

## GUILLERMO O'DONNELL: "HOY SER PROGRESISTA ES SER LIBERAL, Y VICEVERSA"

ENTREVISTA REALIZADA POR  
HUGO QUIROGA Y OSVALDO IAZZETTA\*

### Potencialidades y límites de la poliarquía

—*La definición de poliarquía, que es una definición básicamente procedimental, incluye derechos políticos y derechos civiles: el derecho de voto, de reunión, de asociación, etc. No incluye, sin embargo, valores con carga sustantiva, es decir, no incluye el tema de la equidad o justicia social. Entonces, la pregunta sería: tratándose la democracia de un sistema de libertad e igualdad, ¿dónde incluir el problema de la justicia social, en la categoría de ciudadanía, en la calidad de un régimen democrático, o en ambos planos a la vez? La pregunta gira en torno al problema de un orden justo.*

—Han puesto el dedo en la llaga. Es un tema que me preocupa mucho y verdaderamente no tengo una respuesta clara sobre el mismo. Primero voy a hacer una pequeña historia. El tema de la democracia, como democracia política o poliarquía, siempre estuvo en mis preocupaciones y proviene de largas conversaciones que mantuve, hace ya tiempo, sobre todo con Cardoso. En ese momento —en plena vigencia de los regímenes autoritarios— queríamos conocer la naturaleza y el

---

\* Guillermo O'Donnell es Director Académico del Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Estados Unidos. Esta entrevista se realizó en la ciudad de Buenos Aires, el 30 de diciembre de 1996.

Hugo Quiroga es Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario. Osvaldo Iazzetta es investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.

origen de los autoritarismos. El asunto principal era saber si estos regímenes eran fascismos. En ese caso, la única respuesta parecía ser la lucha armada y el salto revolucionario. Si no lo eran, si eran un bicho diferente, entonces se podía plantear el problema de la democracia política como meta posible y deseable. Mi libro sobre *Modernización y Autoritarismo* y los artículos de Cardoso de esa época, tienen como trasfondo ese debate. Borón también intervino con un excelente artículo que publicó en México negando el carácter fascista de esas formas políticas. También en esa época nació el proyecto que encaramos con Schmitter sobre las transiciones a la democracia.

Desde entonces, y creo que por demasiado tiempo, nos quedamos enganchados en marcar muchísimo el valor de la democracia política, afirmándola en contraste tanto con los regímenes burocráticos autoritarios como con los que postulaban la lucha armada. Me parece que parte de la literatura, inclusive buena parte de mi obra posterior, se quedó demasiado parada ahí. Nos costó tiempo —a mí por lo menos— proseguir la cuestión, que tiene relación con la pregunta importante y oportuna que ustedes plantean.

Actualmente, sigo creyendo que la poliarquía o democracia política, marca una delimitación muy importante. Es decir, aquellos países que no cumplen esas condiciones pueden ser calificados como autoritarismos políticos. Si bien ese concepto crea un universo de casos, no hace más que eso. Pero no hay quedarse ahí, como la pregunta de ustedes implica. En este momento estamos ante una escisión: por un lado, autores conservadores como Linz o Sartori, afirman “hasta acá y basta” no hay que seguir más porque se crea una gran confusión. Por otro lado, otros autores mezclan demasiado, incorporando en la definición de democracia los elementos que caracterizarían a una sociedad plenamente libre e igualitaria. En cambio, yo me ubico en una posición bastante ecléctica sin estar muy seguro en dónde paro. Más bien tengo la imagen de una cebolla: una primera capa representa las libertades y garantías de la poliarquía. La siguiente, que también tiene que ver directamente con la democracia, alude al estado de derecho, en la cual un ciudadano por más pobre que sea no está impedido de ser sujeto de derechos, que son reconocidos por terceros. Me refiero tanto a los derechos políticos como a los derechos civiles clásicos (inviolabilidad del domicilio, derechos de las mujeres golpeadas a demandar a sus maridos, acceso de todos a la justicia, etc.); estas libertades del liberalismo más elemental, diría casi pre-político, teniendo en cuenta la secuencia clásica inglesa propuesta por Marshall. La teoría de la democracia implica estos derechos. Las democracias en las cuales éstos faltan, son democracias truncadas que he denominado de “ciudadanía de baja intensidad”. Esto ya crea problemas clasificatorios importantes porque es evidente que en nuestros países hay mucha gente que no goza de esas libertades básicas, creando una zona gris importante. La tercera capa sería la de la justicia social que, evidentemente, está muy conectada con las libertades civiles, pues una gran inequidad social es enemiga de éstas. Sin embargo, por motivos puramente analíticos, preferiría dejar esta capa

afuera de la definición de democracia; porque separándolas puedo observar mejor las relaciones entre estas dimensiones, lo que no podría hacer si las junto en la definición. Este es el punto por el cual no estoy enteramente de acuerdo con autores como Borón o Nun, que son pensadores importantes. Primero, porque la distinción que propongo es útil analíticamente, y segundo, porque si cargamos con demasiadas exigencias a la definición la exponemos al fracaso y nos quedamos sin un arma importante contra la resurrección del autoritarismo político.

Ahora bien, dicho eso creo que hoy, en nuestro país, ser progresista es ser liberal, y viceversa, en el sentido que la lucha por causas justas es una lucha por las causas liberales más elementales. Es una inversión de los procesos históricos clásicos porque hemos accedido a los derechos políticos con una carencia fenomenal de los derechos civiles. De modo que una lucha eficaz pasa por garantizar los derechos civiles de toda la población, entre otras cosas, porque una tarea de justicia social no podría ser paternalista. La posibilidad a largo plazo pasa por lo que en los países anglosajones llaman *empowerment*, esto es, la adquisición de poder propio por parte de los sectores populares. Disculpen la respuesta larguísima. Ustedes metieron el dedo en el centro de la llaga.

*—Otra pregunta que tiene que ver también con esa definición de poliarquía. Pensando en un caso como el de Argentina, en donde hay una manera muy particular de constitución del espacio político, del espacio público, que ha llevado al presidente Menem a una gran concentración de poder. Tengo la impresión de que la definición de poliarquía, que incluye derechos políticos y civiles, no incluye un componente republicano que es fundamental, para un sistema presidencialista fuerte como el nuestro, cual es la división de poderes. Además, en algunas oportunidades has afirmado que Argentina no estaría mal en su componente democrático propiamente dicho, pero, en cambio, muestra fuertes debilidades en su componente republicano y creo que es una manera interesante de desagregar lo democrático y de identificar dónde están sus principales déficit.*

—De acuerdo. Esto en parte se debe a que la literatura poliárquica —de origen anglosajón— es una literatura sobre el régimen que no contiene ninguna noción del estado. Es un mundo conceptual sin estado y, como ustedes plantean muy bien, cuando se inserta el régimen político democrático en una estructura estatal todo el problema de la *accountability* (responsabilidad) y de la dimensión republicana aparece espectacularmente. En las democracias que funcionan más o menos bien podemos ver que estos sistemas de balances y chequeos son fundamentales. Estos constituyen un componente primordial, que remite a una tradición originada en Locke, Montesquieu, Madison y otros federalistas, pues para ellos el estado era una cosa importante. Los federalistas, en particular, sabían muy bien que estaban construyendo un estado-nación y no solamente una república o una democracia. Su preocupación era armar un sistema de poder global y no solamente un fragmento.

En lo que a Argentina concierne, me preocupa muchísimo cierta especie de efecto demorado: a pesar de que la poca *accountability* no afecta en lo inmediato las características principales de la poliarquía, a mediano plazo —lo observo en mis visitas cada tres o cuatro meses a nuestro país— se ve un deterioro y un desgaste institucional en el que ciertos atropellos terminan creando situaciones de erosión muy peligrosas, inclusive en el campo de las libertades políticas. Hay un avance del estilo autoritario muy marcado; debajo de la farandulización de la política hay una creciente erosión y desgaste de lo republicano. Esto podría metaforizarse como el peligro de la muerte lenta de las democracias: pasado el susto de muerte rápida por un golpe, el peligro ahora reside en la muerte lenta. Es decir, ya no habría ningún hecho espectacular, ni tanques, ni marchas militares, ni un día específico que recordemos después con pesar, como el 24 de marzo de 1976, pero a la larga uno se encontraría con que la democracia se ha terminado. Lo que ustedes señalan es importante. Es una contribución a luchar contra esta posibilidad de muerte lenta.

### **El debate en torno a la consolidación democrática**

*—A pesar de las críticas ciertas que has dirigido a la teoría de la consolidación por su enfoque teleológico y etnocéntrico, si analizamos el caso argentino que revela un descrédito enorme de las instituciones democráticas (las encuestas de fines de 1996 dicen que la justicia, el parlamento, los sindicatos y los funcionarios, no superan el 12% de confianza de los ciudadanos), es dable pensar que la democracia aún no se ha estabilizado, que no está enteramente institucionalizada. No creo que el peligro provenga de un golpe de estado —de una muerte rápida— sino en todo caso de la erosión que produce el desencanto, el desinterés, la indiferencia, estoy pensando en la idea de la muerte lenta. Pero cabe tener en cuenta, además, las marcas de la historia, como las conductas pretorianas de la sociedad durante el siglo XX, que no han generado precisamente una firme tradición institucional. En este sentido, ¿no es conveniente apelar a un concepto de estabilidad en los términos de Morlino, como la “previsible capacidad de duración en el tiempo”?*

—Acá hay dos tipos de juicio que tienen una base empírica, pero con una guía teórica. Uno es un juicio de probabilidad, de supervivencia. Por ejemplo, podemos estar muy tranquilos que la democracia en Noruega va a continuar, me atrevería a apostar fuertemente que dentro de treinta años en Noruega va a haber democracia. Si a eso alguien quiere llamarlo democracia “consolidada”, que lo haga, pues tiene derecho a ponerle el nombre que quiera. En cambio, no apostaría tanto en la Argentina a treinta años, sería mucho más prudente en esa apuesta. Permanentemente hacemos juicios de probabilidad, de duración, no importa el nombre que le pongamos. Sin embargo, el término “consolidado” no me satisface porque tiene connotaciones teleológicas muy fuertes, de punto de llegada después del cual el cambio no es posible o deseable.

El otro juicio se refiere a la calidad de la democracia. Un sistema que carece de *accountability* y que respeta poco los derechos civiles, sólo da lugar a una democracia de baja calidad y ello puede derivar en una correlación preocupante: a peor calidad, mayor probabilidad que de una manera u otra esa democracia deje de serlo, por ejemplo bajo la forma de muerte lenta. Pero ante el problema de la mala calidad hay un debate subterráneo contra las corrientes más conservadoras, ya que el problema de la calidad no debe importar sólo por la capacidad de supervivencia, sino también por sí mismo. Debe haber una crítica a la democracia de baja calidad por sí misma, no sólo porque pueda amenazar su supervivencia. El problema incluye una cuestión empírica, de detectar, en primer lugar, cuáles son las principales fallas de la calidad de la democracia —básicamente en la dimensión republicana y liberal hacia los ciudadanos que ustedes mencionaron—. En segundo lugar, cabe preguntarse en qué puede ello influir sobre la capacidad de duración de la democracia. Ese trabajo está por hacerse, y las generaciones jóvenes tienen que ocuparse de esto. La discusión actual está demasiado encerrada entre los muy politicistas —que son schumpeterianos— y los muy socializantes que incluyen todo. O sea, empieza a abrirse un campo teórico y empírico, en el cual se habla de planos intermedios. Me parece que la tarea consiste en hacer este tipo de preguntas y empezar a investigar.

*—De modo que no interesa tanto si la democracia está o no consolidada, sino, más bien importa desplazar el eje de la discusión a la calidad de la democracia. Ahora bien, aunque calidad democrática y gobernabilidad no son necesariamente incompatibles —pues son dos caras de una misma moneda—, la experiencia argentina reciente está exponiendo dificultades para articular esos aspectos que se presentan escindidos. El contraste entre los gobiernos de Alfonsín y Menem muestra cierta tensión entre aquellos términos, aunque de manera inversa: a riesgo de simplificar, el primero fue capaz de garantizar cierto apego por lo institucional pero reveló dificultades para construir capacidades de gobierno —la retirada anticipada de Alfonsín es bastante ilustrativa de sus limitaciones para conjugar aquellos términos—. Por su parte, la gestión de Menem es aleccionadora respecto a cómo la capacidad de gobierno puede construirse a expensas de la propia calidad e institucionalidad democrática.*

—Es conveniente efectuar una distinción importante y recordar la condiciones de nuestro país en momentos en que salía de una crisis fenomenal, generada por la hiperinflación. Esa situación —como muchos señalaron— creó una demanda de gobierno, una demanda de poder, que es lo básico de lo social: “que venga el Leviatán de Hobbes, imponga algún orden, porque es intolerable vivir en este caos”. En un momento como ese hay una tensión inevitable entre gobernabilidad y representatividad.

El restablecimiento del orden en esos términos crea una contradicción que pone a la democracia en las fronteras del autoritarismo. Sin embargo, una mirada

histórica revela que siempre ha sido así. En su época, De Gaulle ante una crisis muy grave impuso un poder semejante hasta el límite de lo autoritario-democrático.

A partir de ese punto la cuestión entre gobernabilidad y calidad de la democracia ya no debería ser contradictoria. Por eso entiendo que la ciencia política es básicamente una crítica del poder, una crítica de las inmensas tentaciones del poder, para cualquiera, incluso para mi amigo Cardoso, hoy empeñado en cambiar las reglas constitucionales para reelegirse. No hay que olvidar que el Leviatán es un poder monista, que siente que tuvo éxito y no admite someterse a una pluralidad de *accountabilities*.

Por otra parte, si no hay golpe de estado, tal vez la tarea más demoníaca para hacer peligrar la democracia sea arrasar el Poder Judicial. Es lo que haría un conspirador autoritario para arruinar a la democracia sin necesidad de una muerte rápida. Algunos de los que están hoy en el gobierno en Argentina —que no son precisamente ángeles democráticos— tienen una gran experiencia autoritaria por su colaboración en los gobiernos militares. El problema, en definitiva, es la inseguridad jurídica. Precisamente por esto muchos empresarios extranjeros son cautelosos porque Argentina no les ofrece garantías para hacer inversiones. O sea, que el mismo “Salvador de la Patria” —al cual admiran por la reforma del estado y las privatizaciones— les inspira cierto temor —y Cavallo también— pues tienen la sensación que las ventajas de tanto poder también son las desventajas para pensar la Argentina a diez o quince años.

*—Claro, es un productor de certidumbre en momentos de emergencia, pero luego eso se vuelve en contra.*

—Exactamente, la misma lógica que resuelve emergencias se piensa a sí misma como una lógica permanente. Y en ese punto, si gobernabilidad es tratar de conseguir inversiones, en este momento la falla es grave. El capital que ingresa es muy predatorio y cortoplacista y predomina el capital financiero que no genera una inversión seria productora de trabajo.

*—O sea, que no hay una apuesta a largo plazo en esas inversiones, porque no se confía tampoco en ese largo plazo.*

—Exacto. Si la gobernabilidad no incluye el crecimiento económico hay una falla gravísima. En definitiva, una vez que se ha salido del momento del Leviatán, gobernabilidad y calidad democrática deberían ser compatibles.

Por otra parte, en respuesta a la inquietud de los inversores, el gobierno nacional —con el apoyo financiero del Banco Mundial y el BID— auspicia la reforma del poder judicial sólo en aquellos ámbitos que incumben a los intereses de los capitalistas —derecho comercial internacional, algunas partes del derecho civil—. En cambio, se muestra renuente a reformar aquellas ramas del derecho y

del poder judicial más fuertemente vinculadas a los intereses de la ciudadanía. Esto produce una segmentación en el nivel institucional que no ayuda a la institucionalidad democrática en su conjunto, en la medida en que apunta casi exclusivamente a crear condiciones de seguridad para los inversores.

### Ciudadanía y exclusión social

*—Podríamos abordar un tema que forma parte de tus preocupaciones: la ciudadanía. ¿Cómo pensar hoy la categoría de ciudadanos en sociedades manifiestamente desiguales? ¿Cuál es el presupuesto básico de la ciudadanía?, ¿el derecho de voto? Entonces, lo que interesa saber es si se puede hablar de ciudadanos en situaciones en donde —como en Brasil— el 40 % de la población está socialmente excluida.*

—Entiendo que —y por eso uso la metáfora de la cebolla— una democracia no es ni puede ser sólo una poliarquía. Entre otras cosas, porque el principio de la poliarquía tiene un componente explosivo que lleva a la definición de democracia más allá de una definición puramente política: la idea de que hay una sociedad y un sistema político que nos presupone como seres autónomos y razonables. Aunque parezca tan intrascendente, el hecho de que mi voto cuente igual que cualquier otro —o que debería contar igual— me reconoce como un sujeto autónomo y con capacidad para efectuar una elección responsable. Este punto tan pequeño es el sustento de una idea dinámica de ciudadanía. Es decir, el reconocimiento que adquiero como ser autónomo y responsable para constituir nada menos que el poder político se me tendría que extender a todas las esferas de mi vida. Es flagrantemente inconsistente no extender los derechos provenientes de la autonomía personal al conjunto de esferas del ciudadano.

Por consiguiente, el principio democrático conduce a Noruega, a sociedades en las cuales todos somos ciudadanos casi todo el tiempo. De todas maneras, la conciencia del déficit también forma parte de lo bueno de la democracia que reclama sin cesar una actitud crítica. Entonces, ¿dónde hacer el corte de la definición si existe el 40% de ciudadanía socialmente excluida? Tal vez deberíamos tener la valentía de decir: “ese régimen no es una democracia”. Ahora, si decimos que eso no es una democracia, alguien podrá decir: “entonces la democracia es igual a los gobiernos militares o algún otro autoritarismo”. Sin embargo, yo no quiero decir tanto y, a la vez, siento que estoy diciendo demasiado poco. Por tal razón, reconozco que hago ciertos malabarismos como cuando hablo de “democracia de baja intensidad”.

*—Si escogemos hoy a la Argentina como referente empírico, se podría convenir en la necesidad de una definición procedimental, mínima, poliárquica. En ese caso, habría que incorporarle a esa definición el principio de la división de poderes. El riesgo de una definición*

*más abarcativa, que asocie el procedimiento con desarrollo económico, es producir una desilusión cuando la democracia no pueda dar cuenta de las demandas económico-sociales. Es lo que ocurrió en los países del Este con las expectativas económicas que se abrieron luego de la instalación de la democracia: al poco tiempo había decepciones por la insatisfacción de esas expectativas. Tampoco se podría decir lo que afirmaba Alfonsín "con democracia se come, se educa y se cura", porque a veces en la democracia no se come tanto ni se educa tanto. En este sentido en un país como la Argentina tal vez sería conveniente tratar de separar un poco la democracia como sistema, como regla de procedimiento de sucesión pacífica de poder, de la justicia social. En fin, ¿cuándo una democracia deja de serlo?*

—Lo que más me perturba es la privación de derechos básicos, esa ciudadanía tan truncada que se expresa en ausencia de seguridad en el domicilio, maltrato policial, analfabetismo, etc. Sin embargo, algunas cosas también conviene verlas históricamente. Cuando, a regañadientes o no aceptamos el voto universal, estamos haciendo una apuesta colectiva, por la cual admitimos convivir cualquiera sea el resultado de esa elección. Es lo que no ocurrió en la Argentina durante mucho tiempo, pues no se toleraba que ganara el peronismo y por tanto no había democracia.

Eso que en su momento llamé un "juego imposible" expresaba una negativa a hacer esa apuesta colectiva, y empezamos a apreciar la poliarquía precisamente cuando comenzamos a ser más tolerantes. Eso es un logro histórico. Es sabido que por largo tiempo los únicos que participaban en esas apuestas colectivas eran los propietarios y los altamente educados. No se aceptaba a los trabajadores y mucho menos a las mujeres. Más tarde, ese principio de responsabilidad se fue extendiendo y en una época reciente acabó constituyendo una apuesta colectiva universalista. Este difícil proceso demandó siglos en Europa y entre nosotros tampoco fue fácil aceptarlo. Finalmente, la idea central es que al reconocer el derecho universal de sufragio, estamos reconociendo la posibilidad de reclamar por otros derechos también presupuestos por la autonomía y responsabilidad personal de cada uno.

En este sentido, recuerdo un caso judicial muy interesante que cristaliza estos dilemas. En Salvador, Brasil, se planteó un caso relacionado con el trabajo semi-esclavo de niños de 10, 11 y 12 años que trabajaban en fábricas horribles durante 12 horas. Frente a esa situación se presentó una acción judicial tendiente a impedir ese trabajo. Pero los abogados de los padres impugnaron la demanda, alegando: "la defensa de estos derechos es muy loable, pero los chicos son el único sustento posible de estas familias, y si impiden que ellos trabajen, las condenan a muerte por hambre, pues los niños son las únicas personas empleables". Y el juez, en una sentencia memorable, dijo: "la ley prohíbe esto, pero ella para nosotros sólo debe ser una indicación general y no una norma obligatoria a ser seguida, puesto que hay razones de supervivencia física probadas. Por lo tanto yo no cumplo la ley y rechazo la demanda".

Una democracia que convive con una sociedad decente —donde hay sistemas de previsión social, de ayuda social, de empleo— no se enfrenta con esos dilemas.

Por tanto, en una democracia hay cierta demanda implícita de producir una sociedad decente; la lucha democrática implica que quien dispone del derecho al voto reúna poder para exigir la vigencia de esa decencia.

—Ahora, eso se conecta también con responsabilidades del estado. Es decir, la democracia también requiere cierta intervención pública para nivelar, para equilibrar y garantizar una efectiva igualdad de puntos de partida.

—Y para evitar ese dilema al que me referí. Por eso yo hablo de completar la democracia con un “estado con una cara amiga” y una sociedad decente. Nosotros, como grupos privilegiados, casi nunca vemos la otra cara de la luna, la cara que el estado le muestra a los pobres, a los marginados. En todo caso sufrimos largas colas cuando efectuamos un trámite, etc., pero esa cara enemiga del estado, nosotros la vemos muy poco. La cara real, verdadera del estado, está ahí todo el día, manifestándose bajo un sistema de exclusión, opresión, violencia y maltrato. De modo que a aquella definición aparentemente tan modesta, política de la democracia, hay que sacarle el jugo, exprimirla. Ir para abajo de la cebolla y seguir.

### El progresismo en nuestros días

—Cambiamos de tema, ¿cómo definir en la actualidad al progresismo en Argentina? Anteriormente habías afirmado que “ser progresista hoy es ser liberal”, ¿podrías ampliar esta idea?

—Provenimos de tradiciones intelectuales del hemisferio norte que se han forjado en sociedades en las que el progresismo implicaba la defensa de la democracia y de los derechos sociales. Pero se trata de sociedades donde los derechos civiles ya estaban conquistados y las metas principales consistían en la expansión de la arena política y de la justicia social. Esa es la historia europea —en Estados Unidos hay salvedades enormes por el tema de la esclavitud—. En nuestros países, en cambio, el proceso ha sido inverso. Hemos conquistado los derechos políticos —están ahí, amenazados pero están— pero nos falta lo que en Europa fue pre-condición de las luchas políticas: los derechos civiles. Por eso entiendo que —aunque resulte paradójico— un programa progresista hoy consiste en sostener una política agresivamente liberal. En dos sentidos, pues el liberalismo tiene dos componentes: uno, el liberalismo vigoroso, agresivo de un John Stuart Mill que es una batería de derechos garantizados no sólo contra el estado sino contra otros civiles —los grandes poderes privados—; y el otro que tiene un componente anti-paternalista —y de nuevo John Stuart Mill es el gran autor de eso—.

Justamente, ese componente antipaternalista entendido tendencialmente como *empowerment* deslinda algunos campos, es decir establece una divisoria de aguas para oponerlo a una política de populismo “bien intencionado”. El peligro

del paternalismo siempre está presente en sociedades muy duales como las nuestras —mucho más en Brasil—, porque hay cosas que al menos en el corto plazo no se pueden dejar de hacer en beneficio de otros. En sociedades muy desiguales siempre hay algunas áreas de problemas en las que el componente paternalista es inevitable.

*—Lo que estás resaltando es la ausencia de ciertos pre-requisitos de la noción de poliarquía derivados de la inversión de las secuencias con respecto a la experiencia europea: accedimos a los derechos políticos sin garantizar previamente los derechos civiles.*

— Esos conceptos fueron originados a partir de secuencias históricas muy diferentes. Por eso al emplearlos hay que tener mucho cuidado con su traducción.

### **El sentido institucionalizante de las coaliciones**

*—Desde hace algún tiempo se está discutiendo en la Argentina, la posibilidad de una coalición entre la UCR y el FREPASO. La pregunta sería si un esquema de coaliciones no contribuiría a atenuar el contenido plebiscitario y la tradición hegemónica de la política argentina, reforzando a la democracia.*

—Entiendo que sí y de manera importante. No obstante, me reservo la libertad de ser antipático. Habría que recordar que cuando el plan Austral tenía éxito una parte del radicalismo inventó el tercer movimiento histórico. En esa época, mantuve serias discusiones con colegas que compartían esa iniciativa. La idea dominante era que había terminado el peronismo y que era posible reformar la Constitución para plasmar un régimen semi-presidencialista que le permitiese a Alfonsín continuar siendo primer ministro hasta el año 2000. Entonces, el radicalismo también expresaba una tentación anti-pluralista, anti-coalición, anti-institucional, cuya finalidad principal era garantizar —como ahora Cardoso, Fujimori y Menem— que el presidente popular de ese momento gobernara para siempre. Y eso es una marca de la política argentina que Menem ha reproducido hasta niveles grotescos. Por eso es importante acordarse que en el momento triunfalista del radicalismo también hubo tentaciones hegemónicas y profundamente anti-institucionales. Espero que después de esta experiencia este tipo de actitud no vuelva a producirse. Una adecuada política de coaliciones, entre otras cosas, sería una buena vacuna en contra de esas tentaciones. No sería solamente una sumatoria de votos en contra de un Duhalde o de una re-reelección de Menem —aunque sería una razón suficiente para crear una coalición— sino que también debería tener un contenido institucionalizante.

Recuerdo, en el caso chileno, que algunos allegados de Aylwin quisieron tentarlo para impulsar una reforma constitucional que le permitiese ampliar su mandato de 4 a 6 años. La negativa de Aylwin fue terminante, no modificaría las

reglas de juego bajo las que había sido elegido para su mandato, y si lo hubiese intentado la clase política lo habría desautorizado. Tal vez algún día las reglas de juego sean absolutamente respetadas en Argentina y entiendo que una política de coaliciones ayudaría en ese camino.

### Democracia delegativa

*—En tus análisis sobre democracia delegativa presentás a Chile y Uruguay como ejemplos de democracias institucionalizadas. Sin embargo —como ha destacado Garretón— la permanencia de “enclaves autoritarios” echaría sombras sobre la calidad de la democracia chilena. De todos modos, en esos análisis también procurás resaltar que, pese a esos condicionamientos institucionales, existe una dirigencia política madura, que al mismo tiempo que se muestra respetuosa de las reglas de procedimiento, fortalece a las instituciones aceptando gobernar en coalición.*

—En Chile es innegable la severa restricción democrática que representa la herencia de Pinochet. Pero también pienso en otra dirección: en contraste con los ladrones y asesinos que gobernaron durante “el Proceso”, Pinochet reforzó una tradición de un estado fuerte en Chile, provisto de una burocracia bastante sólida y poco corrupta. En Chile el estado en tanto burocracia funciona bien, así como el Congreso y los órganos de contralor público. Esto da como resultado una democracia bastante institucionalizada a pesar de la persistencia de esos enclaves autoritarios.

En este sentido, quisiera destacar la reciente iniciativa de un grupo de personas de Costa Rica que ha decidido hacer una auditoría anual sobre la calidad de la democracia, en la que me han invitado a participar. Se trata de estudiar cosas como el acceso a la justicia, las dificultades de los jóvenes para realizar trámites, las situaciones de las mujeres golpeadas, etc. En suma, se apunta a institucionalizar una batería de indicadores y producir un informe anual sobre los cambios año por año en la calidad de esta democracia —no casualmente la más auténtica de América Latina—.

*—Quién promueve esto?*

—Ellos tienen un ombudsman nacional que consiguió financiación del Fondo para el Desarrollo de las Naciones Unidas, de la Unión Europea y del gobierno de Costa Rica.

—O sea, el gobierno acepta someterse a evaluación anualmente.

—Este ejemplo es digno de destacarse pues el mismo gobierno apoya su propia evaluación para un fin independiente. Me resulta imaginar que esto pueda pasar en la Argentina de hoy.

—La noción de democracia delegativa ha sido objeto de algunas críticas que son propias del debate intelectual. En cierto modo ese concepto está fuertemente marcado por el momento electoral que se vivió en América Latina en el año 89 y creo que hay algunos sucesos posteriores —entre ellos el *impeachment* a Collor de Mello— que obligarían a reconsiderar algunos aspectos. Si tuvieras que hacer una actualización tomando en cuenta lo sucedido a posteriori, qué ajuste le harías, qué cosas le incorporarías? En otro orden, de los tres ejemplos presentados como arquetípicos de democracia delegativa —Fujimori, Collor y Menem—, este último presenta algunas particularidades. Si bien los tres expresan una "política de la antipolítica", Menem presenta matices pues se trata de un político-profesional que proviene de un partido importante con fuerte base sindical. En suma, ¿qué singularidades presenta el caso de Menem, dentro de ese modelo de democracia delegativa?

—Creo tener la capacidad de mirar una cosa, dibujarla y después ponerle un nombre, por ejemplo: estado burocrático autoritario, ciudadanía de baja intensidad, democracia delegativa. Luego, estos conceptos provocan debates, pues como intelectuales siempre aspiramos a crear discusiones y a promoverlas —es la vida que hemos elegido—.

Una breve digresión, en el libro *Problemas de la transición y consolidación democrática*, que Linz y Stepan acaban de publicar, —donde se efectúa un estudio enciclopédico de países de América Latina, Europa del sur, Europa oriental y Rusia— el concepto de democracia delegativa es reiteradamente citado porque, según esos autores, Yeltsin y Walesa constituyen ejemplos representativos de la misma.

Yendo directamente a la respuesta. Lo que he sostenido —y creo que sigue siendo válido— es que hay una concepción del poder político que no sólo anida entre los gobernantes, sino también en no pocos votantes. Esa es la idea de delegación: una vez que alguien es elegido se arroga el derecho de hacer lo que quiera por el tiempo para el que fue elegido. Quien asume el poder con esa visión, percibe que toda forma de *accountability* es una molestia y siente la obligación de obviarla e incluso eliminarla. Ello presupone una sociedad civil muy pasiva, mediaticada, espectadora en el mejor de los casos, cuyo papel ideal es aplaudir en la platea, pero no hacer demandas. Considero que esta concepción es independiente de las crisis, aunque se agudiza con ellas. La demanda de gobierno activada en los momentos de crisis se convierte en el guante que encaja perfectamente con este tipo de concepción, reforzándola. Aun así, estas concepciones son independientes de las crisis y no sólo un producto de ellas.

—*Cuando desaparece esa urgencia económica que crea la demanda de gobierno, se sigue actuando como si aquella persistiese, es decir, Menem sigue comportándose como si necesitara recursos de excepción indefinidamente alegando una urgencia que ya no existe, que ha desaparecido.*

—Exactamente. Yeltsin y Fujimori proceden de la misma manera. Ahora bien, aunque se trate de una concepción profundamente antidemocrática no hay que confundirla con el populismo, pues éste no sólo suele ser autoritario sino que contiene una dimensión de incorporación política de sectores populares —aunque sea manipulada y vertical—. El populismo conlleva una tendencia a la activación política y a las movilizaciones callejeras. Por el contrario, la democracia delegativa es excluyente, está ligada a lo mediático y reduce al ciudadano al rol de mero espectador. A pesar de que en esta concepción los ciudadanos son sistemáticamente desactivados, a diferencia del populismo ella está forzada a sujetarse a los términos electorales cuando se inserta en un período democrático, sin ser por ello necesariamente democrática. Creo que en ese sentido hay un perfil definido, un animal que vale la pena reconocerlo como tal y ponerle un nombre, que difiere de la concepción clásica representativa de la democracia y que parece manifestarse también en otras latitudes. Si bien es cierto que escribí sobre democracia delegativa cuando aún estaba muy impresionado por las consecuencias espectaculares de la crisis económica, este animal mantiene todavía existencia propia, y llámese delegativo o como sea —el nombre es lo de menos— creo que merece un cajoncito en la estantería conceptual.

—*Algunos artículos sugieren que este animal no es tan nuevo y que el concepto de democracia delegativa no sería original pues ya está contenido en la noción de democracia plebiscitaria formulada por Weber y Schumpeter. Su originalidad radicaría en las evidencias empíricas recogidas de la experiencia latinoamericana que enriquecerían aquellos análisis clásicos.*

—Sin duda Weber habló del cesarismo democrático, pero el contexto de Weber no es propiamente democrático. Esta es la diferencia. Weber está pensando en la Alemania bismarckiana, que de ninguna manera podría haber sido incluida entre las democracias políticas, o poliarquías.

—*La complejidad de nuestra época ha arrastrado a aquellas matrices de pensamiento que nos ayudaron a comprender los problemas de la región. En grandes líneas, ¿por dónde transita la reconstrucción de una teoría social que nos permita comprender la singularidad de nuestro tiempo?*

—En verdad, no sé. Esto responde a características y limitaciones personales. No soy un pensador sistemático. No me siento haciendo teoría social, me muevo por preguntas y si siento que hace falta invento instrumentos conceptuales para

responderlas. Toda mi obra, desde el principio hasta hoy, ha sido una especie de protesta permanente contra el autoritarismo argentino y una búsqueda de los caminos que conducen a la democracia. Por eso, aunque pasé de temas muy macro a otros más micro, como por ejemplo mi trabajo *¿Y a mí, qué mierda me importa?*, en el fondo la búsqueda es la misma: abordar aquellos temas desde ángulos diferentes pero convergentes. Como argentino, vivo en un diálogo permanente y obsesionado con la violencia, con el fenómeno del autoritarismo y también con la esperanza de un sistema más democrático. Todo mi trabajo ha sido una búsqueda por tratar de encontrar respuesta a estas cosas. Pero yo no escribo continuamente, soy un escritor discontinuo. No soy un sistematizador.

—*Esta actitud de emplear diferentes herramientas provisionarias para armar una matriz que responda a una pregunta inquietante revela un saludable eclecticismo. A propósito de ello Hirschman sostiene que prefiere ser ecléctico antes que ortodoxo.*

—Al respecto, recuerdo una anécdota con Hirschman que me marcó mucho. Lo conocí cuando aún estaba haciendo el doctorado. En una ocasión en Boston comentamos un libro que acabábamos de leer y que nos pareció muy insatisfactorio. Si bien se trataba de un texto muy inteligente nos había dejado a los dos la sensación de un cierto vacío. Hirschman lo atribuyó (y me di cuenta que tenía razón) a que el autor no tenía ninguna pasión al escribirlo. Creo que si quien escribe no tiene ciertas pasiones —por la gente, por lo que pasa en el país y en el mundo— la teoría resulta muy estéril.

## **El estado en la democracia**

—*El estado argentino parece incapacitado para gestionar el interés general, lo que no sólo expresa falta de autonomía sino desarticulación para afrontar la tareas que le exige este momento. Sin embargo creo que es preciso matizar, pues así como hay cierto interés selectivo en reformar y fortalecer aquellos aspectos de la justicia que tienen que ver con los intereses de los empresarios, de igual modo nuestro estado también es selectivo en el desarrollo de sus capacidades, mostrando razonable eficiencia y racionalidad tecnocrática en algunas áreas. En cambio, muestra cierto desdén por otros renglones no menos importantes destinados a garantizar la vigencia efectiva de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios. ¿Qué tareas imaginás para hacer más funcional al estado frente a estas deudas que aún mantiene la democracia?*

—En el fondo tampoco sé, aunque coincido que esa es una tarea fundamental. En una época, siendo abogado del Banco Nación viajaba frecuentemente por el interior y pude observar que en esos sitios el gerente de un banco era un personaje que se reunía con el maestro, el delegado del ministerio, el director de la escuela. Aun con un estado siempre débil —como el nuestro— había cierta burocracia con una idea de carrera, y el director de escuela, al igual que el gerente de banco,

coronaban con esos cargos una carrera de toda la vida. Primero, ocupaban un lugar honroso en la sociedad, labraban una carrera y vivían modesta pero razonablemente, con comodidades y educación para sus hijos. Con posterioridad, las tormentas ocasionadas por las crisis económicas y las barbaridades neoconservadoras provocaron efectos gravísimos: eliminaron la idea de una carrera pública —esa perspectiva de una vida digna, de servicio— no sólo por el empobrecimiento y la pérdida de status social sino por la demonización y por el insulto de considerar al funcionario como un parásito. Por lo tanto, es preciso devolverle cierto testimonio de respeto a esos funcionarios del estado, tarea que comienza por no demonizarlo, por intentar trabajar con ellos y, sobre todo, por formular políticas que recuperen la idea de una carrera, con una perspectiva de vida digna.

Aquella sociedad civil-estatal de los funcionarios de las ciudades del interior, era una sociedad civil rica pero también con estado, con la cara más leal y más humana de ese estado. Lo que nos aguarda es una tarea de por lo menos una generación, que pasa por construir aquello que denomino un “estado con cara amiga”. Esta es otra tarea democrática. De grandes políticas no sé, pero sí estoy seguro de que no puede haber estado sin una perspectiva de carrera burocrática decente; sin duda parte de la tarea democrática es construir un estado.