

Contrapuntos

Ensayos escogidos sobre autoritarismo y
democratización

Guillermo O'Donnell

CONTRAPUNTOS

Guillermo O'Donnell

Contrapuntos

Ensayos escogidos sobre autoritarismo y
democratización

prometeo'
libros

Para David Apter, mi principal mentor en Yale, en agradecido recuerdo de su permanente estímulo intelectual y de la generosidad con que dedicó muchas horas a ayudarme a mejorar la versión originaria de lo que más tarde sería mi primer libro.

O'Donnell, Guillermo
Contrapuntos : ensayos escogidos sobre autoritarismo y
democratización / Guillermo O'Donnell. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : Prometeo Libros, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-816-043-6

1. Filosofía Política. 2. Ciencia Política. 3. Filosofía Contemporánea. I.
Título. CDD 320.01

© De esta edición, Prometeo Libros, 2021
Pringles 521 (C11183AEJ), Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11)4862-6794/Fax: (54-11)4864-3297
info@prometeolibros.com
www.prometeolibros.com
www.prometeoeditorial.com
Diseño: R&S
Armado: María Victoria Ramírez
ISBN:
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

Prefacio.....	11
---------------	----

SECCIÓN I - DESVENTURAS

Capítulo 1	
Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976.....	31
Capítulo 2	
Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia... 75	
Capítulo 3	
Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América latina....	107

SECCIÓN II - DESPOTISMOS

Capítulo 4	
Democracia en la Argentina. Micro y macro.....	147
Capítulo 5	
Sobre las fructíferas convergencias de las obras de Hirschman, <i>Salida, voz y lealtad</i> y <i>Compromisos cambiantes</i> : reflexiones a partir de la experiencia argentina reciente	163
Capítulo 6	
¿Y a mí, qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en la Argentina y Brasil	183

SECCIÓN III - TRANSICIONES

Capítulo 7	
Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario	219
Capítulo 8	
Transiciones, continuidades y algunas paradojas	241

SECCIÓN IV - PERSPECTIVAS

Capítulo 9

Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas..... 285

Capítulo 10

¿Democracia delegativa? 315

Capítulo 11

Otra institucionalización 335

Capítulo 12

Pobreza y desigualdad en América latina: algunas reflexiones políticas 363

Textos publicados por el autor 389

Prefacio¹

I

Los ensayos seleccionados en este libro –escritos a lo largo de las últimas dos décadas– son parte de una trayectoria intelectual aún abierta y llena de interrogantes. El tema central, casi obsesivo, es la democracia, sus peripecias y sus posibilidades, en América Latina y, sobre todo, en la Argentina. Muy joven descubrí que tener un apasionado interés por la política no garantiza que uno sea un buen político. Al contrario, en los agitados años iniciales de la década del sesenta (los del derrocamiento de Frondizi, los combates entre las facciones “azul” y “colorada” de los militares, el gobierno provisional de Guido y la confusa transición que llevó a Illia a la presidencia) participé de procesos y decisiones que confluyeron con otros en sumar irracionalidad, rencores y una creciente incapacidad para resolver civilizadamente los no escasos problemas de nuestro país. Esta sensación, y la dura autocrítica que conllevó, me apartaron definitivamente del *métier* de la política y me lanzaron a esa obsesionada interrogación sobre nuestra democracia.

En 1968, durante el gobierno de Onganía, partí a la Universidad de Yale, en Estados Unidos, para hacer estudios de posgrado en ciencia política. En 1971 regresé a nuestro país, trayendo bajo el brazo lo que debería

¹ Antes que nada, comienzo este libro expresando mi profundo agradecimiento a Sebastián Mazzuca. Aparte, obviamente, de la simpática idea de Editorial Paidós de publicarlo, sin Mazzuca este libro simplemente no existiría. A él se le ocurrió reunir algunos de mis ensayos, ha seleccionado y editado los que aquí se presentan y los ha comentado mientras me acosaba gentilmente para que hiciera mi parte. Por si fuera poco, en este proceso hemos mantenido, en Buenos Aires, en Notre Dame y por correspondencia, conversaciones que mucho me han ayudado para pensar los temas que estoy trabajando actualmente.

^c conviene aclarar que Mazzuca y yo hemos resistido la tentación de introducir modificaciones sustantivas en los textos que siguen; Mazzuca ha hecho algunos cambios orientados a facilitar su lectura y ha introducido diversas “Notas del Editor” con el mismo propósito.

haber sido mi tesis doctoral (por qué no lo fue es una larga historia que no vale la pena contar). Este texto fue publicado en 1972 por la Editorial Paidós², con el título *Modernización y autoritarismo*. Tuve la suerte de que este libro (debo decirlo, sobre todo en su versión en inglés) lograra gran repercusión. Dio lugar a numerosos estudios y discusiones acerca del “autoritarismo burocrático” que allí caracterizo (y al que en adelante llamaré, tal como lo hice en escritos posteriores, BA). En lugar de ese ejercicio tipológico, en nuestro país tuvo más repercusión el capítulo 4, en el cual despliego el “juego imposible” implicado por la proscripción electoral del peronismo.

Pero aunque el título de ese libro nombra el autoritarismo, su verdadero tema es su contrario, la democracia. Esto en un triple sentido. Uno, a través de mis intentos de explicar, en el capítulo recién mencionado y en el precedente, las reiteradas desventuras de la democracia en nuestro país. Otro, en mis argumentos, por cierto influidos por mis desventuradas experiencias en la política, acerca de la necesidad de jugar seria y plenamente a la democracia si es que en realidad la queríamos. Y, por fin, por la preocupación que destila el conjunto del libro por lo que me pareció la preocupante probabilidad de que aquellas formas autoritarias se continuaran extendiendo en nuestros países. Recordemos que en 1971 seguía su marcha en apariencia triunfal el BA brasilero, mientras Lanusse, luego del colapso de las tentativas corporativistas de Onganía y neofascistas de Levingston, trataba de conducir una transición que se le acabó yendo de las manos para caer en las de Perón. Ésas eran épocas no sólo de creciente violencia sino también de su casi unánime idolización, cuando los rencores y temores que tanto habían perturbado, a mí y a otros, una década antes, se desplegaban ya casi sin límites. Mi preocupación, entonces, de que esta transición desde un BA nos llevara a cualquier cosa, excepto a una democracia, es transparente en ese libro. Además, allí expreso preocupaciones convergentes acerca de dos antiguas y hasta entonces sólidas democracias, Chile y el Uruguay, ambas sujetas a agudos procesos de polarización y violencia: en 1973, poco después de que publicara mi libro, ambas cayeron en la larga noche de una dura dominación burocrático-autoritaria. También caímos nosotros, en 1976, en una noche semejante, culminando un paroxismo de violencia que me

² Editorial Paidós está reimprimiendo este libro, que publicará próximamente.

angustiaba desde bastante antes y que continuó, después del golpe, en el monstruoso caso de un estado que clandestinizó su propia represión.

Es difícil contarles a quienes no lo vivieron lo que fue vivir en la Argentina durante esos años de terrorismo de estado, que se prolongaron más o menos hasta fines de 1979. No intentaré esto ahora, aunque en parte está hecho en los capítulos 4 y 5 del presente volumen. No bien terminé *Modernización y autoritarismo* emprendí, con la ayuda de un grupo de estudiantes de la Universidad de El Salvador, una extensa investigación de la cual resultó *1966-1973. El estado burocrático-autoritario*.³ Esta investigación me pareció una continuidad natural de mi primer libro, ya que incluyó un detallado examen –con fuerte base empírica– de los orígenes del BA de 1966, de su funcionamiento y sus tensiones internas, de sus principales impactos económicos y sociales y, finalmente, de su colapso y el consiguiente lanzamiento de una transición que habría de culminar con la holgada victoria del peronismo (que los militares y sus aliados de la época ya no tuvieron poder para proscribir) en las elecciones de 1973. Además, este libro volvió a expresar, con un detalle que nos llevó a contabilizar los actos de violencia que se iban cometiendo en el período,⁴ mi angustia por el cruel desenlace al que me parecía claro que conducían.⁵ Esa violencia, los numerosos discursos que la justificaban, el silencio miedoso de los que discordaban o la falta de eco de los pocos que se atrevieron a condenarla y un generalizado menosprecio por la democracia casi presagiaban que la transición desde la relativa moderación del BA de 1966 no sería hacia la democracia sino hacia una versión mucho más cruel y exasperada de aquél. Los dos capítulos finales de este libro, que concluyen (porque fue entonces que los escribí) antes del golpe de 1976, explicitan y fundamentan esta visión dolorosa e impotente.

En la Introducción de este mismo libro cuento la historia, tan melancólica como emblemática, de lo que de alguna manera nos pasó a todos los argentinos durante esos años aciagos. Terminamos la investigación en 1974 y yo completé el libro, salvo pequeños detalles, poco antes del golpe de 1976. A partir de entonces tuve, por obvias razones, que guardarlo en

³ Publicado originalmente en 1982 por la Editorial de Belgrano, esta editorial acaba de reeditarla.

⁴ Básicamente mediante un trabajoso recuento de informaciones periodísticas.

⁵ Para otra discusión de esas preocupaciones y un argumento a favor de formas pacíficas de cambio social, véase Guillermo O'Donnell y Delfina Link, *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

un cajón. A pesar de que en 1979, en parte por motivos muy personales y en parte porque no pude seguir aguantando los silencios y temores que nos imponía la represión, me fui a Brasil, y a pesar también de que mis trabajos sobre estos temas despertaban atención internacional, decidí que no iba a publicar ese libro hasta que pudiera hacerlo en nuestro país. Esto fue sólo posible a fines de 1981, cuando entregué a la Editorial de Belgrano un texto que por varias razones decidí no retocar ni actualizar.

II

He contado esta historia porque ayuda a poner en contexto los capítulos que siguen, todos ellos vinculados de cerca a los libros ya mencionados, así como a los cuatro volúmenes que coedité con Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, en especial el volumen teórico y comparativo del que soy autor junto con Schmitter.⁶ El capítulo 1 de la presente colección fue en su origen un trabajo preparatorio, destinado a dar perspectiva histórica al libro *1966-1973*. Después del golpe de 1976 reformulé ese artículo como una pieza autónoma, que extendió una mirada de largo plazo al patrón de alianzas políticas y sociales que generó la agitada historia de nuestro país. Además, ese texto servía para preguntar si y cuánto éxito tendría el BA presidido por Videla en aniquilar el importante poder defensivo que desde hacía décadas había exhibido el sector popular argentino. Ya entonces, durante el primer par de años de ese BA y el apogeo de su terrorismo, me parecía que, además de la represión y apoyado en ella, había un designio, del que Martínez de Hoz y su equipo eran emblema y ejecutores, de dismantelar de manera vengativa la Argentina plebeya, popular y revoltosa que había interrumpido sus añoranzas oligárquicas. Me temo que, a pesar de su estruendosa incompetencia y fracaso como economistas, este designio de dismantelamiento ha tenido éxito importante, sobre todo desde que ha sido continuado y profundizado por las devastadoras crisis económicas que esos personajes dejaron como herencia y por las no menos devastadoras consecuencias sociales de las políticas económicas recientes.

⁶ Estos volúmenes fueron originalmente publicados por Johns Hopkins University Press (Baltimore, 1986), con el título *Transitions from Authoritarian Rule*. Editorial Paidós los publicó en 1988 y 1989, titulados *Transiciones desde un gobierno autoritario*, y fueron reimpresos recientemente.

Si “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976” mira básicamente hacia atrás, la mirada de los dos textos que le siguen se dirige hacia adelante. También escritos durante los primeros años (1976-1978) del “Proceso”, los capítulos 2 y 3 del presente libro juntan dos temas. Uno, el de las tensiones e intrínsecas debilidades de la dominación burocrático-autoritaria, en especial la de sus versiones más represivas. Este argumento, desarrollado en el capítulo 2 y completado en el tercero (y que, por otra parte, continúa el de los libros que ya había publicado, así como el del que debí guardar durante varios años en un cajón) me pareció de particular importancia en momentos en los que –no sólo en nuestro país– esa forma de dominación parecía proyectarse, y era creída por muchos, como una versión duradera, eficaz y potencialmente legitimable de autoridad política.

El otro tema, ya anunciado en el título del capítulo 2, es el de la democracia. No hay allí una simple exhortación; hay un argumento acerca de por qué luchar por la democracia (la democracia política, *tout court*, sin adjetivos) era la manera adecuada, estratégica y moralmente, de aprovechar las fisuras que una mirada atenta descubría detrás de la fachada imponente del BA y, a partir de eso, precipitar su terminación.

Este ensayo, igual que los anteriores pero de forma un poco más explícita, tiene un subtexto que conviene explicar. En esos años escribir y publicar sobre estos temas era, para decirlo de alguna manera, una curiosa actividad. Los capítulos que acabo de mencionar fueron en su origen publicados como Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), especie de catacumba que fundamos con Marcelo Cavarozzi, Elisabeth Jelin y Oscar Oszlak y al que se fueron agregando otros intelectuales que, como nosotros, habían decidido quedarse en la Argentina mientras fuera razonablemente posible, cosa que pronto dejó de serlo para varios de ellos. Nuestros trabajos circulaban, mimeografiados por nosotros y fotocopiados por terceros, en una semi-clandestinidad que no nos salvaba de visitas de personajes atrincherados en gruesos bigotes y enfundados en los típicos impermeables; tampoco nos salvaban, de cuando en cuando, de preocupantes llamadas telefónicas. Los trabajos aquí contenidos (y otros incluidos en la bibliografía del Apéndice) también fueron publicados en el exterior desde donde, en sus versiones en otros idiomas, hicieron complejas travesías de regreso a nuestro país. Que su contenido era acérrimamente crítico de la situación

existente era obvio (aunque no faltó quien nos acusara de que, por el solo hecho de residir en la Argentina, éramos cómplices legitimadores de esa situación). Pero había otro flanco: el argumento de que éstos no eran fascismos sino autoritarismos burocráticos y que la forma adecuada de combatirlos era una unívoca postulación de la democracia, se contraponía a posiciones formuladas desde la izquierda revolucionaria, que afirmaba el carácter fascista de esos sistemas de poder —a veces agregándoles el calificativo de “colonial”— y, por lo tanto, proponía la lucha armada y el salto hacia alguna forma de socialismo revolucionario (con aceptación de la “democracia formal” cuanto más como una imposición táctica de las relaciones de fuerza existentes, a ser superada no bien esas relaciones se transformaran). Estos fueron duros debates, a la sombra de la represión impuesta por el terrorismo de estado, en los que, como sabemos, nuestros oponentes llevaron la voz cantante.⁷

Vivir en Buenos Aires, en esa época... Una de las cosas que algunos aprendimos fue que para entender el poder autoritario no bastaba, como yo había hecho hasta entonces, concentrarse en los grandes procesos políticos. Sobre todo en situaciones represivas tan agudas, en las que los miedos se alimentaban de una constante incertidumbre acerca de quién y por qué sería la próxima víctima, uno aprende, con rabia impotente, que se sueltan los lobos: los pequeños déspotas que hay entre nosotros, los que en contextos sociales menos brutales tienen que reprimir su voluntad de reprimir a otros, obtienen desde el estado apoyo ideológico y amplio permiso para ejercer sus microdespotismos. Esto se vio en lugares de trabajo, en escuelas, en la cotidianidad de la calle y en muchos otros espacios donde, según los gobernantes y los microdéspotas, había tantos “infectados por la subversión” que debían ser eliminados o, al menos, “puestos en su lugar”.

⁷ Y, a veces, la voz amenazante. Recuerdo como particularmente surrealista un día en que, junto con las horribles noticias que casi cotidianamente teníamos de muertes y desapariciones, apareció en el CEDES un joven que dijo ser miembro de una organización guerrillera. Me informó que, como nosotros éramos evidentes agentes del imperialismo (en esa época el CEDES era sustentado por donaciones del SAREC de Suecia y la Fundación Ford), debíamos pagar a su organización un “impuesto” cuyo valor, dicho sea de paso, excedía largamente el total de lo que recibíamos de ambas organizaciones. Como mi negativa dio lugar a amenazas por parte de esa persona, poco después me encontré haciendo un chiste de pésimo gusto: que al listado de derechos humanos habría que agregarle el saber quién lo mata a uno...

Los capítulos 5 y 6 de este libro son resultado de esta mirada. También lo es el capítulo siguiente aunque, para ser franco, éste tiene el toque de humor resultante, después de la fría noche de la vida en Buenos Aires durante la represión, de haberlo escrito en esa ciudad maravillosa que, a pesar de todos sus problemas, consigue ser Río de Janeiro.⁸

Tal vez no sea de inmediato evidente, pero estos textos “micro” han continuado repercutiendo en mis trabajos recientes, aunque ahora *a contrario*; como se verá más adelante, aunque argumenté –y sigo argumentando– acerca del valor intrínseco de la democracia política (es decir, bastante estrechamente definida por factores políticos) no me parece suficiente una definición que se limita a estos factores. La espectacular negación de la ciudadanía, implicada tanto por el terrorismo de estado como por su promoción de los microdespotismos muestra, me parece, la necesidad de incluir en la definición de la ciudadanía, y por lo tanto de la democracia, elementos jurídicos y sociales que van más allá de esa definición puramente política o, para ser más exactos, politicista. Este razonamiento abre, sin embargo, complicados problemas que los textos presentados en la parte final del presente libro sólo arañan.

III

Seguimos con la democracia. En parte porque, como decíamos en esos tiempos, nos daba un paraguas contra algunos de los vientos de la represión, y en parte por la vanidad de ser reconocido y discutido en el exterior, sobre todo a partir del golpe de 1976, cultivé diversos contactos y actividades internacionales. Una de las actividades que me sonaba más útil en ese sentido y, a la vez, más intelectualmente interesante, era ser miembro del Consejo Asesor del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for International Scholars, en Washington DC. El presidente de ese Consejo era Albert Hirschman y el director del Programa, Abraham Lowenthal. En 1977, viajando para una reunión de ese Consejo junto con otro miembro, Fernando Henrique Cardoso, nos preguntamos qué actividad queríamos proponer. Nos dijimos que, inspirados en las transiciones

⁸ He repuesto aquí el título original de este texto, “¿Y a mí que mierda me importa?”. Esta palabrota fue evidentemente considerada poco adecuada –y suprimida del título– por quienes publicaron originariamente este texto en castellano, en portugués y en inglés; pero el hecho es que ella sigue siendo parte de lo que frecuentemente se dice en ocasiones como las que discuto en este texto.

recién iniciadas en España, Grecia y Portugal, deberíamos proponer un proyecto de estudio de las transiciones desde diversos tipos de régimen autoritario, incluyendo por supuesto “nuestros” BA latinoamericanos. Este proyecto se podría basar en los trabajos que ambos ya habíamos hecho,⁹ tanto criticando el autoritarismo en nuestros países como postulando la democracia como la vía deseable de su superación. En cuanto llegamos a Washington conversamos con un amigo, también miembro de aquel Consejo, Philippe Schmitter, quien había tenido destacada actuación en la defensa de derechos humanos durante el período más represivo del BA brasilero y cuyos trabajos apuntaban en una dirección convergente con los nuestros. Schmitter concordó y entre los tres presentamos estas ideas al Consejo que, para nuestra alegría y con el decidido apoyo de Hirschman y Lowenthal, decidió lanzarse a él.

Visto desde hoy puede parecer obvio que haya surgido una verdadera industria sobre procesos de democratización. Pero –aunque el hecho que Carter, con su política de promoción de derechos humanos, fuera entonces presidente de Estados Unidos ayudaba– en ese momento muchos nos dijeron que proponer el tema de la democracia y la democratización desde ese criadero de autoritarismos que parecía ser América latina, no era más que el sueño inútil de intelectuales totalmente marginados en sus propios países. A pesar de los inconvenientes que provocó este tipo de objeción (incluso dentro del Wilson Center), la eficaz gestión de Lowenthal permitió lograr apoyos institucionales y financieros para lanzar el proyecto.¹⁰ Como nos encontramos, un poco de repente, con un proyecto entre manos que pocos creían que podría tener significado real en América latina, me lancé a escribir el texto que aparece en el capítulo 7 del presente volumen. Lo escribí en 1978, pero aunque entre nosotros circuló bastante en su versión mimeografiada y sirvió como uno de los documentos básicos de aquel proyecto, por obvias razones –dado su tema y orientación– no pudo ser publicado en la Argentina hasta 1982. Más tarde lo incorporamos, junto con varias contribuciones de Schmitter, al

⁹ En el caso de Cardoso, en especial los que fueron transcriptos entre nosotros en *Estado y sociedad en América latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, y en el mío, básicamente los ya mencionados.

¹⁰ Poco después, el proceso de apertura en Brasil y el importante papel que en él desempeñó Cardoso, quien pronto asumió una banca de senador por el estado de San Paulo, implicó que éste debiera desligarse de la conducción del proyecto. Con Schmitter entonces invitamos a Laurence Whitehead para que asumiera el lugar de Cardoso en la codirección del proyecto.

libro que escribimos juntos (volumen IV de *Transiciones*). El texto aquí publicado es una destilación de lo que creía haber aprendido de algunas transiciones ya ocurridas, en especial la que intentó conducir Lanusse y que había investigado para el libro que, como menciono arriba, tampoco podría publicar por varios años. Es sobre todo una hoja de ruta, un mapa que intenta detallar los diversos caminos y las numerosas trampas que se deberían tener en cuenta en la tarea no sólo de liberarse de un régimen autoritario sino también de inaugurar una democracia viable.

Se ha criticado el énfasis de este texto y del que después publiqué con Schmitter, en decisiones y alianzas políticas y en la gran incertidumbre que rodea las transiciones, con descuido de factores más estructurales y de largo plazo. Esta es una discusión aún abierta, en la que no voy a entrar aquí.¹¹ Pero quiero señalar que, en esas épocas, el logro de una democracia política aparecía tan inmensamente importante que quisimos concentrarnos en los factores y procesos políticos y sociales que podían conducir con la mayor rapidez posible a ella, sin necesidad de esperar el largo tiempo que se supone que requeriría el cambio de los factores estructurales vinculados a la emergencia y persistencia de los BA y otras formas autoritarias.¹² El horror, tanto a nivel macro como micro, de la represión sufrida, así como el recuerdo del error cometido por los que despreciaban la democracia política porque querían saltar sin mediaciones a un sistema revolucionario, nos pareció a todos los autores de esa primera ola de escritos sobre la transición¹³ razón suficiente para el enfoque

¹¹ Aunque no resisto la tentación de señalar que me parecen injustas las críticas que, desde un ángulo algo diferente del de las señaladas en el texto principal, afirman que nos faltó adecuada consideración de las contribuciones que el sector popular hizo en muchos casos a dichas transiciones. Como puede verse en el texto transcrito aquí, el papel de ese sector, por sí mismo y como parte de la “resurrección de la sociedad civil”, es discutido con no menos detalle y énfasis causal que los restantes.

¹² Este enfoque, centrado en las estrategias políticas que podían lanzar la transición y llevarla al buen puerto de la democracia política, fue compartido en esos tiempos por nuestros colegas de Europa del Sur y, más tarde, de otros países latinoamericanos, de Filipinas, Corea, Taiwan, Sudáfrica y muchos países poscomunistas, entre otros. Un resultado fue la traducción de mi texto con Schmitter a más de diez idiomas, incluyendo traducciones clandestinas que, para nuestra satisfacción, circularon profusamente en países aún sujetos a dura represión.

¹³ Comenzando, sin falsa modestia, con mi texto transcrito en el capítulo 8 y con un texto que Schmitter hacia la misma fecha también escribió para el lanzamiento de nuestro proyecto (imaginando los consejos que Maquiavelo daría a la oposición democrática) una serie de trabajos realmente seminales, encargados o en parte motivados por nuestro proyecto, que hizo contribuciones importantes al estudio de

—admito— procesualista y politicista que dimos a nuestros estudios. El problema primerísimo y principal era liberarse de esa dominación autoritaria y llegar a una democracia política, entendida en términos parecidos a la poliarquía de Robert Dahl;¹⁴ es decir elecciones limpias junto con la vigencia de ciertas libertades políticas básicas: libertad de opinión y de movimiento; libertad de integrar y formar asociaciones, incluso partidos políticos; acceso a información no monopolizada por el estado, y otras semejantes que transcribo en el capítulo 11 y no vale la pena repetir aquí.

Estas libertades, una vez obtenidas, parecen, por buenas razones, insuficientes; pero, visto desde lo que en la década del setenta pasaba en nuestros países y en otras partes del mundo, postular esas libertades sonaba tan ambicioso como improbable.

IV

Y, así, más tarde (pero en varios casos bastante antes de lo que hubiéramos podido soñar) compartimos con muchos las inmensas victorias implicadas por la terminación de diversos monstruos autoritarios. No creo que nadie que haya participado en esos magnos acontecimientos pueda olvidar la alegría y la esperanza que sentimos al decirnos entre todos, por fin juntos después de la atomización que había impuesto la represión, que el rey estaba desnudo. Pero a partir de entonces las cosas que, al menos moralmente, habían sido bastante simples, ya que se trataba de compartir una incondicional oposición a la dominación autoritaria, se volvieron más complicadas, más grises.

estos procesos. Esto es cierto de españoles (tales como José María Maravall y Juan R. Santamaría) y griegos (Nikifouros Diamandouros), quienes en parte podían reflexionar sobre lo que ya estaba ocurriendo en su región, como de chilenos (Manuel Antonio Carretón) y polacos (Adam Przeworski), para quienes esta esperanza era aún más lejana que para nosotros, de brasileños (el ya mencionado Cardoso y Luciano Martins) y también de peruanos (Julio Cutler), que venían de una experiencia autoritaria, el régimen militar de Velasco Alvarado, menos represiva y socialmente vengativa que los BA, junto con algunos colegas europeos (tal como Whitehead y Charles Gillespie) y estadounidenses (Lowenthal, Alfred Stepan y Robert Kaufman), que se solidarizaron intelectual y políticamente con nuestras ilusiones. Los volúmenes que edité juntamente con Schmitter y Whitehead destilan en parte, en los capítulos escritos por estos y otros autores, estas convergencias.

¹⁴ Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992. Véanse asimismo los capítulos 10 y 11 del presente libro, donde discuto este concepto.

Es cierto: siguió siendo importante recordar que la inauguración de la democracia política era un inmenso progreso respecto del pasado cercano. Pero las aguas se empezaron a dividir. En un lado quedaron, por supuesto, los políticamente derrotados pero siempre desde lo social y lo económico poderosos soportes de los pasados autoritarismos. En otro lado aparecieron los que, a veces por méritos duramente ganados durante la represión, aterrizaron en los nuevos gobiernos, muchos de ellos mostrando que esos méritos no eran suficientes para garantizar que fueran buenos gobernantes o asesores. Muchos de éstos, junto con los que siempre fueron, aunque liberales, conservadores, se juntaron para decir que era imprudente criticar las tan obvias como numerosas fallas de las nuevas democracias, ya que ello sólo jugaba a favor de nuestros comunes enemigos, los autoritarios irredentos. Hay también otros, pocos pero crecientes a medida que las desilusiones con nuestras democracias se fueron acumulando, que han vuelto a viejos temas, bordeando la condena de estas democracias como puras formalidades que son antagónicas a cualquier aspiración de justicia social.

Frente a esto, creí y sigo creyendo que el problema es cómo hacer una crítica democrática de las muy criticables democracias que hemos conseguido. Una primera expresión de esto es el texto transcrito en el capítulo 8, escrito en 1987, en el cual, por medio de una comparación entre la Argentina, Brasil y España, planteo lo que, dada nuestra historia reciente y el actual contexto internacional, me parece el principal riesgo que hoy corren nuestras democracias. En lugar de la “muerte rápida” implicada por un golpe militar con tanques en la calle y marchas en la radio, en la actualidad el riesgo más grave es el de una “muerte lenta”. Ésta sería producida por la erosión, impulsada desde los numerosos rincones de dominación autoritaria que han subsistido, de las libertades políticas básicas sin las cuales la democracia política (o la poliarquía, tal como prefiero denominarla por razones expresadas en ese texto y ampliadas en los posteriores aquí incluidos) deja de existir. Siguiendo las lecciones aprendidas durante el cotidiano del estado terrorista, este texto junta micro y macro factores para hacer un primer ejercicio de la mencionada crítica democrática de la democracia. Debo agregar, sin embargo, que he incluido este texto con dudas, debido a que contiene algunos errores que hoy me parecen importantes. Uno de ellos es que allí hago un contraste demasiado optimista para la Argentina, entre nuestro país y Brasil. Otro

error de este texto, más grave que el pecadillo de cierto *wishful thinking* de quien entró en órbita en 1979 y todavía no regresó de forma permanente a su país, es que está inscrito en la problemática de la “consolidación de la democracia”. Esto merece una discusión más detallada.

V

Cuando, desde el fondo de la dominación autoritaria, pensábamos, en la Argentina y en otros países, la democracia, la queríamos para quedarse, no como durante los agitados interludios durante los cuales la democracia se había asomado incompleta y precariamente en esos países. Ella, por lo tanto, debería ser firme y fuerte, es decir algo “consolidado” que nuestros hijos pudieran heredar y perfeccionar. Por otro lado, como nuestros países la tuvieron poco o nada, la teoría de la democracia era, y en gran medida sigue siendo, una teoría que refleja implícitamente la historia y las condiciones sociales de los países donde ha logrado mas viejas y sólidas raíces, básicamente los países de capitalismo avanzado del cuadrante Noroeste del mundo. Por eso, muchas de las luchas anti-autoritarias, en el Sur y en el Este, fueron alimentadas por la ilusión de que, una vez que desaparecieran los grandes déspotas, se lograrían democracias que no tardarían en parecerse a las del Noroeste. Esta inocente creencia fue, por cierto, de suma utilidad para dinamizar las luchas contra diversas formas autoritarias. Pero fue más tarde también origen de lo que los españoles en su momento llamaron el “desencanto” que se apoderó de muchos cuando, después de la caída de esos autoritarismos, una serie de melancólicas realidades se hizo evidente: crisis económicas y su tratamiento tecnocrático y socialmente insensible; el debilitamiento de actores que fueron históricamente los grandes soportes sociales de los avances democráticos; el paralelo debilitamiento, si no la destrucción, de buena parte del aparato estatal al ritmo de aquellas crisis y de la ofensiva neoconservadora; la persistencia y, en muchos casos, la acentuación de grandes desigualdades y, junto con ellas, de relaciones sociales con marcado acento autoritario, y por cierto el amargo descubrimiento de que parte de los líderes políticos que la democracia trajo consigo seguía teniendo, como antes, grave dificultad en distinguir el bien público de sus intereses privados.

Por supuesto, estos problemas y otros conexos tienen entre nosotros hondas raíces históricas; en el fondo, no debería sorprendernos su

continuidad, tanto bajo formas políticas autoritarias cuanto democráticas. El problema es que, en lo que se refiere a su relación e implicaciones con la práctica y la teoría de la democracia, no sabemos cómo conceptualizar esos problemas.

La teoría contemporánea de la democracia, producto como ya señalé de la experiencia histórica de los países de capitalismo avanzado, nos ayuda poco. Esto se debe en parte a que en estos países se ha podido dar por sentado que, como resultado de esos procesos históricos, las cuestiones básicas de la ciudadanía¹⁵ están resueltas y no precisan, por lo tanto, ser problematizadas –en otras palabras, esas cuestiones quedan como datos exógenos a la teoría–. También se debe a que, como sabe cualquiera que observa la realidad social de varios de aquellos países, comenzando por Estados Unidos, esta omisión es una mirada idealizada (cada vez más insostenible, dados los procesos de desigualación social que también estos países han sufrido en años recientes) de las reales condiciones y bases sociales de esas democracias. Esta omisión de factores que nuestros casos muestran como fundamentales, combinada con la frecuente idealización de los países centrales que (explícitamente o no) se proponen como la norma que deben alcanzar las nuevas democracias, inspira buena parte del actual torrente de trabajos sobre “la consolidación de la democracia”. Esta visión me parece errónea, por teleológica y etnocéntrica. A ella dedico la crítica del capítulo 11, centrándola en un libro que me parece emblemático de esos errores y de las confusiones que origina.

Por supuesto, una manera de liberarse de la cuestión planteada por las carencias de la ciudadanía, de la institucionalización del particularismo (incluyendo la práctica a veces desaforada del clientelismo y de la corrupción) y de la persistente negativa de los gobernantes a someterse al control de los ciudadanos y diversas instituciones públicas, es simplemente ignorarlas: decidir por *fiat* definicional que la democracia es “sólo” un régimen político, que como tal debe ser definido de manera estricta por variables políticas y éstas, a su vez, deben ser limitadas a las que giran alrededor de la competición electoral por las posiciones gubernamentales.¹⁶ Ésta es una visión rigurosamente politicista: permite importantes

¹⁵ Es decir que hay un auténtico estado de derecho y con él la vigencia generalizada de derechos civiles tales como la inviolabilidad del domicilio, acceso al poder judicial, tratamiento adecuado por parte de la policía y demás agentes estatales, y otros que discuto en el capítulo 9 de este libro.

¹⁶ Tal vez el ejemplo más claro de esta posición sea Giuseppe DePalma, *To Craft*

estudios sobre algunas instituciones formales de las nuevas democracias,¹⁷ pero prohíbe, al declararlos externos al ámbito propio de la teoría de la democracia, indagar sobre dos temas fundamentales.

Uno es el de la ciudadanía, de sus carencias en buena parte de las nuevas democracias y del papel que el estado cumple y deja de cumplir en relación con la vigencia de la ciudadanía. El otro tema es el impacto que, sobre el funcionamiento no sólo de un régimen democrático sino también del estado que aloja a ese régimen dentro de un territorio, tienen las instituciones –informales, pero no por eso menos influyentes– del particularismo y conexas. Mis primeras exploraciones sobre estos temas están contenidas, respectivamente, en los capítulos 9 y 11 del presente volumen.

Una de las conclusiones de estas exploraciones es que la premisa de buena parte de la literatura actual en el sentido de que las nuevas democracias están de alguna manera programadas para convertirse en algún espejo de la realidad (con frecuencia, idealizada, como ya señalé) de las viejas democracias, no sólo es teleológica y etnocéntrica sino también lleva a caracterizar a las nuevas democracias (incluida por cierto la Argentina) no por rasgos positivamente descritos sino por lo que ellas carecen en relación con aquellas imágenes normativas. Me pareció que este enfoque oscurece una realidad que puede no gustarnos pero no por eso deja de merecer descripción y análisis mediante descripción positiva de sus rasgos. Esto es, en primer lugar, la existencia de democracias que cumplen los requisitos de ser tales en el sentido del régimen político de la poliarquía, pero que tienen poco o nada de la *accountability*¹⁸ que, en mayor grado, tienen las viejas democracias. Segundo, estas curiosas (es

Democracies. An Essay on Democratic Transitions, Berkeley, University of California Press, 1990. Algunos escritos de Juan Linz se acercan a esta posición, aunque un importante libro que este autor acaba de publicar junto con Alfred Stepan la expande bastante; véase *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1996.

¹⁷ Sobre todo de partidos, sistemas de partidos, leyes electorales, y de sistemas presidencialistas o sistemas parlamentaristas. Véanse, entre otros, Scott Mainwaring y Timothy Scully CSC (comps.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995; Matthew Shugart y John Carey, *President and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1992; Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failures of Presidentialism*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, y Arendt Lijphart y Carlos Waisman (comps.), *Institutional Design and New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press, 1996.

¹⁸ Tanto, que no tenemos una palabra para designar la idea de que los gobernantes están sujetos a la obligación de rendir cuentas de su gestión y responsabilizarse legal y

decir, muy poco teorizadas) democracias para nada parecen estar en un curso de superación de esas características; nuestro país es por desgracia buen ejemplo de esto. De nuevo con intención de criticar teleologías y definiciones basadas en rasgos negativos, bauticé a estos fenómenos como “democracias delegativas”, para diferenciarlos de las democracias representativas y formalmente institucionalizadas del cuadrante Noroeste del mundo.¹⁹ Este intento de caracterización está contenido en el capítulo 10 y ampliado en el capítulo 11.²⁰

Aclaro sin embargo que estos textos sólo enuncian pero quedan lejos de analizar lo que es en realidad importante: la estrecha relación que me parece claro existe entre esas formas plebiscitarias, poco representativas y *accountable*, y hostiles a las instituciones formales de la democracia, por un lado, y las profundas y crecientes desigualdades de nuestros países, en sí mismas y por las múltiples manifestaciones de autoritarismo social que ellas implantan, por el otro. Como un primer paso en esa dirección escribí el trabajo contenido en el capítulo 12, que trata de un problema que es parte, pero sólo parte, de la cuestión de la desigualdad: la apabullante pobreza que sufre buena parte de la población de América latina.

VI

Termino aquí el recorrido que quise hacer sobre los textos que siguen. Dije al comienzo que este libro es parte de una trayectoria aún abierta y llena de interrogantes. Si los(as) lectores(as) tienen la paciencia de llegar hasta el capítulo final, entenderán mejor la razón de esa afirmación. Queda abierta la tarea esbozada arriba. Ésta me parece consistir, por lo menos,

políticamente por ella, no sólo en el momento de las elecciones sino continuamente, frente a diversas organizaciones sociales y públicas.

¹⁹ Incluyendo además Australia, Nueva Zelanda y varias de las islas del Caribe anglosajón, pero excluyendo una antigua democracia (la India) plagada de problemas de desigualdad no menores que los nuestros y que repercuten profundamente, y cada vez con mayor gravedad, en su funcionamiento y tipo de institucionalidad.

²⁰ Tal como podría esperarse, ya que las características arriba anotadas no son exclusividad de América latina, varios autores han creído encontrar democracias delegativas, o rasgos importantes de ellas, en las Filipinas, Corea y varios países poscomunistas; por ejemplo, Wolfgang Merkel afirma que actualmente Bielorrusia, Rusia, Ucrania, Eslovaquia y Croacia pertenecen o se acercan estrechamente a este tipo; véase “Institutions and Democratic Consolidation in Eastern Europe”, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, estudio/working paper 1996/86, Madrid, 1996.

en lo siguiente: 1) llegar a una concepción satisfactoria de la democracia (es decir, una que no la restrinja a factores estrechamente políticos ni la expanda en exceso hasta hacerla sinónimo de una sociedad justa) y que, además, establezca criterios analíticos y empíricos razonablemente claros para la inclusión o no de casos concretos en tal categoría; 2) junto a ello, y para ello, centrarse en la problemática de la ciudadanía en sus diversos aspectos, no sólo los políticos, como la llave maestra de esa concepción, y 3) con esos elementos, continuar haciendo con tesón una crítica democrática de las democracias que en la actualidad tenemos. Advierto sin embargo que en este libro algo avanzo en la formulación de estos temas, pero quedo lejos de resolverlos. Al menos, a esta altura de la vida no deja de ser útil creer que a uno aún le queda mucho por hacer...

Notre Dame, abril 1997

SECCIÓN I

DESVENTURAS

En esta sección y las siguientes agregó, para ubicar un poco mejor los capítulos que en cada caso siguen, algunos comentarios adicionales a los que he presentado en el Prefacio.

Los textos contenidos en la presente sección son posteriores a mis dos primeros libros, *Modernización y autoritarismo* y *Dependencia y autonomía*. Estos libros y algunos artículos que publiqué en esa época* reflejan una preocupación central por las tambaleantes democracias que entonces existían en la Argentina y otros países latinoamericanos, así como por el aparentemente triunfante desempeño del BA brasileiro. Por su lado, los textos incluidos en la presente sección son posteriores al golpe de marzo de 1976, así como a los que un poco antes interrumpieron la democracia en Chile y el Uruguay. En la vida de catacumbas que llevábamos entonces, excluidos de la universidad y sin posibilidad de publicar de manera formal, las que siguen son reflexiones presididas por la realidad resultante de la cruel represión practicada por el “Proceso”. El capítulo 1 mira hacia el pasado para entender ese opresivo presente y abre la pregunta acerca de qué es lo que podía cambiar a partir de esa represión y de las socialmente vengativas políticas practicadas por Martínez de Hoz y sus colaboradores. Los capítulos 2 y 3 son un ejercicio de desmitificación de la postura de invencibilidad y racionalidad con que se presentaban los personeros de aquel BA. Esta crítica abre el camino para argumentar que, aunque en esos tiempos pareciera tan lejana, había que saber desde ya que la salida debería ser en una dirección democrática.

* Sobre todo “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del estado burocrático-autoritario” y “Sobre el ‘corporativismo’ y la cuestión del Estado”, véase “Textos publicados por el autor”, al final de este libro.

