

# CONTRAPUNTOS: ENSAYOS ESCOGIDOS SOBRE AUTORITARISMO Y DEMOCRATIZACIÓN,

**GUILLERMO O'DONNELL,**  
PAIDÓS, BUENOS AIRES, 1997

Guillermo O'Donnell es un intelectual argentino quien, como las demás personas decentes de su tiempo y lugar, sufrió la dictadura. Por diversas razones, incluidas -claro está- las políticas, viajó en 1979 al Brasil y posteriormente a los Estados Unidos, donde en la actualidad es profesor de ciencia política de la Universidad de Notre Dame. El libro que aquí se comenta reúne 12 artículos publicados entre 1976 y 1996, los cuales siguen de manera estrecha el camino marcado por sus dos obras principales: *Modernización y autoritarismo* (1972), y *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (1989), esta última escrita conjuntamente con Philippe Schmitter. O'Donnell alcanzó la fama con su primera obra, *Modernización y autoritarismo*, particularmente entre los aca-

démicos estadounidenses, siempre ansiosos de un texto que parezca dar cuenta en unas pocas páginas del azaroso y a veces confuso devenir social y político de América Latina. No importa en este caso que América Latina equivalga a Cono Sur; después de todo, para el resto del mundo América Latina se ha limitado generalmente a los cuatro países del Cono Sur, México y Cuba; Centroamérica tuvo su cuarto de hora en los años 80. En este libro, en cuya estela se sitúan los primeros artículos de la recopilación aquí tratada, O'Donnell introdujo el concepto "de Estado burocrático-autoritario" -o BA, como él mismo resumió- para dar cuenta de la particular situación política que vivían los países del Cono Sur a finales de los 60 y principios de los 70.

Vale la pena hacer un poco de historia y recor-

dar el contenido del concepto de Estado burocrático-autoritario, en su momento tan exitoso<sup>1</sup>. De acuerdo con O'Donnell,

el Estado es fundamentalmente una relación social de dominación o, con más precisión, un aspecto -como tal, sólo captable analíticamente- de las relaciones sociales de dominación. A ellas las respalda y organiza por medio de la capacidad de poner en movimiento, para exigir la efectiva vigencia de esas relaciones, a instituciones que suelen contar con la supremacía de la coacción en un ámbito territorialmente acotado y a las que se suele reconocer como justa su pretensión de respaldar y organizar las relaciones sociales.

O sea que el Estado es a la vez un aspecto de las relaciones sociales de dominación, pero al mismo tiempo es autónomo de ellas. No de otra forma podría separarse analíticamente de esas relaciones para "respaldarlas y organizarlas". Confuso y

---

<sup>1</sup> Esta exposición se basa en "Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia" (1978), en *Contrapuntos...*, págs. 70-76.

contradictorio, pero sobre todo pobre: no creo que circunstancia histórica alguna pueda justificar el considerar que el Estado es un simple instrumento de las clases o los grupos dominantes...

La anterior exposición es un buen ejemplo del elevado nivel de abstracción de la discusión que en torno al Estado se dio dentro de la izquierda latinoamericana durante los años 60 y 70. Abstracción tan elevada que llegaba a confundir. La izquierda y su principal contraparte, la dictadura militar, conceptualizaron de forma tan precisa al Estado que fueron capaces de identificar con precisión sus supuestos límites y relaciones con respecto al resto de la sociedad, aunque en ese proceso el Estado perdiese todo -o casi todo- su contenido. Una y otra -la izquierda y la dictadura- eran antidemocráticas y enemigas de la(s) libertad(es); y ambas hicieron de la toma del Estado su objetivo, para desde allí transformar la sociedad toda, incluido el mismo individuo. Nadie hasta el momento, que yo sepa, se ha tomado el trabajo de contar el número de cadáveres que pavimentaron -y siguen haciéndolo en el caso colombiano- el camino por el cual se lle-

gó a tan altas elucubraciones.

O'Donnell continúa diciendo que "el BA es un tipo de Estado autoritario" que cumplía su cometido a través de dos actores. Uno de ellos era el conjunto de los organismos de seguridad y defensa, que tenían por tarea usar la represión para excluir, tanto en términos políticos como económicos, a los sectores populares. El otro actor era "el aparato económico del BA", cuya labor consistía en crear unas condiciones macroeconómicas que obtuviesen "la confianza del gran capital". Al final, el propósito de ambos actores era favorecer la acumulación de capital en favor de una burguesía altamente oligopolizada e internacionalizada. En suma, el Estado BA era autoritario y su característica particular era la búsqueda del crecimiento económico; modernización autoritaria, fue el concepto usado por otros para designar el mismo fenómeno. En aquel entonces las economías latinoamericanas estaban creciendo en el contexto de una creciente internacionalización; por tanto, O'Donnell concluía diciendo que el Estado BA era antinacional, mientras que los sectores golpeados por ese modelo de desarrollo -obviamente,

"sectores populares"- representaban a la verdadera nación. Sobre la base del concepto de Estado BA se generó toda una industria intelectual, en la que extranjeros y latinoamericanos analizaban qué condiciones propiciaban el surgimiento del Estado BA, cuáles eran las modalidades que asumía en los distintos países latinoamericanos, y, claro está, cómo debían enfrentar a ese Estado BA los sectores populares y los movimientos armados. Lamentablemente, algunas de estas letanías siguen en circulación.

O'Donnell es consciente del daño que él y otros intelectuales le hicieron a la democracia, a la civilidad y, más en general, a la sociedad latinoamericana; por eso, retrospectivamente dice:

Participé de procesos y decisiones que confluieron con otros en sumar irracionalidad, rencores y una creciente incapacidad para resolver civilizadamente los no escasos problemas de nuestro país<sup>2</sup>.

En todo caso, O'Donnell defiende la democracia, incluso los resquicios democráticos concedidos de manera graciosa por las dictaduras, ya en los artículos escritos en los años 70, porque, dice, esos resquicios, por muy estrechos que sean, permiten la expresión de

<sup>2</sup> "Prefacio" (1997), en *Contrapuntos...*, pág. 11.

otras posiciones. Claro que O'Donnell exagera un poco y en el "Prefacio" de la recopilación manifiesta haber sido malinterpretado, pues el verdadero tema de su primer libro no era, como se piensa tradicionalmente, el autoritarismo, sino, por el contrario, la democracia. Este es el tipo de precisiones que la perspectiva del tiempo permite hacer...

En todo caso, el tema de la democracia va tomando una mayor dimensión con el curso del tiempo, particularmente cuando queda claro que la dominación burocrático-autoritaria no fue ni duradera, ni eficaz en su propósito de obtener altas tasas de crecimiento, ni tampoco pudo legitimar su autoridad. Fue entonces cuando vino el problema de las transiciones de la dictadura a la democracia. Y de nuevo O'Donnell tuvo la inteligencia y el sentido de oportunidad para erigirse en uno de los oráculos del nuevo saber. Que en este caso ofrecía además el beneficio de una clientela prácticamente global, pues habían culminado hacía poco, estaban en proceso o parecían inminentes procesos de transición en países tan disímiles como Corea, Filipinas,

Polonia, Grecia, España, Sudáfrica y varios latinoamericanos. Así, con sus trabajos desde finales de los 70, que culminaron en el ya mencionado libro publicado junto con Schmitter, O'Donnell se convirtió en uno de los principales teóricos de esa subciencia denominada "transición a la democracia".

Las nuevas democracias nacidas de las cenizas de los anteriores autoritarismos, tanto de izquierda como de derecha, fueron objeto de diversas críticas. Desde la izquierda, la principal acusación era que esas nuevas democracias eran puramente políticas, o sea formales, y no eran sustanciales, es decir económicas y sociales. Pero como dice O'Donnell:

El horror... 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 transición razón suficiente para el enfoque -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 poliar-

quía de Robert Dahl; 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... Esas libertades, una vez obtenidas, parecen, por buenas razones, insuficientes; pero, visto desde lo que en la década del 70 pasaba en nuestros países y en otras partes del mundo, postular esas libertades sonaba tan ambicioso como improbable<sup>3</sup>.

Pero tras la transición, dice O'Donnell,

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<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Ibid*, págs. 18 y 19.

O'Donnell se plantea entonces, y con esto culmina hasta el momento su periplo intelectual, cómo es posible criticar la democracia desde la democracia misma, sin ponerse del lado de los autoritarios de izquierda y derecha que, con diferentes argumentos, desconfían de la democracia política. En este punto dice que la democracia política es necesaria pero no suficiente, pero la democracia tampoco debe ser tan amplia como para que sea sinónimo de sociedad justa. E introduce el concepto de ciudadanía como piedra de toque. La ciudadanía supone

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<sup>4</sup>, etc.

La ciudadanía es la otra cara de la moneda de la *accountability*, es decir, la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de su gestión y de responder por ella legal y políticamente ante los ciudadanos y sus organizaciones. La ciudadanía y la *accountability* son el mejor antídoto del particularismo y sus dos ex-

presiones más conocidas, el clientelismo y la corrupción. O'Donnell establece así una diferencia entre las democracias representativas de los países capitalistas avanzados, que se caracterizan por la ciudadanía y la *accountability*, y las democracias delegativas, que cumplen los requisitos definidos por Dahl para las poliarcas, pero que en realidad son poco representativas y están dominadas por el particularismo.

Bien, de acuerdo. Pero, ¿cómo avanzar hacia esa ciudadanía y esa *accountability*? Este es el punto en el cual, debo confesar, quedo anonadado. O'Donnell presenta las posibles recetas en el capítulo 12 y último del libro. Después de desechar algunas alternativas, el autor dice que

la percepción de este sombrío panorama podría movilizar valores y solidaridades capaces de transformar la situación existente. Dado que nadie puede librarse por completo de las consecuencias de la extendida pobreza y de la profunda desigualdad, y dado también que ambas agravan directa y profundamente los valores en que se funda la democracia, podría derivarse un argumento general acerca de la obligación y necesidad de comprometerse

con el mejoramiento de la calidad de estas democracias. Este argumento sólo puede volverse, a través de la política, un argumento propiamente de *bien público* si es compartido por una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas.

Y luego de describir brevemente el proceso mediante el cual se construiría esa coalición, O'Donnell concluye diciendo:

Evidentemente, la creación y el desarrollo exitoso de una coalición como la que acabo de esbozar será, en el mejor de los casos, tarea sumamente ardua. Su principal aglutinante sólo puede ser un motivo ético: el tratamiento decente que merece todo ser humano. Un motivo adicional es de interés público: el mejoramiento de la calidad de nuestras democracias equivale a avanzar hacia el logro de esa decencia como un valor colectivo de toda la sociedad<sup>5</sup>.

He citado extensamente a lo largo de las páginas anteriores lo que dice O'Donnell con el propósito de evitar que se me acuse de malinterpretarlo. Y creo que ninguna cita se justifica tanto como la última. O'Donnell apela a la solidaridad humana con miras a crear las condiciones de una sociedad mejor. No dudo que las acciones de algunas personas puedan

<sup>4</sup> *Ibid*, pág. 21.

<sup>5</sup> *Ibid*, pág. 22.

<sup>6</sup> "Pobreza y desigualdad en América Latina: Algunas reflexiones políticas" (1996) en *Contrapuntos...*, op. cit., págs. 350 y 355.

estar inspiradas por esa solidaridad. Pero no son la mayoría y ni siquiera actúan así la mayor parte del tiempo. Las democracias avanzadas no se construyeron a punta de buenos deseos y de amor al prójimo. Las democracias capitalistas avanzadas funcionan porque ofrecen bienestar y mejores condiciones de vida a la mayor parte de sus ciudadanos. Y esos ciudadanos se construyeron en un largo proceso de muchos siglos, y a través de dos mecanismos principales.

El primer mecanismo, en términos cronológicos, fue la guerra, y no es una herejía. Las guerras nacionales que demandan la participación de toda la sociedad incorporan a grupos tradicionalmente excluidos que, obviamente, se niegan a volver a su posición marginal anterior tras el fin de la guerra. Esto ha sido cierto al menos desde la Atenas del siglo V a. C., cuando las crecientes demandas militares obligaron a am-

pliar el ejército hacia los más pobres; éstos ganaron mayor poder político y Atenas hizo el tránsito hacia la democracia radical. Y también lo fue en la pasada guerra mundial. El surgimiento del Estado benefactor en Europa y los avances de la mujer en todo el mundo occidental y de los negros en los Estados Unidos fueron una consecuencia de esa guerra. El mismo proceso ha operado en las guerras revolucionarias. Los habitantes de China, Cuba o Nicaragua ganaron poder gracias a sus revoluciones, pero no tanto como resultado del triunfo de determinada propuesta política, sino debido a la movilización de grandes sectores de la población. Ese proceso también opera en Colombia en la actualidad. Los guerrilleros o paramilitares nunca volverán a aceptar las condiciones de sumisión propias de la vida campesina tradicional. Claro que por este camino las sociedades también pueden encontrar su fin...

La ciudadanía también se construye a través de la independencia económica. La población que depende para su sustento básico de unos pocos propietarios y políticos no puede cumplir las condiciones de ciudadanía que reclama O'Donnell. Esa ciudadanía depende entonces de una economía rica y compleja, que ofrezca múltiples posibilidades de vida. Así, el político, el gamonal, no puede controlar las voluntades ajenas, y la gente puede ejercer sus derechos. La ciudadanía construida sobre la independencia económica tiene además una ventaja clave sobre la ciudadanía creada a partir de las movilizaciones militares: no acaba con vidas humanas y no destruye sociedades.

---

**ANDRÉS LÓPEZ RESTREPO**, Economista,  
profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia