

# Guillermo O'Donnell y la democracia

*Javier Duque Daza\**

**RESUMEN:** El artículo presenta una revisión de los aportes de Guillermo O'Donnell a la teoría de la democracia. Reseña y ubica algunas de sus obras en el contexto de los estudios sobre América Latina y señala tres aspectos centrales: la revisión que se propuso hacer acerca del concepto de poliarquía, sus aportes al tema de la calidad de la democracia y una polémica que sostuvo con Adam Przeworski a propósito de los conceptos democracia delegativa y *Accountability* como instrumentos de análisis que permitan diferenciar las democracias institucionalizadas y las nuevas democracias de América Latina.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, Poliarquía, Estado, *Accountability*.

**ABSTRACT:** This article presents a review of the contributions of Guillermo O'Donnell to the theory of democracy. Overview and located some of their works in the context of studies on Latin America and emphasizes in three central issues: the review that about the concept of polyarchy, their contributions to the topic of the quality of democracy and a controversy that he had with Adam Przeworski to purpose of the concepts delegative democracy and *Accountability* as instruments of analysis which enable differentiate the institutionalized democracies and the new democracies in Latin America.

**KEY WORDS:** Democracy, Polyarchy, State, Accountability.

\* Universidad del Valle, Colombia (jduqued86@hotmail.com).

## INTRODUCCIÓN

**D**e una manera muy esquemática y a grandes trazos, podemos diferenciar al menos cuatro momentos en los estudios sobre la democracia en América Latina en el último medio siglo, según algunos problemas predominantes. Las limitaciones y quiebres democráticos, las posteriores transiciones y sus trayectorias diversas —aunque con ciertos problemas comunes—, así como las dinámicas institucionales y los cambios en el contexto internacional fueron generando preocupaciones teóricas y empíricas, que condujeron a numerosos estudios por parte de académicos latinoamericanos y extranjeros, expertos en la política del subcontinente.

El primer momento, desde la década de 1960 hasta la segunda mitad de la década de 1970, estuvo dominado por trabajos que se interrogaban sobre las estructuras de poder, el dominio de clase —la dominación oligárquica—, el cambio social y los factores que generaron los régimenes autoritarios. La democracia era vista desde una perspectiva crítica, por algunos con recelo y por otros como una búsqueda de alternativas con un fuerte influjo del marxismo, en un sector, y por enfoques estructural-funcionalistas en otros. Ciertos autores establecieron relaciones entre desarrollo económico y democracia, y hubo trabajos pioneros sobre los quiebres democráticos. Se trató de una época en la cual el subcontinente se vio afectado por dictaduras o serias limitaciones democráticas.<sup>1</sup> El segundo momento, en el cual no se abandonan las líneas anteriores, corresponde a la *tercera ola de democratización*. El regreso a la democracia y a gobiernos civiles en muchos países y la liberalización en otros generó una nueva serie de estudios, a la vez que se dieron cambios en el predominio de enfoques teóricos, se pasó “de la demanda de revolución a la exigencia de democracia”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Una bibliografía comentada al respecto puede verse en Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, “La democracia en América Latina desde 1930”, en Lesli Bethel [comp.], *Historia de América Latina*, vol. 12. *Política y sociedad desde 1930*, Madrid, Crítica, 1989. Un análisis fue hecho por Gerardo Munck, “Una revisión sobre los estudios sobre la democracia. Temáticas, conclusiones, desafíos”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 164, 2002, pp. 579-609.

<sup>2</sup> Norbert Lechner, “De la revolución a la democracia”, en *Leviatán*, núm. 21, Madrid, 1985, pp. 103-113.

Los estudios fueron eclipsados por los trabajos sobre las transiciones de las dictaduras a las democracias, especialmente desde comienzos de la década de 1980 hasta mediados de los noventa. Hubo una revaloración de la democracia y muchas expectativas e incertidumbres, a la par que América Central estaba siendo afectada por conflictos y la revolución sandinista había creado nuevas expectativas. Muchas preguntas surgieron respecto a las condiciones institucionales, económicas y culturales más adecuadas para que las resurgidas democracias pudieran consolidarse. En términos de Philippe Schmitter (1997), predominó la “transitología”, preguntas y trabajos que tenían como tema central la cuestión del por qué de las transiciones en algunos países y sus modalidades.

El tercer momento implicó el paso de los estudios sobre los procesos de transición a los esfuerzos por caracterizar las democracias latinoamericanas, centrándose en sus especificidades y lo que se denominó inicialmente la consolidación, luego la duración y estabilidad de las democracias. En este periodo de postransición democrática hubo diversos estudios sobre partidos, democracia, presidencialismo y una variedad de temas muy influenciados ya por el neoinstitucionalismo, asimismo se empezaron a hacer trabajos comparados que comprendían a los países latinoamericanos en diversas tipologías. También se incluyó el cuestionamiento de concepto de consolidación. El cuarto momento cubre la “democracia entre siglos” especialmente en la última década, y ha tenido como dos de sus ejes centrales las caracterizaciones en perspectiva comparada y nuevas tipologías a partir de amplias bases de datos de diversas instituciones y fundaciones, y el tema de la calidad de la democracia es cada vez más recurrente.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Gerardo Munck señala en su balance de dos décadas de estudios sobre la democracia que cada uno de los tres últimos momentos se guió por una pregunta central: el segundo momento ¿Por qué han tenido algunos países transiciones democráticas y otros no?; el tercero ¿Por qué ciertas democracias han sido más estables que otras? Y el cuarto ¿Por qué algunos países desarrollan estados patrimoniales y otros estados burocráticos? Este balance excluye, por su fecha de realización, los resultados de muchos trabajos de la última década sobre la calidad de la democracia, las tipologías de democracias, las clasificaciones y la conceptualización y debates acerca de la consolidación, la calidad, los régimen híbridos, entre otros problemas que han tomado fuerza y han pasado a ocupar lugares centrales en los debates actuales. Munck, *op. cit.*

Guillermo O'Donnell durante su intensa actividad académica hizo contribuciones centrales en cada uno de estos momentos, los cuales han tenido una amplia repercusión en la comunidad académica.<sup>4</sup> Sus conceptos han sido acogidos por algunos y discutidos por otros, pero en todo caso referenciados como importantes y, según lo expresó en varias ocasiones, éstos buscaban siempre estructurar una teoría de la democracia que permitiera comprender los regímenes políticos, incluyendo las particularidades de las nuevas democracias como las de América Latina.

En el primer momento se ubican sus estudios sobre los estados burocrático autoritarios y los patrones de dominación.<sup>5</sup> Cuestionó los fundamentos de la teoría de la modernización y del desarrollo político, la “tesis optimista” (que partía de considerar que entre mejor va un país en su economía, tiene más probabilidades de mantener un gobierno democrático), anteponiendo una “tesis pesimista”, inversa (el desarrollo económico y la modernización puede conducir a lo contrario, a las limitaciones de las libertades y a la instauración de regímenes autoritarios). En el segundo periodo se ubican sus análisis sobre democratización y transiciones, temas en los cuales se convirtió en un referente central, especialmente a partir de la obra que coordinó con Philippe Schmitter y Laurence Whitehead sobre las transiciones desde un gobierno autoritario.<sup>6</sup> En la década de 1980, algunos de sus artículos fueron publicados inicialmente en portugués e in-

<sup>4</sup> La mayor parte del tiempo Guillermo O'Donnell trabajó en instituciones académicas de Estados Unidos. En 1978 salió de Argentina, tras su doctorado en Yale en 1985 y luego de su paso por Brasil (Universidad de São Paulo), se vinculó a la Universidad de Notre Dame, y tuvo lazos también con las universidades de Stanford, California, Oxford, Cambridge.

<sup>5</sup> Las publicaciones centrales fueron: *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972; *El Estado burocrático-autoritario: 1966-1973. Triunfo derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982. También la contribución a la obra editada por David Collier, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985, así como varios artículos, entre ellos: “Modernización y golpes militares. Teoría, comparación y el caso argentino”, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Mimeo, 1972; “Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia”, Buenos Aires, CEDES, 1978.

<sup>6</sup> Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1986.

glés y referían, especialmente, a los casos brasileño y argentino.<sup>7</sup> Dentro de la “transitología” de la época, él mismo abogó inicialmente por el concepto de consolidación y fue coordinador del proyecto “Dilemmas and Opportunities of the Consolidation of Democracy in Contemporary Latin America”, producto del que se publicó el libro *Issues Democratic Consolidation*, del cual fue coeditor y autor de uno de los capítulos.<sup>8</sup>

Durante el tercer momento, tras los inicios de las nuevas democracias en algunos países de América Latina y de la continuidad en otros, con serias limitaciones en su funcionalidad, sus aportes se concretaron especialmente en los conceptos que han sido adoptados por muchos autores, aunque discutidos por otros: “democracia delegativa” y “ciudadanía de baja intensidad”, así como la conceptualización y discusión de la democratización y el papel del Estado en la democracia. Empezó a señalar la necesidad de formular una teoría de la democracia que diera cuenta no sólo de las democracias institucionalizadas europeo-occidentales, sino también de las nuevas democracias que presentaban notorias diferencias respecto a las primeras. Corresponden a este periodo varios artículos<sup>9</sup> entre ellos su aporte a *Sustainable Democracy* compilado por Adam

<sup>7</sup> Guillermo O'Donnell, “Os atores de Pacto Democratizante: Reflexões sobre a Transição Brasileira”, en Simposio, A Transição Política. Necessidade e limites da Negociação, San Pablo, Universidad de San Pablo; “Brazil's Failure: What Future for Debtor's Cartels”, en *Third World Quarterly*, vol. 9, núm. 4, 1987; “Challenges to Democratización in Brazil: The threat of a Slow Death”, en *World Policy Journal*, octubre-diciembre de 1987; “Transicoes, continuidades and Paradoxos”, en G. O'Donnell y F. W. Reis [comps.], *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, San Pablo, Editorial Vértice, 1988; *O Dilema das Transicoes, Nossa América*, San Pablo, Memorial de América Latina, 1992.

<sup>8</sup> Guillermo O'Donnell, “Transitions, Continuities and paradoxes”, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela [comps.], *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1991.

<sup>9</sup> Artículo como “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, vol. xxxiii, núm. 130, Buenos Aires; el artículo publicado originalmente en *Journal of Democracy: Delegative Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994 y “Democracias y exclusión”, en *Ágora*, vol. 1, núm. 2, Buenos Aires, 1995. En el libro *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, se compilán algunos de los artículos de este periodo.

Przeworski.<sup>10</sup> Cuestionó el concepto de consolidación democrática, que él mismo había utilizado en estudios anteriores, e hizo el planteamiento acerca de la incertidumbre en los procesos de transiciones que para él no tenían garantizado un destino cierto y lineal.<sup>11</sup>

En el cuarto periodo mantuvo, a pesar de algunas fuertes críticas, su concepto de democracia delegativa y sus aportes giraron especialmente en torno a los conceptos de *Accountability* —rendición de cuentas— (ya propuesto con anterioridad en la década del noventa), “Estado democrático trunco” en el marco de los debates acerca de la calidad de la democracia, y “democraticidad”, el grado de democracia del régimen político, el Estado y la sociedad. Asimismo, sus reflexiones respecto a la ciudadanía política, ciudadanía activa o de alta intensidad. Un artículo que recoge algunos de sus planteamientos del periodo anterior y de éste es “Teoría democrática y política comparada”.<sup>12</sup> Gran parte de los artículos de este cuarto momento, de la década 1997-2007 son compilados en su libro *Disonancia. Críticas democráticas*.<sup>13</sup> Durante este periodo O'Donnell participó en dos proyectos institucionales de gran alcance en América Latina: el “Informe del estado de la democracia”, auspiciado por el PNUD (2004) y la “Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia”, realizada en Costa Rica entre 1998 y 2003. En ambos se retoman sus principales consideraciones sobre la democracia y la búsqueda de nuevos horizontes teóricos. También incluyó un artículo en la obra colectiva “Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la ciudadanía en América Latina”.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

<sup>11</sup> En el artículo “Ilusiones acerca de la consolidación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, 1996, pp. 70-89.

<sup>12</sup> Guillermo O'Donnell, “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, 2000, pp. 519-570.

<sup>13</sup> Guillermo O'Donnell, *Disonancias. Críticas democráticas*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.

<sup>14</sup> Guillermo O'Donnell, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 2003, pp. 25-147 y “El desarrollo de la democracia

En toda su trayectoria una constante que ha sido reconocida por la comunidad académica y por él mismo, en diversas ocasiones, fue la de “bautizar los nuevos animales”, la de crear conceptos para fenómenos nuevos que consideró específicos, en el marco de la búsqueda en su última etapa de una teoría de la democracia. Se caracterizó por su papel de líder académico dentro de la Ciencia Política, coordinó y coeditó importantes obras que forman parte del acervo de la disciplina y son referentes obligados.

En el presente artículo nos centramos en el cuarto momento, que se traslata parcialmente con el tercero. Nos interesa especialmente ver sus aportes, desde 1997 hasta 2011, al debate sobre el concepto de poliarquía y el de calidad de la democracia. El artículo se divide en tres apartados. El primero aborda las consideraciones de O'Donnell respecto al concepto de poliarquía de Robert Dahl<sup>15</sup> y la reformulación que propuso. El segundo ubica sus reflexiones respecto a la *Accountability* y su propuesta de estudio sobre la calidad de la democracia y la democraticidad. El tercero retoma el debate intelectual con Adam Przeworski respecto a la democracia delegativa y la *Accountability* y el papel de los intelectuales en América Latina.

Se trata de una revisión de la teoría democrática y de los aportes de uno de los polítólogos latinoamericanos que mayor influencia ha tenido en esta disciplina en las últimas décadas. Este tipo de estudios son importantes en tanto contribuyen a una mejor comprensión de los debates, los aportes y la obra de un actor central en la materia. Se ubica en el campo de la sociología, la historia intelectual y de las ideas.

---

en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-PNUD, 2004, pp. 33-73.

<sup>15</sup> Robert Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, 1971.

## ADICIONES AL CONCEPTO DE POLIARQUÍA

En la primera mitad de la década del noventa, Guillermo O'Donnell adelantó una labor de revisión del concepto de democracia planteado por Robert Dahl, y propuso adiciones que para él harían de éste un instrumento de análisis más útil. Se trató de un ejercicio de examen y crítica un cuarto de siglo después de haberse publicado *Poliarquía*, cuyos borradores, relata el propio O'Donnell, fueron discutidos por Dahl con sus estudiantes de la Universidad de Yale, dentro de los cuales se encontraba él.<sup>16</sup>

Aunque el concepto de poliarquía ha sido exitoso, se han hecho trabajos académicos por intentar adicionarlo, complementarlo como un criterio clave para el análisis de los regímenes democráticos. Éste fue el caso de O'Donnell.<sup>17</sup>

Como es sabido, Robert Dahl refiere su concepto de poliarquía a siete atributos básicos, que hacen alusión a un umbral por debajo del cual un régimen no puede ser considerado democrático (autoridades electas, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía asociativa). El propio Dahl subraya que se trata de condiciones necesarias, pero no suficientes. Sin ellas no puede existir una poliarquía, y a partir de su existencia y modos de concreción podemos encontrar sociedades con grados diversos de democratiza-

<sup>16</sup> Véase la entrevista incluida en Gerardo Luis Munck y Richard Owen Snyder, *Passion, craft, and method in comparative politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007.

<sup>17</sup> Entre los intentos más discutidos de adición a la poliarquía se encuentra el de Guiovanni Sartori, quien consideró que debía ser poliarquía electoral, argumentando que no se trataba de ninguna redundancia por cuanto, por su sentido etimológico (diversos centros de poder, opuesto a oligarquía) podían existir poliarquías no electivas, por ejemplo en la Edad Media, con múltiples poderes y sin estar basado en el sufragio universal. Guiovanni, Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1987. Este libro se publicó antes de *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, obra en la cual Dahl sintetiza el concepto de manera más clara y sin algunas ambigüedades que se pueden detectar en sus obras anteriores. Leonardo Morlino, uno de los animadores principales de la investigación contemporánea sobre la calidad de la democracia, señala que los atributos propuestos por Dahl constituyen los instrumentos institucionales que realizan mejor la búsqueda de la libertad y de la igualdad, pero, siguiendo a O'Donnell, cree que es necesario adicionar el imperio de la ley, que comprende el respeto a las leyes, la realización de una administración eficiente, la existencia de un poder judicial in-

ción. O'Donnell propuso una revisión del concepto de poliarquía,<sup>18</sup> ya que este concepto es claro como patrón o estándar y permite establecer una línea divisoria respecto a qué puede ser considerado una democracia y qué no.

No obstante, dado que el número de países en los cuales se han establecido democracias políticas se expandió más allá de los países con democracias consolidadas, muchos aspectos que se creían claramente establecidos no lo eran tanto, por lo cual se requería clarificarlos, hacerlos explícitos y someterlos a un examen crítico, con el horizonte de una teoría con suficiente alcance y fundamento empírico. Por ello propuso complementar la poliarquía con algunas adiciones:

- I. Que quienes ocupen las posiciones más altas (autoridades electas, y aun algunas designadas) puedan cumplir sus períodos sin que éstos sean interrumpidos antes del plazo legalmente establecido.
- II. Que las autoridades electas no estén sujetas a restricciones severas, ni vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión por parte de actores no electos, especialmente las fuerzas armadas. Los militares no deben contar con poderes tutelares en ningún ámbito de la vida pública.
- III. Que incluya una dimensión intemporal: la expectativa generalizada (al menos compartida por la mayoría) de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido, porque se han institucionalizado.

En el último punto señala la existencia de instituciones formales e informales, y estas últimas serían una especificidad de las democracias nuevas de América Latina, que mostrarían la existencia de un camino distinto al que llevaron las democracias consolidadas. Representa una crítica a las visiones teleológicas que presuponen que las nuevas democracias seguirán (y deberían seguir) las mismas trayectorias que las viejas, lo que sería su consolidación. Su posición es que existe también “otra institucionalización”, es decir, que estas democracias

---

dependiente y un sistema funcional de resolución de conflictos. Se trata de una definición sustancial de democracia. Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPCom, 2005.

<sup>18</sup> Guillermo O'Donnell, “Ilusiones acerca de la consolidación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, 1996, pp.70-89 y “Otra institucionalización”, en *Ágora*, vol. 3, núm. 5, 1996, pp. 5-28.

latinoamericanas (y probablemente otras de Europa del este) no constituyan casos “estancados” en el proceso, sino casos especiales con presencia de instituciones informales como el clientelismo y el particularismo en la representación, más que el universalismo y la ciudadanía plena. Se trata de una crítica (y autocritica) al concepto de consolidación, utilizado de forma profusa en los estudios de transiciones a la democracia y en los modelos y análisis de tipos de transición. Al respecto indica dos aspectos: *a)* las definiciones negativas impiden construir tipologías de poliarquías sobre la base de los rasgos específicos positivos de cada subtipo, las cuales son necesarias no sólo para evaluar las nuevas democracias y sus tendencias de cambio, sino también para considerar sus perspectivas de sobrevivencia como régimen políticos, y *b)* con los conocimientos existentes sólo se puede afirmar que mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías probablemente sobrevivan.

A partir de las consideraciones que distinguen la institucionalización formal e informal, O'Donnell hace un llamado a tener en cuenta las especificidades de las democracias de América Latina y plantea que algunas democracias han subsistido, se han mantenido en el tiempo aun con la presencia de instituciones informales, por lo cual era necesario investigar la forma en como se entroncan instituciones formales e informales y evaluar las democracias que están lejos de los regímenes autoritarios, pero presentan instituciones que no corresponden propiamente a la poliarquía. Aquí retoma los conceptos de *Accountability* vertical y horizontal que van a ser centrales en los debates de la década siguiente respecto a la calidad de la democracia, en el marco de las consideraciones de su concepto de democracia delegativa y aborda una temática que conduciría en otros autores al concepto de regímenes híbridos.

IV. Hace la observación que las libertades incluidas por Dahl no garantizan plenamente las elecciones limpias y es necesario pensar en todas aquellas que sean concomitantes a la existencia de elecciones limpias. Además de estas adiciones, O'Donnell lo critica por no incluir nada respecto al tipo de régimen (presidencialismo/parlamentarismo, federalismo/centralismo), y no considerar como un requisito de las poliarquías la existencia de una constitución escrita, ni la forma como los gobiernos son efectivos y rinden cuentas a los ciudadanos. Algunos de estos planteamientos son ampliados en *Teoría democrática y política comparada*.

rada y en su contribución a la perspectiva teórica del libro *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* del Programa de las Naciones Unidas, en el que señala como un consenso en la comunidad académica las condiciones que deben cumplirse para que un gobierno pueda considerarse democrático e incluye, además de los siete puntos originales, los que él estimó adicionales, anunciados como: respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos; un territorio que define claramente el demos votante; la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido. Hay un gran énfasis en la necesidad de la vigencia del Estado de derecho.<sup>19</sup>

Ahora: ¿Son adiciones relevantes que le dan más consistencia al concepto de poliarquía y lo enriquecen? ¿Qué hay de nuevo en O'Donnell respecto a Dahl? ¿Qué hay de novedoso en este análisis respecto a su propia obra? En cuanto a la primera pregunta, es claro que O'Donnell, de igual forma que un amplio sector de la comunidad académica politológica, acoge el concepto de poliarquía y sus componentes como elemento diferenciador, como umbral mínimo. Si bien reconoce que la teoría democrática no es una teoría acabada, por lo cual necesita ser revisada y aclarada. Sus planteamientos apuntan a correr un poco el umbral, de tal forma que no queden incluidos algunos casos que propiamente no clasificarían como democracias, específicamente en América Latina. Veamos los cuatro puntos.

La adición respecto a que en las democracias deben ser cumplidos los mandatos de los gobernantes legalmente establecidos no es muy clara. Aunque este criterio apunta a considerar que una democracia debe ser estable en sus reglas, respetados los resultados y las autoridades no deben estar sujetas a presiones indebidas que conduzcan a dejar el mando, ni ser sometidas mediante la fuerza por actores armados o civiles, puede asumirse que el requisito de que existan elecciones libres, limpias, correctas y periódicas implica que sus resultados sean respetados. La periodicidad significa que deben ser regularmente realiza-

<sup>19</sup> Guillermo O'Donnell, "El desarrollo de la democracia en América Latina", en *La democracia en América Latina...*, pp. 33-73.

das, y no lo serían si se presentan interrupciones indebidas de los mandatos. Parecería redundante el argumento.

Por otra parte, como lo ha analizado en algunos casos de América del sur Aníbal Pérez Liñán,<sup>20</sup> no toda suspensión de un mandato popular atenta contra la estabilidad y contra la democracia. Hay casos de juicios a los presidentes y hasta renuncias, que han conducido a la suspensión del mandato ya sea por presiones “desde la calle”, por movimientos sociales, o por coaliciones en los congresos o situaciones especialmente críticas, y que no han conducido a quiebres democráticos. Se ha dado una sucesión sin problemas de gobiernos civiles. Hay diversos casos de crisis presidenciales en las cuales se suspenden los mandatos y no se afectó la democracia, ni se produjo un quiebre a ésta. Los diseños institucionales le han dado cabida a procedimientos como el juicio y la destitución en casos de corrupción o de situaciones especialmente críticas de contestación social en las que los presidentes han renunciado. Se han suspendido los mandatos, sin quiebres democráticos. En el caso de autoridades designadas, se presupone la separación y autonomía de poderes, considerada constitucionalmente, lo cual implica que acciones que la afecten y rompan el equilibrio y la lógica de pesos y contrapesos implica una fractura en la democracia.

Respecto al segundo punto, O'Donnell retoma el planteamiento de Philippe Schmitter y Karl Terry Lynn,<sup>21</sup> quienes habían propuesto —en un ejercicio similar— adicionar también dos criterios a los propuesto por Dahl: los funcionarios de elección popular deben ser capaces de ejercer sus poderes constitucionalmente, sin estar sometidos a una oposición avasalladora de los funcionarios no electos, especialmente las fuerzas militares, y deben ser capaces de actuar sin constreñimientos de actores externos, deben ser autónomos respecto a fuerzas extraterritoriales. Hay una clara y justificada prevención respecto a la posible injerencia de los militares y de otros actores externos en el ejercicio del poder.

<sup>20</sup> Aníbal Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva estabilidad política en América Latina*, México, FCE, 2007.

<sup>21</sup> Philippe Schmitter y Karl Terry Lynn, “What Democracy Is...and Is Not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, 1991, pp. 75-88.

En cuanto a la institucionalización de las elecciones, éste es un aporte de O'Donnell. Aquí hay un factor adicional al considerar las tres dimensiones de la institucionalización de las reglas: que sean conocidas, acatadas y aplicadas. De tal forma que realza el hecho de que en las democracias las elecciones deben estar institucionalizadas, esto es, que todos los actores políticos dan por sentado que se seguirán realizando elecciones limpias durante un periodo indeterminado, ya sea en fechas establecidas legalmente o según circunstancias también legalmente establecidas, asimismo, se da por entendido y se asume que las libertades continúan vigentes. Con esta adición queda el atributo de la democracia referido a elecciones reformulado: deben ser libres, competitivas, periódicas, limpias e institucionalizadas. Este aspecto había sido considerado, tal vez, como una condición implícita, a manera de un “pacto democrático” como lo fue planteado por el propio Dahl. Sobre ello también habían llamado la atención Schmitter y Karl<sup>22</sup> al plantear que la concreción de este pacto depende de las escisiones sociales y factores subjetivos como la confianza mutua, las normas que definen el juego limpio y la disponibilidad al compromiso y que podía, incluso, ser compatible con una gran cantidad de disidencias sobre temas políticos sustantivos. En todo caso, se refiere a la difundida expresión respecto a que la democracia funciona (y se consolida) cuando es considerada como *The only game in town*, expresión utilizada también por Juan Linz-Alfred Stepan y Adam Przeworski para referirse a la consolidación democrática —que se traduce como las normas únicas y compartidas por todos—.<sup>23</sup>

Respecto a las libertades propuestas por Dahl (expresión, información y asociación) señala que no son suficientes, podrían tenerse en cuenta otras, o explicitar sus alcances, lo cual constituye un problema difícil de asumir. Él mismo no propone una lista de libertades. En todo caso, el énfasis está puesto en la necesidad de considerar la existencia del Estado de derecho, vigente de forma homogénea, no asimétrica. De la revisión sobre las adiciones, resulta lo que el

<sup>22</sup> Loc. cit.

<sup>23</sup> Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996 y Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991.

mismo O'Donnell considera como una “definición realista y restringida, pero no minimalista, de la democracia política”.<sup>24</sup> Deja abierto un problema importante que en la siguiente década será objeto de reflexión y de estudio: los casos que se ubican en una zona gris entre las democracias y los régimen que no lo son, en los que se realizan elecciones, pero éstas no son limpias, o que presentan limitaciones en otros atributos.

Respecto al segundo interrogante que planteamos, lo nuevo de O'Donnell respecto al concepto de poliarquía son las adiciones. El concepto de democracia como régimen político incorpora el carácter institucionalizado de las elecciones, si se quiere en el mismo sentido de la “Poliarquía electiva” propuesta por Sartori. En sus palabras:

En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático: (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) acceso a información alternativa, (7) libertad de asociación, (8) respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos, (9) un territorio que define claramente el *demos* votante, (10) la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.<sup>25</sup>

Pero O'Donnell va más lejos. Considera que la democracia no se restringe al régimen político y que se requiere también la existencia del Estado, más allá de su formalidad jurídica. Plantea la necesidad de que éste garantice la “soberanía interior”, en el clásico sentido weberiano del monopolio del uso legal de la fuerza y de la legitimidad, el consentimiento de la población derivada de sus políticas. Este poder efectivo estatal refiere al imperio de la ley, que exista el apego en condiciones de igualdad a la ley y que esto sea garantizado. Espera se asegure la misma clase de decisiones en situaciones equivalentes, y cuando no ocurra así, que otra autoridad habilitada para ello sancione al transgresor e in-

<sup>24</sup> O'Donnell, *Disonancias...*, p. 41.

<sup>25</sup> O'Donnell, “El desarrollo de la democracia...”, en *La democracia en América Latina...*, p. 53.

tente rectificar las consecuencias.<sup>26</sup> Para él un régimen democrático (o democracia política o poliarquía) presupone: *a)* un Estado territorialmente establecido que delimita a quienes son considerados ciudadanos/as políticos/as, y *b)* un sistema legal de ese mismo Estado que, dentro de su territorio, asigna la ciudadanía política sobre bases (limitadamente) universalistas. Si esto no ocurre hay una “estatalidad trunca”, la cual impide o afecta la concreción de la democracia. A partir de estas consideraciones y sus adiciones mediante una propuesta amplia de indicadores plantea que podemos diferenciar diversos grados de democracia. A comienzos de la última década del siglo XX, O'Donnell consideraba que todos los países de América Latina cumplían con las condiciones mínimas de la democracia del régimen político, sin embargo, había variaciones en cuanto al grado en que los atributos mencionados eran efectivamente cumplidos, así como también hay variaciones significativas en cuanto al grado en que el Estado y su sistema legal cubren la totalidad del territorio de estos países.

Estas consideraciones y adiciones conducen a un concepto de poliarquía con mayor contenido, el cual se ubica en un debate un poco más reciente en América Latina respecto a la calidad de la democracia, del que O'Donnell fue uno de sus animadores principales.

#### SUS APORTES AL DEBATE SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA.

#### ALGO MÁS QUE POLIARQUÍA, MÁS ALLÁ DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Los estudios, reflexiones y debates acerca de la democracia presentaron un giro en la última década y pasó a ocupar un lugar importante el problema de la calidad de la democracia, que conllevó a una nueva forma de pensarla y medirla, más

<sup>26</sup> Retoma de Joseph Raz (1977) los ocho criterios que deben tenerse presentes respecto a la aplicación de las leyes sin asimetrías: deben ser prospectivas; relativamente estables, que no se estén modificando continuamente; las reglas particulares deben regirse por otras de mayor orden y jerarquía; se debe garantizar la independencia judicial, deben existir audiencias abiertas y equitativas; los tribunales deben tener poderes de revisión; los tribunales deben ser fácilmente accesibles; no debe existir discrecionalidad.

allá de los mínimos de la poliaquía. Los promotores de estos debates han sido, además de él, Leonardo Morlino, Larry Diamond, Philippe Schmitter, Francis Hagopian, David Beethan, David Altman y Aníbal Pérez-Liñán, Bingham Powell.<sup>27</sup>

O'Donnell contribuyó en estas reflexiones y debates, sus aportes centrales incluyen tres vectores centrales: (1) el concepto y los tipos de *Accountability* —rendición de cuentas— desde la década del noventa, vinculado inicialmente a su concepto de democracia delegativa y desarrollado posteriormente en sus dimensiones vertical y horizontal, (2) el énfasis en el imperio de la ley y los requerimientos de estatalidad como correlato para que exista democracia y, en sus últimos aportes, especialmente para el PNUD, (3) la relación entre democracia, desarrollo humano y derechos humanos, y lo que denominó democraticidad. En su concepción última de la democracia hay un desplazamiento de los planteamientos referidos al régimen político (poliarquía) hacia el Estado y la sociedad.

En la entrevista a que nos hemos referido, O'Donnell recuerda cómo surgió su interés por los temas referidos a la calidad de la democracia. Señala que quienes habían hecho parte del proyecto de las transiciones, aunque habían incorporado en sus análisis la incertidumbre sobre el destino de los procesos, en general confiaban en que las democracias nuevas tendrían un mayor avance que las que habían antecedido a los gobiernos autoritarios, los que trascenderían la democracia política hacia la justicia social. Asimismo, señala cómo los académicos que estudian la democracia en América Latina se pueden agrupar en aquellos que ven a los países como casos desviados de un camino predeterminado de lo que debe ser la consolidación de la democracia (visión teleológica), y en los que como él consideran que las democracias toman caminos diferentes, con especificidades según los contextos históricos. Estas democracias, aunque sean defectuosas, son diferentes a los autoritarismos, por lo cual debía hacerse una crítica a las democracias repensando la teoría democrática que no estuviera centrada sólo en los aspectos políticos, e incluir dimensiones del Estado y de la sociedad, lo cual implica el riesgo de pretender comprender dentro del concepto de democracia cosas que no se refieren a ella. Salirse de los marcos estricta-

<sup>27</sup> Véase referencias en la bibliografía.

mente políticos del régimen implicaba un alto riesgo en términos del campo de conocimiento.

Asumía la calidad de la democracia como democraticidad, para lo cual propuso algunas dimensiones centrales y un amplio test, que incluía indicadores referidos a la democraticidad del régimen político (propriamente de la poliarquía en términos de Dahl), del Estado y del contexto social. En este sentido, un tema central que se encuentra en toda su concepción de democraticidad se refiere a la *Accountability*. Retoma sus propios aportes en textos desde la década del noventa y los de otros polítólogos, a partir de la consideración de que los gobernantes deben someterse a tres tipos de rendición de cuentas o *Accountability*: 1) electoral vertical, es decir, la existencia de elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y las personas en el gobierno. En *Democracia delegativa y Otra institucionalización* ya había señalado que la institucionalización de las elecciones (como factor adicional a la poliarquía) suponía la existencia de una evaluación retrospectiva de los electores, y que la prensa responsable también cumplía un rol en develar escándalos de corrupción e informar a los ciudadanos, 2) *Accountability* vertical social, ejercida por grupos de individuos que consiguen movilizarse con el propósito de prevenir, controlar y/o castigar acciones u omisiones que pueden ser ilegales y ejecutadas por funcionarios públicos. Aquí retoma el concepto planteado por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti,<sup>28</sup> 3) también había hecho alusión a la rendición de cuentas horizontal, aquella que implica relaciones interinstitucionales y controles de unas agencias estatales sobre otras. Aquí ya se ubica en el Estado y en la sociedad y considera que existen dos tipos de agencias de este tipo de rendición de cuentas: las de balance (referidas a la separación de las ramas del poder público Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y sus relaciones de pesos y contrapesos) y las asignadas (las fiscalías, auditorías, *ombudsman*).

<sup>28</sup> Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz [eds.], *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

Sus reflexiones apuntan a que el grado de democraticidad está relacionado directamente con la concreción de un Estado efectivo, el cual no sólo implica la dimensión interinstitucional, sino también que ninguna institución estatal escape al control de legalidad de sus acciones, que el sistema legal se extienda de forma homogénea a través de todo el territorio y que los derechos se apliquen de forma universal, con independencia de los atributos personales.<sup>29</sup> Esto último incluye la concepción del ciudadano como agente, portador de derechos legalmente asignados sobre bases universalistas. Las instituciones del Estado pueden ser consideradas más o menos democráticas según el grado en que reconocen estos derechos.<sup>30</sup> En cuanto a la tercera dimensión, el contexto social, O'Donnell hace alusión a la existencia del pluralismo y de las condiciones que garanticen la *Accountability* social, es decir, las garantías para la actuación de las organizaciones sociales y de los grupos organizados.<sup>31</sup>

Su visión sobre el tema parte de tres premisas: 1) aunque el régimen democrático es un componente indispensable de la democracia, es insuficiente para caracterizar a ésta adecuadamente. El Estado y, en algunos sentidos, el contexto social general también son componentes importantes de tal conceptualización, 2) el estudio de la democracia en el mundo (América Latina, por supuesto, incluida) requiere que se preste cuidadosa atención a la especificidad histórica de los casos respectivos, 3) la democracia está basada en una concep-

<sup>29</sup> O'Donnell, "El desarrollo de la...", *La democracia en América Latina...*, p. 73.

<sup>30</sup> Al respecto propone cuatro variables con sus respectivos indicadores: el sistema legal (si es homogéneo, si se aplica a todos sin distingo de atributos personales, si prohíben la discriminación), el Estado y el gobierno (si ejerce control efectivo sobre todo el territorio, si se garantiza la *Accountability* horizontal), tribunales e instituciones auxiliares (acceso a la justicia de forma libre y expedita, si se reconocen los tratados internacionales, si se respeta el debido proceso). Guillermo O'Donnell, "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en *Democracia, desarrollo humano...*, p. 77.

<sup>31</sup> Sugirió cuatro indicadores: si existe un contexto social diverso y plural; si los medios de comunicación ofrecen información y opiniones y análisis sobre asuntos diversos de interés público y si la información es autónoma; si en las asociaciones existen derechos de participación de sus miembros o son al menos respetados los derechos civiles; si existen libertades y garantías para el ejercicio de *Accountability* vertical societal. O'Donnell, "Democracia, desarrollo...", en *Democracia, desarrollo humano...*, p. 87.

ción del ser humano como agente. Esta concepción puede ser detectada ya en el nivel del régimen, pero sus implicaciones necesitan ser asimismo indagadas en otras dimensiones también relevantes. A renglón seguido plantea un aspecto que resulta crucial en las discusiones sobre la democracia y su calidad: en la medida en que el estudio deja de centrarse en el régimen político, el terreno de la democracia política se va haciendo más complejo y resbaladizo.

Para O'Donnell en la mayoría de los países de América Latina existía polarización y en otros subpolarizaciones. En cuanto al Estado, señalaba la presencia de una paradoja: grandes logros y promesas de los regímenes democráticos en las dos últimas décadas, pero con estados débiles para sustentar y expandir la democracia y para ser garantes de las relaciones sociales. Esta paradoja se da en la trayectoria que siguieron los estados europeo-occidentales, en los cuales el Estado precedió a la democracia y le sirvió de sustrato. Más allá de las realidades empíricas, O'Donnell traza un horizonte regulador al plantear la necesidad de un Estado de y para la democracia, plantea cuatro niveles y 30 atributos como criterios para mapear el estado de las democracias. Se anticipa al análisis empírico y plantea que en general en América Latina hay estados con déficits como agentes del bien público y a ellos corresponden versiones disminuidas de democracia. Se trata de una visión pesimista sobre América Latina.

#### UN DEBATE INTELECTUAL.

#### LA POLÉMICA CON ADAM PRZEWORSKI

Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski, dos de los más importantes líderes académicos en la ciencia política contemporánea con una gran influencia en América Latina, formaron parte de diversos proyectos conjuntos, entre ellos el programa de investigación “Transiciones desde un gobierno autoritario” que representó un hito, un punto de quiebre en los estudios sobre las denominadas nuevas democracias y cuyos trabajos se realizaron entre 1979-1985, y del cual fueron publicados los volúmenes de *Transition from authoritarian Rule* (1986); el proyecto “Dilemmas and Opportunities of the Consolidation of Democracy in

Contemporary Latin America”, financiado por la Fundación Ford y por el Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, coordinado por José Nun y Guillermo O'Donnell, del cual se publicó el citado libro *Issues in Democratic Consolidation*, O'Donnell fue coeditor, y el programa de investigación “Transformación del sistema este-sur”, fue dirigido por Przeworski. Con frecuencia se encuentran en sus respectivas obras referencias y agradecimientos mutuos. No obstante el reconocimiento y respeto, entre ambos hubo una fuerte polémica en el año 2000, la cual registramos con el propósito de ilustrar dos posiciones y concepciones sobre la democracia, y especialmente sobre las posibles diferencias entre democracias nuevas e institucionalizadas. Asimismo, nos permite ilustrar la forma en cómo concebía O'Donnell el papel de los intelectuales en América Latina.

En un encuentro de académicos en Buenos Aires, realizado en el año 2000, ambos autores fueron ponentes centrales y sus respectivos textos se incorporaron como capítulos del libro *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*.<sup>32</sup> El asunto en cuestión fue la *Accountability*, la rendición de cuentas vista desde diversas perspectivas y el debate se generó por las diferencias en las concepciones teóricas, el concepto de democracia delegativa y, de contera, el papel de los intelectuales en América Latina.

En su capítulo “*Accountability* social en América Latina y más allá”, Przeworski planteó una serie de críticas a los conceptos utilizados por O'Donnell, democracia delegativa (que consideraba poco útil por cuanto, para él, no establecía diferencias relevantes entre tipos de democracia) y *Accountability* horizontal, como criterio diferenciador de las democracias, las institucionalizadas europeas y las nuevas, producto de las transiciones desde gobiernos autoritarios. Su crítica incluyó la expresión “cultura del lamento” para referirse a las posturas y actitudes de muchos académicos latinoamericanos que solían (según él) quejarse de las democracias y sus deficiencias. O'Donnell respondió en un tono fuerte. Además de cuestionar las tesis y el rigor de sus planteamientos, consideró poco afortunada y rebatible la forma en cómo se refería a sus colegas latinoamericanos.

<sup>32</sup> Peruzzotti y Smulovitz, *op. cit.*

En cuanto a la *Accountability* horizontal, Przeworski planteó que O'Donnell utilizaba el concepto para referirse a que en América Latina las relaciones interinstitucionales, los pesos y contrapesos entre poderes e instancias del Estado eran débiles, por lo cual se terminaban delegando las decisiones y la representación al poder Ejecutivo. De aquí resultaba que, comparadas con las democracias centrales (las ubicadas en el cuadrante noroeste, como solía señalar O'Donnell), las democracias latinoamericanas eran especiales, eran democracias delegativas, en las cuales no sólo no existía control, sino que había un desplazamiento, una delegación del poder que se concentraba en el presidente. Para O'Donnell las democracias nuevas en América Latina se caracterizan por la ausencia de una red de relaciones de poder institucionalizadas.

Aunque considera que hay claras diferencias entre los distintos sistemas democráticos parlamentarios y presidencialistas, Przeworski cuestiona el planteamiento según el cual se pueden diferenciar las nuevas democracias de América Latina de las europeas consolidadas, al tenerlas como no representativas, sino delegativas. Esta posición la sustenta con base en tres argumentos:

(1) No existe sustento empírico para afirmar que en América Latina los jefes del poder Ejecutivo rinden cuentas en menor medida a otras instancias de poder (Legislativo y Judicial) que en las democracias europeas. Su tesis es que un gobernante es más propenso a rendir cuentas si no controla las cámaras, si gobierna con coaliciones, si los partidos están altamente fragmentados, de tal forma que no pueda construir mayorías o un gobierno unificado, y si hay bicameralismo. No se trata de un atributo propio de las nuevas democracias latinoamericanas sino de todas en general. Aquí Przeworski se une a otras críticas que anteriormente se habían hecho a la tesis de la debilidad de la red institucional de rendición de cuentas y al funcionamiento de la lógica de pesos y contrapesos.<sup>33</sup>

(2) En América Latina hay algunas instancias y fuentes de poder no controladas por el poder Ejecutivo, que escapan a su manejo como la banca central, que en la mayoría de los diseños institucionales se ha hecho autónoma y en los niveles

<sup>33</sup> Francisco Panizza, “Más allá de la ‘democracia delegativa’, en la ‘vieja política’ y la ‘nueva economía’ en América Latina”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela [comps.], *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001; Sofía Respuela, *¿Democracia delegativa? Apuntes críticos*. En <http://hermanmontecinos.com/2008/03/16/%C2%BFdemocracia-delegativa-apuntes-criticos/>.

subnacionales, debido a los procesos de descentralización política y de elección popular de las autoridades. Por tal motivo el planteamiento respecto a la existencia de control no es muy válido. De igual forma que en Europa, aquí también existen pesos y contrapesos que limitan a los presidentes y los hacen menos poderosos de lo que suele plantearse.

(3) Aunque O'Donnell señala que las democracias delegativas de América Latina son menos dadas a la *Accountability* horizontal que las europeas consolidadas, Przeworski lo pone en duda y lo hace comparando los poderes de los presidentes latinoamericanos y los de los primeros ministros europeos, similares o incluso mayores en algunos casos. Pone el ejemplo de los poderes legislativos, presentes en uno y otro caso (iniciativa legislativa, carácter de urgencia a los proyectos, exclusividad en ciertas áreas). Para él no existen motivos para pensar que la *Accountability* horizontal del ejecutivo es menos firme en América Latina, que en las democracias consolidadas. Incluso, en algunos aspectos hay menos control sobre el poder ejecutivo en Europa que en América Latina y el control de la legislatura por parte del poder ejecutivo es mayor en Europa occidental. En cuanto a la *Accountability* social, su mayor relevancia actual se debe para él a que los partidos políticos ya no son su fuente principal (como solían serlo) ni en Europa, ni en América Latina, por lo cual éste tampoco constituye un punto diferenciador. En todas partes los vínculos entre partidos y ciudadanos se han vuelto transaccionales y los partidos no cuentan con la confianza de la población (aquí y allá).

Por otra parte, en todo el texto de Przeworski encontramos una expresión respecto a los intelectuales latinoamericanos: "la cultura del lamento". Para él son frecuentes las quejas respecto a que América Latina es un escenario de muchos males, en comparación a otras sociedades, lo cual no siempre resulta ser tan cierto. Cita cuatro situaciones. En primer lugar, la debilidad del control popular sobre los gobiernos. Al respecto plantea que esto no constituye un atributo propio de las democracias que denominan delegativas, sino de todas las democracias representativas. Constituye una "marca de nacimiento" de las democracias que se van complejizando y el control directo y popular termina por hacerse imposible. En segundo lugar, los poderes ejecutivos tienden a dominar y a controlar la legislatura en todas partes del mundo. Se trata de una lógica expansiva del poder, que no es propia ni única de América Latina. En tercer lugar, los partidos ya no son lo que eran, ni en América Latina, ni en ningún país del mundo, para él tampoco hay motivos para "el lamento".

O'Donnell respondió, que los argumentos de Przeworski no eran claros ni rigurosos. Para él las apreciaciones sobre la rendición de cuentas horizontal no se preguntaban si las instituciones de rendición de cuentas funcionaban realmente, si las relaciones con el poder legislativo eran o no de cooptación por parte del poder ejecutivo, razón por la cual no encontraba diferencias entre América Latina y Europa y sus democracias consolidadas. En tal sentido hace un llamado a profundizar en el estudio, más allá de la comparación que presenta Przeworski (entre Brasil e Inglaterra). Considera el análisis de Przeworski sólo formal, con lo cual se podría concluir que existen incluso más agencias de *Accountability* en América Latina que en Europa, lo cual no implica que realmente sea así.

En cuanto a la afirmación de Przeworski respecto a que era escéptico sobre el planteamiento según el cual las desigualdades sociales en América Latina se deben a la ausencia de *Accountability* horizontal, social y la existencia de democracias delegativas,<sup>34</sup> señala que se trata de una mala interpretación, por cuanto él nunca ha manifestado esta tesis, por el contrario: “aburrido de nuestros lamentos ha dejado de leernos”, en el sentido de que su planteamiento es el opuesto: se considera la extrema desigualdad y la pobreza como importantes causas del mal funcionamiento y la escasa representatividad de las democracias latinoamericanas. Pero va más lejos y considera que Przeworski, quien suele ser muy riguroso, en esta ocasión demuestra falta de rigor: “Según códigos académicos tan válidos en América Latina como en Europa y en Polonia, hubiera correspondido que aportara citas de los textos que hacen este tipo de atribución causal ¿o no valía la pena el esfuerzo cuando el propósito de su capítulo es simplemente informarnos que todas las democracias son lo mismo?”<sup>35</sup>

Respecto a las repetidas alusiones sobre la “cultura del lamento” que hace Przeworski en su capítulo, O'Donnell es más tajante y reivindica el derecho de los intelectuales a manifestar sus posiciones críticas acerca de la democracia y del

<sup>34</sup> Cabe recordar que Przeworski sostiene la tesis según la cual altos niveles de desarrollo económico facilitan la estabilidad de la democracia.

<sup>35</sup> Guillermo O'Donnell, “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones”, en Peruzzotti, y Smulovitz, *op. cit.*, p. 101.

devenir de sus países, cuyas características no son propiamente las mejores: “exhortar a no lamentarse implica invitar a callarse”. Observa como inusual que un académico serio, además de considerar que las democracias son todas lo mismo, piense que los intelectuales deban guardar silencio.

En esta disputa en particular se pusieron de manifiesto dos concepciones respecto a la democracia en América Latina. Para Przeworski, las dificultades que vivían los régimes políticos latinoamericanos no obedecían a características específicas de este subcontinente, no eran locales solamente, sino generales a todas las democracias representativas. No había tales especificidades, por lo cual los conceptos planteados no establecían diferencias reales. Estos planteamientos los ha mantenido en el tiempo. Una década después reafirmaba cómo en las democracias actuales (todas), la participación popular en el ejercicio de gobierno no es posible, lo cual está relacionado con el diseño institucional del Estado moderno, que impide que existan posibilidades de controlar a la burocracia. No hay mecanismos efectivos de control, sólo se puede hacer presión ciudadana a través de sus representantes o a través de las acciones de contestación social. Ello suele ocasionar la frustración ciudadana.<sup>36</sup> Por su parte, O'Donnell siempre pensó en la necesidad de diferenciar las especificidades de las nuevas democracias y de revisar, de forma crítica, los conceptos y los enfoques analíticos con los cuales se abordaba la democracia en América Latina.

Se trata de concepciones diferentes de la democracia. Przeworski asume la democracia desde un concepto procesual centrado en las elecciones, y la define como “un régimen en el cual los cargos de gobierno se cubren como consecuencia de contiendas electorales. Un régimen sólo es democrático si se le permite a la oposición competir, ganar y asumir cargos. En la medida en que esta definición se centra en las elecciones, es obviamente minimalista”.<sup>37</sup> Además, es escéptico sobre las formas de control ciudadano de los gobernantes, por lo cual asigna un valor

<sup>36</sup> Adam Przeworski, “No hay que permitir que los gobiernos se encuentren en manos de grupos económicos”, Entrevista, *El Tiempo Argentino*, 23 de enero, 2011.

<sup>37</sup> Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin [eds.], *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

diferente a la *Accountability*. O'Donnell, no sólo asume que esta definición (contrariamente a lo que anuncia) no es minimalista, por cuanto presupone la existencia de libertades y la perdurabilidad de las elecciones, sino que parte de una definición diferente que asocia la democracia al régimen político. A partir de Robert Dahl, adicionada con sus reflexiones, considera su concepto como realista (igual que el de Przeworski), pero no minimalista, centrado no en las elecciones sino en el régimen político. Dos formas diferentes de asumir la democracia.

Esta polémica dejó en claro que al interior de la Ciencia Política conviven concepciones diversas de democracia, que O'Donnell abogó siempre por la especificidad de América Latina y por la necesidad de construir una teoría de la democracia que permitiera diferenciar caminos diferentes de su construcción. Asimismo, permite ilustrar que la cercanía entre académicos no necesariamente conduce a la aceptación acrítica de sus posiciones teóricas, y que los nuevos conceptos que propuso O'Donnell fueron acogidos por muchos, pero también criticados y discutidos por otros. Esto no demerita sus grandes aportes a la Ciencia Política.

## CONCLUSIÓN

Guillermo O'Donnell (1935-2011) fue polémico hasta sus últimos escritos. No sólo adelantó la controversia citada con Przeworski, siempre fue crítico defensor de sus “creaciones”, de los conceptos que solía acuñar y que con frecuencia generaban discusiones, adeptos y críticos. Hasta sus últimas publicaciones señaló la necesidad de diferenciar las democracias nuevas de las institucionalizadas (“las del cuadrante noroeste”). Incluso discutió al respecto con Philippe Schmitter en su último artículo para *Journal of Democracy* en 2010, lo cual quedó consignado en los siguientes términos:

Por otra parte, Philippe subraya acertadamente que todas las nuevas democracias han estado sujetas a graves problemas de desilusión de los ciudadanos. Sin embargo, agrega que “los analistas compiten por encontrar el adjetivo más despectivo” para lo que él mismo a veces llama “neo” democracia (*es* también “neo”

un adjetivo despectivo?) y entre ellos considera mi propio concepto de “democracia delegativa”. Por supuesto sólo puedo hablar por mí, pero se podría admitir, con menos desdén, que al menos algunos de estos términos no tienen por objeto ser despectivos, sino contribuir a delinear los subtipos de la democracia tal como existe hoy en la realidad. [...] En términos generales, si estamos comprometidos con el estudio comparado, sobre fundamentos teóricos, de la democracia y los países democráticos, no parece la mejor estrategia ignorar o negar las interesantes variaciones que existen dentro del conjunto de casos. Distinguir varios subtipos de democracia, y tener que clasificarlos de alguna manera, es una etapa preliminar pero igualmente útil en esa dirección.<sup>38</sup>

O'Donnell dejó una profunda huella en la Ciencia Política contemporánea. Fue uno de los líderes de esta disciplina en los subcampos de la política comparada, la teoría de la democracia y su diversidad de problemas, asimismo conceptualizó y teorizó acerca del Estado. Su obra es extensa y muchos de sus libros y artículos son frecuentemente referenciados, citados y discutidos. A lo largo de cuatro décadas desempeñó un papel de líder académico e intelectual crítico, uno de los principales de América Latina, aunque la mayor parte de su tiempo lo pasó en la academia de Estados Unidos, que lo acogió y valoró de forma amplia por sus contribuciones.

En las páginas precedentes no hemos tenido el propósito de dar cuenta de su vasta obra, tampoco presentar la evolución de su pensamiento, de sus conceptos y perspectivas analíticas. El propósito ha sido más modesto y demarcado, ha pretendido dar cuenta de cómo reflexionó acerca del concepto de democracia partiendo de Robert Dahl y adicionando algunos atributos al ampliamente conocido y aceptado concepto de poliarquía. De igual forma, hemos presentado algunas reflexiones respecto a sus temas y aportes en la última década, uno de cuyos ejes fue la calidad de la democracia y algunas de sus dimensiones centrales como la *Accountability*, el imperio de la ley, los derechos y las libertades.

<sup>38</sup> Guillermo O'Donnell, “Schmitter's retrospective: a few dissenting notes”, en *Journal of Democracy*, vol. 21, núm. 1, enero de 2010, p. 3.

La inclusión del debate que sostuvo con Adam Przeworski nos permitió ilustrar algunos de sus argumentos y la forma en cómo defendió la relevancia y validez de algunos de sus conceptos centrales.

Recibido: 25 de febrero, 2013.

Aceptado: 17 de febrero, 2014.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMAN, DAVID, ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN, "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", en *Democratization*, vol. 9, núm. 2, 2002.
- BULCOURF, PABLO y AUGUSTO REINA, *Comprendiendo al Estado: los aportes de Guillermo O'Donnell a su reconceptualización en América Latina*, 2003. En [http://works.bepress.com/augusto\\_reina/6](http://works.bepress.com/augusto_reina/6).
- DAHL, ROBERT, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- DE SIERRA, GERÓNIMO, MANUEL ANTONIO GARRETÓN, MIGUEL MURMIS y HÉLGIO TRINDADE, *Las ciencias sociales en América Latina en una perspectiva comparada*, México, Siglo XXI editores, 2007.
- DIAMOND, LARRY y LEONARDO MORLINO [eds.], *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- HAGOPIAN, FRANCES, "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", en *Política y gobierno*, vol. 12, núm. 1, 2005.
- LECHNER, NORBERT, "De la revolución a la democracia", en *Leviatán*, núm. 21, Madrid, 1985, pp. 103-113.
- LYNN KARL, TERRY, "Dilemas de democratización en América Latina", en Roderic Camp [comp.], *La democracia en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1997.

MAINWARING, SCOTT, GUILLERMO O'DONNELL y SAMUEL VALENZUELA, *Issues in Democratic Consolidation. The New South America Democracies in comparative Perspective*, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992.

MANIN, BERNARD, ADAM PRZEWORSKI y SUSAN STOKES, "Elections and Representation", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin [eds.], *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MORLINO, LEONARDO, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPCOM, 2005.

MUNCK, GERARDO, "Una revisión sobre los estudios sobre la democracia. Temáticas, conclusiones, desafíos", en *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 164, 2002, pp. 579-609.

\_\_\_\_\_, RICHARD OWEN SNYDER, *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*, Johns Hopkins University Press, 2007.

O'DONNELL, GUILLERMO, *Modernización y golpes militares. Teoría, comparación y el caso argentino*, Instituto Torcuato Di Tella, 1972 (mimeo).

\_\_\_\_\_, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

\_\_\_\_\_, *Tensiones en el Estado autoritario-burocrático y la cuestión de la democracia*, Buenos Aires, CEDES, 1978.

\_\_\_\_\_, *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

\_\_\_\_\_, "Aportes para una teoría del Estado", en Oscar Oszlake [comp.], *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1985.

\_\_\_\_\_, ¿*Argentina de Nuevo?*, en *Working Paper*, Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1985.

\_\_\_\_\_, Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1986.

\_\_\_\_\_, *Autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_, "Os atores de Pacto Democratizante: Reflexões sobre a Transicao Brasileira", en *Simpósio, A Transição Política. Necessidade e limites da Negociação*, Universidad de San Pablo, 1987.

- \_\_\_\_\_, "Brazil's Failure: What Future for Debtor's Cartels", en *Third World Quarterly*, vol. 9, núm. 4. 1987.
- \_\_\_\_\_, "Challenges to Democratización in Brazil: The threat of a Slow Death", en *Word Policy Journal*, octubre-diciembre de 1987.
- \_\_\_\_\_, "Transicoes, continuidades and Paradoxos", en G. O'Donnell y F. W. Reis [comps.], *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, San Pablo, Vértice, 1988.
- \_\_\_\_\_, *O Dilema das Transicoes, Nossa Amériza*, San Pablo, Memorial de América Latina, 1992
- \_\_\_\_\_, Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas, en *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII, núm. 130, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- \_\_\_\_\_, "Democracia y exclusión", en *Ágora*, vol. 1, núm. 2, Buenos Aires, 1995.
- \_\_\_\_\_, Otra institucionalización, en *Ágora*, vol. 3, núm. 5, 1996, pp. 5-28.
- \_\_\_\_\_, "Ilusiones acerca de la consolidación", en *Nueva Sociedad*, núm. 144, 1996, pp. 70-89.
- \_\_\_\_\_, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner [eds.], *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1999.
- \_\_\_\_\_, "A Response to My Commentators", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner [eds.], *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Teoría democrática y política comparada", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, 2000, pp. 519-570.

- \_\_\_\_\_, “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones”, en Enrique Peruzzotti, y Catalina Smulovitz [eds.], *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”, en Scott Mainwaring, y Christopher Welna [eds.], *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Postdata*, núm. 7, mayo de 2001.
- \_\_\_\_\_, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 2003, pp. 25-147.
- \_\_\_\_\_, “El desarrollo de la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-PNUD, 2004, pp. 33-73.
- \_\_\_\_\_, “Disonancias. Críticas democráticas”, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Hacia un Estado de y para la democracia*, 2007b, pp. 25-62.
- \_\_\_\_\_, *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Revisando la democracia delegativa*, 2010. En <http://clubpoliticoargentino.blogspot.com/2010/01/revisando-la-democracia-delegativa.html>.
- \_\_\_\_\_, “Schmitter's retrospective: a few dissenting notes”, en *Journal of Democracy*, vol. 21, núm. 1, enero de 2010, pp. 2-32.
- PANIZZA, FRANCISCO, “Más allá de la ‘democracia delegativa’. La ‘vieja política’ y la ‘nueva economía’ en América Latina”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela [comp.], *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001.

- POWELL, BINGHAM, "The Chain of Responsiveness", en Morlino y Diamond [eds.], *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE y CATALINA SMULOVITZ, "Social Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000.
- \_\_\_\_\_, "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz [eds.], *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.
- \_\_\_\_\_, "Societal and Horizontal Contros. Two Cases about a Fruitful Relationship", en Scott Mainwaring y Christopher Welna [eds.], *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- PRZEWORSKI, ADAM, "El Estado y el ciudadano", en *Política y gobierno*, vol. 5, núm. 2, México, CIDE, 1998, pp. 341-379.
- \_\_\_\_\_, "Democracia y representación", en *Revista Reforma y democracia*, núm. 10, CLAD, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Accountability social en América Latina y más allá", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz [eds.], *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002, pp. 73-85.
- \_\_\_\_\_, "Entrevista", en Gerardo Munck, Richard Owen Snyder, *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*, Johns Hopkins University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_, "La democracia y sus límites. Una memoria personal", en *Nexos*, México, marzo de 2010.
- RAZ, JOSEPH, "The Rule of Law its Virtue", en *Law Quarterly*, núm. 93, 1977.
- RESPUELA, SOFÍA, *¿Democracia delegativa? Apuntes críticos*, 2008. En <http://hermanmontecinos.com/2008/03/16/%C2%BFdemocracia-delegativa-apuntes-criticos/>.

- SCHEDLER, ANDREAS, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner [eds.], *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1999.
- SCHMITTER, PHILIPPE y KARL TERRY LYNN, “What Democracy Is... and Is Not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, 1991, pp.75-88.
- 
- \_\_\_\_\_, “Transitología: la ciencia o el arte de la democratización”, en *Arenas. Revista Sinaloense de Ciencias Sociales*, núm. 2, 1997, pp. 13-15.

#### FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- PRZEWORSKI, ADAM, “No hay que permitir que los gobiernos se encuentren en manos de grupos económicos”, Entrevista, *El Tiempo Argentino*, 23 de enero, 2011.

#### PÁGINAS DE INTERNET

- Respuela Sofía, *Democracia delegativa? Apuntes críticos*. En: <http://hernanmontecinos.com/2008/03/16/%C2%BFdemocracia-delegativa-apuntes-criticos/> (fecha de consulta: 10 de julio, 2012).