opciones disponibles, es consciente de sí mismo y es normalmente entendido por los demás como responsable de las consecuencias de las acciones que realiza.
4. Esta visión lleva a la pregunta de cuáles son las condiciones básicas para permitir a un individuo funcionar como agente.
5. Una de las consecuencias de lo anterior es que en democracia las instituciones estatales tienen la tarea (correlativa a los derechos del ciudadano) de tratar a todos con la completa imparcialidad, consideración y respeto que se le debe a todo agente. El Estado es el macro-fundamento de la democracia.

Basada en las ideas de agencia humana y de la resultante demanda de imparcialidad, esta definición tiene repercusiones para repensar, primero, los elementos centrales de un régimen político democrático *qua* régimen; y segundo, la relación de este con las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía.

Ambas ideas (agencia humana e imparcialidad) aparecen fundamentalmente relacionadas, dado que colocan a los seres humanos y el respeto por sus derechos como el centro de la democracia. De acuerdo con este punto de vista, las instituciones políticas son cruciales para la democracia en la medida que fomentan, o entorpecen, la constitución de los individuos como seres efectivamente dotados de agencia.

La pregunta que podemos derivar, entonces, es: ¿qué instituciones (formales y/o informales) son necesarias para proteger y promover a los ciudadanos como agentes, en el sentido de si respetan los atributos básicos de tal condición? La elaboración de O'Donnell es compleja y abre distintas avenidas como respuestas. Sin embargo, si adoptamos la definición de democracia basada en el ciudadano-agente, muchos regímenes clasificados como democráticos no lo serían, lo cual tendría consecuencias teóricas y prácticas significativas.

VI. Un Estado para la democracia

Un aspecto que O'Donnell recalca en gran parte de su obra es la necesidad de construir un Estado democrático de derecho. Las relaciones entre democracia y economía han sido ampliamente exploradas por la literatura sobre democratización, pero no tan así las relaciones entre democracia y Estado. La democracia en tanto régimen político, como mecanismo para elegir a los gobernantes, no puede existir sin un Estado efectivo. Por ejemplo, para que las elecciones sean limpias, libres y competitivas (el mínimo común denominador de la democracia) hay una serie de libertades políticas (libre expresión, circulación, información y asociación) que deben ser garantizadas. El régimen político por sí mismo no puede garantizar esas libertades. El Estado es el garante de los derechos ciudadanos, teniendo la obligación, si es un Estado de y para la democracia, de generar las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía. No se trata solo de construir instituciones estatales eficaces, sino de hacerlo para garantizar la agencia humana implicada en las varias dimensiones de la ciudadanía.

VII. Conclusión

La democracia argentina ha superado algunos desafíos importantes, pero otros están aún pendientes de resolución. La lente de Guillermo O'Donnell permite caracterizarlos con nitidez, aunque también habilita a pensar el sentido de la democracia para un verdadero desarrollo del ser humano. De alguna manera, la democracia en Argentina está aún en transición, porque permanece pendiente el tránsito no solo hacia una vida materialmente aceptable, sino también hacia instituciones políticas de mayor calidad, centradas en la dignidad y agencia humana.

VIII. Bibliografía

O'Donnell, G. (1972). *Modernización y Autoritarismo*. Paidós.

----- (1982). *El Estado Burocrático-Autoritario, 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. Editorial Belgrano.

----- (1992). *Delegative Democracy*. Kellogg Institute Working Paper, 172. Recuperado de: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf

----- (1996). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, 144, pp. 70-89. Recuperado de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2516_1.pdf

----- (1 de junio de 2001). ¿Hay síntomas de muerte de nuestra democracia? *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-06/01-06-11/pag15.htm>

----- (2007). Las crisis perpetuas de la democracia. *Polis*, 3(1), pp. 11-20. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332007000100002

----- (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Vol. IV. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The John Hopkins University Press.

----- (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Prometeo.