

CREACIÓN, SIGNIFICADO Y USOS DEL CONCEPTO AUTORITARISMO BUROCRÁTICO. NOTAS PARA PENSAR INNOVACIONES TEÓRICAS PASADAS Y PRESENTES

DOSSIER

CECILIA LESGART – celesgart@hotmail.com
*Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales, Centro de Estudios en Teoría Política y Social - Consejo Nacional de
Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina*

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s16668979/dtb8oax2g>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2024.9940>

FECHA DE RECEPCIÓN: 3-6-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 23-8-2024

Resumen

El concepto autoritarismo ha regresado a los debates académicos en un tiempo de corrosión de la democracia representativa y del orden internacional liberal. Su retorno se produce después de décadas de haber sido desplazado por el concepto de democracia, usado teóricamente como su opuesto contrastante y como condensador de las aspiraciones proscriptas por las dictaduras cívico-militares. Al mismo tiempo, los conceptos que permitían nombrar el mundo político se encuentran en crisis, y el de autoritarismo ha transformado sus usos y significados con respecto al pasado reciente. El objetivo de este escrito es reconstruir la historia de un concepto particular, el de autoritarismo burocrático, creado por Guillermo O'Donnell para analizar la construcción de un tipo de Estado y de régimen político que emergió con el golpe de estado de 1966 en Argentina. Su reconstrucción contribuirá a mostrar la historia de un concepto nacido dentro de la Ciencia Política con intenciones analíticas que renovó la manera de abordar las formas políticas devenidas de golpes cívico-militares. Asimismo, dejará un terreno preparado para compararlo con el modo amplio con el que actualmente se usa el término al interior de la disciplina, no ligado a los golpes de estado y utilizado para describir estilos de gobierno.

Palabras clave: autoritarismo, autoritarismo burocrático, régimen político, estilos de gobierno

CREATION, MEANING AND USES OF BUREAUCRATIC AUTHORITARIANISM. NOTES FOR THINKING ABOUT PAST AND PRESENT INNOVATIONS

Abstract

The concept of authoritarianism has returned to academic debates at a time of corrosion of representative democracy and the liberal international order. Its return comes after decades of being displaced by the concept of liberal and representative democracy, used theoretically as a contrasting opposite and as a condenser of the aspirations proscribed by civil-military dictatorships. At the same time, the concepts that made it possible to name the political arena are in crisis, and the concept of authoritarianism has disassembled the uses and meanings with respect to the recent past. The aim of this paper is to reconstruct the history of a particular concept, that of Bureaucratic-Authoritarianism, created by Guillermo O'Donnell to analyze the construction of a type of state and a political regimen that emerged with the 1966 coup d'état in Argentina. Its reconstruction will also

leave a ground for comparison with the broad way in which the term is currently used within the discipline, not linked to coups d'état, and used to describe leadership styles of government.

Keywords: Authoritarianism, Bureaucratic Authoritarianism, political regimen, style of government

1. Introducción

El concepto autoritarismo ha regresado a los debates académicos dentro de un tiempo político de corrosión de la democracia representativa y de crisis del orden internacional liberal (Lesgart, 2022). Su retorno se produce después de varias décadas de haber sido desplazado por el concepto de democracia liberal y representativa usado teóricamente como su opuesto contrastante y como condensador de las aspiraciones proscriptas por las dictaduras (Lesgart, 2007).

Incluso hay quienes hablan de que en el presente se estaría produciendo una ola inversa a la “tercera ola democrática” (Huntington, 1994), la que había tenido lugar con posterioridad a la II Guerra Mundial, sobre todo a partir de las transiciones a la democracia de mediados de los años '70 en los países de Europa mediterránea, seguidas por las del Cono sur de América latina, y posteriormente por las de Europa del este. En el presente y en contraste con esa ola democrática, estaríamos asistiendo a una ola inversa de regresión democrática, un clima de autocratización, o de avance del autoritarismo (Diamond, Plattner y Walker, 2016; Goldstein, 2022; Lesgart, 2022). Un clima autoritario que se habría desencadenado en esta posguerra fría a partir de los atentados del 11-S, la crisis financiera global de 2008 en la que el capitalismo financiero global desplaza su aspiración democrática de acompañarlo (Chaui, 2020; Saidel, 2021), y el ascenso de liderazgos personalistas que, junto con el avance de las derechas alternativas, golpean los principios democráticos y representativos (Brown, 2020; Sanahuja, 2019).

En este nuevo contexto en el que los conceptos que nos permitían nombrar el mundo político han entrado en un estado de crisis e indeterminación (Lesgart, 2022), el de autoritarismo también ha transformado sus sentidos y significados con respecto al pasado reciente ¿Cómo nació el concepto autoritarismo y cuáles han sido algunas de sus transformaciones?

Autoritarismo es un concepto nacido en el contexto de la Guerra Fría y sistematizado por Juan Linz para nombrar el caso español y diferenciarlo del fascismo y del totalitarismo. Con la creación y uso de este concepto, Linz tuvo la intención de despojar al franquismo del peso de la personalidad de Francisco Franco y de pensarlo como un régimen político asociado al pluralismo político limitado (Lesgart, 2020). A partir de aquí, comienza a ponerse a prueba para nombrar regímenes represivos que, como la España resemantizada por Linz, se consideraba que no podían clasificarse con los conceptos hasta allí disponibles.

Es el caso de Guillermo O'Donnell que, en una temporalidad sincrónica, construye un concepto especificativo para la Argentina de 1966 en la que había ocurrido un golpe de estado por parte de las Fuerzas Armadas, golpe que se transforma en una dictadura cívico-militar. Mediante burocrático-autoritario el autor observa a la Argentina en comparación con Brasil, estableciendo una relación entre dos casos con altos niveles de modernización pero que, sin embargo, políticamente no habían desembocado en una democracia si no en autoritarismos burocráticos. A pesar de que la intención de O'Donnell es producir un concepto para un caso particular, este crece a partir de discusiones que lo ponen a prueba.

61

El objetivo de este escrito es analizar la historia de la producción de burocrático autoritario que lleva la impronta de su autor, y que nació dentro de la Ciencia Política con el propósito de nombrar un caso específico. Pero que, para hacerlo, introdujo como novedad la comparación intrarregional ¿Por qué regresar a un concepto que, mirado desde el presente, pertenece a la historia política argentina? Porque este también ha quedado integrado al vocabulario específico de la Política Comparada produciendo discusiones sincrónicas que aún hoy siguen presentes.

Primero, O'Donnell asocia por oposición al autoritarismo y a la democracia, pensada ésta como la posibilidad de construir un proyecto político deseado frente a las diferentes formas del ejercicio opresivo y/o represivo del poder político llamadas autoritarismos burocráticos. Por lo que una distancia contundente con el presente y con el uso del término autoritarismo, es la ausencia de un concepto que obre como horizonte de expectativas, y que permita anticipar teóricamente el futuro.

Segundo, porque autoritarismo, y burocrático autoritario específicamente, se vuelven en su momento categorías firmemente ancladas dentro de una Ciencia Política que, como disciplina científica, las usa con intenciones analíticas. De allí algunas transformaciones que produce O'Donnell, como el propósito de abstraerse de la auto nominación del propio régimen, de despojar su análisis del acontecimiento golpe y tornarlo un proceso, de despersonalizarlo y afianzarlo en términos de un análisis de régimen político y de Estado. Si bien este énfasis clasificatorio no desapareció totalmente en la actualidad, los sentidos científicamente producidos conviven con un empleo descriptivo y valorativo sobre el ejercicio del poder político, tanto personal como institucional. Al contrario del propósito original tendiente a la despersonalización que tuvo Linz y profundizó O'Donnell, autoritarismo ahora se usa para adjetivar el estilo político de diversos líderes políticos, sin distinguir analíticamente tipo de régimen político y/o de Estado. Autoritarismo actualmente se ha convertido en una palabra que nombra diferentes cosas: desde una forma unilateral de conducirse la autoridad, a la imposición sin persuasión de una o varias decisiones; desde el ejercicio concentrado, forzado, excesivo o arbitrario del poder político institucional, gubernamental, estatal, pero también el personal. En este caso hace referencia a una actitud o a una disposición psicológica hacia la personalización de “hombres fuertes” de la política, con intenciones de “prestigio de celebridad”, o simplemente con voluntad de dominio personal. Igualmente, se usa para calificar la tendencia hacia la concentración del poder político, en una persona, un grupo de personas o en el ejecutivo. De esta manera, se parece al uso que actualmente se realiza con el concepto autocracia que hace referencia a un estilo de gobierno con el cual se socava la división republicana de poderes. O de populismo, que ya no hace solamente referencia a la partición del espacio público entre un pueblo supuestamente prístino y un líder que aparentemente proviene desde afuera de la política y cuya misión sería rescatar al primero. Refiere también a la personalidad del líder y a la forma del liderazgo.

El objetivo de este escrito es hacer un análisis del concepto en sí mismo explorando ciertos recursos analíticos introducidos por O'Donnell. La idea es que esta

exploración deje preparado un terreno que permita reflexionar de manera general sobre las distancias entre aquel concepto y los usos actuales en donde la urgencia por nombrar a veces desplaza la capacidad analítica.

2. Autoritarismo burocrático: un concepto específico

Burocrático-autoritario es un concepto que se usa en las Ciencias Sociales y más particularmente en la Ciencia Política. Fue acuñado por Guillermo O'Donnell cuando realizaba su tesis doctoral en Yale y en Ciencia Política, una disciplina que reemergía con intenciones de constituirse como una disciplina específica y autónoma. Es, por lo tanto, un término especializado difícilmente hallable fuera del mundo disciplinario en el que fue producido y que no es usado corrientemente en el léxico de la política cotidiana, de los medios de comunicación masivos, o del análisis político urgido por encontrar términos descriptivos en un momento contingente.

Es un concepto creado con ánimo configurativo con el que se nombra “el golpe de estado” ocurrido en 1966 en Argentina. Es significativo que O'Donnell no realice su estudio en términos acontecimentales centrándose en “el golpe” y que, en cambio, elija considerarlo como el evento final de un proceso devenido de situaciones previas de inestabilidad. Su descentramiento de la historia política abocada a la descripción de los casos nacionales hay que subrayarla. Por lo que el estudio de esta forma sorpresiva de acceso al poder político no es relacionado con otras acciones conclusivas y planificadas en secreto (1930, 1943 y 1955). En cambio, establece una comparación con una ruptura crucial ocurrida dentro de la misma área geográfica. El golpe de estado sucedido en el año 1964 en Brasil contra el presidente Joao Goulart, es un caso que al igual que la Argentina de 1966, lo incita a dudar de la correspondencia lineal entre estructura socioeconómica y tipo de régimen político. Por lo que *Modernización y Autoritarismo*, el libro publicado en 1972 como producto de su investigación doctoral, desafía un núcleo predominante de argumentos al interior de las teorizaciones de la modernización y del desarrollo político. Las formas políticas que bautizó como burocrático-autoritarias, se entienden como respuestas a las tensiones que genera la modernización en ese contexto sudamericano. Por lo que definido dentro del género autoritarismo, burocrático-

autoritario es entendido como un tipo especial que difiere de otros que el autor halla en el pasado y que llama populista y tradicional.

De esta manera, O'Donnell rompe con los nombres y las formas nominales usadas sincrónicamente por otros autores. No realiza la tipificación como un “golpe de estado”, dado que lo entiende como un proceso, y no recurre a la expresión “onganiato” usada para personalizar la situación golpista inaugurada por Juan Carlos Onganía, quien fuera secundado por Levingston y terciado por Lanusse.

Aunque su análisis político sobre el concepto recurre a la tipología de estado y a la de régimen político, no se pliega a las modulaciones que lo nombran como un régimen militar (Botana, Floria y Braun, 1973) y no comparte el giro auto denominativo “Revolución Argentina”. Despoja al concepto de la auto caracterización de la acción realizada por parte de los actores y rompe con la tradición de asimilar los golpes con las revoluciones: Revolución de Septiembre (1930), Revolución de Junio (1943), Revolución Libertadora (1955).

Creado como término configurativo para nombrar a la Argentina de 1966 y utilizado para parangonarlo con el Brasil de 1964, cruzó el tiempo y el espacio y se puso a prueba la capacidad para emplearlo de manera general. Surcó la década del '60 para usarse en las experiencias conclusivas y opresivas del ejercicio del poder político que emergieron en los años '70: Chile y Uruguay en 1973 y Argentina en 1976. Y comenzó a aplicarse a otros casos latinoamericanos. Esto estimuló modulaciones novedosas en su conceptualización y en su uso: si distinguía una tipología de régimen político (régimen burocrático-autoritario), o si podía emplearse para designar un tipo de estado (estado burocrático-autoritario o EBA). También, si era pasible de aplicarse a las experiencias autoritarias de la década del '70, o ellas debían explicarse con características que lo tornaban un *nuevo autoritarismo* (Collier, 1985). Por lo que burocrático-autoritario produjo una serie de debates teóricos al interior de la Política Comparada que lo fortalecieron, aún por las críticas que el concepto recibió: a las discusiones sobre si era un tipo de régimen político o de estado, se le adicionaron si indicaba un sistema o un modelo, cuáles eran “viejos” o “nuevos” autoritarismos. Por todo esto, integra la batería de conceptos políticos

especializados de la Ciencia Política y de los estudios de área dedicados a América latina. Todos estos viajes temporales y geográficos hacen que su pretérito se extienda sobre un arco temporal amplio que se mueve entre las décadas del '60 y la del '70. Y hay que resaltar que, sobre todas estas capas conceptuales, geográficas, diacrónicas y sincrónicas, el concepto guarda una temporalidad que es el de su propia historia interna sujeta a la vida intelectual de quien lo inventó y asociada a las revisiones o anotaciones autobiográficas que el mismo Guillermo O'Donnell hizo mientras estuvo vivo.

3. Burocrático-autoritario: estado y el régimen político

Este un término compuesto por tres palabras y cada una de ellas concentra contenidos significativos. Considera por sus usos, dos de estas siempre se mantienen constantes —burocrático-autoritario— y la primera cambiante —régimen, estado, sistema, modelo—. Pareciera que mientras los dos últimos términos intentan describirlo por las características que convierten una clasificación general (autoritarismo) en una especie única (burocrático), la primera palabra lo somete a variaciones de perspectiva. Formulado originariamente por su autor como *régimen*, alude a los mecanismos, procedimientos y conjunto de reglas formales o informales a través de las cuales acceden los gobernantes al ejercicio del poder político que pueden ir desde una elección, a una selección al interior de la milicia, o un golpe¹. En este caso, se está hablando de los diversos métodos en que es escogido un gobierno, que puede no ser legítimamente representativo, e incluir la represión sobre los representados. Como *sistema* puede indicar un conjunto ordenado de elementos interrelacionados que pueden mantenerse más o menos estables frente a un ambiente cambiante. En este caso, es precisamente el gobierno lo que cambia, sin atenerse a reglas de juego formales comúnmente aceptadas por todos. Seguidamente formulado por su autor como *estado*, podría indicar que no es

¹ O'Donnell define régimen político de forma taxativa en la primera edición de O'Donnell, G. y P. Schmitter: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. En *Modernización y Autoritarismo* hace referencia a un "juego" en el que existe un "modelo", unas "reglas", unos "actores" (jugadores, espectadores y referí, todos con intereses que pueden o no desplegar).

una persona o un gobierno, sino una entidad impersonal o maquinaria administrativa (más o menos racional, legal, permanente), la que actúa e impone una voluntad (dictando órdenes, disposiciones, resoluciones) que obliga a los ciudadanos. En este caso, una obligación no legitimada por la elección popular y/o que no coincide con la legalidad. Por último, como *modelo* podría entenderse que es empleado como un esquema general y didáctico, que ordena, asemeja o diferencia lo extraño y desconocido, en este caso el autoritarismo burocrático de lo conocido o familiar, los autoritarismos que este concepto marca en el pasado como no burocráticos: el tradicional o el populista.

Habrá que ir a buscar en los textos cómo se combinan estos cuatro términos con burocrático-autoritario, en donde autoritario significa un género amplio y burocrático una variedad. Y detectar la emergencia de una red conceptual a su alrededor: estado, sistema, modelo y régimen político, autoritarismo, “nuevos autoritarismos” y gobierno o dominación autoritaria (*authoritarian rule*)². Igualmente, cómo diferentes perspectivas teóricas informan al concepto —la modernización y el desarrollo político—, cómo este colabora en la elaboración de nuevas visiones de la política —las transiciones desde el autoritarismo a la democracia—, y también cómo construye un horizonte de expectativas —la democracia política o la poliarquía—.

4. Argentina y el concepto burocrático-autoritario

El concepto fue utilizado y difundido por primera vez en *Modernización y Autoritarismo*, libro que fue publicado en Argentina por la Editorial Paidós en 1972. Esta es la tesis doctoral de Guillermo O’Donnell dirigida por David Apter. En ese país, en donde el libro fue publicado en 1973, se tituló *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* indicativo de que el campo de estudios sobre América latina estaba surgiendo sin encontrar aún el nombre. En

² La traducción del concepto *authoritarian rule* generó problemas y una serie de discusiones en las que no vamos a detenernos. Pero fue sucesiva y alternativamente dicho como gobierno o dominación, dos términos que no sólo significan cosas distintas, si no que también remiten a distintas tradiciones teórico-políticas.

Argentina más particularmente, el concepto comenzó a transmitirse dentro del mundo académico de circulación restringida desde mediados de los años setenta. Sobre todo, con los textos producidos en el Centro de Estudios sobre el Estado y la Sociedad (CEDES), en los que O'Donnell como miembro fundador publicó en la serie Documentos del CEDES³, resultados que fueron abonando el libro *Estado Burocrático Autoritario*, publicado en 1982. Diez años separan la publicación de ambas producciones, paradójicamente aparecidas sobre el fin de dos dictaduras militares.

En *Modernización y Autoritarismo* se retomaba una línea de trabajo que estaba desplegándose en Estados Unidos y en la que O'Donnell seguía el núcleo argumentativo de su tutor en Yale poniendo en duda las “hipótesis optimistas” que consideraban que en los países del Tercer Mundo el desarrollo económico, seguido por procesos de activa modernización social, conducían al triunfo del capitalismo y a la estabilidad democrática. Por el contrario, el argentino consideraba que era la modernización, dividida en varios componentes analíticos, la que debía ser abordada. Por lo que para los países sudamericanos⁴ compuso una “ecuación pesimista” que desconfiaba de la correspondencia lineal entre estructura socioeconómica y tipo de régimen político: difícilmente el desarrollo económico seguido por una alta modernización social acompaña el despliegue y estabilidad de la democracia política. En realidad, las formas políticas autoritarias emergentes (los llamados regímenes burocráticos-autoritarios), están teñidos por una alta modernización y son respuestas a las numerosas tensiones que esta genera⁵. Esta sospecha la particulariza para el caso de Argentina (1966) en comparación con Brasil (1964), para demostrar que es el autoritarismo político y no la democracia es

³ Escritos entre junio de 1975, momento en que se funda el CEDES, y 1979, momento en que O'Donnell parte a Brasil.

⁴ Nótese que aún no son llamados “latinoamericanos” o América latina, dado que el área Latin American Studies se estaba conformando.

⁵ Esta clase particular de regímenes políticos busca desactivar a los sectores populares movilizados y activados en el período anterior y debido a la industrialización, en el caso de los llamados populismos, una industrialización sustitutiva de importaciones por la cual se han incorporado los sectores populares urbanos al mundo social y político

“(…) el concomitante más probable de los niveles más altos de modernización en el contexto sudamericano contemporáneo” (O’Donnell, 1972, p. 22). Asimismo, integra dentro del género autoritario de la especie burocrática, a España y a Grecia y las compara con los hechos que describe para los países sudamericanos. Ubicando los casos no democráticos que corresponden a niveles de modernización más bajos⁶.

Al no haber existido en el universo conceptual de las ciencias sociales, el término burocrático autoritario es nuevo. Centralmente especificado como un tipo de régimen político —aunque a veces usado como sistema— indica una combinación de roles y procesos gubernamentales formales e informales, los mecanismos formales e informales de representación, como también los modos de represión sobre los representados. Por lo que un régimen distingue a los ocupantes particulares de roles gubernamentales, de la coalición política que apoya a estos ocupantes y de las medidas públicas que adopten. Un régimen político también implica los diversos métodos de selección de un gobierno, que pueden ir desde una elección, a una selección al interior de la milicia, o un golpe. O’Donnell no desestima llamarlos “golpes”, en el sentido en que el de 1964 en Brasil contra Joao Goulart, o el de 1966 contra Arturo Illia en Argentina, son rupturas cruciales cuya culminación no siempre es previsible. Sin embargo, es destacable que la composición del término burocrático-autoritario es realizada tomando elementos de la sociología política y de las teorizaciones de la modernización, de la Ciencia Política del desarrollo político que emerge a fines de los años ’50 y principios de los ’60 en Estados Unidos, y de la Política Comparada que en la misma geografía fortalece sus preocupaciones exploratorias sobre América latina con posterioridad a la Revolución cubana.

En el registro de O’Donnell, no sólo resuena la producción de Juan Linz. También encontramos los ecos de la obra de Barrington Moore (2015), quien había indicado las diferentes rutas hacia las sociedades modernas e industrializadas. En esta obra

⁶ Aunque le dedica varias citas al pie de página, excluye a México del estudio por exceder los casos trabajados, pero lo considera un país latinoamericano “grande” –como Brasil y Argentina– en términos de mercado interno y concentración urbana que más tarde será considerado como un caso especial.

de O'Donnell se vinculan las fases de industrialización con el cambio político y se especifican como una reacción a las tensiones crecientes de la industrialización, en donde una coalición encabezada por la institución Fuerzas Armadas —secundada por civiles, altos funcionarios públicos, empresarios y grandes firmas, sectores terratenientes, apoyo inicial de la clase media urbana— buscaba acelerarla pero disminuyendo los riesgos de revolución social, en sociedades donde el sector popular se encuentra políticamente activado. En este sentido, el autoritarismo surge para aplicar coerción gubernamental, desactivando y excluyendo políticamente a los sectores populares, surgidos precisamente de la modernización.

De la expresión “sistema burocrático” elaborada por Apter (1965), fue tomada la palabra burocrático. A diferencia de la democracia que teóricamente supone la distribución horizontal del poder político, la organización burocrática se hace sobre rígidos controles y arreglos verticales de la autoridad, lo que concentra al poder político en la cumbre. En el caso de los autoritarismos burocráticos, no en un líder o jefe máximo, sino en la institución Fuerzas Armadas. Rasgo este que servirá para diferenciar estos autoritarismos burocráticos de otros sistemas industrializadores y con un poder político personalizado en el liderazgo, en este caso particular, los genéricamente llamados populismos⁷. Por lo que el autor diferencia tres sistemas políticos y a los autoritarismos burocráticos de dos experiencias que los preceden secuencialmente: el sistema tradicional —tal como lo llama en su libro seminal, luego bautizado como oligárquico⁸— y el populismo⁹. El último, referenciado

⁷ Este sería un autoritarismo burocrático, lo que O'Donnell y otra amplia literatura compara con los populismos y con los sistemas tradicionales u oligárquicos. La pregunta que queda sin respuesta es cuáles son los exclusivamente no-democráticos.

⁸ En el oligárquico la competencia política tiene claramente un alcance limitado porque son excluyentes del sector popular que aún no está políticamente activado. El estado está dominado por una élite del sector exportador de productos primarios que orienta la política pública hacia sus necesidades.

⁹ Durante el populismo el sector popular es un actor significativo que participa en la coalición política nacional dominante de varios países y es un beneficiario muy importante de la política pública. Al que le sigue un período político post populista antesala o comienzo del burocrático-autoritario. Allí se instalan gobiernos autoritarios y represivos que tratan de resolver las tensiones generadas por la industrialización y la activación del sector popular, eliminando su participación en la arena política nacional, forzando un movimiento regresivo de las rentas en este sector (tal como es descripto mediante el término desarrollo dependiente por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, o por el

fundamentalmente en las experiencias de Vargas en Brasil (1930-1945 y 1950-1954) y de Perón en la Argentina (1946-1955). Estos tres sistemas se especifican por la interrelación compleja de tres dimensiones: a- la estructura política o el régimen político nacional; b- quién gobierna o la composición de clase y sectorial de la coalición política dominante (coalición); c- quién se beneficia con políticas públicas cruciales (políticas)¹⁰. Por lo que régimen, coalición y políticas conjugados con la pregunta por si el sistema incorpora o excluye al sector popular —buscando su activación o eliminando deliberadamente a un sector antes activo en la política nacional— representan los diferentes tipos de sistemas que, posteriormente, llamaré Estado. El término burocracia es crucial, aunque su uso está estrechamente ligado a la tecnocracia que supone, dentro del clima de la Guerra Fría, la intervención de actores civiles y militares —como consejeros o funcionarios—, formados en un “nuevo profesionalismo” y en un conjunto de saberes especializados adquiridos y difundidos internacionalmente, con una ideología que se presenta con pretensión de neutralidad. Los roles tecnocráticos, llamados confusamente burocráticos, revisten tanta importancia que, entre los sistemas oligárquicos, populista y burocrático-autoritario, ha de buscarse un cambio en la relación entre industrialización, activación del sector popular y extensión de los roles tecnocráticos, y en los últimos, su participación al interior de burocracias y empresas, tanto públicas como privadas.

5. Definiciones del concepto entre el régimen político y el Estado

Varias veces remarcó Guillermo O’Donnell que el segundo libro de su exclusiva autoría, *El Estado Burocrático-Autoritario* publicado por vez primera por la Editorial Universidad de Belgrano en 1982, había estado preparado varios años antes. En esta obra, burocrático-autoritario comienza a ser precisado como un tipo de estado

mismo O’Donnell en términos de industrialización capitalista dependiente). Los niveles más avanzados de industrialización se consideran vinculados con un alejamiento de la política democrática y competitiva y con el incremento de la desigualdad.

¹⁰ La primera (a) implica la libertad de competencia electoral, la libertad de asociación, el nivel de represión, la segunda (b) la composición clasista de la coalición política dominante, y la tercera (c) la distribución de los recursos entre las diferentes clases sociales y sectores de la economía.

capitalista en el cual la elaboración de las políticas y la solución de problemas es tecnocrática y burocrática.

Sin embargo, esta forma de usar el término es evidente en un texto decisivo del año 1975, titulado “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado Burocrático-Autoritario”. Aparecido como primer documento de trabajo del CEDES y del Grupo de Investigación sobre el Estado del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)¹¹, fue reproducido en 1978 en inglés en *Latin American Research Review*¹². La palabra estado vuelve a repetirse en todos los textos escritos y publicados entre 1975 y 1981: “Estado y alianzas en la argentina 1956/76” (1976); “Apuntes para una teoría del Estado” (1977); “Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la democracia” (1978 y 1979); “Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina” (1981)¹³.

En *El Estado Burocrático Autoritario* propone estudiar al Estado desde un nivel analítico, como entramado fundamental —no único— de las relaciones de producción capitalistas. En este sentido, se entiende que el Estado es el garante y organizador de las relaciones sociales de dominación que sirve de apoyo a estas relaciones, pero las enmascara presentándose como agente del interés general. Siendo esta una característica clave en las tensiones que surgen del Estado. El burocrático-autoritario es un tipo específico de Estado capitalista, que se encuentra en sociedades dependientes, pero extensamente industrializadas y con un sector

¹¹ Consultar O’Donnell, Guillermo (1977): “Experiencias y perspectivas de Grupos de Trabajo (CLACSO). Acerca del grupo de trabajo sobre el Estado”. *Latin American Research Review*. Volume XII. Number II. Lesgart, Cecilia (2003): *Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ‘80*. Homo Sapiens Ediciones y Lesgart, Cecilia (2007): “Pasado y presente de la ciencia política producida en Argentina. Apuntes para un debate sobre su porvenir”. *Temas y Debates. Revista Universitaria semestral de Ciencias Sociales*. Año 11. Número 14. Facultad de Ciencia Política y RR. II. Universidad Nacional de Rosario. Diciembre.

¹² O’Donnell, Guillermo (1975): “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado Burocrático-Autoritario”. Documentos CEDES/CLACSO Número 1.

¹³ Los tres primeros reeditados en O’Donnell, Guillermo (2008): *Catacumbas*. Prometeo. Buenos Aires. Es decir que son los textos escritos entre junio de 1975 y 1979. El último pertenece a la edición preparada por Norbert Lechner (1981). El texto “Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la democracia”, se reproduce en la compilación de David Collier (1985).

popular previamente activado al que hay que desmovilizar. Este sería un segundo nivel concreto, por el cual el Estado es el conjunto de instituciones y de leyes. Por ello, dice Guillermo O'Donnell que tipo de Estado y de régimen político se corresponden de manera cercana pero no unívoca. El Estado es una estructura que comprende poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El gobierno es la cabeza del Estado y al mismo tiempo un liderazgo político inmediato. El Estado es también una burocracia pública, un sistema legal, un complejo sistema de empresas públicas y semipúblicas. Además, afirma el concepto de régimen político como conjunto de patrones que establecen la modalidad de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales y los criterios de representación en base a los cuales se formulan las expectativas de acceso a dichos roles. Ese conjunto de patrones vigentes puede o no estar formalizados, o jurídicamente consagrados. De alguna manera, un régimen político es un trazado de rutas que conducen a la cumbre estatal o gobierno¹⁴.

O'Donnell no abandona el uso original que define a lo burocrático-autoritario como sistema que combina régimen, coalición y políticas públicas. Pero precisa conceptos, acentúa el uso del término Estado y lo diferencia de un régimen político. Considera que la estructura no puede confundirse con los ocupantes particulares y temporarios del ejercicio del poder político. Todas estas precisiones abonarán nuevas discusiones que se delinearán entre los alcances del concepto burocrático-autoritario para caracterizar otras geografías y las expectativas de salida desde los autoritarismos hacia otros regímenes políticos.

6. América Latina: “viejos” y nuevos autoritarismos

El libro titulado *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, publicado en 1979 y que en su versión inglesa antecede a *El Estado Burocrático-Autoritario*¹⁵, suscita intensos debates en una variedad de direcciones teóricas que agregan otras capas

¹⁴ Consultar especialmente el Capítulo I de *El Estado Burocrático-Autoritario*

¹⁵ En Collier, D. (1985).

conceptuales al término burocrático-autoritario¹⁶. Los artículos abordan una cuestión fundamental que, tal como se había expresado en *Modernización y Autoritarismo*, descrea de que las teorizaciones que asocian modernización económico-social y democratización contribuyan a entender los autoritarismos aparecidos en América Latina desde los años '60¹⁷. Sin embargo, afirmando esta hipótesis de O'Donnell, preguntan si esas formas emergentes de dominación política caracterizadas como burocrático-autoritarias tienen algo que ofrecer a las tipologías de regímenes políticos en general¹⁸. Varias cuestiones decisivas afloran con esta línea argumental que se adicionan como legado al concepto y que solo en parte son responsables de que burocrático-autoritario sea desplazado y lentamente reemplazado por términos más generales y/o adjetivados: autoritarismos, viejos y nuevos autoritarismos, dominación autoritaria.

En primer lugar, hay una pregunta sobre el análisis del cambio que entrañan estas formas políticas y si este debe continuar realizándose desde las teorizaciones del desarrollo y de la modernización con variables económicas y sociales, o si hay que desplazarse hacia la consideración principal de variables políticas¹⁹. Esta cuestión se torna complementaria con otra discusión alrededor del término burocrático-autoritario como estado en la reconsideración realizada por O'Donnell, como modelo en la descripción amplia dada por David Collier, o como régimen político en

¹⁶ Se inicia con reuniones informales realizadas entre 1975 y 1976, formalizadas como proyecto de investigación en 1977. Financiado por el Joint Committee on Latin American Studies y el Social Sciences Research Council, el libro compilado por David Collier se publica en inglés en el año 1979, y en español en 1985.

¹⁷ Collier, David (1985). Sobre todo, consultar "Introducción", "Visión general del modelo burocrático-autoritario" y "El modelo burocrático-autoritario. Síntesis y prioridades de investigación futura".

¹⁸ En Cardoso, Fernando Henrique (1985): "Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina". En Collier, David (1985).

¹⁹ Las palabras que utiliza Hirschman son contundentes: "(...) las explicaciones económicas han desechado las hipótesis políticas". En Hirschman, Albert (1985): "El paso del autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos" En Collier, David (1985). También los artículos de Robert Kaufman y de José Serra.

los términos de Fernando Henrique Cardoso quien insiste en acotarlo y entabla un duro debate con el creador del concepto.

Guillermo O'Donnell ya había subrayado que burocrático-autoritario era un tipo especial de estado capitalista sin correspondencia lineal con el régimen político. Ahora, diferencia este “estado B.A.” de otros estados autoritarios, agregando algunas características definitorias: a- la base social del estado es la alta burguesía oligopolizada y transnacionalizada que promueve el beneficio de sectores privados y de algunas instituciones estatales, desnacionalizando la economía; b- el sector popular previamente activo, es institucionalmente desactivado a través de una coerción con la que restaura un orden político “despolitizado” y normaliza la economía excluyéndolo económicamente; c- esta exclusión suprime la ciudadanía, niega lo popular y clausura ambas mediaciones²⁰; d- todo esto liquida la democracia política, lo que implica que el régimen político del EBA que puede identificarse claramente aunque no esté formalmente institucionalizado, cierra los canales democráticos de acceso al gobierno y clausura los de la representación (popular o de intereses de clase). Por el contrario, Cardoso subraya que hay que limitar el concepto. Esto implica: a- diferenciar claramente Estado y régimen político, dado que una misma forma del primero —capitalista y dependiente—, puede coexistir con una variedad del segundo —autoritario, totalitario, fascista, oligárquico, corporativista, democrático—; b- circunscribir el término burocrático-autoritario a las situaciones en que se produjo una militarización del Estado que es diferente al control civil —como en el caso de México—, y en el que ha habido una intervención militar como reacción contra movimientos izquierdistas; c- y a los casos en que la política sirve para reorganizar el Estado y la economía para permitir el avance del desarrollo industrial capitalista. Esta tensión se desliza en la manera de mirar estas formas políticas y que transita desde lo estructural, en la que se asocian el estado capitalista y/o dependiente con formas de acumulación, hacia lo estratégico-

²⁰ La ciudadanía es entendida en lo que llama igualdad abstracta —sufragio universal e igualdad política—, y en el derecho a recurrir a la protección judicial regulada por actos arbitrarios cometidos por el Estado.

institucional, que se distingue por una combinación de normas, instituciones políticas, actores y vínculos entre ciudadanos y gobernantes.

En segundo lugar, el libro refleja el interés de distintos académicos latinoamericanos y latinoamericanistas por analizar la validez que posee el concepto para ser aplicado a diferentes casos estudiados. En este sentido, burocrático-autoritario se independiza de la experiencia concreta para el que fue producido, su espacio y su tiempo, y comienza a viajar interrogando a otras experiencias políticas. Ha empezado a convertirse en un concepto de la Política Comparada que ahora suma, a la permanencia del autoritarismo en Brasil y la regularidad de los golpes en Argentina, la emergencia de Chile y Uruguay en 1973. E incorpora al Perú del golpe militar de 1968 —autoproclamado revolucionario, primero reformista y conservador posteriormente—, y a un México que es nombrado como autoritarismo cívico —no burocrático-autoritario— por la presencia de un partido hegemónico que organiza y arbitra el juego político. A esta ausencia de la institución Fuerzas Armadas que revela el caso mexicano, se suman otros países que se caracterizan por la presencia de gobiernos competitivos, como Colombia y Venezuela. Y otro conjunto de casos que son nombrados de distintas maneras, contribuyendo a la amplitud del concepto, a delimitar qué hay de nuevo en estos autoritarismos y qué poseen o no de burocrático: Ecuador, Bolivia, Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay, y Nicaragua.

Todo esto convierte en evidente que burocrático es una especie que señala una nueva forma de autoritarismo y sin lugar a dudas la experiencia política para la que fue creado. Como dice Cardoso, en países donde “la democracia es una planta exótica”, no todos los “nuevos autoritarismos” resisten la clasificación de burocrático-autoritario. El libro apunta distinciones básicas dentro de una historia de ejercicio de poder arbitrario y/o represivo: los autoritarismos nuevos (algunos de ellos burocráticos), y otros viejos. Los viejos, en donde un coronel, un general, o un caudillo emiten órdenes por decreto, también denominadas dominaciones personalistas de viejo estilo en la región (Paraguay), caudillismo de base familiar (Nicaragua) o dictaduras caudillistas (Vargas y Perón). Todos estos son confrontados con los nuevos, que están asentados en la institución Fuerzas Armadas

que domina mediante una doctrina militar moderna de la “seguridad nacional”. Y existen los burocrático-autoritarios, también nuevos y diferenciables claramente del fascismo europeo que moviliza masas, y del corporativismo español que estructura una representación de intereses no competitiva.

Nombrados ahora como formas de poder arbitrario o como formas de dominación política, los nuevos autoritarismos empiezan a encontrar un límite teórico en los regímenes competitivos y/o en la democracia política. Lo que produce un uso novedoso del concepto, que se desmarca de su relación con la presencia o ausencia del pluralismo organizativo y se confronta con la democracia. La democracia supondrá, en esta temporalidad, un derrotero límite para el concepto autoritarismo. Historia y temporalidad que serán contingentes, dado que, a partir del nuevo milenio, de los márgenes teóricos señalados también por Guillermo O’Donnell, surgirá otra inflexión conceptual: la de la pervivencia del autoritarismo dentro de la democracia.

7. La democracia como concepto y expectativa límite: a modo de colofón

76

Todas estas discusiones, que se generan en una temporalidad corta, encuentran un primer arribo teórico en la idea de que la democracia es un proyecto deseado frente a las situaciones de ejercicio opresivo y/o represivo del poder político. Por lo que autoritarismo/democracia se transforma en una pareja conceptual decisiva para la producción de un futuro próximo.

Esta forma de usar ambos conceptos, que ya se insinúa en las discusiones sobre los viejos y los nuevos autoritarismos, se refuerza en varios proyectos de investigación y en libros de distintos académicos que aparecen entre las décadas del '70 y '80²¹. Una misma forma de uso puede descubrirse en una obra decisiva, compilada por

²¹ Cardoso, Fernando Henrique (1975): *Autoritarismo e Democratizao*. Editorial Paz e Terra. Rio de Janeiro. Cavarozzi, Marcelo (1984): *Autoritarismo y Democracia. 1955-1983*. CEAL. Garretón, Manuel Antonio (1984): *Dictaduras y democratización*. FLACSO. Santiago de Chile. Nótese que en las producciones sobre Chile es usual hallar el término dictadura más que autoritarismo.

Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario* ²².

En todos los casos, la fórmula binaria autoritarismo/democracia (Koselleck, 1993), es construida con dos palabras políticas que no habían tenido una correspondencia necesaria en la historia de la teoría política, y que habían tenido una relación esquivada en las teorizaciones de la modernización. Por lo que esta coordinación compuesta por conceptos empleados como contrarios y asimétricos, se enlaza con el término transición que, si bien había sido usado en la sociología política reciente, cambia su connotación. Ahora se entiende que la transición es un intervalo entre regímenes políticos que se transforman, pero no tienen una desembocadura certera. La transición convierte a los autoritarismos, que comienzan a ser llamados de manera general gobiernos o dominaciones autoritarias, en una experiencia cuya frontera se delinea con la democracia como horizonte de expectativas. Por lo que los conceptos binarios y/ o coordinaciones contrarias asimétricas, que tanta fuerza sugestiva poseen cuando son empleados en el mundo de la política cotidiana, ingresan al mundo de la Política Comparada reduciendo la riqueza de los debates mantenidos y también la complejidad de las experiencias históricas y políticas que el conocimiento científico debe interpelar.

77

Mientras tanto, burocrático autoritario ha quedado integrado a la batería de conceptos de la Política Comparada y de la historia política —al menos de la Argentina—, pero desplazado en relación con la descripción general del punto de partida para pensar, generar, y eventualmente producir el cambio político con sentido democrático. Con la emergencia de otros conceptos y la integración de más casos para observar, se cierra la discusión sobre las posibilidades de continuar especificando qué es lo *burocrático-autoritario* que, mirado desde el término transición, se convierte en un concepto temporalmente pre transicional. Asimismo,

²² Publicados en inglés en 1986 y en español en 1989, el proyecto de investigación que le dio origen entre 1978/9 se tituló “Los períodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios. Perspectivas para la democracia en América Latina”.

el autoritarismo (a secas), se transforma en un concepto general y fundamental que provee de sentido a la democracia por contraposición.

Sin embargo, la reemergencia actual de diferentes conceptos de autoritarismo muestra que, usado de manera general, no parece haber agotado sus usos y significados. Ha recorrido un camino por el cual se lo entendió como límite de la democracia. Y, a partir del nuevo milenio y desde los márgenes teóricos señalados también por Guillermo O'Donnell, ha marcado una inflexión conceptual en la que pervive, convive dentro de la democracia, o la corroe.

Asimismo, este término producido en la contemporaneidad y que tiene no más de 60 años, vuelve a sufrir una nueva transformación frente a la pérdida de expectativas que concita actualmente la democracia —en su forma liberal, representativa y republicana— y con la crisis del orden internacional liberal. En sus usos y teóricos políticos, como adjetivo o como sustantivo, autoritarismo parece declinar en la denominación de la personalidad extravagante, fuerte, o centrada del gobernante, tanto como en las posibilidades de concentración del ejercicio del poder político. Esta vez sin los soportes provistos por la pregunta por el tipo de estado o la forma del régimen político. Por lo que los usos actuales, se parecen a aquellos persistentes nombres utilizados para decir a los “viejos autoritarismos” en donde un coronel, un general, o un caudillo emiten órdenes por decreto (dominaciones personalistas, caudillismos, dictaduras) y que habían sido desplazados por el protagonismo de la institución Fuerzas Armadas y su doctrina (seguridad nacional). También, aunque de una manera distinta a la planteada en sus primeros años por Guillermo O'Donnell, retorna la pregunta por los populismos y su denominación como autoritarios.

No es muy seguro que las olas con las que se describen con contundencia climas políticos e internacionales hayan ayudado a decir con precisión los tiempos pasados y los tiempos presentes. Pero sí que ellas, como las modas, han incitado a desplazar formas de mirar y entender lo que ocurre que tal vez, hubiesen ameritado y todavía necesitan ser observadas. Los conceptos que usamos en el pasado y retornan en el presente, aun con sus transformaciones, tienen mucho para explicarnos aún.

¿Cómo se cita este artículo?

LESGART, C. (2024). Creación, significado y usos del concepto autoritarismo burocrático. Notas para pensar innovaciones teóricas pasadas y presentes. *Argumentos. Revista de crítica social*, (30), 59-81. [link]

Bibliografía

Apter, D. (1965). *La política de la modernización*. Paidós.

Botana, N., Floria, C. y Braun, R. (1973). *El régimen militar 1966-1973*. Ediciones La Bastilla.

Brown, W. (2020). *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en occidente*. Tinta Limón.

Cardoso, F. H. (1975). *Autoritarismo e Democratizao*. Paz e Terra.

Cardoso, F. H. (1985). Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina. En D. Collier, *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. FCE.

Cavarozzi, M. (1984). *Autoritarismo y Democracia. 1955-1983*. CEAL.

Collier, D. (1985). *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. FCE.

Chauí, M. (2020). O totalitarismo neoliberal. *Revista anacronismo e irrupción*, 10(18), 307-328.

Diamond, L., Plattner, M. y Walker, C. (2016). *Authoritarianism goes global. The challenge to democracy*. The Johns Hopkins University Press.

Garretón, M. A. (1984). *Dictaduras y democratización*. FLACSO.

Goldstein, A. (2022). *La reconquista autoritaria. Cómo la derecha global amenaza la democracia en América Latina*. Marea.

Hirschman, A. (1985). El paso del autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos. En D. Collier, *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. FCE.

Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.

Koselleck, R. (1993). Semántica histórico-política de los conceptos contrarios. En *Futuro-Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.

Lechner, N. (1981). *Estado y política en América latina*. Siglo XXI.

Lesgart, C. (2003). *Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Homo Sapiens.

Lesgart, C. (2007). Pasado y presente de la ciencia política producida en Argentina. Apuntes para un debate sobre su porvenir. *Temas y Debates*, (14), 119-157. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i14.108>

Lesgart, C. (2020). Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), 349-371.

Lesgart, C. (2022). Tiempos nebulosos. Crisis de la democracia, clima autoritario e indeterminación conceptual. *Estudios*, (49), 15-27.

Moore, B. (2015). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El Señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Ariel.

O'Donnell, G. (1972). *Modernización y Autoritarismo*. Paidós.

O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies.

O'Donnell, G. (1975). *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario*. CEDES.

O'Donnell, G. (1977). Experiencias y perspectivas de Grupos de Trabajo (CLACSO). *Latin American Research Review*, 12(2), 109-160.

O'Donnell, G. (2009). *El estado burocrático-autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. Prometeo.

O'Donnell, G. (2008). *Catacumbas*. Prometeo.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Prometeo.

Saidel, M. (2021). El neoliberalismo autoritario y el auge de las nuevas derechas. *História Unisinos*, 25, 263-275.

Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94.