

Guillermo O'Donnell*
Transiciones, continuidades y
algunas paradojas**

INTRODUCCIÓN

En la historia reciente de nuestros países, las luchas *contra* el autoritarismo han sido duras, difíciles e inciertas. Estas luchas han tenido una potente carga moral de indignación por las atrocidades cometidas por los regímenes autoritarios, tanto por las violaciones de los derechos humanos elementales como por su responsabilidad en la acentuación de una distribución sumamente desigual de todo tipo de recursos en nuestras sociedades. Esas luchas no sólo fueron contra los regímenes autoritarios; también fueron a *favor* de la democracia, considerada no sólo como régimen deseable de articulación de la vida política, sino también como camino eficaz, si bien probablemente lento, para asegurar sociedades más justas e igualitarias.

Hoy, más de dos años después de inaugurarse gobiernos democráticos en nuestros países, se ha hecho evidente que esos caminos serán más dilatados y tortuosos —e incluso reversibles— de lo que supusimos en nuestras presunciones más prudentes durante las luchas antiautoritarias. Los obstáculos son enormes y diversos, grande es el descontento de muchos que saludaron con júbilo el fin de los regímenes autoritarios; a veces las fuerzas democráticas parecen extenuarse o perder el rumbo, y los nuevos gobiernos apenas logran, con variables grados de eficacia, ocuparse —dentro de una pesada agenda— de los graves problemas nacionales.

Muchos amigos y compañeros de las luchas antiautoritarias ocupan en la actualidad altos puestos en el gobierno o en el liderato de partidos políticos en Brasil, Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia. Mañana sucederá lo mismo en Chile y en Paraguay. Forman parte de gobiernos débiles, acosados por innumerables problemas internos y externos y amenazados por los poderosos actores autoritarios que han quedado como herencia del pasado. Está claro para ellos, igual que para quienes han optado por seguir en la vida intelectual, que a esas democracias débiles, incompletas y, en muchos sentidos, decepcionantes, hay que cuidarlas y protegerlas contra los riesgos —muy reales— de un regreso al autoritarismo. Lo que no está claro es lo que en cada circunstancia es y no es hacer el juego a ese regreso.

En cierto sentido el periodo autoritario fue más fácil que el actual. Entonces sabíamos por qué luchábamos y contra quién, en una solidaridad entretejida tanto por las censuras a aquella dominación como por la apuesta que hacíamos a la democracia. Hoy se trata de hallar respuesta a la pregunta de cómo se hace una crítica democrática a la democracia, sobre todo cuando ésta es tan incompleta y se halla amenazada por nuestros antiguos enemigos. La respuesta no es fácil; desde luego no sería satisfactoria una crítica airada que se abstuviera de analizar las limitaciones y las circunstancias, ni lo sería un silencio basado en afectos mal entendidos o en la eterna tentación de no disgustar a los que mandan.¹

1* Para Cecilia, paulista, por tantos amores y tantos cambios.

** El presente texto es parte y producto del proyecto "Dilemmas and Opportunities of the Consolidation of Democracy in Contemporary Latin America", financiado por la Fundación Ford y por el Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, coordinado por José Nun (CIARE, Argentina) y Guillermo O'Donnell (CEBRAP, Brasil). A esas instituciones va nuestro sincero agradecimiento.

Este texto contiene ideas presentadas inicialmente en seminarios del ILAM, CEDEC, CEBRAP y de la

A mi juicio se trata de ir construyendo una de las dimensiones propias de la democracia: la del espacio para una crítica que se concibe por sí misma y tiene la esperanza de ser entendida como tal, en su papel de aclarar obstáculos, señalar peligros y criticar acciones y omisiones que se presentan como trabas o peligros importantes no sólo para que estas democracias sobrevivan sino además para que se consoliden y expandan en áreas —economía, sociedad y cultura— en las cuales se han logrado tan pocos avances hasta ahora. Como se verá en las páginas siguientes, el contenido específico de ese análisis crítico difiere, por ejemplo, en Brasil y en Argentina. Pero las preocupaciones y los valores que sirven de sustento al análisis son los mismos.

1. LAS DOS TRANSICIONES: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA

El tema que me propongo abordar es de complejidad extrema. Para hacerlo con claridad razonable, tengo que empezar por la presente sección, si bien temo que sea árida y abstracta. Espero que el interés de los lectores le sobreviva.

Aunque se trate del mismo devenir histórico, creo útil postular que los procesos de democratización vividos por nuestros países entrañan dos transiciones. La primera es la que va del régimen autoritario anterior hasta la instalación de un gobierno democrático. La segunda va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un *régimen democrático*. La democracia a que me refiero es la democracia política (o poliarquía, según la útil y difundida definición de Robert Dahl),² que puede coexistir con diversos grados de democratización (y con la ausencia de ella) en los planos económico, social y cultural. Por dos razones es importante dejar bien sentada esta distinción: una, porque la conquista de la democracia política me parece sumamente valiosa por sí misma; la otra, porque la distinción entre la democracia política por un lado y la democratización socioeconómica y cultural por otro es precisamente lo que nos permite explorar las relaciones y variaciones entre ambas.

En Brasil, la primera transición tuvo una duración insólita por lo larga.³ Para los países latinoamericanos que hicieron últimamente la primera transición (Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador y la República Dominicana), ya quedó claro que la segunda transición no será menos ardua ni menos prolongada; los caminos que llevan de un gobierno a un régimen democrático son inciertos y complejos, y hay muchas posibilidades de un regreso al autoritarismo.⁴ La primera condición (obvia, pero no por ello intrascendente) para recorrer el

Universidad de São Paulo. Agradezco a los participantes de esos seminarios sus valiosos comentarios y críticas. Agradezco a Fabio Wanderley Reis sus atentas críticas a un texto previo de este trabajo, aunque no esté de acuerdo con todas ellas. También agradezco a Rolando Lazarte su valiosa ayuda en la preparación de este texto.

Sobre este tema véase el excelente artículo de Luciano Martins, "Armado de la crisis y desarmado de la crítica", *Folha de S. Paulo*, 23 de marzo de 1987, p. A3.

2 Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Las condiciones "mínimas de la poliarquía (o democracia política) según este autor consisten en que: "[...] todos los ciudadanos deben tener la libre oportunidad de: 1] formular sus preferencias; 2] expresar sus preferencias a otros ciudadanos y al gobierno por medio de acciones individuales y colectivas; 3] conseguir que sus preferencias tengan el mismo peso que otras ante el gobierno; es decir, que no sean discriminadas por el contenido o la fuente de esas preferencias (traducción del autor).

3 Sobre el tema, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Tentative conclusions about uncertain democracies" (Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas), en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, t. 4, The John Hopkins University Press, 1986, Baltimore, en prensa en portugués, Ed. Vértice: *Tansições do Autoritarismo. Conclusões*.

4 Una excepción parcial es la de Uruguay, el país de transición reciente que más avanzó en la consolidación de su democracia. Pero es significativo que éste sea el único caso, junto (espero) al futuro de Chile, de

camino hacia un régimen democrático es que no haya una regresión al autoritarismo. Esta regresión puede ocurrir mediante una "muerte rápida" por la vía de un golpe militar clásico. También puede ocurrir por la "muerte lenta" de una disminución progresiva de los espacios existentes para el ejercicio del poder civil y la vigencia de los clásicos derechos y garantías del constitucionalismo liberal. En este sentido tendríamos lo que en un trabajo conjunto con Schmitter tildamos de "democradura" o "gobierno civil con dominio militar". Por cualquiera de los dos caminos —uno rápido y espectacular y otro lento y a veces oscuro— la segunda transición se malograría.

Este es el punto esencial del problema estratégico de los actores democráticos: por un lado evitar esas regresiones y por otro impulsar el proceso de tal manera que —aun a ritmo vacilante y con numerosas incertidumbres— avance hasta la consolidación de la democracia. Contra este proceso existen graves obstáculos. Entre los principales cabe mencionar la permanencia de actores marcadamente autoritarios que controlan importantes recursos del poder; la actitud de neutralidad o de indiferencia con relación al régimen político en vigor por parte de otros muchos actores, y la vigencia en numerosos planos —que van desde el acontecer social cotidiano hasta las relaciones con el aparato estatal, pasando por las relaciones entre las clases sociales— de patrones fuertemente autoritarios de dominación. Estos son obstáculos permanentes en todas las transiciones. Actualmente, en nuestros casos, es preciso añadir además las múltiples consecuencias de la crisis económica y la acentuación de desigualdades generadas por los regímenes autoritarios que precedieron.

Frente a esos obstáculos sería conveniente que existiera una mayoría de demócratas en la población (defino como demócratas a las personas que conocen, aceptan y practican las reglas de la democracia política). Pero éste no es el caso. La existencia de una mayoría (o por lo menos de una minoría fuerte y consciente) de demócratas en el sentido arriba definido, es una *consecuencia* de la existencia, suficientemente prolongada y ampliamente practicada, de la democracia política. No es una *causa* que preceda y explique el surgimiento de la democracia política. Si fuese una causa, jamás habría surgido democracia alguna en el mundo; en ningún caso conocido parece que haya existido una mayoría de demócratas *antes* de ser implantada la democracia política (incluso, como muestran algunos estudios sobre los Estados Unidos, ni siquiera hoy existe en esa democracia claramente consolidada una mayoría de demócratas en el sentido arriba definido).⁵

Además parece que la adquisición por práctica reiterada de un conjunto de predisposiciones democráticas, tanto en el plano político como en los demás, tiende a irradiar hacia fuera de su ámbito original, en dirección a otros patrones de autoridad. Hay aquí una compleja dialéctica (sobre la que volveremos en otro capítulo) entre el plano política y los demás planos de la vida social, que hace posibles diversos grados de extensión de la democratización socio-económica y cultural. La adquisición de creencias y predisposiciones democráticas parece ser contagiosa: si la practicamos en cierta área de actividades es probable que las extendamos a otras y/o que apoyemos las que intenten lo mismo. El nacimiento de un rico tejido social de instituciones y de patrones de autoridad democrática (o por lo menos no despóticos ni arcaicos) es ayudado por la vigencia de las libertades y garantías típicas de la democracia política; por otro lado, la consolidación de esta última recibe enorme ayuda de la expansión progresiva (aunque no necesariamente lineal) de aquel tejido. Ésta es una de las razones por las cuales el camino que tenemos ante nosotros es largo y complicado y está sujeto a peligrosos estancamientos y eventuales retrocesos. Pero también nos muestra que la única manera de avanzar en el proceso de construcción democrática es

redemocratización. El Uruguay actual puede entroncarse en una larga tradición democrática, ausente en otros casos mencionados en el texto.

⁵ Para una discusión crítica reciente de este tema, W. Russell Newman *The Paradox of Mass Politics. Knowledge and Opinion in the American Electorate*, Harvard University Press, Cambridge, 1986.

practicando la democracia en el terreno político y —por lo menos— combatiendo en todos los lugares de la sociedad los patrones despóticos de autoridad.

Por lo tanto, uno de los grandes enigmas —y medidas de la dificultad— de la segunda transición es que los actores propiamente democráticos son minoría en una situación en la que deben avanzar para consolidar un régimen político basado en el principio de mayoría para, por lo menos, decidir quién habrá de gobernar.

Puestas las cosas en estos términos, parecen existir pocos motivos de optimismo.

Sin embargo, los actores democráticos cuentan con algunos factores a su favor. El primero es una *posición antiautoritaria* de la mayor parte de la población. Puede no conocer ni entender los mecanismos y las premisas del funcionamiento de la democracia política y puede cometer prácticas autoritarias en diversos planos de su actividad social. Pero de lo que está segura es de que no desea el regreso de *ese* régimen autoritario o militar (o como se le haya llamado en cada caso) que hubo de aguantar recientemente. De ahí surge el capital político fundamental de los actores democráticos: la existencia de una mayoría electoral antiautoritaria aunque no estrictamente democrática.

El segundo factor es el actual prestigio de los discursos democráticos y su contrapartida, la escasa efectividad de discursos *políticos* abiertamente autoritarios. Esta es una novedad crucial de la actual ola de democratización en América del Sur. En las anteriores, el prestigio de "soluciones" más o menos fascistas o de autoritarismo populista o tradicional, así como la actitud por lo menos ambivalente de buena parte de la izquierda en relación con la democracia política, determinaron que no pudiesen predominar los discursos democráticos. Actualmente, en parte como consecuencia del clima ideológico mundial (que mientras tanto, sin embargo, no impide a países que predicán la democracia apoyar soluciones autoritarias en otros), y sobre todo como consecuencia del duro aprendizaje de haber pasado desde la década de 1960 por una serie de regímenes burocrático-autoritarios en América del Sur, existen pocas voces de abierto desafío a la democracia política.⁶ Es cierto que ello no excluye una gran influencia, tal vez en ascenso, de ideologías conservadoras en el terreno económico-social, ni el cálculo oportunista de aquellos que quisieron aplazar para mejor momento la manifestación de posiciones abiertamente autoritarias, ni la extensa vigencia de patrones de dominio sumamente autoritarios en la economía, en la sociedad, en la cultura y en las relaciones familiares. Pero existe la novedad señalada y, aunque esté limitada al plano político, se sitúa al plano político, se sitúa en el nivel más central para la construcción de un régimen de democracia política. De la misma forma que la existencia de una mayoría antiautoritaria puede, no obstante, no ser necesariamente democrática, la actual supremacía de los discursos *políticos* premodernos no es ideal para recorrer los tortuosos caminos de la segunda transición; sería mucho mejor que esa supremacía alcanzara a otros patrones de autoridad. Además, ambos factores están sujetos a desgastes por la acción del tiempo: la posición antiautoritaria depende de la nitidez e intensidad del recuerdo del régimen autoritario, y la vigencia de esos discursos depende en parte de ese mismo recuerdo y en parte de su capacidad para traducirse en significados concretos para la mayoría de la población. Pero éstos son problemas sobre los que volveremos después; de momento basta señalar que los dos factores delimitan el terreno de posibilidades desde el cual, a despecho de los pesados obstáculos existentes, puede intentarse la democracia en nuestros países.

Vemos entonces que, para avanzar en la consolidación de la democracia, los actores democráticos deben por lo menos: a) neutralizar a los actores incondicionalmente autoritarios, ya sea aislándolos políticamente hasta convertirlos en sectas que no amenacen la sobrevivencia de la democracia, o bien (sobre todo e el caso de las fuerzas armadas) buscándoles papeles institucionales en los que no pongan en jaque la sobrevivencia del

6 Sobre el tema, Francisco Weffort, *Por que Democracia?*, Brasiliense, São Paulo, 1984, y Guillermo O'Donnell. "América Latina, Estados Unidos e democracia", *Contexto Internacional*, 1, n. 1, 1985, pp. 9-26.

régimen; b] en relación con los neutros, fomentarles preferencias o por lo menos prácticas vinculadas al funcionamiento de la democracia. Nótese que hago referencia a “prácticas” porque, aunque es deseable, no es indispensable que esos actores lleguen a ser propiamente democráticos. Es suficiente que garanticen que el juego democrático va a continuar indefinidamente (en este sentido, contrariamente a los demás tiempos ya comentados, el transcurso del *tiempo* juega un papel favorable a la democratización) y/o aprecien que cualquier otra alternativa de régimen político es demasiado incierta y arriesgada para ellos, aunque en principio la prefieran;⁷ c] en relación con la mayoría antiautoritaria, los actores democráticos deben en primer lugar apoyarse en ella para avanzar en el proceso y al mismo tiempo aumentar el número y la fuerza de los actores verdaderamente democráticos; en segundo lugar deben conseguir que el plano en que esa mayoría vale como tal (es decir, el electoral y, por su conducto, el de las instituciones específicas de la democracia política: elecciones limpias y competitivas para las más altas posiciones gubernamentales, Congreso y partidos) se convierta en eje principal —o por lo menos en eje indispensable— de las decisiones referentes a los grandes problemas de la agenda nacional;⁸ d] resumiendo los puntos anteriores: los actores democráticos deben ir creando un rico tejido de instituciones —tanto las propias de la democracia política como las de representación de intereses sociales, incluso de tipo corporativo— para ejercitar la mediación, no excluyente ni disruptiva, entre los intereses, las identidades y los conflictos que surjan en un determinado periodo. Es fundamental esta tarea de *construcción institucional representativa*, sobre la que volveremos en el próximo capítulo. Es el hilo central que conduce a una democracia consolidada; sin ella, cualquier grado de democratización alcanzado es precario y potencialmente explosivo.

Corresponde a su condición que los actores democráticos sean plurales y diferentes, no homogéneos. Compiten unos con otros, tanto en el plano electoral como en el de los diversos intereses que representan o que invocan.

Pero al mismo tiempo, durante el azaroso paso de un gobierno a un régimen democrático, esos actores tienen que sacar como extraños a su propio campo a los actores autoritarios, debido a los riesgos que representan y por su capacidad para arrastrar finalmente a los neutros a apoyar una vuelta al autoritarismo. Es por estas consideraciones por lo que, durante la segunda transición, los actores democráticos acostumbran ponerse de acuerdo para sujetar sus estrategias (incluyendo la competencia entre ellos mismos) al imperativo de no facilitar la regresión autoritaria. Este es el gran acuerdo o pacto de la segunda transición. En la mayoría de las veces se trata de un acuerdo (implícito, sin celebración pública ni solemne) o, en ocasiones, de un pacto (explícito y en este caso casi siempre solemne y público) de naturaleza específicamente *política*. Aunque puede incluir cláusulas de otro tipo (generalmente destinadas a resolver una crisis económica), el contenido central de ese acuerdo o pacto, por la

7 Desde (por lo menos) Max Weber, sabemos que las razones para actuar de modo coherente y regular conforme a determinadas pautas o reglas pueden ser ajenas a que se crea, por cualquier motivo, en su validez o justificabilidad intrínseca. En un trabajo pionero, Dankwart Rustow insistió sobre las razones estrictamente pragmáticas por las cuales cada actor puede coincidir, como solución *second best* (segunda mejor) en la instauración de una democracia. Dankwart Rustow, "Transitions to democracy: toward a dynamic model", *Comparative Politics* 2, n. 3, abril de 1970, pp. 337-63. En nuestra op. cit. en nota 3 elaboramos y ampliamos este argumento.

8 Las excepciones se derivan de que, obviamente, no ignoro que en toda democracia otros sistemas de poder (incluyendo los de representación corporativa, así como los que emanan del mercado y del propio aparato estatal) suelen ejercer una gran influencia en la decisión y en la puesta en vigor de decisiones públicas. Sobre el tema, véase Wolfgang Streeck y Philippe Schmitter, "Community, market, state and associations", EUI Working Paper, Florencia, 1985. Como otras que discutiré después, se trata aquí de una cuestión de grado: conseguir que las instituciones propias de la democracia política sean uno de los ejes indispensables en tales decisiones, contra, por un lado, su escaso peso actual y, por el otro, lo que sería una irrealista pretensión de que sean el eje principal de las mismas. Ese punto intermedio parece, aun siendo insatisfactorio en no pocas cuestiones, suficiente para un funcionamiento razonable de las democracias consolidadas, y ciertamente significaría un avance importante en relación con nuestra situación actual.

razón misma de su concertación, consiste en primer lugar en tratar de deslindar con suficiente claridad el propio campo de los actores democráticos y, en segundo término, coincidir sobre ciertos actos y ciertas omisiones, procurando disminuir el peligro de una regresión autoritaria. Pero aunque esos actores converjan de buena fe, su acuerdo o pacto —que en adelante llamaré "acuerdo democratizante"— da lugar a importantes ambivalencias. Una de ellas atañe a quiénes pueden y quiénes deben ser los propios pactantes. Otra concierne a las decisiones (y a la falta de decisiones) que algunos interpretan como necesarias para evitar una muerte rápida del proceso, mientras otros las consideran pasos para su muerte lenta.

Por esas razones, entre otras (siendo la principal de ellas el inevitable desacuerdo sobre el *tipo* de democracia en que debería desembocar la segunda transición), las ambigüedades que acabamos de mencionar se unen al "imperativo electoral" de toda democracia, para que durante esta etapa las interacciones entre los actores democráticos sean una compleja y cambiante combinación de acuerdos antiautoritarios y de competencia entre ellos. Aun en el nivel abstracto en que nos movemos en esta sección, parece que, por un lado, la exageración del "acuerdismo" liquidaría el elemento de competitividad sin el cual sencillamente no hay democracia, y que por otro lado una competitividad desvinculada de los intereses compartidos por todos los actores democráticos para la continuidad del proceso, alimentaría en forma irresponsable los riesgos de una regresión autoritaria. Obsérvese que a estas alturas de la discusión aparece una importante asimetría: no es probable que un "acuerdismo excesivo" provoque rupturas dramáticas (parece más un camino para la muerte lenta de la segunda transición); por lo contrario, una "competitividad excesiva" amenaza provocar su muerte rápida por medio de un clásico golpe militar.

Terminaré de preparar el terreno conceptual para las páginas siguientes. Para ello necesitaremos otra demarcación. Dentro de los actores democráticos es preciso especificar un subconjunto fundamental: los políticos, cuya vocación personal y actividad profesional consisten básicamente, dentro de un gobierno o régimen que es o que pretende ser representativo, en tratar de ser elegidos para ocupar importantes posiciones gubernamentales. A ellos les corresponde la principal capacidad (y consiguiente responsabilidad) de presidir el rumbo que va de un gobierno a un régimen democrático. Ciertamente no son las únicas dirigencias democráticas ni las únicas partes potenciales del acuerdo democratizante; también son importantes los actores democráticos situados en diversas organizaciones de la sociedad. Pero son los políticos quienes han de tomar las decisiones más importantes —muy especialmente, dentro o fuera del gobierno, la de construir y fortalecer las instituciones propias de la democracia— para el destino de la segunda transición. Tal vez aún más que del destino de la primera transición o de una democracia ya consolidada, el de la segunda transición parece depender de la calidad de la dirigencia de los políticos (profesionales) democráticos, los que quieren y entienden lo que significa la práctica institucionalizada de la democracia política.

Vale la pena enunciar algunas proposiciones —espero que no por obvias dejen de despertar interés más adelante— sobre estos actores. La primera es que un político democrático tiene, tanto por convicción personal como por razones pragmáticas de preservación de su papel, un interés dominante a corto plazo en mantener el proceso democrático y a largo plazo en consolidarlo. La segunda proposición es que, en principio, ese político quiere ser elegido y, para serlo, antes tiene que ser electo o designado candidato por su partido. La tercera es que ese político, para ser candidato, generalmente debe jugar el juego que juegan los demás políticos: en otras palabras, debe ajustarse o no desviarse demasiado del estilo (o forma) de hacer política que prevalece entre sus colegas. Podemos pasar ahora a temas más concretos en las secciones siguientes.

2. REGÍMENES AUTORITARIOS Y TRANSICIONES

Haremos ahora una breve referencia al reciente pasado autoritario. Simplificando, dentro de la "familia" de regímenes burocrático-autoritarios,⁹ podemos distinguir los que fueron económicamente destructivos y altamente represivos —Argentina, Uruguay y en varias ocasiones Bolivia, así como también Chile (y la Grecia del régimen de los coroneles). La destructividad económica en estos casos se pone de manifiesto en las agudas recesiones, desindustrialización y pérdidas de empleo que provocan. Aunque buena parte del empresariado y de los sectores medios acostumbran apoyar su implantación, no tardan en darse cuenta de que, salvo algunas fracciones altamente concentradas del capital financiero y algunos sectores medios altos, también acaban gravemente perjudicados por esos regímenes. En cuanto a represividad, esos casos se acercan a un verdadero terrorismo de Estado: no sólo son muy numerosas las víctimas de horrores sin cuento, sino que pocas personas pueden sentirse completamente a salvo del terror; la inseguridad y el miedo afectan a amplios sectores de la población, incluso a muchos que apoyaron la implantación de ese régimen.¹⁰ Aunque salvo alguna excepción (Uruguay), esos regímenes suelen acabar por colapso,¹¹ debido a una explosión de sus propios conflictos internos, con el auxilio de una oposición firme aunque largo tiempo silenciada por la represión, en algunos casos esos regímenes precipitan su colapso al proyectar al exterior sus problemas internos y emprender alguna aventura bélica (como la de Chipre en el caso de Grecia y la de las Malvinas en el caso argentino). El colapso conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta (véanse por ejemplo las tentativas típicamente fracasadas de imponer un extenso papel institucionalizado de las fuerzas armadas en el futuro gobierno civil).

Este tipo de transición deja a la nueva democracia con los tremendos problemas resultantes de una economía destruida y de las profundas heridas políticas y psicosociales de la extensa represión anterior. Más aún, debido a su destructividad económica los gobernantes y los principales sostenes del régimen autoritario, incluyendo las fuerzas armadas, sufren un desprestigio agudo y generalizado. Esto conduce a un grado relativamente alto de desmilitarización en el nuevo gobierno democrático, en el sentido de que las fuerzas armadas ocupan pocos espacios institucionales en el mismo, pierden buena parte del aparato civil del Estado que suelen conquistar durante el régimen autoritario y no se les reconocen atribuciones para decidir ni vetar políticas, salvo las referentes en concreto a las propias fuerzas armadas. Esto permite grados de libertad relativamente amplios en el nuevo gobierno democrático, menos expuesto que en situaciones más militarizadas a la intervención y a los vetos de las fuerzas armadas en diversas áreas de políticas públicas. Por otro lado, no obstante, en este tipo de transición los nuevos gobiernos democráticos tropiezan con enormes restricciones objetivas, resultado de la agudísima crisis económica y social provocada por la destructividad del régimen autoritario que les precedió. Además, los mayores grados de libertad que esos gobiernos ganan con relación a las fuerzas armadas y a los intereses que éstas suelen representar, tienen la importante contrapartida de unas fuerzas armadas hostiles al gobierno y separadas del poder civil; en otras palabras, sobre la cabeza de esas democracias pende la amenaza de muerte rápida por un golpe.

9 Mi discusión más actualizada del tema está en Guillermo O'Donnell, *El Estado Burocrático-Autoritario*, Argentina 1966-1973, Editora de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

10 En lo tocante al periodo 1978-1982 en Argentina, se ahondó en estos temas en Guillermo O' Donnell, *Contraponeos, Autoritarismo e Democratização*, Ed. Vértice, São Paulo, 1986, y en "Democracia na Argentina: micro e macro", de próxima publicación en *Lua Nova*.

11 Ver nuestra op. cit. en la nota 3.

Cabe caracterizar ahora el segundo tipo de casos. En éstos, el régimen autoritario tuvo un logro económico relativamente bueno y, si bien no dejó de aplicar una dura represión, ésta fue significativamente menos extensa y sistemática que en los casos antes discutidos. En la América Latina contemporánea los países que pueden clasificarse en esta categoría son Brasil y Ecuador. En Europa, aunque con ciertas salvedades que explicaré más abajo, también se halla comprendida España en esta categoría. Debo aclarar que éste es un juicio comparativo; en relación con Brasil no ignoro la crisis económica que acompañó los últimos años del régimen autoritario, ni el carácter de extrema concentración del crecimiento económico logrado, ni la dura represión aplicada, especialmente entre 1969 y 1971. Pero esa represión fue menos masiva, continua y sistemática que en los casos del primer grupo y afectó mucho menos el sentido de seguridad personal de empresarios y sectores medios. Por otro lado, el rápido crecimiento económico logrado por los países de este segundo grupo contrasta fuertemente con la destrucción de la economía y la desindustrialización sufridas por los primeros (y además con efectos altamente concentradores).

Estas características tienen consecuencias que vale la pena explorar. Primeramente, gracias a los periodos de fuerte expansión económica, importantes segmentos del empresariado y de los sectores medios son productos, casi hijos, del régimen autoritario. A pesar de que una buena parte de esos actores se hayan pasado a la oposición durante la transición,¹² es probable que guarden un recuerdo más positivo del régimen autoritario que en los casos de alta represividad y destructividad económica. En segundo lugar, en la medida en que el régimen autoritario tuvo buen logro en términos de (por lo menos) crecimiento económico, el desprestigio y la impopularidad de las fuerzas armadas que apoyaron a ese régimen tienden a ser menores que en los otros tipos de casos.

Las transiciones en estos regímenes no son por colapso; son transiciones "transadas" mediante acuerdos o pactos.¹³ En contraste con los otros casos, los gobernantes de regímenes autoritarios de un buen logro económico y relativamente poco represivos suelen tener un fuerte dominio (aunque en declive con el paso del tiempo) sobre los ritmos y agendas de la transición. En ambos tipos de transición suele haber acuerdos y eventualmente pactos formales; pero sólo en los casos que estamos considerando ahora es cuando por lo general los gobernantes autoritarios logran imponer a la oposición buena parte de su agenda. Además, cuando el régimen autoritario está respaldado centralmente por las fuerzas armadas, el fuerte poder de negociación de que gozan origina una componenda en la cual reciben sólidas garantías de que no será "revisado el pasado" y obtienen una amplia participación en el nuevo gobierno civil (sin perder los espacios que ya ocupan en el aparato civil del Estado). Como observó Alfred Stepan,¹⁴ Brasil es un caso extremo en este sentido; más adelante veremos que también lo es en otros.

Dejando de lado el caso de Ecuador,¹⁵ que alargaría demasiado este texto, voy a enfocar los de Brasil y España. Hasta hoy la literatura ha insistido, con razón, en las importantes

12 Sobre las limitaciones y ambivalencias de esta oposición véase el capítulo de Sebastião Velasco e Cruz en este volumen; del mismo autor, *Os Empresários e o Regime: A Campanha contra a Estatização*, tesis de doctorado, Universidad de São Paulo, 1984; y Fernando Henrique Cardoso, "O papel dos empresários no processo de transição: O caso brasileiro" (El papel de los empresarios en el proceso de transición: El caso brasileño), *Dados*, 26, n. 1, 1983 (versión original en op. cit. en la nota 3; (Ed. bras.: *Transições do Autoritarismo. Comparações e Perspectivas*).

13 Ver especialmente op. cit. en la nota 3 y Donald Share y Scott Mainwaring, "Transitions through transaction: democratization in Brazil and Spain" (Transiciones mediante transacción: democratización en Brasil y en España), en Wayne Selcher, comp. *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas and Future Prospects*, Westview Press, Boulder, 1986.

14 Alfred Stepan, *Os Militares: da Abertura á Nova República*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1986.

15 Sobre este caso, Anita Isaacs, *Dancing with the People: the Politics of Military Rule in Ecuador, 1972-1979*, tesis de doctorado, Universidad de Oxford, 1986. Debo a esta obra el que me haya llamado primero la atención sobre las paradojas (o *tradeoffs*) que pueden entrañar casos como los de Ecuador y Brasil.

similitudes entre estos dos casos.¹⁶ Pero tal vez sea más ilustrativo prestar atención a sus diferencias. Para empezar, aunque pactada y controlada por el régimen, la primera transición española fue mucho más breve que la brasileña: duró menos de dos años contra los once años del Brasil. Aparte de ello, la transición española se inició con la declaración inequívoca de que su meta era la democracia política, no alguna forma atenuada o liberada de autoritarismo que debía conseguirse de manera "lenta, gradual y segura". Dentro de ese propósito tienen sentido una serie de rápidas medidas tomadas por Adolfo Suárez y por el rey Juan Carlos: la formación de la Unión del Centro Democrático (UCD) bajo la dirección de Suárez; la negociación con el Partido Socialista Español (PSOE) y el Partido Comunista Español (PCE) que, con gran disgusto de los franquistas rabiosos, tuvo por resultado la legalización de ambos; las brillantes maniobras del Rey y de Suárez para lograr la autodisolución de las Cortes (parlamento franquista de escasas atribuciones y basado en representación corporativa); elecciones directas que ungieron a Suárez como primera autoridad civil constitucional de la nueva democracia, y elecciones para una legislatura constituyente de la que salió un texto excelente, negociado por esos tres partidos y aceptable para todos ellos.

Es indudable que algunas características del franquismo, que estuvieron ausentes en el régimen burocrático-autoritario brasileño, configuraron una situación más favorable en España que en el Brasil (y desde luego, que en el resto de la América Latina): primero, el recuerdo todavía vivo de la guerra civil y el temor de su repetición, que ayudó a impulsar acuerdos y convergencias entre aquellos partidos; segundo, la muerte de Franco sin que se hubieran instituido mecanismos de sucesión consensuales para las diversas facciones ("familias", en el idioma de la época) en que se hallaba dividido el régimen; tercero, esas dificultades hicieron de un rey comprometido con la salida democrática el canal más idóneo para hallar fórmulas institucionales que no condujeran a rupturas dramáticas ni resucitaran el fantasma de la guerra civil; cuarto, en el periodo final del franquismo las fuerzas armadas apenas eran una de las "familias" de ese régimen, en el cual ocupaban una situación mucho menos central que en los casos latinoamericanos.¹⁷ Por último, la posición geopolítica de España propició eficaces gestiones de la Comunidad Económica Europea, de los gobiernos de varios países europeos y de partidos políticos de esos países (sobre todo socialdemócratas) con la mira puesta en un rápido desenlace verdaderamente democrático de esa transición, así como en garantizar la autenticidad de las promesas de los principales partidos de la izquierda española en el sentido de aceptar plenamente el juego democrático y abandonar concepciones revolucionarias y/o leninistas —nuestros países están sujetos a una influencia predominante, en el mejor de los casos ambivalente, de diversas agencias (incluso de las militares) del gobierno de los Estados Unidos.¹⁸

En otro contraste con Brasil, la victoria electoral de Suárez fue a través de un partido, la

16 Algunas excepciones, habida cuenta de las diferencias entre estos casos, son José Alvaro Moisés, "A transição política ou o longo percurso dentro do túnel" (La transición política o el largo trayecto dentro del túnel), en *Ciencias Sociais Hoje* 1985, pp. 8-35, y Scott Mainwaring y Donald Share, op. cit. nota 13.

17 Sobre estas y otras características relevantes del franquismo, véase especialmente Juan Liz, "Oppositions to and under an authoritarian regime: the case of Spain" (Oposiciones a un régimen autoritario y bajo el mismo: el caso de España), en Robert Dahl, comp. *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 171-259, y José A. Biescas y Manuel T. de Lara, *España bajo la Dictadura Franquista (1939-1975)*, Editorial Labor, Barcelona, 1980. Dentro de la abundante literatura sobre la transición española véase especialmente José Antonio Maravall y Julián Santamaría, "Political change in Spain and the prospects for democracy" (El cambio político en España y las perspectivas de democracia), en op. cit. nota 3, t. I, pp. 71-108 (ed. bras. *Transições do Autoritarismo: Sul da Europa*); Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, *Spain, Dictatorship to Democracy*, George Allen and Unwin, 1981; Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *De la Dictadura a la Democracia: Diario Político de un Periodo Constituyente*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1979; Donald Share, *The Making of Spanish Democracy*, Praeger, Nueva York, 1986; y David Gilmore, *The transformation of Spain: From Franco to the Constitutional Monarchy*, Quartet Books, Londres, 1985.

18 Una buena discusión comparativa de este tema puede encontrarse en Laurence Whitehead, "International aspects of democratization" (Aspectos internacionales de la democratización), en op. cit. nota 3, pp. 3-46.

Unión del Centro Democrático (UCD) que haciendo honor a su nombre se constituyó (aunque años después se haya pulverizado) en un verdadero centro democrático. A la izquierda tuvo el PSOE, el PCE y otros partidos menores (sobre todo regionales). A su extrema derecha la UCD tuvo a Fuerza Nueva, dirigida por Blas Piñar, expresión de los componentes más típicamente fascistas del franquismo, casi completamente carente de apoyo electoral. A su derecha la UCD tuvo a Alianza Popular (AP), dirigida por Carlos Fraga Iribarne. Es importante considerar estos hechos. Antes de la transición, Suárez ocupaba una posición secundaria en el franquismo, la dirección de la Falange, el letárgico Movimiento con el que Franco esperara sustituir los partidos políticos; salvo pocas excepciones, el resto de la dirección de la UCD (en la cual Suárez ejerció un importante liderazgo) estuvo formado por personas de origen similar, por dirigentes de pequeños partidos provinciales o por "técnicos" sin actuación política anterior. En cambio la AP, empezando por el propio Fraga Iribarne, era expresión de los grandes personajes del régimen franquista. Como señala David Gilmore, "(con una sola excepción), ninguno de los aliados de Fraga apoyó las reformas políticas. Más aún (hasta el momento de formarse la AP), figuraban entre los más ardientes enemigos de la democracia".¹⁹ Es claro que esos personajes habrían preferido una liberalización lenta, gradual y segura del régimen, no la democracia política en la que, con evidentes ambivalencias, se vieron obligados a competir, debido a lo que consideraban una traición de Suárez al abrir el juego al PSOE y al PCE. Según Gilmore, la continuidad con el franquismo representada por la AP fue evidente durante la primera campaña para elecciones generales en junio de 1977: "Había una gran cantidad de franquistas disfrazados de demócratas. Casi la mitad de los candidatos (parlamentarios) elegidos por AP habían sido ministros de Franco [...] Fraga construyó un partido abiertamente franquista que apelaba —en un periodo de recesión internacional— a la nostalgia por los éxitos económicos de la década de 1960".²⁰ En esas elecciones, ganadas por la UCD con el PSOE en un segundo lugar bastante cercano, la AP obtuvo un respetable porcentaje (8.2%) de los votos emitidos, aunque insuficiente para impedir que la UCD, el PSOE y el PCE se reafirmasen como ejes del juego político. El acuerdo democratizador (anterior a los famosos Pactos de la Moncloa, basados en él) fue celebrado entre la UCD y el PSOE y en menor grado con el PCE, debido en parte a su menguante peso electoral y a su rivalidad con el PSOE por una tajada electoral semejante.

El lado verdaderamente fascista y desleal a la democracia, Fuerza Nueva, quedó marginado, y AP, partido de los grandes personajes del franquismo, junto con los intereses burocráticos y sociales simbolizados por ellos, quedó fuera del acuerdo democratizador y sujeta a competir en forma minoritaria en la arena electoral. Otra consecuencia importante de esa estrategia de transición fue el alto grado de renovación que se produjo en los niveles superiores de la clase política española. Para citar una vez más el útil estudio de Gilmore, "a consecuencia de las elecciones de 1977, todos los viejos políticos que un año antes parecían destinados a desempeñar un importante papel en la transición no fueron elegidos o quedaron en la dirección de pequeños partidos de escasa influencia".²¹ De esta manera, aunque con graves obstáculos (agudos problemas regionales, la violencia de la ETA y de algunos grupos de extrema derecha, el gran susto del *putsch* del coronel Tejero y serios problemas económicos —aunque estos palidezcan al compararlos con los nuestros—), la democracia española se encaminó a su consolidación, acaecida cuando en 1982 el PSOE derrotó a la UCD y Felipe González formó gobierno de acuerdo con lo establecido por la Constitución vigente.

Los contrastes con Brasil —el caso de transición negociada que nos interesa en este volumen— son tan evidentes que no vale la pena discutirlos en forma pormenorizada. Basta señalar: 1] en Brasil la transición duró mucho más y fue más estrechamente controlada por el

19 David Gilmore, op. cit., pp. 169 y siguientes.

20 Ibid., p. 182.

21 Ibid., p. 185.

régimen; además, su componente militar, con las numerosas rigideces institucionales y políticas que suele introducir, pesó mucho más que en España; 2] hasta prácticamente el último momento, las intenciones del régimen y de las fuerzas armadas fueron ambiguas en cuanto a la instauración de una democracia política o siquiera de una liberalización; 3] las grandes campañas en favor de elecciones directas estimularon un desenlace verdaderamente democrático, pero no fueron suficientes para impedir que la transición se llevara a cabo por medio de la institucionalidad existente, es decir, un Colegio Electoral que, gracias a su composición casuística, parecía garantizar la victoria del candidato presidencial del régimen, fuese quien fuese; 4] la descomposición política de ese régimen, expresada y al mismo tiempo acentuada por la victoria de Paulo Maluf como candidato del continuismo, un *outsider* o advenedizo de la clase política que preocupaba a gran parte de los notables del régimen, dio origen a negociaciones con éstos, realizadas por el dirigente de los segmentos más conciliadores y, en cierta medida, también más conservadores de la oposición, Tancredo Neves; 5] aunque no existan pruebas concretas, todo hace creer que Tancredo celebró un crucial pacto con las Fuerzas Armadas, garantizándoles probablemente que no habría "revisiones del pasado", así como un extenso papel en el próximo gobierno; 6] se realizó otro pacto con algunos notables del régimen, ya entonces disidentes de los rumbos políticos que iba tomando el mismo (en forma especial, pero no exclusiva, en relación con la candidatura de Maluf); ese pacto, del cual resultó la Alianza Democrática, tuvo su primera expresión pública mediante el documento "Compromiso con la Nación" de agosto de 1984, suscrito por el PMDB y por aquellos notables, poco después fundadores del PFL; 7] contrariamente a los acuerdos de la transición española, los de la brasileña *no* fueron para competir electoralmente por las máximas posiciones gubernamentales del país, sino para resolver este problema mediante la alianza creada en el Colegio Electoral; 8] parece probable que el pacto de Tancredo Neves con las fuerzas armadas, así como el pacto con figuras "con fiables" (para las fuerzas armadas) —los notables del régimen— ayudaron a alejar, aunque hubiese momentos de preocupación, el peligro de un golpe; 9] por otro lado, aparentemente esos notables controlaban en el Colegio Electoral votos sin los cuales el candidato presidencial del PMDB difícilmente habría sido electo; 10] ambas circunstancias les dieron una capacidad de negociación muy superior a la proporción de votos que probablemente habrían obtenido en una elección directa; de esa capacidad resultó, junto con la Alianza Democrática, el traslado de buena parte de esos notables a posiciones gubernamentales muy importantes, incluso la vicepresidencia y varios ministerios del gobierno nacional;²² al final de este proceso, en un típico fenómeno oportunista (*bandwagon effect* o subida al carro del vencedor, en la jerga de la ciencia política anglosajona), la evidencia de que se formaba una mayoría en torno a la candidatura de Tancredo llevó a todavía más políticos del régimen a apoyarlo y a abandonar a Maluf, hasta que, en el momento de la votación del Colegio Electoral, Tancredo se impuso por holgada mayoría.

La gran pregunta que queda pendiente es hasta qué punto las presiones de las fuerzas armadas y de los notables del régimen no eran más que un *bluff* que podría haber sido contrarrestado continuando la movilización en favor de las "Directas Ya". Pero el hecho es que la dirigencia de la oposición, empezando por un político cauto y conservador como Tancredo, prefirió no correr los riesgos —sin duda importantes— de un camino que podría haber llevado a un alineamiento mucho más claro de las fuerzas democráticas y que probablemente habría dejado a los notables del régimen autoritario en un papel parecido al de Fraga Iribarne y Alianza Popular. Es verdad que entre otras cosas no existió en Brasil un rey

22 Como bien lo dice Eunice Durham ("Salvadores y chivos expiatorios", *Folha de S. Paulo*, 21 de julio de 1987, p. 3A): "Tancredo Neves tenía asegurada su elección a través de un instrumento político tradicional: la repartición del Ministerio y la distribución de cargos en una hábil ingeniería destinada a satisfacer el interés de algunos y a neutralizar la oposición de otros."

Juan Carlos ni un Adolfo Suárez que, aun salidos del seno del régimen autoritario, optaron por la democratización en forma inequívoca y eficaz. Tampoco había partidos de oposición con las raíces sociales y la capacidad de representar y controlar sus bases sociales como los que tenían los españoles. El hecho es que, independientemente de la gama de opciones realmente existentes, la transición brasileña fue canalizada mediante un acuerdo de prácticamente "todos con todos" para no competir electoralmente como resolución de esa transición. Las importantes continuidades derivadas de este hecho son las condiciones iniciales, las *confining conditions*²³ dentro de las cuales ha de desarrollarse la segunda transición, actualmente en curso. Nada de ello es necesariamente mejor ni peor que las demás transiciones, pero todas, incluyendo la española, presentan elementos de discontinuidad mucho más marcada que la brasileña. Estas diferencias serán motivo de análisis, que proseguiremos en las próximas páginas.

2. LAS PARADOJAS DEL ÉXITO

Para presentar sin rodeos una opinión polémica, creo que las graves dificultades a que se enfrenta la consolidación democrática en Brasil, aunque no en forma exclusiva, se deben paradójicamente al relativo éxito económico y a la baja represividad del régimen burocrático-autoritario precedente, así como a algunas características sumamente específicas de ese régimen y su ulterior transición. Un segundo argumento es que los factores que apoyan esa paradoja por un lado expresan y por el otro tienden a reforzar algunas características que, aun pudiendo ser observadas en otros países, aparecen en grado extremo en Brasil: inmensas desigualdades sociales unidas a un formidable dinamismo económico y con patrones extremadamente arcaicos y represivos de autoridad, incluyendo los que vinculan al Estado con la sociedad y a las diversas clases y sectores sociales entre sí.

Los estudios sobre transiciones de regímenes autoritarios parten, con pocas excepciones,²⁴ de la premisa de que el segundo grupo de casos arriba discutido habría de ser más favorable que el primero para la consolidación de la democracia. En efecto, una herencia económicamente catastrófica, los muchos odios y heridas producidas en el tejido social por altos grados de represión y violencia y unas fuerzas armadas derrotadas políticamente en una transición por colapso y hostiles a la nueva democracia, parecen datos más desfavorables para la consolidación (y para la simple sobrevivencia) de esas democracias que los casos de éxito económico, represividad relativamente baja y transición negociada. En ellas, la expansión de fuerzas productivas ocurrida durante el régimen autoritario ofrece mejores posibilidades de gobernar la economía y por lo menos aliviar las cuestiones sociales más candentes. Además, una represión menor y más circunscrita en relación con sus fines, las múltiples negociaciones y los mutuos entendimientos entre el personal del régimen autoritario y la oposición, que son típicos de una transición negociada, y unas fuerzas armadas menos enajenadas en lo tocante al nuevo gobierno (aunque, como ya comenté, al precio de incrustarlas profundamente en él), también parecen ser más favorables a la consolidación democrática.

En relación con Brasil, se ha considerado ventaja adicional el hecho de que el régimen burocrático-autoritario no eliminó el poder legislativo (aunque lo haya sometido a una fuerte subordinación y haya intervenido en él, no pocas veces, en forma arbitraria), tanto a nivel nacional como estatal y municipal, y que mantuvo (aunque jugando el papel de su demiurgo)

23 Véase el artículo clásico de Otto Kirchheimer, "Confining conditions and revolutionary breakthroughs" (Condiciones limitantes y vías de escape revolucionarias", en E. S. Burin y K. L. Shell, comps., *Politics, Law and Some Exchanges: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Columbia University Press, Nueva York, 1969, pp. 385-407.

24 Una excepción importante, que analiza cuidadosamente los problemas y costos resultantes de un tipo de transición como la brasileña, es Luciano Martins, "The liberalization of authoritarian rule in Brazil" (La liberalización del gobierno autoritario en Brasil), en op. cit. nota 3, pp. 72-94.

la existencia de los partidos políticos. Esto contrasta con la eliminación del Congreso y la proscripción de los partidos políticos que, con excepción de Paraguay, caracteriza a los demás regímenes autoritarios en la América Latina. También contrasta con los implantados en Europa entre las dos guerras mundiales y los más recientes de Grecia y Turquía. Esta condición específica de Brasil parecería mejorar aún más sus perspectivas de consolidación democrática, ya que la persistencia y la posterior revitalización de esas instituciones darían un marco institucional para procesar los muchos conflictos e incertidumbres de ambas transiciones mejor y con menos incertidumbre que en los casos en que se suprimió ese marco. En los casos de supresión abrupta, esas instituciones han de ser redescubiertas por una clase política que carece de experiencia o que lleva un buen tiempo sin interactuar en los contextos institucionales propios de la democracia.

Me parece que ha llegado la hora de revisar estas premisas y opiniones. Evidentemente no se trata del simplismo de girar ciento ochenta grados y descubrir ahora que el segundo grupo de casos es el que en verdad presenta mayores dificultades a la consolidación y eventualmente a la propia sobrevivencia de la democracia. Los casos provenientes de experiencias económicamente destructivas y altamente represivas son lo bastante arduas —y han desembocado en tragedias altamente dolorosas— como para que se pueda extraer tal conclusión. Se trata de comprender cuestiones complicadas; para ello es útil instrumento el análisis comparativo, pero no es el medio para establecer lo que es "mejor" o "peor", ni siquiera, en cuestiones de esa complejidad y de alto grado de indeterminación, para resolver si esa colocación tiene sentido. Concretamente, por lo que se refiere a Brasil, se trata de examinar la contrapartida de algunas ventajas (reales y aparentes) para componer una visión más adecuada de las dificultades con que tropieza la consolidación democrática, distintas de las de otros casos que, no obstante, también son enormes.

Para empezar, observemos que los escenarios de mayor riesgo para los casos del primer grupo dependen de la premisa de que el fin del proceso de democratización llegará por la vía rápida y espectacular de un golpe. Pero ya he comentado que existe otra posibilidad, cuyo resultado no sería muy diferente del de la primera: la muerte lenta provocada por una progresiva reducción del poder civil a un papel de fachada de un poder centralmente basado en las fuerzas armadas y altamente represivo (un ejemplo reciente es la presidencia de Bordaberry en Uruguay). Este proceso es estimulado por la agravación de crisis económicas y sociales, por la consecuente sensación de incapacidad del gobierno civil y por una creciente sensación de amenaza contra intereses básicos de clase que puede adquirir el empresariado junto a no pocos sectores medios. En situaciones como la de la Argentina actual, esos problemas tienden a producir un golpe de Estado clásico. En situaciones como la del Brasil actual, donde las fuerzas armadas están profundamente incrustadas (y donde, por iguales razones, también tienen fuerte presencia en el gobierno los intereses conservadores que estuvieron estrechamente ligados al régimen autoritario), parece más probable un proceso menos espectacular de sucesivos avances autoritarios hasta llegar a lo que al principio llamé gobierno civil con soberanía militar; algunos hechos suelen señalar este camino, tales como la disposición de echar mano de una represión evidentemente excesiva para suprimir "desórdenes" y la implantación de diversos mecanismos de censura de los medios masivos de comunicación.²⁵

Lo más importante en el momento, sin embargo, es que nos preguntemos en qué sentido dificultan la consolidación de la democracia las aparentes ventajas del anterior régimen autoritario y de una primera transición como la brasileña. Las dificultades aparecen en varios niveles. Uno de ellos es la presumible existencia, en estos casos, de un recuerdo del régimen autoritario que es menos claramente negativo que en los casos más destructivos y represivos.

²⁵ Después de haber sido escritas estas líneas, la decisión gubernamental de aplicar la Ley de Seguridad Nacional en el caso de los tumultos ocurridos en Río de Janeiro no hace sino agudizar mi preocupación.

Esto puede disminuir la amplitud y sobre todo la intensidad de la disposición antiautoritaria que, como vimos, es un capital fundamental para sustentar las estrategias de los actores democráticos. Los tropiezos y las limitaciones normales en situaciones tan complicadas y precarias como son estas segundas transiciones, unidos a la crisis económica y social que afecta a todas, suelen provocar una acentuada disminución del entusiasmo y apoyo de la población que acompaña a los momentos inaugurales de esas democracias. Pero este fenómeno, que en España fue bautizado como "desencanto", puede tener dimensiones diferentes. En casos de regímenes autoritarios económicamente destructivos y altamente represivos, cabe suponer que cuesta más y se lleva más tiempo el que, a pesar de amargas desilusiones y de duros conflictos con el gobierno, llegue a prevalecer una indiferencia generalizada hacia la sobrevivencia de ese gobierno y hacia el proceso de democratización del cual, bien o mal, el mismo es etapa indispensable (claro ejemplo de ello es la rebelión militar de abril de 1987 en Argentina y la sólida reacción civil que se le opuso). Volviendo a formular lo antes dicho, en casos de buen éxito económico y menos represivos el campo de los actores autoritarios puede enriquecerse con mayor rapidez y facilidad con no pocos de quienes en un principio apoyaron la instauración del gobierno democrático; aunque en todos los casos se escuchan severas críticas al gobierno actual por parte de muchos, en Argentina y en Uruguay van acompañadas con menor frecuencia que en Brasil de referencias nostálgicas al pasado autoritario.

Otra dificultad —en realidad parte de la anterior— consiste en que la neutralidad inicial del empresariado y de no pocos sectores medios puede, en casos como el brasileño, convertirse con mayor facilidad en apoyo o al menos en consentimiento pasivo de una regresión autoritaria. Ya señalé que, si bien no faltaron conflictos con el régimen anterior por parte de esa clase y de sectores medios, buena parte de ellos se benefició enormemente con ese régimen, y no pocos nacieron con el mismo. En cambio, en virtud del recuerdo de la destructividad económica y de la profunda falta de racionalidad de decisión en los otros tipos y crisis por parte del otro tipo de régimen autoritario, es probable que hicieran falta mayores grados de crisis, desgobierno y amenaza social que en Brasil para que esos actores optaran por una "solución" autoritaria. Aunque estas especulaciones tengan alguna evidencia congruente de comparación histórica,²⁶ siguen siendo apenas eso: temas que merecerían una atenta investigación comparativa. La verosimilitud de lo que digo se basa además en un hallazgo de la psicología cognoscitiva: la manera de sentido común de predecir el futuro y proyectar linealmente el pasado. Si el recuerdo de muchos sobre cierto régimen autoritario es que, aun habiendo tenido lados negativos, también tuvo lados positivos, entonces el pronóstico sobre la naturaleza de una recaída autoritaria tiende a suponer que ésta sería semejante a la ya conocida. De modo paralelo, el recuerdo de un régimen destructor de la economía y altamente represor tiende a proyectar para el futuro una imagen semejante. Eso puede estar en el fondo del apoyo antiautoritario pero ambivalente e inestable que sospecho es el que obtienen los actores democráticos en un caso como el brasileño.

Me parece que otra dificultad radica en la propia clase política. Este ha sido otro punto ciego en la literatura. Nos ocupamos de los diversos grados de continuidad en el papel y en el peso de las fuerzas armadas en el régimen autoritario anterior en relación con las nuevas democracias. Pero hemos prestado poca atención a otro tema, quizá no menos importante: el de las continuidades del personal político del régimen autoritario. Seguramente la razón de este descuido es que en la mayor parte de las transiciones ese problema se resuelve casi por sí solo. Con regímenes autoritarios destructores de la economía y altamente represivos y/o los que lanzaron a sus países a guerras catastróficas (como los fascismos europeos) ese problema prácticamente no se presenta; sean cuales fueren las continuidades respecto a las fuerzas armadas y a ciertos segmentos burocráticos del Estado, ese personal político sencillamente

26 Sobre todo Anita Isaacs, *op. cit.*

queda fuera del juego en el periodo democrático. Las razones de ello son diversas y pueden combinarse de varios modos: prohibición legal contra esos políticos y sus partidos (como en buena parte de Europa de la segunda posguerra); profundo desprestigio del régimen autoritario, que determina que esos políticos no consigan votos en el periodo democrático (como en los casos de transición por colapso); y, en casi todos los casos, porque la supresión de los partidos y de las instituciones parlamentarias por el régimen autoritario (o la institución de formas de representación corporativa como en España y Portugal) se traduce en que esos notables del régimen no tienen, y les cuesta mucho adquirir durante la democratización, experiencia y bases electorales. Esto abarca los casos (fascistas) en que el régimen autoritario concluye por derrota en una guerra exterior y ocupación por potencias decididas a implantar la democracia política; los casos del sur de Europa y América Latina de transición por colapso acelerado por un fracaso bélico externo (Grecia y Argentina después de 1976 y, de manera más compleja, Portugal); los casos de colapso por razones endógenas (Argentina después de 1966 y Bolivia en varias ocasiones), e incluso un caso (Uruguay) en el que el régimen autoritario conservó bastante capacidad de negociación, no obstante haber sido destructor de la economía y altamente represivo.

También en este aspecto, el caso más parecido al brasileño es el español. Pero en España, como ya comenté, los partidos que encarnaban el mayor grado de continuidad con el régimen franquista quedaron fuera de la coalición democratizadora y de las posiciones de gobierno. Si Brasil, volviendo a las observaciones ya citadas de Stepan, es el caso de mayor continuidad del régimen autoritario al civil en términos de las fuerzas armadas, esa continuidad es comparativamente todavía mayor en lo tocante al personal civil gobernante, los "notables" de aquel régimen. Considero importante este dato para comprender la segunda transición brasileña y sus dificultades actuales. El tema es complejo y merece que se profundice en él.

La misma proyección lineal de sentido común del pasado hacia el futuro puede funcionar entre los políticos. Si un régimen altamente represivo los dejó fuera de juego (siendo así que esta alta represividad también suele significar la muerte, la prisión y el exilio para muchos de ellos), se inclinarán a temer que una eventual vuelta al autoritarismo tenga características similares. Por ello esos políticos sienten que están al borde del abismo; y sólo pueden continuar su papel con la continuación del proceso democrático. Nótese que por esa razón no es necesario que todos estos actores sean verdaderamente democráticos; basta que sientan que el ejercicio de su vocación y profesión está indisolublemente unido a la continuación del proceso democrático. Este factor de egoísmo bien entendido de los políticos, en lo personal y en tanto que grupo social, parece ser un importante elemento aglutinador en torno al acuerdo democratizador.

Por otro lado, si el régimen fue relativamente poco represivo y, aun habiendo ejercido represión sobre algunos políticos, fue benévolo con la mayoría de ellos, es probable que el pronóstico sobre una regresión autoritaria sea semejante al anterior. Si, además de ello, el Congreso Nacional siguió funcionando, aunque subordinado al Ejecutivo, y sobre todo si se conservaron los poderes legislativos estatales y municipales así como numerosas inserciones clientelísticas en el aparato estatal de esas jurisdicciones,²⁷ resulta que durante el régimen autoritario una buena parte de la clase política siguió haciendo el mismo tipo de política que hacía antes. Esto nos lleva a otra dimensión en la que Brasil presenta un grado de continuidad muy alto comparado con todas las democratizaciones que han tenido éxito desde la segunda

27 En relación con esto, el importante caso de Minas Gerais fue bien estudiado por Frances Hagopian, "The traditional political élite and the transition to democracy in Brazil" (La élite política tradicional y la transición a la democracia en Brasil), Kellogg Institute, Working Paper n.91, febrero de 1987, Universidad de Notre Dame. Para este tema y los correlativos, algunos de los cuales discuto seguidamente, véase también Frances Hagopian y Scott Mainwaring, "Democracy in Brazil: origins, problems, prospects" (La democracia en Brasil: orígenes, problemas, perspectivas), Universidad de Notre Dame, Instituto Kellogg, mimeografiado, 1981.

guerra mundial: es lo que llamaré el estilo predominante de hacer política.²⁸

Si ésta es la situación de una buena parte de la clase política (y si recordamos además que otros factores concomitantes probablemente entibiarán las posiciones antiautoritarias de no pocos votantes), se presenta una paradoja: es posible que las ventajas de un régimen autoritario pero de buen éxito económico y menos represivo sean contrarrestadas por problemas muy complicados para definir quiénes son, dentro de la clase política, los actores verdaderamente democráticos. Por lo menos en este caso tenderá a existir un número importante de políticos que no consideren hallarse al borde del abismo: pueden imaginar que una eventual vuelta a un autoritarismo como el anterior no les suprimirá su papel ni les alterará fundamentalmente la forma de hacer política. Aunque en el momento actual, por diversas combinaciones de convicción personal y oportunismo, todos hablen de democracia, ¿cómo se distinguen los actores democráticos de aquellos que sólo tienen una tibia preferencia por la preservación y la consolidación de la democracia? ¿Quiénes son en ese caso las partes legítimas de un acuerdo o pacto democratizador y quiénes son "los demás" de ese pacto, los adversarios sin los cuales no tiene sentido el acuerdo mismo?

Por lo menos cabe preguntar si el alto grado de continuidad institucional del régimen burocrático-autoritario brasileño, en relación tanto con el pasado como con el periodo actual, no resulta ahora un serio obstáculo para la consolidación democrática. Voy a explicarme brevemente para volver sobre el tema más adelante. Un estilo político clientelístico y prebendista (más abajo especificaré el sentido en que utilizo este término) puede ser normal en una república oligárquica, basada en una sociedad predominantemente agraria, de escasa expansión de las relaciones sociales capitalistas y de escasa movilización y organización de las clases inferiores. La política hecha en tales contextos consiste en "conversaciones entre caballeros",²⁹ sujeta a escasas restricciones de disciplina de partido: las relaciones "hacia abajo" son clientelísticas, hacia el aparato estatal se basan en otorgar o conseguir prebendas por parte de esos políticos oligárquicos y, entre ellos, consisten en lo fundamental en el intercambio de apoyos y "favores" hacia los intereses regionales que encarnan típicamente. Como es sabido, este estilo oligárquico, aun sin ser único, era el predominante en Brasil hasta el golpe de 1964. Sospecho que sigue siendo así: la persistencia de las instancias parlamentarias durante el régimen autoritario, así como la relativa benevolencia de ese régimen sobre todo hacia los segmentos de la clase política que tenían perspectivas y vínculos menos nacionales y más localistas, parece haber contribuido en gran medida a conservar el predominio de ese estilo de hacer política.

Quizá pueda comprenderse mejor este argumento mediante el contraste con regímenes autoritarios de alta represión. Con la prohibición de los partidos políticos y el cierre del poder legislativo en todos sus niveles (que es típicamente una de las más tempranas decisiones tomadas por esos regímenes), el conjunto de la clase política se queda sencillamente sin empleo. Incluso cuando en algún caso, como el de Chile, los políticos de derecha apoyan sólidamente el autoritarismo (o cuando, como en los casos europeos señalados más arriba, se crean instituciones corporativas), el papel que desempeñan es muy distinto del que tenían antes. Ese papel no cabe en instituciones corporativas, y tampoco pesa en el juego político del régimen autoritario el único capital específico (los votos) con que cuentan.

En los casos de supresión de las instituciones representativas y de proscripción de los

28 Sobre este concepto, Marcelo Cavarozzi, "The recurrence of authoritarianism and the prospects for democracy in Argentina" (La vuelta del autoritarismo y las perspectivas de democracia en Argentina), en op. cit. nota 3, t. II, pp. 146-92, y "Los partidos argentinos: subculturas fuertes, sistema débil", CEDES, Buenos Aires, mimeografiado, 1985.

29 No es accidental que esta expresión sea de origen colombiano: véase Alexander Wilde, "Conversations among gentlemen: oligarchical democracy in Colombia" (Conversaciones entre caballeros: la democracia oligárquica en Colombia), en Juan Linz y Alfred Stepan, comps., *The Breakdown of Democratic Regimes*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, pp. 28-81.

partidos, la clase política queda impedida de continuar haciendo la política que hacía antes de implantarse el régimen autoritario. Por lo que pude observar durante las experiencias autoritarias recientes de Argentina y de Uruguay, muchos políticos tratan de mantener su antigua forma de vida mediante complicadas ceremonias de negación de su desempleo. Otros más dedican el tiempo libre impuesto por las circunstancias a adquirir nuevos contactos, preguntarse sobre el pasado y el papel que desempeñaron en él, hacer nuevas preguntas sobre el futuro y leer con avidez. Otros —en número tanto mayor cuanto más represivo sea el régimen— están presos o en el exilio; en este último caso tienen ocasión de conocer a políticos que practican otros estilos, así como de observar el funcionamiento real de regímenes democráticos. Sabemos que no todos aprenden con eso, pero algunos sí. De ese modo se abre una oportunidad que es más difícil en los casos de alta continuidad: la de que surjan importantes innovaciones en las principales dirigencias, en los discursos y en los estilos de la clase política. Si hay dirigentes adecuados para ello (la dosis de *virtud* y de *fortuna* de la que hablaba Maquiavelo), y si un segmento importante de la clase política se ha vuelto receptivo a las nuevas prácticas y discursos, la probabilidad de llegar a un régimen democrático aumenta considerablemente. Además, como la propia represividad del régimen suele llevarlo a eliminar las instituciones legislativas, a pesar de las importantes desventajas de tener que inventarlas de nuevo, ello hace posible aplicar ese impulso renovador al restablecimiento de esas instituciones y de sus pautas de funcionamiento. Esta combinación de circunstancias ocurrió en la democratización de la segunda posguerra en Europa y, más recientemente, en España, Portugal y Grecia. Aunque con menor nitidez, también ocurrió en los dos regímenes que cabe calificar de realmente democráticos en la América Latina de hoy, Venezuela y (si bien con diferente trayectoria histórica) Costa Rica.

3. DEMOCRACIA Y REPÚBLICA

Es conveniente recapitular los aspectos en los que Brasil presenta grados comparativamente altos de continuidad en relación con el régimen autoritario anterior.³⁰ Primeramente en cuanto al peso y a la presencia institucional de las fuerzas armadas. En segundo lugar en lo tocante a los notables del régimen autoritario. Y en tercero en cuanto al estilo político que prevalecía ya antes del régimen autoritario. Hemos de examinar ahora algunos aspectos de esas continuidades.

Aunque sus orígenes no sean iguales a los de la democracia liberal, hay una dimensión republicana sin la cual no podrían existir las democracias contemporáneas, con su caudal de derechos y garantías individuales, de asociación y de política. Esta es la tradición de la república (etimológicamente, *res publica*, la cosa pública). Se basa en una cuidadosa distinción entre lo que es público y lo que es privado o personal. De ella surge la idea del gobernante como servidor de la ciudadanía, en cuya representación administra los intereses públicos. Este es a su vez el fundamento del Estado de Derecho, que consagra la distinción entre lo público y lo privado, sujeta las decisiones del gobernante a sus reglas y sanciona las eventuales violaciones a las mismas. El gobernante y el funcionario no están, en esta concepción republicana, "por encima" de la ley; por el contrario, tienen especial obligación de

³⁰ Mi argumento no desconoce la alta tasa de renovación de parlamentarios federales producida, especialmente, por las elecciones de 1986, no sólo porque se centraliza en los grandes personajes del régimen autoritario sino también porque buena parte de los nuevos parlamentarios, sobre todo los oriundos de las regiones más atrasadas, tienen tras sí una intensa carrera política, sobre todo a nivel estatal o municipal —precisamente los niveles en los cuales las prácticas políticas anteriores al régimen burocrático-autoritario fueron menos afectadas por éste; sobre este y otros temas afines, véase la valiosa indagación de Leoncio Martins Rodrigues, *Quem e Quem na Constituinte. Urna Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*, OESP- Maltese, São Paulo, 1987, y conversación con este autor sobre datos de esa indagación no publicados en este libro. Ver también Frances Hagopian, op. cit.

sujetarse a ella. Esto está relacionado con la idea de *accountability* (término que, quizá no por casualidad, no tiene traducción literal en nuestros idiomas), que consta de dos aspectos principales: uno, la ya mencionada sujeción y consiguiente obligación del gobernante y del funcionario de sujetar sus actos a la ley; otro, la obligación del gobernante de rendir cuentas de sus actos con suficiente transparencia para que la ciudadanía pueda apreciar su gestión y finalmente ratificarla o rechazarla en elecciones limpias y competitivas.³¹ Por ello la ciudadanía tiene previsto un gobierno no sólo democrático sino además republicano. La dimensión republicana es indispensable para la efectiva garantía de los derechos de la democracia política: sin ella esos derechos pueden existir de hecho, pero estarán constantemente amenazados por un poder no republicano, esto es, por un poder que no se concibe a sí mismo como sujeto a la ley.

En este plano poco importan las creencias objetivas de los actores ni sus discursos: un poder de ese tipo inevitablemente no es democrático. La raíz de ello puede hallarse en la incapacidad típica de relaciones sociales y políticas arcaicas de dominación— de distinguir entre lo público y lo privado, así como de establecer instituciones representativas de los sujetos colectivos de esas relaciones. Max Weber puede ayudarnos; uno de los tipos de dominación tradicional que formula, la patrimonialista, consiste en que el gobernante confunde lo público con lo que le es privado o personal. Demos la palabra a Weber:

El cargo patrimonial carece sobre todo de la distinción burocrática entre la esfera "privada" y la oficial [...] Por lo tanto, en todas las oportunidades propiamente políticas, [el] capricho puramente personal [del soberano] decide sobre los límites que corresponden a las "competencias" de sus funcionarios [...] los funcionarios patrimoniales; esto es consecuencia de considerar el cargo como un derecho *personal* del funcionario y no, como sucede en el Estado burocrático [el estado racional-legal moderno, acotación de O' Donnell], una consecuencia de intereses *objetivos*: de la especialización y de la aspiración a garantías jurídicas de los dominados (Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, t. II, p. 774, cursivas en el original).

Pues la fidelidad al cargo del funcionario patrimonial no es la fidelidad objetiva ante tareas objetivas que limitan mediante normas su alcance y su contenido, pero sí la fidelidad propia de un criado personalmente vinculado al señor [...] La organización política patrimonial no conoce el concepto de "competencia" ni el de "autoridad" o magistratura en el sentido actual de la palabra. La separación entre los asuntos públicos y los privados, entre patrimonio público y privado [...] desapareció a medida que se difundía el sistema de prebendas y apropiaciones (ibid, pp. 776 y 784).

31 Además de los estudios clásicos de Max Weber y Otto Hinze sobre los orígenes históricos de esta dimensión, véase Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*, Stanford University Press, Stanford, 1978. Naturalmente, no desconozco que en parte alguna la *accountability* y la transparencia de los gobiernos democráticos se aproximan a lo ideal. Se trata, también aquí, de un problema de grado, medido en los avances que sería preciso realizar en relación con una situación actual (cimentada en una larga tradición) en la cual prevalece un altísimo grado de opacidad e impunidad de los actos de gobierno y de los gobernantes. Es interesante observar que Norberto Bobbio, en una sección dedicada a "Promesas no cumplidas" de la democracia (incluida la de transparencia del gobierno), agrega: "Qué es la democracia sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para la solución del conflicto sin derramamiento de sangre? y ¿de qué consta un buen gobierno democrático sino, sobre todo, del riguroso respeto a esas reglas? [...] la democracia es, por excelencia, el gobierno de las leyes. En el mismo momento en que un régimen democrático pierde de vista su principio inspirador, se transforma rápidamente en su contrario, en una de las muchas formas de gobierno autocrático, de las que están repletas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos", *Il Futuro della Democrazia*, Einaudi, Turín, 1984, p. 170. Después de haber escrito estas líneas, se publicó en Brasil otra obra de Bobbio, *Estado, Governo, Sociedade*, Paz e Terra, São Paulo, 1987, en el cual se analizan en forma muy ilustrativa este tema y los conexos.

La base de funcionamiento de este sistema, patrimonialista e inherentemente personalista, es la concesión de prebendas, a cambio de apoyos, a los poderosos de los cuales depende su funcionamiento. Hacia abajo, el mecanismo principal que hace funcionar el sistema es el clientelismo (a decir verdad, las prebendas son el primer peldaño de una serie de jerarquías clientelísticas). Este sistema de intercambios horizontales y verticales de bienes que para una concepción más racional y moderna de la vida social y política son bienes públicos, se contradice con la vigencia de un estado de derecho, de la ciudadanía y de toda *accountability*.

Aunque es obvio que el Brasil actual es muy distinto de las sociedades antiguas en que se basó Weber,³² vale la pena reflexionar sobre el grado en que las continuidades arriba comentadas mantuvieron un fuerte componente patrimonialista (y por tanto clientelista, personalista y prebendista) no sólo en el estilo de hacer política sino también en el estilo de gobernar. En lo que dice respecto al poder legislativo, ese estilo se traduce en su incapacidad para constituirse en uno de los puntos nodales de discusión y decisión de las grandes cuestiones nacionales. En cuanto al ejecutivo, el predominio del estilo patrimonialista genera una curiosa combinación de omnipotencia e impotencia. Omnipotencia porque con frecuencia genera decisiones que no están sujetas a los procesos institucionales y legales propios de un sistema constitucional y republicano. Impotencia porque esas medidas con frecuencia no logran convertirse en una fructífera regulación de la vida nacional. Una grave consecuencia es que, con grave peligro para la democratización, se corroe así no sólo el prestigio de determinados políticos y gobernantes, sino también el prestigio y la autoridad de las instituciones políticas; poco ayuda, además, que se intente rellenar el vacío así generado recurriendo a típicas oscilaciones entre formas abiertamente tecnocráticas de gobernar y gestos populistas que, mientras tanto, en función del carácter conservador (o mejor dicho, atrasado, aunque su principal vehículo sea la televisión) del estilo patrimonialista, a nada teme tanto como a las movilizaciones populares. Todo esto agrava uno de los más serios problemas brasileños, que ya existía durante el régimen autoritario pero que se ha acentuado en el presente: las escasas y frágiles mediaciones institucionales existentes entre política y sociedad, que expresan y aumentan las enormes distancias que separan a las "elites" de la gran mayoría de la población.³³

A pesar de importantes excepciones personales, creo que la acumulación de las

32 Para la preparación de este trabajo releí con gran interés a Simon Schwartzman, *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Campus, Río de Janeiro, 2a. ed., 1982. Con base en Weber, el autor propone una interesante interpretación general de Brasil en términos de la categoría de neopatrimonialismo: aunque no estoy de acuerdo con diversas partes de esa interpretación, creo que muchos de los temas que expone son fundamentales para presentar y comprender temas que los enfoques más actuales no logran captar.

33 Alain Touraine escribe en "Las posibilidades de la democracia en la América Latina", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1 v.1, 1986: "El patrimonialismo es un obstáculo a la democracia, en la medida en que no reconoce la autonomía de los procesos políticos de dirección de la transformación", p. 6. "Los juristas de los siglos XIII y XIV [y] Maquiavelo y Jean Rodin en el periodo renacentista, plasmaron el concepto de Estado de Derecho y de instituciones. Contra el poder de los señores feudales se impuso el reino de la ley, no como formalización jurídica, sino más bien como condición de orden público y de paz pública. Los conflictos ya no podían resolverse de manera privada, por la fuerza, corrupción o negociación (entre actores privados): tenían que ser sometidos a instituciones y normas políticas establecidas por el poder central". Una política de *representación* "[...] supone la desvinculación de los elementos fundidos en la unidad compleja del sistema nacional popular, la formación de un Estado más estatal, de actores más sociales, y de un sistema político más representativo", p. 13 (cursivas en el original). Por otro lado, la revista *Senhor* —que viene manteniendo una línea de congruente adhesión a la dimensión republicana y moderna que he sustentado en este texto—, ante el hecho de no haber renunciado ciertos funcionarios (Ministros nacionales) después de escándalos que deberían haberles hecho renunciar, se pregunta por las causas de tal hecho y contesta: "La respuesta es fácil. Porque conciben el poder como algo de su propiedad particular. En eso no se distinguen de la mayoría de los poderosos de nuestra plaga medieval. Administran la cosa pública igual que el hacendado impera en su hacienda" (19 de mayo de 1987 p. 22).

continuidades señaladas contribuyó a mantener el predominio de los políticos patrimonialistas, muchas veces en alianza —forjada en el conservadurismo inherente a sus estilos y visiones del mundo— con políticos francamente autoritarios. Quizá lo más preocupante sea que, en los más de dos años de esta segunda transición brasileña, no parece haberse atenuado ese predominio. Por otro lado, los sorprendentes silencios y ambigüedades de políticos democráticos y republicanos³⁴ quizá se deban a que ellos sufran "el dilema de la candidatura": como, debido a esa continuidad, estos políticos no forman una masa crítica (y/o porque no surgió entre ellos un líder capaz de crear esa masa o de superar su ausencia), y como desean seguir en el juego —eso es lo que se supone— para obtener posiciones de suficiente influencia para modificarlo, tienen que ser designados o elegidos por sus partidos como candidatos a esos puestos —y para ello ayuda muy poco el impugnar o amenazar la continuidad de ese mismo estilo predominante...

Las referencias que hice a cierto tipo de hacer política y gobernar no apuntan hacia una explicación subjetivista ni culturalista de ese estilo. Esas referencias nos remiten a ciertas prácticas políticas cuya continuidad y predominio deben extenderse, fundamentalmente partiendo de su relación con ciertos aspectos más estructurales y prolongados que los discutidos hasta aquí. Un examen minucioso de estos aspectos y, más aún, un trazado razonablemente sistemático de sus interrelaciones con los aspectos más propiamente políticos tratados hasta ahora, rebasan las posibilidades de este trabajo (y de su autor).

[Tomado de Fabio Wanderley Reis y Guillermo O'Donnell (comps.), *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. Ed. Vertice, Sao Paulo, 1988, pp. 41-71. Traducción de Julio Colón]

34 Tal como argumenta Francisco Weffort en "Transição á deriva", *Folha de S. Paulo*, 17 de abril de 1987, p. 3A.