

---

# AGONIA Y MUERTE DE DOS DICTADURAS: ESPAÑA Y BRASIL \*

Ludolfo Paramio

Universidad Complutense de Madrid

---

**RESUMEN.** La comparación entre las transiciones pactadas en España y Brasil permite subrayar tres rasgos diferenciales: el largo rodaje del partido que la ha llevado a cabo en Brasil (PMDB), frente a la improvisación de la UCD española; el encabalgamiento en el proceso constituyente brasileño de la definición de las reglas de juego formales con el contenido social, frente a su claro deslindamiento en España; y el presidencialismo brasileño, que no permite, como en España, salvaguardar la legitimidad de la jefatura del Estado ante una pérdida de legitimidad del gobierno.

A primera vista, Brasil y España presentan rasgos comunes en sus procesos de recuperación de la democracia: en ambos casos tales procesos se basan en pactos entre las fuerzas políticas, no en la victoria de una de ellas. Se puede hablar por ello de *transiciones pactadas* a la democracia. Se tiene así la tentación de hacer hincapié en los paralelismos entre ambas experiencias para buscar elementos comunes y formular un modelo generalizable de tales transiciones pactadas. No creo, sin embargo, que ésa pudiera ser una

---

\* Este es el texto escrito de la ponencia presentada al simposio *A transição pactada: os casos do Brasil e da Espanha*, organizado por la Associação de Pos-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) y la Universidad de São Paulo en octubre de 1987. Aunque las insuficiencias de la argumentación sólo sean responsabilidad del autor, éste tiene que reconocer sus deudas intelectuales y morales (por los breves pero muy buenos ratos que pasaron juntos) con José Augusto Guilhon Albuquerque, Luciano Martins, José Alvaro Moisés y Adam Przeworski.

---

---

buena orientación teórica a la vista de lo que, mal o bien, hemos llegado a llamar sociología política. Por el contrario, me parece más prometedor un enfoque que ponga el acento en los aspectos diferenciales de dos modelos distintos de transición pactada a la democracia. En otras palabras, creo que se puede aprender más de comparar dos casos que comparten un rasgo central (pacto democrático) si se subrayan las diferencias que se derivan de las distintas situaciones de partida y condiciones institucionales que sobredeterminan los procesos de transición.

### 1. *Ritmos*

El MDB, más tarde PMDB, se construye en un largo proceso entre el golpe militar de 1964 y las elecciones para el Senado que, en 1974, reflejan ya la realidad de una oposición activa, organizada y poseedora de un muy fuerte respaldo popular. Durante esa misma década, la oposición interior española había aumentado ciertamente su fuerza, pero no había tenido oportunidad de contrastarla en nada similar a elecciones libres. La primera diferencia por tanto entre las transiciones a la democracia en Brasil y España es que en este segundo país el proceso comienza de forma apresurada en coincidencia con la muerte del general Franco, a finales de 1975.

Ciertamente, su enfermedad del año anterior, y la evidencia del implacable paso de la edad, habían ido apresurando la formación de organismos de oposición más o menos unitarios, superando una larga y arraigada tradición de sectarismo entre unos partidos y sindicatos para los que los rencores privados contaban mucho más que la hipótesis de una alternativa democrática nacional. Pero hay que admitir que hasta el período 1974-1977 la oposición española no había logrado esbozar una estrategia unitaria. Esto contrasta radicalmente con el largo y laborioso proceso de construcción de una fuerza mayoritaria de oposición en Brasil, en torno al MDB, más allá de sus muy posibles insuficiencias o limitaciones.

Podemos buscar la raíz de esta diferencia, entre un proceso relativamente rápido de guerra de movimientos (en España) y una laboriosa guerra de posiciones (en Brasil), en el carácter claramente personalizado de la dictadura en España. Mientras viviera el general Franco era impensable una transición a la democracia, pues él se identificaba con el régimen que había creado, que controlaba plenamente y que deseaba se perpetuara incluso tras su propia desaparición. La progresiva institucionalización del régimen no dejó en ningún momento, pese a algunos tímidos intentos reformistas, margen alguno a una posible transición al pluripartidismo. Pero a finales de 1973 muere, en un atentado de la organización terrorista ETA, el almirante Luis Carrero Blanco, el sucesor que había previsto Franco para hacer posible la continuidad del régimen desde la presidencia del gobierno, con un monarca

---

cautivo en una jefatura del Estado puramente ornamental, y la viabilidad de una continuidad *natural* del régimen deja de ser creíble. Se extiende así, por tanto, incluso dentro del propio aparato político de la dictadura, una cierta consciencia de que se requiere un cambio hacia la democracia. La única duda se refiere a las garantías que se pueden pedir sobre el grado de control de ese cambio, de ese proceso de transición política.

Dicho de otra forma: la organización de la oposición democrática frente a la dictadura, en Brasil, es un proceso que dura casi los mismos veinte años que separan el golpe militar de la elección, por un colegio electoral todo lo restringido que se quiera, pero que se les va de las manos a los propios representantes de la dictadura, de Tancredo Neves, un político de talante indudablemente democrático, como nuevo presidente de la nación. Dejemos de lado su imprevista e infortunada muerte, dejemos de lado la personalidad de José Sarney. El punto es que, en una buena medida, la oposición a la dictadura sólo cristaliza organizativamente, en España, cuarenta años después del comienzo de una guerra civil que había marcado a tres generaciones. En Brasil, por el contrario, había tomado forma casi desde el comienzo de la dictadura.

El abismo que separa una larga guerra de trincheras y una rápida guerra de movimientos es importante para comprender las diferencias entre estas dos experiencias de transición a la democracia, pero no debe malinterpretarse. Pues *a priori* se podría pensar que es una ventaja a favor del país (Brasil) que ha contado con más tiempo para desarrollar un fuerte movimiento de oposición a la dictadura, y no es evidente *a posteriori* que sea así. Cabe pensar, por el contrario, que ese largo proceso de constitución perjudica la necesaria clarificación de las opciones ideológicas y políticas, y resta posibilidades de definición estratégica a la oposición en el propio momento de la transición a la democracia.

Se me permitirá ir un paso más allá en la comparación. En España, durante la clandestinidad, la oposición estaba hegemonizada en la vida cotidiana por el partido comunista. Esto respondía a la implantación real del partido, al voluntarismo de sus militantes y a una represión política que exigía cierto talante moralmente radical, cierto compromiso cuasi religioso para mantener una militancia activa de oposición. Así, la oposición democrática de signo liberal o democristiano, aunque presente a niveles de cúpula tanto en el interior como en el exterior, carecía casi de implantación militante. (En el caso del partido socialista, PSOE, las cosas eran más complejas: por un lado su estructura interna, menos militarizada, le condenaba a ser más vulnerable a la represión, hasta casi desaparecer en los primeros años sesenta; por otro lado, las obsesiones personales de los dirigentes del exterior hicieron casi imposible hasta la primera mitad de los años setenta el ascenso de una nueva generación de militantes y dirigentes en el interior.)

La hegemonía del PCE *en la calle*, por supuesto, era subrayada con la

---

mayor complacencia por la propaganda de la dictadura, tratando de presentar a la oposición en su conjunto como compañeros de viaje del PCE. Así, se llegó a crear el mito de una oposición hegemonzada *políticamente* por este partido. El rápido proceso de transición a la democracia (1974-77) quebró ese mito, pues la mayoría social definió sus muy diferenciadas opciones políticas sin estar para nada condicionada por el mito mismo. Unos, porque nunca habían aceptado la propaganda del régimen. Otros, porque anteriormente siempre se habían apartado deliberadamente de la política, y sólo entonces, cuando la muerte del general Franco lo hizo inevitable, tuvieron que definirse en sus opciones políticas.

El resultado, sin embargo, fue muy positivo: se creó un claro espectro de preferencias políticas dominado por el centro-derecha (UCD) y la izquierda moderada (PSOE), flanqueados por una derecha demasiado identificada con la herencia del franquismo (AP) y por un partido comunista muy redimensionado respecto a sus expectativas históricas. La incoherencia y los personalismos llevaron al derrumbamiento de UCD en 1981-82, lo que se tradujo en un claro avance del voto socialista en el electorado de centro, pero las opciones de 1977 se mantuvieron: sólo varió la confianza electoral de este electorado centrista, no su definición ideológica<sup>1</sup>. (El PCE, en particular, que había explicado sus insuficientes resultados electorales de 1977 por algún tipo de miedo social heredado del franquismo, debió comprobar a través de sucesivos retrocesos en 1979 y 1982 que la limitación de su electorado era de raíces sociológicas y no coyunturales.) En Brasil, en cambio, la ruptura del PDS y la formación del PFL con el apoyo de Sarney a la candidatura del PMDB encabezada por Neves, han dejado detrás una profunda confusión de opciones ideológicas, o al menos eso es lo que se tiende a pensar siguiendo el proceso desde Europa<sup>2</sup>.

Pero lo que querría subrayar es el efecto perverso de una dinámica que en principio era positiva (acumulación de fuerzas de oposición en una larga guerra de trincheras que conduce a la coalición PMDB/PFL, que en 1984 da la victoria a la candidatura de Neves/Sarney) cuando se combina con una muy inesperada coyuntura (la muerte de Neves) para crear un bloqueo en las

<sup>1</sup> Un útil resumen de la transición en España es Julián SANTAMARÍA, «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», en J. SANTAMARÍA (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pp. 371-417. El análisis teórico más completo es J. M.<sup>a</sup> MARAVALL, *La política de la transición*, Madrid: Taurus, 1984 (2.<sup>a</sup> ed. actualizada). Véase, también, J. M.<sup>a</sup> MARAVALL y J. SANTAMARÍA, «Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España», *Sistema*, 68-69, noviembre de 1985, pp. 79-129 (versión revisada de «Political change in Spain and the prospects for democracy», en G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD, comps., *Transitions from authoritarian rule*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986).

<sup>2</sup> Como es casi inevitable que mi información sobre Brasil sea menos completa que la que poseo sobre mi propio país, querría dejar desde ahora clara mi consciencia de semejante limitación, pedir indulgencia al lector brasileño y confiar en que, a fin de cuentas, mi examen no esté muy mal orientado.

definiciones ideológicas del primer gobierno democrático tras veinte años de dictadura. La amplitud del espectro ideológico reflejado en el PMDB, más la inevitable ambigüedad del PFL de Sarney, hipotética ala liberalizadora del PDS, hacen que la nueva presidencia (la frustrada de Neves, la decepcionante pero real de Sarney) provoque una grave confusión popular en torno a las posibles opciones políticas y populares subyacentes en esta primera y muy crucial candidatura democrática.

Este efecto perverso proviene de que lo que primero era una clarificación (la acumulación de un amplio abanico de fuerzas, desde el centro-derecha hasta la izquierda, en favor de la democracia y contra la dictadura) se va a convertir, por la coyuntura creada por la muerte de Neves, en una trampa creadora de opacidad, que permite a Sarney apoyarse en una legitimidad popular heredada para asentar un poder personal, sin duda provisional, pero difícilmente armonizable con las expectativas políticas previsibles en lo que habría sido la presidencia de Neves.

El resultado es una curiosa inversión de papeles: en vez de gobernar Neves en nombre del sector más progresista del PMDB y *con el apoyo del PFL*, va a gobernar Sarney en nombre del PFL y con el inevitable apoyo del PMDB, lo que da prioridad dentro de éste a los sectores centristas y conservadores. Y al ser éste el eje real de la política brasileña, las posibles alternativas de izquierda (el populista PTB o el PT) encuentran límites objetivos a la hora de definir su alcance electoral. Dicho en otras palabras: en España la posición bisagra que ocupara UCD forzó su disgregación, pero a la vez dejó campo a la clarificación política del electorado. En Brasil, inversamente, quien ocupa una posición bisagra es el PMDB, *pero sin asumir directamente la responsabilidad del gobierno*, por lo que no se ve centrifugado por las contradicciones internas y el peso del poder.

La hipótesis de fondo es que un partido de amplio espectro, como la UCD en España o el PMDB en Brasil, debe definir una propuesta política clara para hacer frente a la responsabilidad del ejercicio del poder, y si no lo hace estalla, centrifugado por la doble atracción del poder y de las propuestas ideológicas alternativas. UCD estalló por la rapidez e improvisación con las que fue creada, pero el PMDB, tras un proceso de maduración de más de diez años, y sin soportar directamente el peso del poder, sobrevive unido y así mantiene la ambigüedad de proyecto ideológico, lamina a su izquierda a la vez que desgasta al PFL y al PDS por su derecha, pero no llega a dibujar una alternativa política.

En este sentido, el carácter improvisado del proceso español, que cualquier mediano estratega habría considerado un factor muy negativo para el éxito de la transición a la democracia, permitió sin embargo una redefinición muy rápida de las opciones ideológicas, que se tradujo en una versión (desde luego modernizada sociológicamente) de las opciones tradicionales de la sociedad española desde antes de la guerra civil. En Brasil, en cambio, el largo

proceso de constitución de la oposición, combinado con una muy mala pasada del destino (la muerte de Tancredo Neves) desemboca en una confusión duradera de las opciones ideológicas, que posterga también la clarificación del espectro político, creando un sistema de partidos poco transparente, de lento y difícil funcionamiento.

## 2. *Entrelazamientos*

Una de las ideas centrales de Przeworski<sup>3</sup> en su análisis de los procesos de transición a la democracia es que para que tales procesos tengan lugar han de darse ciertas garantías (a través del peso de las instituciones o de un pacto político explícito) del mantenimiento del *status quo*, es decir, que las clases dominantes no deben sentir temor de que el proceso pueda llegar a dañar irreversiblemente sus intereses<sup>4</sup>. Hay que subrayar ante todo que, como es obvio, esta idea sólo es válida en los procesos de transición que podríamos llamar *pactados*. En el Portugal de la revolución de los claveles la burguesía colonialista se despertó un 25 de abril con la noticia de que se había terminado el régimen dictatorial, sin que ellos contaran con la menor garantía de protección de sus intereses.

Se pueden introducir más matices. Tras el desastre de las Malvinas, hubo sin duda en Argentina una transición pactada a la democracia, pero, a causa del inmenso descrédito de una de las partes (las fuerzas armadas que habían perdido la guerra con Gran Bretaña tras haber mostrado una habilidad casi insólita para robar, violar, torturar y asesinar a sus conciudadanos), se puede decir sin exagerar que las garantías de mantenimiento del *status quo* eran muy reducidas, no tanto en lo que se refiere a los derechos sobre la propiedad como en lo tocante a la inmunidad del grupo dirigente anterior. Se requirió una larga serie de presiones para salvar del procesamiento a los cuadros intermedios que habían puesto en práctica el terrorismo de Estado bajo la dictadura (el *proceso de reorganización nacional*, como la denominaron con más pulcritud las sucesivas juntas militares). Y aun así los grandes protagonistas de la dictadura fueron a prisión y en ella siguen.

Pero la cuestión en la que a mi juicio más se debe matizar el análisis de

<sup>3</sup> Me refiero, globalmente, a las posiciones sostenidas por Adam PRZEWORSKI en su ponencia («How do transitions to democracy get stuck and where?») y a su texto anterior «La democracia como resultado contingente de los conflictos», *Zona Abierta*, 39-40, abril-septiembre de 1986, pp. 1-25 («Ama a incerteza e serás democrático», *Novos Estudos*, 9, junio de 1984).

<sup>4</sup> Una expresión más radical de la misma idea la ofrecen G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER: «... Durante la transición, los derechos de propiedad de la burguesía son inviolables... Esta es una restricción fundamental que los partidos de izquierda deben aceptar si esperan que se les permita actuar en el centro del escenario» («Tentative conclusions», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, comps., *Transitions from authoritarian rule*, p. 69).

Przeworski sobre el establecimiento de garantías para el grupo dominante como condición para la transición (pactada) a la democracia es la referente a las distintas etapas del proceso y las garantías exigibles en cada una de ellas. Creo que se pueden diferenciar básicamente las siguientes etapas:

1. El pacto propiamente dicho para la transición a la democracia, que en España tiene lugar entre 1975 (muerte del general Franco) y 1977, y en Brasil quizá entre 1982 y 1984.
2. El pacto de definición de las reglas de juego, que en España termina en 1978, con la aprobación de la Constitución democrática, *pero que en Brasil aún no ha terminado*.
3. El proceso, ya regulado por las reglas de juego anteriormente definidas, para la cristalización del nuevo modelo de sociedad (presencia del Estado en la vida social, derechos económicos de los ciudadanos, posición del país en la política internacional).

Estas tres etapas no quedan bien deslindadas en el modelo de Przeworski. Y, lo que es más grave, no han llegado a deslindarse en la realidad del mismo proceso real de transición a la democracia en Brasil. La consecuencia ha sido una serie de entrelazamientos, de encabalgamientos, que han hecho a este proceso mucho más laborioso, complejo e insatisfactorio que la rápida y a veces vertiginosa transición española. Trataré de explicar ahora lo que pretendo decir.

Si mi análisis es correcto, durante la primera etapa no se establecen en realidad ningún tipo de garantías mutuas, sino que se acuerda simplemente entre las partes la necesidad de cambio de régimen. En este sentido hay una apuesta a ciegas, impuesta por las circunstancias (la deslegitimación del régimen autoritario, la incapacidad de la oposición para desbordarlo en la calle), a favor de la transición pactada. Se decide, por decirlo así, dar el salto a la segunda etapa: abrir un proceso constituyente. Conviene señalar que en el caso español la decisión fue *implícita*, ya que el acuerdo en 1977 fue la celebración de elecciones legislativas libres, pero sin estipular el carácter constituyente de las nuevas Cortes (formadas por un Congreso de los Diputados y un Senado, parte de cuyos miembros, en esta legislatura, fueron designados directamente por el Rey).

En estricta lógica democrática, la oposición española podría haberse negado a entrar en el juego por varias razones: el mantenimiento formal de las *leyes fundamentales* de la dictadura (que nunca tuvo una Constitución en el sentido estricto del término), el hecho de que el Senado no fuera puramente electivo, la no legalización de los grupos de extrema izquierda. Pero la oposición, consciente de haber sido incapaz de desbordar al régimen en la calle, y a la vista de los resultados del referéndum sobre el proyecto de reforma política del presidente Suárez, en el que la abstención (recomendada

por la oposición) apenas superó el umbral de la abstención sociológica, se decidió a jugar a fondo, incluyendo la extrema izquierda, que se presentó bajo la cobertura tolerada de coaliciones electorales.

Otro aspecto que importa señalar es que en esta primera etapa no se llegó a ningún pacto de contenido económico y social. Sólo en el verano de 1977, *tras las elecciones legislativas*, comenzaron las negociaciones que dieron origen a los llamados pactos de La Moncloa, combinando medidas económicas de control de la inflación y austeridad salarial con medidas sociales de extensión de las prestaciones y servicios públicos y democratización de las instituciones. Se subraya a menudo que las medidas económicas se llevaron a la práctica en mucha mayor medida que las sociales, pero también hay que hacer hincapié en que los pactos no pretendían dar una garantía a la clase dominante para que aceptara la democracia, sino solamente hacer viable el desarrollo de ésta, evitando que naufragara en un mar de conflictos sociales como los que, en los primeros meses de 1976, habían hundido la rentabilidad de las empresas españolas (creando una situación de *profit squeeze*) a causa de un crecimiento de los salarios muy superior al de la productividad.

En cualquier caso, en el verano de 1977 se entra en una segunda etapa. Las nuevas Cortes abrieron un proceso constituyente, de definición de reglas de juego. Pero aquí es preciso matizar otra opinión de Przeworski. Ciertamente, en esta etapa se establecían garantías mutuas, por ejemplo el reconocimiento en el artículo 33 del derecho a la propiedad privada y a su transmisión hereditaria, pero con la matización de que «la función social de estos derechos delimitara su contenido, de acuerdo con las leyes», lo que abría la posibilidad, según la relación de fuerzas sociales o de clase, de ulteriores nacionalizaciones. De hecho, la expropiación del *holding* Rumasa, realizada ya por el gobierno socialista a la vista de su creciente insolvencia financiera, demostró que las reglas de juego permitían modificar las relaciones de propiedad. Así, las garantías que se ofrecían mutuamente las partes se referían al carácter *legal* de las hipotéticas transformaciones sociales, no a su imposibilidad.

Dicho de otra forma, en esta etapa no se definía el modelo de sociedad, ni se ofrecían garantías *sustanciales* del mantenimiento del modelo anterior. Se establecían simplemente las reglas de juego que deberían seguir las partes para conservar o cambiar el modelo de sociedad. Tras cinco años de gobierno socialista (del PSOE) con mayoría absoluta, no cabe duda de que si no se han llevado a cabo nacionalizaciones masivas en la industria no ha sido por imposibilidad, sino porque la estrategia económica del PSOE no se apoya en las nacionalizaciones (a diferencia del programa del PSF en 1981), sino en la reactivación de la empresa privada en el contexto de un creciente control público de las grandes magnitudes económicas y de un aumento de la democracia obrera dentro de la empresa.

Ahora bien, en Brasil se producen dos importantes diferencias respecto a la experiencia española. La primera se refiere al carácter público de las discusiones para la elaboración de la nueva Constitución. En España se creó una comisión mínima y cerrada, con representantes de las principales fuerzas de izquierda (PSOE y PCE), centro-derecha (UCD) y derecha (AP), más el nacionalismo catalán, que elaboró un primer borrador siguiendo siempre el principio de *consenso*, esto es, buscando una redacción que fuera aceptable para todas las partes representadas en la comisión, las cuales, a su vez, representaban a un 90 por 100 del electorado. El carácter secreto de los trabajos de la comisión era una condición para que pudiera imponerse efectivamente el principio de consenso, pues las presiones de la opinión pública, o, mejor dicho, las expectativas de los partidos sobre la reacción de sus respectivos electorados, habrían hecho en otro caso inviable el acuerdo, introduciendo en la redacción demandas no aceptables para alguna de las partes.

Así, contra lo que podría pensarse ingenuamente, la semiclandestinidad de los trabajos de la comisión ponente de la nueva Constitución permitió una redacción rápida y eficaz que, aun dejando puntos oscuros (especialmente en lo referente a la organización cuasi federal del nuevo Estado), logró que en un plazo muy breve (un año prácticamente) quedaran definidas las reglas de juego políticas sobre las que se basaría la democracia española. En Brasil, al contrario, la publicidad de las discusiones sobre la nueva Constitución complica y hace más lentos, inevitablemente, los avances hacia su redacción. Es obvio que algunas cuestiones no se habrían planteado como conflictivas de no ser por los temores a las reacciones o presiones de los distintos electorados. Así, el principio de transparencia y publicidad, aparentemente siempre recomendable, ha resultado tener efectos perversos.

Este problema (rapidez/lentitud) ha agravado indudablemente el problema que, a su vez, crea la provisionalidad del gobierno de Sarney. El presidente del gobierno, Adolfo Suárez, fue reelegido en España, ya bajo una Constitución plenamente democrática, en 1979, antes que hubieran transcurrido dos años desde las primeras elecciones. Eso significa que la provisionalidad, en la etapa central de la transición a la democracia, fue razonablemente breve. La dimisión de Suárez y el intento de golpe militar de 1981 pudieron poner de relieve que la transición no estaba cerrada, pero el apoyo popular masivo a la democracia amenazada demostró que el nuevo régimen contaba ya con plena legitimación popular desde el período 1977-79.

En Brasil las cosas parecen más complejas. Por un lado, la provisionalidad implícita del gobierno de Sarney debilita la posición de las instituciones democráticas frente a las fuerzas armadas, y crea una vulnerabilidad de su legitimidad contra la acción de posibles *lobbies* militares (y con mayor o menor apoyo civil) añorantes del régimen anterior. Ante el golpe del 23 de febrero (23-F) de 1981, el diario *El País*, ya entonces el más importante de España, lanzó una edición especial con este significativo título: «El País,

---

con la Constitución». Brasil no tiene aún su definitiva Constitución para la nueva etapa democrática; no tiene, por decirlo así, una bandera que alzar contra los intentos involucionistas implícitos o explícitos.

Por otro lado, el carácter público de los debates en la Constituyente ha conducido a un entrelazamiento entre la segunda y la tercera etapas de las que antes hablé. En vez de definir las reglas de juego de la política en el régimen democrático, el borrador de Constitución entra en materias tan poco formales como el horario laboral o el salario mínimo, materias que en buena lógica deberían resolverse *a posteriori* a través de la concertación entre las partes o de la determinación de las relaciones de fuerza respectivas a través del conflicto colectivo. Independientemente de que la Constituyente discuta ahora estas cuestiones por razones de clientelismo electoral o en el intento de diseñar una sociedad más justa, lo cierto es que el procedimiento parece, a la luz de otras experiencias, radicalmente equivocado. Introducir en la Constitución el modelo de sociedad o, peor, el modelo de relaciones laborales, sólo puede dificultar la cristalización de unas reglas de juego formales capaces de hacer viable la política democrática, y no garantiza en absoluto la viabilidad del modelo social, más o menos progresista, que así se pretende asegurar.

Hay que distinguir en este sentido dos problemas. El primero es el que ya he mencionado: al entrelazar aspectos formales y sustanciales de la nueva sociedad se pospone la formulación de la Constitución como regla puramente formal del juego democrático, y se mantiene así una peligrosa situación de provisionalidad, y por tanto de fragilidad, para el régimen, carente aún de una consagración definitiva de su legitimidad con la aprobación popular de la ley suprema de la nueva democracia. El segundo remite a la cuestión que en España se dio en llamar el *desencanto*: la posibilidad de que el nuevo régimen defraude las expectativas populares sobre una mejora del nivel de vida aparejada al advenimiento de la nueva democracia, lo que conduce a una cierta apatía política. Me gustaría extenderme sobre esta cuestión a partir de la experiencia española.

Creo que fue Hannah Arendt quien primero mostró, en su análisis clásico de la revolución norteamericana, que ésta, al no haber introducido la *cuestión social* entre las tareas que pretendía resolver, había logrado dar origen a unas formas políticas (unas reglas de juego) duraderas y legítimas. Desde la Revolución Francesa, en cambio, el intento simultáneo de dar solución a la cuestión social y de fijar una nuevas reglas de juego políticas ha creado inestabilidades intrínsecas en los regímenes posrevolucionarios. Planteadas a un nivel mínimo, esta idea nos puede llevar a decir que el peor peligro para un orden político democrático es que se pongan en él expectativas a las que no puede responder. Un buen ejemplo de tales expectativas desmesuradas es la confianza en que la democracia devuelva la prosperidad a las clases más populares en una situación de crisis económica.

En España, la crisis mundial no se dejó notar entre 1973 y 1977, pues los últimos gobiernos de Franco y primeros de la transición trataron de impedir que un empeoramiento económico favoreciera la conflictividad social. Si a ello se unen las fuertes subidas salariales que se produjeron a comienzos de 1976, en los primeros meses de la transición, era muy previsible que las medidas de austeridad salarial incluidas en los pactos de La Moncloa, en 1977, cayeran como una ducha de agua fría sobre el movimiento obrero y el conjunto de las clases populares. Se asociaba democracia con mejora del nivel de vida popular, y en vez de ello la democracia hablaba de austeridad, una austeridad más incomprensible cuando los últimos años de la dictadura y la primera fase de la transición habían ido acompañados de una mejora del nivel de vida.

Se produce así, en 1978-80, el primer *desencanto* popular respecto a la democracia. El segundo vendría en 1984, cuando tras la victoria socialista de 1982 el nuevo gobierno llevara a cabo una política económica de ajuste duro (tratando de recuperar, incidentalmente, el tiempo perdido en los dos años anteriores, en los que se pospusieron decisiones económicas cruciales a causa de la debilidad de los últimos gobiernos de UCD). Así como el primer desencanto no impidió que la mayoría social respaldara a la democracia ante el golpe militar de 1981, el segundo no impidió que el PSOE renovara en las elecciones legislativas de 1986 la mayoría absoluta. Pero en ambos casos se ha pagado un precio: crecimiento del cinismo político, consenso pasivo en vez de movilización, decadencia de las organizaciones sociales y apatía colectiva.

Lo que deseo apuntar es que, si las expectativas sobre la capacidad de un nuevo régimen democrático para resolver la cuestión social, para elevar el nivel de vida de los trabajadores y clases populares, se ven reforzadas por el entrelazamiento en el período de elaboración de la Constitución de las reivindicaciones formales y las sustanciales, el riesgo de provocar algo análogo al desencanto (español) frente a la democracia será, lógicamente, mucho mayor, y eso implicará deslegitimación de la misma democracia, apatía política, desmovilización y cinismo. Y, en sociedades muy segmentadas en términos de estatus, como Brasil, un grave riesgo de crecimiento de lo que podemos llamar la marginalidad organizada, desde las bandas criminales al terrorismo de izquierda o de derecha.

La conclusión, por tanto, sería que la trampa creada por la inversión de la posición del PMDB y el PFL en el gobierno, con la muerte de Neves, dando la primera responsabilidad a un partido minoritario y no popular, más la larga tradición del PMDB, que le ha permitido sobrevivir a las tensiones internas que hicieron estallar a la UCD española en el gobierno, más la publicidad de los debates de la Constituyente, que han creado un entrelazamiento de las cuestiones políticas formales con las cuestiones sociales sustanciales, han conducido a un prolongado *impasse* en el que la nueva demo-

---

cracia no llega a verse formalmente legitimada, no puede así abordar las cuestiones de fondo sobre el modelo de sociedad, y permanece, frágil políticamente e indefinida en lo social, frente a las presiones de los *lobbies* político-militares y de los intereses corporativos.

### 3. Símbolos

Cabe analizar, por último, algunas diferencias institucionales entre los procesos de transición a la democracia en Brasil y en España. Pero querría hacerlo ante todo desde la perspectiva de la fuerza *simbólica* que pueden dar las instituciones al régimen democrático. Este enfoque puede parecer idealista, pero yo diría que, desde el momento en que las personas (y los agentes sociales en general) interpretan la realidad mediante símbolos, el papel que éstos desempeñan, a través de lo que solemos llamar cultura política, en la determinación de las respuestas sociales ante el poder, es no sólo importante, sino fundamental *a corto plazo*. Movida por una cierta cultura política (por un cierto código de interpretación simbólica de la realidad) una sociedad puede buscar solución a sus problemas por vías que se revelen profundamente equivocadas a medio o largo plazo. A la larga la realidad material se impone, pero la ilusión simbólica puede haber causado ya una catástrofe generacional o internacional. (Pienso al escribir esto en el consenso pasivo con el que la sociedad argentina acogió el golpe del general Videla, o en el amplio apoyo popular que encontró el ascenso del fascismo en Europa.)

Ya he adelantado antes el respaldo simbólico que le dio a la democracia en España la rápida aprobación por referéndum de una Constitución consensuada por las principales fuerzas políticas. Habría que subrayar, además, que este simbolismo era especialmente importante en un país traumatizado por la experiencia de la guerra civil de 1936-39, vivida como cruel guerra civil *hobbesiana* que marca un punto al que es imposible volver<sup>5</sup>. Ante el golpe del 23-F de 1981 la mayoría social no se lanza a la calle, no por cobardía o pasividad, sino porque resucitar el fantasma de la guerra civil resulta ya intolerable. Pero convocada en la calle (y en las urnas, año y medio más tarde) respalda claramente la consigna: *el país, con la Constitución*.

<sup>5</sup> «Toda fundación revolucionaria de un Nuevo Estado, todo pacto colectivo instituyendo un nuevo Soberano Salvador del Miedo, se resuelven como acumulación originaria de ese capital político fundacional que es el terror colectivo de todos los vivos ante la desbordante productividad tanática de la Guerra originaria... Habiéndose fundado sobre el terror colectivo de un holocausto inicial de más de seiscientos mil muertos —y así, como Estado Nacional de la Victoria de Su Caudillo y Fundador Francisco Franco—, la voluntad soberana del Leviatán español deviene ahora Soberanía Nacional de los Pueblos de España... Dos siglos de Revolución y Guerra Civil son los que ahora sobredeterminan la redacción del Pacto Constituyente en que toda esa trágica historia concluye.» Carlos MOYA, *Señas de Leviatán: Estado nacional y sociedad industrial (España 1936-1980)*, Madrid: Alianza Editorial, 1984, pp. 309-310.

Pero, también en relación con el golpe del 23-F, hay que analizar el papel simbólico de otras instituciones. Como se sabe, el punto de inflexión, el momento en que se hizo ya socialmente palpable la derrota de la intentona militar fue la declaración del Rey (por radio y televisión), en la madrugada del 24 de febrero, en defensa del orden constitucional. Se trataba de la definición del máximo símbolo de las fuerzas armadas (el Rey: su capitán general y jefe supremo) a favor de la legalidad democrática.

Se diría que es una obviedad: si el jefe del Estado, y comandante de las fuerzas armadas, respalda la democracia, ésta tiene mayores posibilidades de continuidad. Pero no es éste el punto: la cuestión central es la separación entre la gestión política diaria de un primer ministro, o presidente del gobierno, y el papel simbólico de respaldo último de la legitimidad que cae sobre el jefe del Estado (rey o presidente de la nación). La distancia entre ambos cargos puede desempeñar un papel fundamental en una transición a la democracia si el segundo, *como depositario de la legitimidad tradicional*, respalda al primero, depositario de la legitimidad legal-racional.

Este fue el caso español. El Rey era heredero de la legitimidad tradicional del régimen del general Franco, legitimidad fundamental para unas fuerzas armadas consagradas durante cuarenta años a conmemorar la refundación del Estado español con la victoria en la guerra civil. En cambio, el presidente del gobierno, heredero de la recién instaurada legitimidad legal-racional (democrática) era el blanco claro de cualquier crítica contra el régimen de partidos. Si el Rey no hubiera respaldado a la Constitución, la democracia habría tenido muy poco futuro en la España de 1981. Pero su apoyo fue, por el contrario, decisivo para mantenerla.

La idea que intento expresar no tiene exactamente proyecciones estratégicas. Quizá no tiene sentido pedirle a la oposición democrática a una dictadura que trate de provocar una separación dentro del régimen entre jefatura del Estado y presidencia del gobierno. Pero el hecho es que tal separación puede servir para crear un eje más sólido sobre el que realizar el giro desde la dictadura a la democracia: una jefatura del Estado que busque la continuidad en el tránsito a la democracia (por convicción, como parece haber sido el caso en España, o por simple interés personal) es un punto de apoyo crucial para realizar con éxito la transición. La distancia entre (jefe del) Estado y (presidente del) gobierno puede ser la clave para detener los intentos de los sectores disconformes de las fuerzas armadas de quebrar el proceso de institucionalización de la democracia.

El respaldo de la legitimidad tradicional no sólo sirvió en España para hacer fracasar la intentona militar de 1981, sino que también ha sido el punto de partida para una reforma militar que ha profesionalizado (o está profesionalizando) a las fuerzas armadas, tanto en su etapa de formación (planes de estudio y profesorado de las academias militares) como en el proceso de selección de mandos y en la organización de la estructura jerár-

quica de la cúpula militar. Puede ser un prejuicio malinformado, pero se diría que este complejo conjunto de reformas está aún hoy más atrasado en Brasil. He querido subrayar que la separación de la jefatura del Estado y la presidencia del gobierno, en España, dio un punto de apoyo institucional y simbólico a la modernización de las fuerzas armadas, pero debo insistir en que no estoy proponiendo una receta infalible ni una propuesta orientadora de estrategias políticas.

Habría un punto último a resaltar: la relación entre eficacia y efectividad, en el sentido de Linz, como clave para el mantenimiento de la legitimidad. «La eficacia... se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y a los que cobran importancia en un momento histórico) que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes... Por efectividad entendemos la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado»<sup>6</sup>. La diferencia analítica no es evidente sino en el obvio sentido de que la efectividad es una condición previa para hablar de eficacia: un régimen que dé soluciones satisfactorias a los problemas de la sociedad gracias a que sus medidas políticas no han llegado a ponerse en práctica, o lo han sido con resultados opuestos a los esperados, no sería desde luego una excepción histórica, pero un ciudadano realmente consciente mal le podría considerar eficaz.

En la práctica hay una diferencia más clara: la efectividad erosiona más directamente a la legitimidad de lo que lo hace la eficacia. Un país puede soportar un problema irresuelto por mucho tiempo, pero sólo puede soportar por breve tiempo la imagen de «un gobierno que no gobierna», es decir, la imagen de un gobierno carente de efectividad. Si se quiere ver en un ejemplo concreto la diferencia entre efectividad y eficacia se pueden comparar los problemas de orden público (capacidad de hacer cumplir la ley) con los de orden económico (capacidad de asegurar el empleo o el nivel de vida de los ciudadanos). Los primeros se nos presentan ante todo como una cuestión de efectividad, y los segundos como una cuestión de eficacia. Es paradójico, pero cierto, que la sociedad deslegitima mucho antes a un gobierno que no resuelve (o controla) los primeros que a uno que no encuentra solución para los segundos.

Dicho de otra forma: la consecuencia más negativa del fracaso de los planes Cruzado no es la de no haber resuelto los problemas económicos de Brasil, sino la de haber dado la imagen de un gobierno que no conseguía llevar a la práctica su propia estrategia. En este sentido una alternativa al gobierno Sarney desde la izquierda debería dar prioridad a los problemas

<sup>6</sup> Juan J. LINZ, *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial, 1987, pp. 46 y 49 (versión española de la introducción a J. J. LINZ y Alfred STEPAN, comps., *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

económicos, pero no debería plantearse metas ilusorias a corto plazo, pues tales metas sólo servirían para crear expectativas desmesuradas que llevarían en breve plazo al desencanto colectivo y debilitarían la democracia. Son muchas las reservas que se pueden formular respecto a la *efectividad* de la política económica de Sarney, pero sería temerario asegurar que otro gobierno podría fácilmente ser más *eficaz*. Un símbolo fundamental para la consolidación de la democracia es la credibilidad, que viene a relacionarse con el cociente entre lo conseguido y lo prometido. Mejor asegurar que sólo se promete lo que se puede cumplir que prometer demasiado, lograr mucho, y encontrarse, aun así, con una pérdida de credibilidad y de legitimidad.

#### 4. *Postscriptum*

Esta nota fue redactada para una audiencia de científicos sociales brasileños en 1987, y puede ser útil apostillarla brevemente para el lector español año y medio después. La primera observación, que desconfirma parcialmente una de las hipótesis sostenidas en el texto, es que el PMDB, pese a su largo rodaje en la oposición, no pudo soportar la prueba del poder, y sufrió una escisión de su ala socialdemócrata, incluyendo al senador y conocido sociólogo Hernando Henrique Cardoso. Este grupo ha cristalizado en un nuevo partido, el PSDB, cuyo candidato para las elecciones de noviembre de 1989 será Mario Covas.

La segunda es que la Constitución ya se ha aprobado, manteniendo lo que considero un indeseable entrelazamiento de las reglas del juego democrático con definiciones a veces sorprendentemente concretas del modelo de sociedad. La tercera es que las encuestas para las elecciones de 1989 arrojan resultados muy negativos para el PMDB. El candidato que hoy parece tener más posibilidades es Leonel Brizola, del PTB, cuyo programa populista es suficientemente inconcreto como para inquietar a los militares y crear en el electorado expectativas probablemente irrealizables. Le sigue Luiz Inazio da Silva, *Lula*, del PT, partido que ha experimentado un espectacular salto adelante en las elecciones municipales de noviembre de 1988, consiguiendo la alcaldía de San Pablo. Su programa no es más concreto que el de Brizola, pero sí más radical. De esta forma la situación brasileña actual recuerda fuertemente (excepto en la ausencia de guerrilla) a la de los últimos meses del gobierno de Belaúnde en Perú, y sólo cabe esperar que el próximo gobierno no reproduzca la desafortunada trayectoria del gobierno aprista.