

VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

Poliarquía y democracia en América Latina.

Emiliano Di Cola, Miguel Leone.

Cita:

Emiliano Di Cola, Miguel Leone (2007). *Poliarquía y democracia en América Latina. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/525>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Poliarquía y democracia en América Latina

Emiliano Di Cola, Miguel Leone

UBA. Facultad de Ciencias Sociales. Sociología.

emidicola@hotmail.com

miguelleone@hotmail.com

POLIARQUÍA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Durante los años ochenta Latinoamérica pasó por una etapa de transiciones de gobiernos dictatoriales hacia regímenes democráticos que alcanzó a la casi totalidad de sus países. En este contexto, tomó forma un importante debate entre los científicos sociales en general, y en la ciencia política en particular, acerca de las posibilidades de consolidación y permanencia sustentable de estas *nuevas democracias*¹, así como de sus limitaciones y falencias. De forma tal que las realidades de las emergentes democracias han sido aprovechadas para enriquecer los análisis acerca de la llamada poliarquía.

Consideramos entonces que sería interesante poner de relieve las aportaciones que los intelectuales latinoamericanos han podido brindar a las concepciones tradicionales, típicamente europeas, que la ciencia política ha construido respecto de la democracia.

En este sentido, el interés del trabajo se define en los términos de un análisis descriptivo en torno a los más relevantes textos que Guillermo O'Donnell y Francisco Weffort han escrito en relación a dicha temática.

Desarrollo

El objetivo de esta ponencia, es el de ingresar en la problemática sobre la democracia política moderna, sus instituciones y sus perspectivas a futuro. Para orientarnos en tal cruzada, es que utilizaremos los aportes teóricos de dos intelectuales latinoamericanos, Guillermo O'Donnell y Francisco Weffort.

Los desarrollos teóricos de O'Donnell acerca de la democracia política o Poliarquía¹, se despliega a lo largo de sus ensayos, principalmente en aquellos escritos durante las conformaciones de las nuevas democracias en América Latina (desde 1980 en adelante). Sin embargo, sus mejores aportes los alcanza durante la última década del siglo, gracias a su maduración intelectual y al transcurso histórico de dichas democracias que provee la distancia temporal necesaria para llevar a cabo análisis precisos y comparados.

Para ingresar entonces, en el concepto de poliarquía, no podemos dejar de nombrar la definición aceptada en la Ciencia Política, acuñada por Dahl. Éste la define en virtud de siete requisitos:

1. Autoridades públicas electas.
2. Elecciones libres y limpias.
3. Sufragio Universal.
4. Derecho a competir por los cargos públicos.

5. Libertad de expresión.
6. Información alternativa.
7. Libertad de asociación²

Éstos criterios delimitan qué regímenes son democracias representativas modernas y cuáles no lo son. Él politólogo argentino toma los criterios de Dahl, pero sostiene que la lista es incompleta, y debiera incorporar otros cuatro criterios necesarios para enriquecer al concepto.

El primero de los requisitos que O'Donnell incorpora hace referencia a que quienes ocupen las posiciones jerárquicas en el gobierno, no sufran la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos. El segundo atributo atañe a que las autoridades electas no estén sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos. Él autor, está pensando aquí fundamentalmente en el poder de las Fuerzas Armadas sobre determinadas decisiones políticas; preocupación directamente relacionada con la historia de nuestros países. Sin embargo, este segundo criterio permite enfocarse sobre los lobby económicos y otras limitaciones que por medio de presiones afectan la gobernabilidad de estos países.

El tercer criterio busca clarificar la necesidad de un territorio delimitado y fuera de disputas, que sea capaz de definir claramente al pueblo ciudadano³.

Estos tres requisitos están señalados por O'Donnell en "¿Democracias delegativas?"⁴. En "otra institucionalización"⁵, los desarrolla brevemente y agrega un cuarto punto que guarda relación con su modo de definir las instituciones, implicando una dimensión intertemporal⁶. Lo que busca, es hacer hincapié en las expectativas y representaciones de los actores sobre el futuro de sus respectivas acciones. De manera que este requisito expresa que sólo cuando es generalizada la representación y expectativa de que se mantendrán elecciones y libertades en el largo plazo, los actores podrán tomar decisiones racionales sobre las acciones presentes.

Finalmente, el teórico incorpora a la definición de poliarquía el que todas las decisiones de los funcionarios públicos deben ser hechas de acuerdo con la ley y estar controladas por reglas constitucionales⁷.

Weffort usa también los criterios de Dahl para interpretar las democracias modernas, proponiendo la necesidad de aumentar el alcance de dicha definición, echando una mirada sobre las condiciones sociales que hacen posible la ciudadanía en tanto derechos políticos de los individuos⁸.

Dado que definir poliarquía de uno u otro modo implica categorizar y comprender los regímenes políticos de diferentes maneras, la definición que cada intelectual propone revela preferencias y posicionamientos teórico-políticos. Tales perspectivas están, naturalmente, ligadas a los momentos particulares e históricos de cada país.

Sostenemos que los artículos de O'Donnell que refieren a la vida de las poliarquías, tensionan sobre los individuos y las instituciones, puntualizando sobre estas últimas. Las instituciones son el eje donde trabaja el autor para pensar soluciones en estas nuevas

democracias a fin de alcanzar su consolidación. En cambio Weffort, si bien no sostiene lo contrario, se centra sobre aquellos aspectos del individuo y sus derechos privados.

Pensamos que los desarrollos teóricos de ambos pensadores latinoamericanos, están lejos de excluirse. Sería interesante, para futuros desarrollos teóricos, complementarlos. Y siguiendo este camino, ocuparse tanto teórica como políticamente del mal funcionamiento de las instituciones y sus malversaciones sobre los derechos de los individuos. Tanto en Argentina, como en Brasil y en el resto del continente, desde los ochenta en adelante, se incurre en procesos democráticos, que han llevado a democracias cumplidoras de los requisitos que Dahl propone, pero que presentan ineficiencias en su funcionamiento.

Un punto interesante de análisis de O'Donnell en relación a la poliarquía es que la entiende como un complejo institucional que se encuentra atravesado por tres tradiciones históricas que convergen luego en aquellas instituciones que forman el régimen, a saber: la Democracia, proveniente originalmente de Atenas del siglo V AC; el Republicanismo, nacido en la Roma de los siglos V d.C.; y finalmente, el Liberalismo, representado en el pensamiento de Locke y Smith, remontándose a los siglos XVII y XVIII y sentando sus raíces en Francia e Inglaterra.

Estas tres tradiciones del pensamiento político tienen, como puede notarse, diferentes momentos y sociedades históricas como cuna. Sin embargo, a lo largo del siglo XIX, concomitantemente con la formación de los Estados nacionales a lo largo de toda Europa y América, estas vertientes son articuladas, a través de la práctica, en una idea general aunque ambigua. Las tres tradiciones entran en confrontación y negociación para dar a cada Estado una forma poliárquica particular, en la que preponderan características de una u otra de las tradiciones. Las vertientes históricas son en muchos puntos contradictorias entre sí, al tiempo que confluyen en algunas otras temáticas, dando de esta forma a cada democracia sus particularidades y propia dinámica.⁹ El eje de diferenciación principal entre Republicanismo y Liberalismo es aquel relativo a la distinción entre esferas pública y privada de la vida social.

La primera a fin de hacer valer el interés general y el deber del funcionario público, de manera que el interés particular no se inmiscuya en las decisiones que desde la esfera pública y política, corresponden tomarse en nombre del bien general. El cumplimiento de las responsabilidades públicas se halla ligado a la honorabilidad e implica la resignación de intereses privados.

En relación a esta distinción, el Liberalismo plantea, por el contrario, que las decisiones públicas no se entrometan en las libertades y derechos que gozan todos los individuos. Existe para el Liberalismo una esfera privada de la sociedad que es necesario no obstruir para permitir un desarrollo sano de la vida social y económica. De esta manera, tanto el Liberalismo como el republicanismo distinguen entre un ámbito público y un ámbito privado. El liberalismo, abogando porque el ámbito público no altere la dinámica normal del ámbito privado; el republicanismo, buscando que el interés propio de la esfera privada no contamine las necesidades del bien común.

Esta distinción le brinda al teórico un punto de apoyo para pensar el término usurpación. Con él refiere a la intromisión de poderes de la esfera pública en la esfera privada – altamente rechazada por el pensamiento liberal-, como así también a las intromisiones

de los intereses de la esfera privada sobre el terreno de la esfera pública –tal es el caso de la corrupción- y de los diferentes poderes de la esfera pública entre sí. Estas dos últimas formas de usurpación son fuertemente rechazadas por la tradición republicana.

La democracia por su parte, no distingue entre esferas pública y privada. En ese sentido, no es dualista como las otras dos vertientes sino que es monista. La democracia ignora la distinción entre asuntos correspondientes al sujeto en su privacidad y asuntos propios de la colectividad; sencillamente, todos los sujetos deben participar social y políticamente, interviniendo en las decisiones que, en conjunto y según defina la lógica de la mayoría, se tomen para el futuro del grupo.

Como último elemento de la poliarquía, y lugar donde convergen las tradiciones, el politólogo ubica al Estado. En él, se dinamizan, sintetizan y ponen en funcionamiento las corrientes. Al fin al cabo, es a través de este, que se llevan a la práctica las medidas políticas más importantes.

Dado que desde el Estado pueden también cometerse ilícitos, diferentes ilícitos implicaran la afectación de principios democráticos, liberales y/o republicanos, según el caso. Por ejemplo, la violación de domicilios, la tortura, la ausencia de juicios justos, son ilícitos que afectan principalmente la dimensión liberal de la poliarquía. Otros ilícitos como los que implican malversación y apropiación de fondos públicos y no sujeción al sistema legal, violan principios republicanos de la poliarquía. Finalmente, el Estado puede también cometer ilícitos de fraude electoral, manipulación y cooptación de información; atropellos sobre los principios democráticos. Pero este tipo de ilícitos implican ya la desaparición lisa y llana de la poliarquía, por cuanto implica la falta de cumplimiento de dos de los siete requisitos dahlianos.

Es que los requisitos generalmente aceptados por la ciencia política para catalogar a un régimen como democracia política o poliarquía, refieren a cuestiones que se enraízan en la tradición democrática y no así en las tradiciones liberal y republicana.

A partir de esta distinción teórica, O'Donnell concluye que las democracias latinoamericanas son más democráticas que republicanas y liberales; albergan consigo en mayor medida lógicas propia de la corriente democrática, que de las otras dos tradiciones¹⁰ La forma en que confluyen las tradiciones definirán caracteres del régimen; y, en ese sentido, las nuevas poliarquías latinoamericanas se han sabido conformar de un modo primordialmente democrático. En las poliarquías latinoamericanas, el régimen ha llegado a identificarse principalmente con la idea de elecciones, dejándose de lado todo un universo de características que también atañen al correcto funcionamiento de la poliarquía; cuestiones que tienen que ver con principios típicamente republicanos o liberales.

Sucede entonces, que el electorado participa del sufragio pero luego tiene lugar una gran falta de intervención y supervisión sobre las acciones de los funcionarios públicos. La poliarquía se construye en estos casos principalmente a partir de la participación sufragante del demos. Lo que tiene lugar, es un protagonismo excesivo de la representación, y con ella la delegación.

Es cierto que toda representación implica un grado de delegación, pero en las democracias latinoamericanas modernas, ésta invade al comportamiento entero de los actores, obstruyendo otras formas de participación.

Esta excesiva delegación, dice O`Donnell, implica que estas nuevas poliarquías sean “democracias delegativas”¹¹. Refiriéndose a situaciones en las cuales el presidente se encuentra autorizado a gobernar y tomar decisiones sólo limitado por; 1) el plazo temporal de su mandato constitucional y 2) los intereses reales que capaces de ejercer alguna presión¹². Con perfil paternalista, su política se sustenta en un movimiento, no en un partido. Como representante de toda la Nación, no puede ser líder de una parte de la sociedad, sino de la mayoría de ella (el recurso del ballottage es expresión de esta tensión). Busca entonces superar la rigidez partidaria para conducir a la mayoría. Una mayoría que delega en él toda la responsabilidad a través de elecciones con fuerte componente emotivo. Por tal razón O`Donnell denomina a los ciudadanos de estas democracias “electores/delegadores”¹³; ellos deben participar para elegir al líder y luego llamarse a silencio y así “dejar gobernar”.

Una vez electo, el presidente reniega de, y trata de recortar, las capacidades de control de demás instituciones republicanas; las que, de otro modo, limitarían su libertad de acción. Pero así las posibilidades de consolidación del régimen resultan dañadas, puesto que la articulación de control y supervización queda trunca. Sin embargo, esto tiene una contrapartida negativa para el líder. Cuanto más absoluta es la libertad de acción del líder, también es mayor su responsabilidad por el destino de la Nación. De manera que, cuando los problemas se presentan, aparece como principal y casi único responsable. Una mezcla, dice O`Donnell de omnipotencia e impotencia¹⁴. Tiene lugar un círculo de retroalimentación en donde el socavamiento de la articulación normativa reguladora del régimen lleva luego a una alta debilidad del presidente en momentos difíciles. La inmediatez de las decisiones del ejecutivo en las Democracias Delegativas permite una gran rapidez de concreción de las medidas de gobierno (ejemplo de ello es el “decretismo”), pero el precio de esto es una alta exposición a errores.

El ejecutivo, omnipotente para tomar decisiones, es impotente para normalizarlas y transformarlas en comportamientos regularizados de la vida social. En esta debilidad, junto con la que emerge en momentos de crisis, radica otra característica particular de las Democracias Delegativas: su mayor grado de propensión a interrupciones.

El concepto de Democracia Delegativa se interpreta mejor a la par de la noción de rendición de cuentas. Con ello se refiere al modo en que los políticos deben dar a conocer a la sociedad sus acciones, decisiones y omisiones, para luego ser juzgados por esta que será capaz de aprobar o desaprobar el hecho¹⁵. Esto habla de un mecanismo interactivo de difusión de información y responsabilización, ante la opinión pública, por las acciones realizadas.

El Autor nombra dos vías de rendición de cuentas; una vía vertical, otra horizontal¹⁶. Gracias a un efectivo funcionamiento democrático del sufragio, la sociedad tiene, en los momentos periódicos en que las elecciones de llevan a cabo, el poder de respaldar o no a los candidatos políticos, según hayan sido sus comportamientos en el pasado; a esto llama rendición de cuentas vertical. La rendición de cuentas horizontal plantea, en cambio, la existencia de una red de instituciones que comprende tanto al poder judicial, como fiscalías y otros agentes de control interinstitucional. Así, la idea de división de poderes (propia del republicanismo) se vuelve crucial para el correcto funcionamiento

democrático moderno. La existencia de tres poderes independientes entre sí, capaces de controlarse mutuamente, es un punto importante para la articulación de una fluida rendición de cuentas horizontal. Sin ella, emerge una lógica de gobierno en la que, el representante electo, goza de plena libertad de acción. De forma tal que las limitaciones aparecen en virtud de sus ambiciones de ser reelecto en momentos en que las elecciones, y con ellas la rendición de cuentas vertical, se hagan presentes nuevamente.

La responsabilidad del ejecutivo para con la sociedad recae en tales casos en la necesidad de ser bien visto por el electorado. Otras limitaciones emergen de las presiones informales que el ejecutivo pueda recibir desde puntos fuertes de poder económico y, frecuentemente en los casos latinoamericanos, por parte de las FFAA.

Al mismo tiempo los ciudadanos presentan una actitud fuertemente pasiva ante los atropellos, irresponsabilidades y malversaciones que desde el poder se realizan con la ley y los recursos estatales; dando lugar así, a esa falta de responsabilización.

De esta forma, la delegación como práctica de gobierno, y la rendición de cuentas como lógica de control, son dos aportes del intelectual argentino en los que descansa un importante eje diferenciador de estas poliarquías latinoamericanas respecto de sus homónimas del cuadrante noroeste.

En definitiva, la falta de rendición de cuentas horizontal da lugar a una Democracia Delegativa.

A la par, Weffort analiza la democracia, como resultado de dos formas elementales de participación del demos. Dos formas de volver prácticos los principios democráticos; la democracia representativa y la democracia directa¹⁷.

Por medio de la democracia directa, la población participa directa y activamente en la vida política de la nación. Mientras que la democracia representativa implica delegar en los representantes la responsabilidad decisoria.

Estos conceptos, dice el autor, no son antagónicos sino que se complementan. No es posible que una democracia se sustente únicamente en modos de participación directa de ciudadanía. No es sustentable en el largo plazo. Pero tampoco es viable, una democracia que sea puramente representativa. Cuando así sucede, abre camino a una absoluta delegación.

De esta manera, Weffort nos brinda la posibilidad de pensar que la solución al delegacionismo propio de las democracias latinoamericanas al que O'Donnell refiere, podría radicar no solo en una mayor rendición de cuentas horizontal, sino también, en una mayor participación directa de la población.

Es cierto que aquello que Weffort propone como una de las principales cuestiones para un buen desarrollo de las democracias contemporáneas, nos referimos a la mayor participación directa de la ciudadanía, O'Donnell, lo comprende dentro del concepto de rendición de cuentas vertical. Sin embargo, éste otorga una mayor preocupación en la rendición de cuentas horizontal como principal problema.

Pensamos que los aspectos que ambos autores destacan, son importantes para entender la realidad de las democracias, políticas y gobiernos de nuestros países.

Pero Weffort lleva más lejos sus conceptos. Como participante activo de la política de su país, es defensor de lo que él denomina una “democracia revolucionaria”¹⁸. En momentos de revolución, la población en su conjunto, forma parte fervientemente activa de la política en todos de sus aspectos. En tales casos tiene lugar una intensa participación popular y esa es la característica principal de la revolución para Weffort. De esta manera concluye que la forma directa de democracia y participación es propia de todo proceso revolucionario. Al analizar la democracia como concepto que se vuelve realidad a través de dos caminos diferentes aunque no antagónicos -la democracia directa y la democracia representativa- puede Weffort afirmar que democracia y revolución no son conceptos opuestos. Simplemente que en la revolución prima la participación directa por sobre la representativa, mientras que en la democracia política prima la participación representativa por sobre la directa. De esta forma, en ambos procesos sociales deben de convivir ambas formas de participación popular. La Democracia sin participación directa se anula a sí misma, como así también lo hace la revolución sin participación representativa.

De manera que la “democracia revolucionaria”, es un mecanismo provechoso de ser alcanzado a fin de que la población controle, participe y construya las realidades políticas de sus respectivos países. Por supuesto que, esta idea tiene un manifiesto carácter político y se halla visiblemente dirigido a actores sociales brasileros. Pero es interesante entender también, que niveles elevados de participación son necesarios para la construcción de nuestras democracias.

De lo contrario, estos regímenes dan pie a sistemas clientelares y corruptos de funcionamiento, como en el caso de los años ´90 de Argentina y Perú.

A partir de la relación entre los conceptos de democracia directa y democracia representativa, elabora Weffort el concepto de usurpación. Refiere al momento en que una de las dos formas de volver prácticos los principios democráticos avanza sobre la otra acabando por subsumirla y hacerla desaparecer. La usurpación tiene lugar cuando el predominio de una u otra forma de democracia se transforma en exclusividad.

Buscamos demostrar cómo variadas aportaciones de Weffort son válidas para entender de diferentes maneras las contribuciones teóricas de O`Donnell. Concretamente, el concepto de usurpación es útil para dar una enriquecedora lectura teórica del proceso aquel que O`Donnell refiere cuando analiza el modo en que los principios republicanos se ausentan en las nuevas democracias.

La utilización de poder público, democráticamente adquirido, en virtud del beneficio privado implica una forma de usurpación de la democracia representativa por sobre la democracia directa. Puesto que esto tiene lugar cuando la participación directa abandona su rol dejando en el representante, todas las responsabilidades. Ejemplo de ello son los casos de Democracias Delegativas -como señalamos líneas arriba-; donde la falta de participación y el otorgamiento de poderes plenos a los representantes deja al régimen democrático con escasa rendición de cuentas, con escaso control popular y con abusos por parte de los funcionarios públicos.

Durantes décadas, muchos de los procesos y transformaciones llevadas a cabo en Sudamérica, fueron catalogados como regímenes democráticos. Esta carátula, en la que creemos, tienen una ambición más política que real, nos lleva a pensar y cuestionar

tales procesos y demarcaciones. La institucionalización del régimen democrático, no asegura, que no sea una fachada, o que opere de forma incompleta. En dirección a ello, es útil recurrir a la distinción que O'Donnell hace entre democracias institucionalizadas y consolidadas¹⁹, y la de Weffort referida al concepto de Mezcla institucional²⁰.

Siguiendo a O'Donnell, hablar de poliarquía no institucionalizada es una contradicción en sí mismo. Dado que un régimen político, para ser considerado una poliarquía debe, mantener elecciones libres y regulares, y dado que el proceso electoral es en sí mismo una institución, describir un régimen como "poliarquía no institucionalizada" implica encontrarse: o bien, negando la condición de institución al sufragio universal; o bien, llamando poliarquía a algo que no lo estaría siendo debido a su falta de elecciones.

Esta es una contradicción en la que el mismo O'Donnell se encuentra encerrado en textos anteriores y que en "Otra institucionalización" supera. Con ese objetivo define claramente institución como un "patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado (aunque no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón"²¹.

O'Donnell entiende que la institucionalización puede ser tanto institucionalización de normas formales como de normas informales²². Las democracias latinoamericanas son democracias que tienen, además del alto grado de institucionalización formal a través, por ejemplo, de las elecciones, un alto grado de institucionalización informal a través, principalmente del "particularismo"²³. Con esta noción designa al clientelismo, al nepotismo, al patronazgo y demás prácticas políticas que implican una mercantilización del voto, el consenso y los apoyos. Modos de hacer política que son antagónicos a formas de institucionalización formal que el complejo institucional de la poliarquía implica. Como tales, atentan contra las posibilidades de consolidación democrática. El particularismo y el sufragio universal, son instituciones, en tanto y en cuanto son patrones regularizados de interacción, conocidos, practicados e aceptados por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo conductas regularizadas.

Así, las nuevas democracias tienen la particularidad de albergar dos instituciones fuertemente establecidas y fundamentales del sistema político real; una formal, el sufragio universal; otra informal, el particularismo. Esto le permite a O'Donnell describir las poliarquías latinoamericanas como democracias no consolidadas e informalmente institucionalizadas en contraposición a las democracias consolidadas y formalmente institucionalizadas. Recordando, sin embargo, que la distinción es una cuestión de grado: la formalidad e informalidad refiere al predominio de una forma sobre otra y no necesariamente a la total ausencia de una de ellas en virtud de la otra.

El particularismo necesariamente se opone a la distinción de esfera pública y privada, dando lugar a una escasa rendición de cuentas horizontal y a abusos de poder por parte de los funcionarios públicos. Al mismo tiempo, asegura O'Donnell –aunque sin llevar esto a mayores niveles de desarrollo- que, el particularismo mantiene relaciones de afinidad electiva con el cesarismo, el patronazgo, la consecuente delegación, el neopatrimonialismo y la baja intensidad en la aplicación de la ley²⁴.

De la mano de la escasa posibilidad de institucionalización, de la débil accountability horizontal y las prácticas delegativas y neopatrimoniales, surgen dos fenómenos

socavadores de la dinámica poliárquica: la emergencia de formas autoritarias de ejercicio del poder y –ligado a ello, naturalmente- la desigualdad en la aplicación de la ley.

Esto lleva la coexistencia de un alto grado de intensidad y difusión de los derechos democráticos con un bajo nivel de alcance y calidad de los derechos liberales, implicando una ciudadanía de baja intensidad.

Al hablar, en “Nuevas democracias ¿Qué democracias?”²⁵, de las condiciones sociales de la ciudadanía, Weffort pareciera discute estas problemáticas de la igualdad política de los individuos y la calidad de la ciudadanía. Es que ofrece un esclarecimiento importante al concepto de ciudadano, marcando cómo este rol se sustenta en realidad en aquello que le es anterior y sin lo cual no tiene lugar. Nos referimos a la constitución del ciudadano como sujeto portador de atributos básicos que definen una individualidad. Dice Weffort al respecto: “en el moderno Estado-nación, la ciudadanía es una realidad política (institucional), por cierto distinta de la realidad social del individuo, pero apoyada en ésta”²⁶. Si bien no desarrolla claramente qué atributos caracterizan esa realidad social, esta distinción resulta certera para aproximarse a la cuestión de la igualdad en las democracias modernas.

Podríamos arriesgar, que la realidad social del individuo a la que Weffort refiere, no puede dejar de comprender la satisfacción de las necesidades más elementales de los sujetos en las sociedades modernas (esto es concretamente, alimento, agua, salud, educación, seguridad social y policial, garantías constitucionales efectivamente preservadas; vivienda, libertad, sanidad y salud). Siendo éstas, condiciones sociales de la ciudadanía, y la ciudadanía a su vez, fundamento de la democracia, tales “realidades sociales” se convierten en condiciones fundamentales de toda democracia. Siendo así, pensamos que Weffort acertadamente propone –como al inicio del trabajo referimos- que estas “realidades sociales” son base de toda ciudadanía, y como tales, pasen a ser consideradas en la definición mínima de democracia propuesta por Dahl.

Por otra parte, a los problemas del ejercicio autoritario que O’Donnell distingue, Weffort se refiere también, planteando que las democracias latinoamericanas cargan consigo la particularidad de carecer, en su pasado, de experiencias de democracias sólidas. Las transiciones que desde los regímenes dictatoriales se tornaron posibles, arrastran una larga serie de fracasos anteriores en la búsqueda democrática nacional. De manera que esto va implica, dice Weffort, que arrastren en sus transiciones, “herencias autoritarias”. Conformándose entonces las democracias de fines de siglo como casos de “mezcla institucional”²⁷.

Aquí será necesaria una leve aclaración. Decíamos arriba que O’Donnell entiende la poliarquía como un régimen político que es producto de la mixtura de tres tradiciones que, en cada caso concreto, se articulan institucionalmente de diferentes maneras y en diferentes grados. Pero Weffort no refiere a la mixtura institucional en ese sentido sino que plantea el concepto de mezcla institucional para indicar la permanencia, en estas nuevas democracias latinoamericanas, de elementos y comportamientos autoritarios. El desarrollo de O’Donnell es más bien teórico-analítico y refiere a la poliarquía como régimen político en general. El planteo de Weffort, en cambio, encuentra mixtura institucional pero en un sentido concreto referido a las experiencias reales latinoamericanas.

Son herencias autoritarias que se aferran fundamentalmente en las instituciones y en liderazgos que, readaptados a la coyuntura de cambio, permanecen reproduciendo prácticas no democráticas.

Asegura Weffort que se manifiestan tales herencias en el decretismo, la subordinación de la sociedad civil al Estado, y las limitaciones que las Fuerzas Armadas presentan a los demás agentes e instituciones del Estado²⁸. Son, vale la pena además señalar, tres aspectos de las realidades latinoamericanas a los que O'Donnell también refiere: al decretismo como una de las formas en que se desdibuja la rendición de cuentas horizontal, a la subordinación de la sociedad civil al estado como producto de la falta intensidad de los derechos liberales del ciudadano, y, finalmente, el problema de evitar coacciones de las FFAA por sobre los funcionarios democráticamente electos es sostenido por el politólogo como un requisito de poliarquía.

Ambos autores destacan la necesidad de líderes responsables, con convicciones reales de mejorar la calidad de vida de la población, las instituciones y los derechos políticos y socioculturales, para transformar las situaciones en nuestros países.

Esta convergencia encuentra sentido en sus modos de entender la política; distanciándose de determinismos, rescatando el papel de la lucha como fundamento de las realidades políticas, buscando explicaciones en cuestiones culturales, buceando en el mundo de la realidad micro social, y consecuentemente, revalorizando el papel del agente transformador.

El liderazgo es, para O'Donnell, crucial para la consolidación e institucionalización de estas nuevas democracias. Por esta razón, es necesario que: 1) el reconocimiento de un interés superior y compartido en la construcción de instituciones democráticas 2) los liderazgos políticos democráticos y 3) el fortalecimiento de las instituciones políticas, aspecto de fundamental importancia para la emergencia de líderes inmersos en redes de controles²⁹.

En “¿Por qué democracia?”, Weffort entiende la política como libertad, como momento de acción y decisión responsable y consciente de los actores depositarios de cierto poder³⁰. Los líderes políticos deben hacer uso de esa libertad a fin de llevar a cabo innovaciones en sentido democrático. Es que ninguno de los autores escapa a la situación histórica en la que los países latinoamericanos se encuentran al momento en que desarrollan sus escritos; momentos de crisis económica profunda en los que, de no ser por las voluntades de actores políticos conscientes de su papel, no podría alcanzarse verdaderamente una democratización de la política. En tales instancias y bajo tales constreñimientos, el papel de los dirigentes políticos capaces y con profundos valores democráticos se convierte en pieza crucial para una construcción realmente democrática.

Estas ideas se hallan ligadas a un fuerte compromiso democrático que se combina con un momento histórico de crisis económica. Tal circunstancia obliga a pensar las posibilidades de democratización ya no en términos economicistas y, a fin de ser congruentes con sus intenciones políticas, permitir creer en el sujeto como agente transformador.

Contradiendo a muchas de las teóricas que reducen a la democracia como la mera participación en elecciones y al Estado como ineficiente, sin razón, y por ende, la necesidad de quitarle participación en la vida social; ambos autores postulan la

necesidad de acentuar la relación entre el Estado y las nuevas democracias, entre el Estado y la sociedad civil, a fin de construir mejores condiciones de vida para la población en su conjunto. De manera que, el Estado no se limite solamente a garantizar derechos políticos, sino también, derechos civiles y socioculturales.

El politólogo sostiene, que en estas democracias no consolidadas, hay grandes posibilidades de que los logros conseguidos desaparezcan súbitamente y que en él proceso, como el de la Argentina actual, las instituciones se diluyan.

Y creemos que la caracterización de regímenes mixtos, que hace Weffort, en virtud de los comportamientos autoritarios conjuntamente con instituciones democráticas, pone en el tapete el problema cultural por el que atraviesan estas nuevas experiencias democráticas. En “*¿Por qué democracia?*”³¹ refiere a este problema también, poniendo su mirada en Brasil. Allí señala el modo en que estas herencias autoritarias conforman un obstáculo importante a la construcción de democracias nuevas y duraderas. Hay que erradicar la visión de nuestros líderes políticos de la democracia como un mero instrumento, sólo como un medio para alcanzar el poder y nunca como un valor en sí mismo. Pero, para conseguir este objetivo, hay que eliminar ciertas prácticas autoritarias institucionalizadas, como así también muchas representaciones sociales antidemocráticas sobre la política y la vida del Estado.

Es enriquecedor para un análisis complejo, complementar ambas visiones de la misma problemática. Tanto los aspectos culturales como institucionales son necesarios para el surgimiento de ciudadanos responsables de sus derechos y obligaciones, instituciones que sean independientes, autónomas y capaces de controlar para crear un funcionamiento sano en los lugares de altas responsabilidades, y el surgimiento de líderes que asuman realmente demandas de los ciudadanos.

GUILLERMO O'DONNELL es abogado (UBA) y Doctor en Ciencias Políticas (Yale) actualmente es director académico del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame y presidió la Asociación Internacional de Ciencia Política. Fue director del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), investigador principal de IUPERJ y CEBRAP en Brasil e investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Stanford.

Sus desempeños son reconocidos, tanto nacional como internacionalmente

Desde hace más de treinta años, viene fijando agenda en la comprensión de los procesos políticos de los países latinoamericanos. Sobre todo, aquellos procesos ligados con la teoría democrática, democratización comparada, dictadura y autoritarismo.

Durante los años 70, su confrontación con la dictadura militar, lo forjó al exilio. Entre otros importantes aportes durante el periodo señalado, dio en llamar "Estados burocrático-autoritarios", al proceso por el que atraviesan los estados Latinoamérica y la región. Entre sus aportes se destacan: *Modernización y autoritarismo (1972)*, *El Estado burocrático autoritario (1982)*

En los 80 anticipó las transiciones democráticas y problematizó sobre sus límites y condicionamientos para sus desarrollos. *Transiciones desde un gobierno autoritario (1988)*, es un exponente sobre dicha problemática.

Para los 90, desarrolla y advierte sobre la deformación de los regímenes democráticos, en "democracias delegativas" y su consiguiente baja intensidad de participación activa de la ciudadanía. Entre otras publicaciones encontramos: *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización (1997)*, *Pobreza y desigualdad en América Latina (1999)*, *La calidad de la democracia. Teoría y práctica (2004)*

Entre otros reconocimientos, el julio pasado, recibió en Japón, el premio de la Asociación Internacional de Ciencia Política, que representa a las principales instituciones académicas del mundo.

FRANCISCO ÇORREA WEFFORT es Sociólogo y es Doctor en Ciencias políticas. Fue titular de la carrera de ciencias políticas de la Universidad de San Pablo y actualmente es organizador del IEPES (instituto de Estudios de Políticas Económicas y Sociales) y es profesor en el IFCS/UFRJ (Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales da la Universidad Federal do Rió de Janeiro)

Si bien, es más conocido en su país por su actuación como ministro de cultura durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso que por sus trabajos como científico político y profesor universitario, a escala internacional a logrado cierta relevancia.

Todas sus creaciones intelectuales y trabajos científicos, estuvieron signados por los diferentes procesos políticos históricos transcurridos en Brasil, su país.

En una primera fase, sus principales reflexiones teóricas giran alrededor de populismo, apoyo de masas y sus maneras de perpetuarse en el poder, como en *Populismo, Marginalidad y Dependencia (1974)* y en *O Populismo na Política Brasileira (1978)*

Con la llegada de las democracias, el autor, versa sobre este eje, apuntando la necesidad política y social de una construcción cultural y ciudadana para desarrollar y perfeccionar a estas nuevas democracias, en contra de las practicas corporativas que obstruyen dicho proceso. Exponentes de estas ideas son, por ejemplo: *¿Por que Democracia? (1984)*; *O que É Deputado (1987)*; *Os Clássicos da Política (1989)*; *Qual Democracia? (1992)*

Bibliografía

O'Donnell, Guillermo, *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. Revista Desarrollo Económico, Vol. XXXIII N°130. Buenos Aires, 1993.

O'Donnell, Guillermo. *Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas*. En Tokman, Victor E.; O'Donnell, Guillermo (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, 1999.

O'Donnell, Guillermo. *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. En Camou, Antonio (comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO, México, 2001.

O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires, 1997.

O'Donnell, Guillermo. *Las tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia*. En Collier, David. *El nuevo autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1985.

Weffort, Francisco, C. *La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina*. En Reyna, José Luis (comp.). *América Latina a fines de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995.

Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad*, N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993.

Weffort, Francisco C. *¿Por qué democracia?* Ed. Brasiliense, Sao Pablo, 1985.

Weffort, Francisco C. *¿Cuál democracia?* Flacso, San José, 1993.

Notas al pie

¹ Dahl, Robert A. *La Poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos, Madrid, 1989.

² Dahl, Roberto. *La democracia sus críticos*. Barcelona: ED. Paidós. 1992

³ O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia Delegativa?* En, O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos* Buenos Aires: ED. Paidós. 1997

⁴ Idem

⁵ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997

⁶ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 309.

7

⁸ Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad*, N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993.

⁹ O'Donnell, Guillermo. *Rendición de cuenta horizontal y nuevas poliarquías*. En Camou, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: FLACSO-IISUNAM. 2001

¹⁰ IDEM

¹¹ O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia Delegativa?* En, O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos* Buenos Aires: ED. Paidós. 1997

¹² O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia Delegativa?* En, O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos* Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag 293

¹³ O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia Delegativa?* En, O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos* Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag 296

¹⁴ O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia Delegativa?* En, O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos* Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag 295

¹⁵ O'Donnell, Guillermo. *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. En Camou, Antonio (comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO, México, 2001.

¹⁶ O'Donnell, Guillermo. *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. En Camou, Antonio (comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO, México, 2001. Pag. 312-313

¹⁷ Weffort, Francisco C. *¿Por qué democracia?* Ed. Brasiliense, Sao Pablo, 1985. Pag. 113-117

¹⁸ Weffort, Francisco C. *¿Por qué democracia?* Ed. Brasiliense, Sao Pablo, 1985. Pag.118-133

¹⁹ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 305-310.

²⁰ Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad* , N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993.

²¹ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 310.

²² O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 317.

²³ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 318-323

²⁴ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 323-328.

²⁵ Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad* , N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993.

²⁶ Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad* , N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993. Pag.108-109

²⁷ Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad* , N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993. Pag 93-101

²⁸ Weffort, Francisco. *Nuevas democracias ¿Qué democracias?*, en Revista *Sociedad* , N° 2, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1993. Pag. 93-101

²⁹ O'Donnell, Guillermo. *Otra institucionalización*. En: O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: ED. Paidós. 1997. Pag. 329

³⁰ Weffort, Francisco C. *¿Por qué democracia?* Ed. Brasiliense, Sao Pablo, 1985.

³¹ Weffort, Francisco C. *¿Por qué democracia?* Ed. Brasiliense, Sao Pablo, 1985.