

# El Brasil de la postransición. Antecedentes, riesgos y posibilidades del gobierno Collor

BOLIVAR LAMOUNIER

## INTRODUCCIÓN

LA DÉCADA de los ochenta se caracterizó en América Latina por un agudo contraste entre el optimismo del retorno a la democracia y los graves síntomas de inestabilidad que se manifestaron en los principales países de la región. Si bien es verdad que hasta Portugal sintonizó con la tendencia regional y mundial hacia la democracia, también lo es que el concepto de ingobernabilidad, otrora considerado como una verdadera señal conservadora, se impuso a la atención de todas las fuerzas políticas, de un extremo al otro del espectro ideológico. Y, en realidad, la sensación de inminente descontrol llegó a recorrer el continente, aunque puedan ser distintas las raíces y la exacta configuración de las dificultades en cada país.

En Colombia y Perú las dimensiones adquiridas por el narcotráfico y la existencia de movimientos contestatarios que recurren a la lucha armada se suman a los callejones sin salida de carácter económico que devastan a todo el continente; en Argentina, el proyecto de consolidación democrática se ve amenazado por el estancamiento económico y la inflación, así como por el constante fermento de resistencias a la democracia en el medio militar. De la misma forma, en Brasil, la drástica reducción en el ritmo de crecimiento económico, la aceleración de los índices inflacionarios y el agravamiento de las condiciones sociales, a lo largo de toda una década, asumieron proporciones preocupantes, a pesar de los avances logrados en la esfera político-institucional.

¿Cómo caracterizar el caso brasileño dentro de este escenario latinoamericano? Al haber realizado finalmente su primera elección directa después de veintinueve años, ¿qué posibilidades tiene ahora Brasil de consolidar el sistema democrático, de retomar el crecimiento económico y de mejorar progresivamente su pésima distribución de la renta? ¿Se habrán identificado las encrucijadas, o será que la crisis se debe, en parte, a la propia insuficiencia de diagnósticos? ¿Qué destino tendrán las modificaciones estructurales intentadas por el presidente Fernando Collor de Melo, con vistas a la modernización y a la apertura de la economía?

Este ensayo es una recapitulación de la crisis de los años ochenta y, al mismo tiempo, una tentativa de pronóstico. Lo que se pretende designar con el término crisis es la combinación de circunstancias excepcionalmente adversas, con una incapacidad macrosocial de decidir y fijar un rumbo capaz de superarlas; o sea, una tendencia a la parálisis decisoria justamente cuando las opciones fundamentales se vuelven imperativas, teniendo en cuenta un conjunto especialmente denso de adversidades. La declinación de la capacidad macrosocial de escoger puede deberse a varias razones, entre las cuales tres serán destacadas en nuestro análisis: una dispersión más equilibrada del poder entre sectores ampliamente conflictivos; encrucijadas institucionales que no pueden resolverse sin violar las reglas básicas del juego político o sin correr el riesgo de una inestabilidad aún mayor y, por último, el diagnóstico insuficiente debido a la momentánea coexistencia de concepciones alternativas de carácter global, ninguna de ellas capaz de persuadir completamente a la sociedad.

#### I. LOS AÑOS OCHENTA: TRANSICIÓN CON ESTANFLACIÓN <sup>1</sup>

La década de los ochenta correspondió, de manera evidente, a la conceptualización planteada en el párrafo anterior: un eje compacto y acumulativo de dificultades. Para demostrarlo no se requiere más que una recapitulación concisa, a la vez que atenta, a la interrelación entre procesos económicos y políticos, así como a ciertos cambios estructurales que se venían dando desde hace tiempo. Desde tal perspectiva, la expresión "década perdida" parece al mismo tiempo errónea y pálida. Errónea, porque acentúa en exceso el lado negativo, ignorando o subestimando los avances políticos que se dieron con el paso del gobierno militar al civil, con la elaboración de una nueva carta magna y la primera consulta electoral directa para la presidencia que tuvo lugar desde 1960. Pálida, porque no expresa con suficiente vigor la coincidencia en el tiempo, la interrelación y la estrecha convergencia de una serie de enormes problemas económicos, políticos y hasta circunstanciales, como la muerte de un presidente electo antes de la toma de posesión, fatalidad que innegablemente complicó la ya difícil agenda de la Nova República. Si se tiene en cuenta esta conjunción de adversidades a lo largo de toda una década, no parecerá exorbitante la conjetura de que los problemas más difíciles, por lo menos los de carácter institucional, tal vez ya se hayan resuelto, y de que la democracia brasileña posee actualmente una posibilidad real de consolidarse.

Una descripción aproximada de los años ochenta, nos conduciría, en efecto, a afirmar que el potencial de los conflictos sociales aumentó signi-

<sup>1</sup> Para un relato más completo de las redemocratización brasileña, véase Bolívar Lamounier, *Partidos e utopías: o Brasil no limiar dos anos 90*, Editora Loyola, São Paulo, Brasil, 1989.

ficativamente en un momento en que la capacidad de los sistemas económico y político para reacomodar tales tensiones, decrecía de manera más o menos acentuada.

Desde luego, el índice anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) descendió del 7 al 8% en los años setenta hasta una media ligeramente superior al 2% en los años ochenta, lo que no llegó a compensar el crecimiento de la población; a esto debe añadirse que tal promedio encubre la efectiva recesión de 1981-1983. (Este desfase se reflejó, por cierto, en la aceleración inflacionaria, que alcanzó proporciones de virtual descontrol al finalizar la década.) Mientras declinaba la capacidad de absorción representada por el crecimiento económico, la urbanización, que en Brasil indica un inequívoco aumento de tensiones, siguió por cierto su marcha ascendente. La parte de la población que vive en ciudades de más de 20 000 habitantes, que era del 30% en 1960, se elevó hasta el 46% en 1970, y posiblemente sobrepasará el 55% en el censo de 1990. Por consiguiente, es como si hubiese un entrecruzamiento de dos curvas —la ascendente de la urbanización y la descendente del crecimiento—, y ello justamente en los quince años de la prolongada transición brasileña, tomando como marco inicial las elecciones de 1974. Un reflejo de este entrecruzamiento fue el aumento sustancial de la participación política, puesto que grupos sociales cada vez más amplios, aprovechando la creciente libertad, trataban de protegerse contra el deterioro de su posición relativa en la sociedad.

Además de ser un derecho y un factor de perfeccionamiento individual y social, la participación es seguramente, en el largo plazo, un factor necesario para la consolidación democrática. El punto a destacar, sin embargo, es que el aumento y el carácter fuertemente corporativo de la participación intensificaron las demandas y presiones sociales en un momento en que declinaban la capacidad decisoria del sistema político y la capacidad de acomodamiento del sistema económico.

Nos referimos a la participación tanto asociativa como electoral. Esta última, más fácilmente mensurable, no deja margen a duda en cuanto a las dimensiones del fenómeno: de 16 millones de electores (22% de la población total) en 1960, año de la última elección presidencial directa antes del régimen militar, pasamos a 82 millones en 1989 (55% de la población total). De esta masa de votantes potenciales, de hecho 72 millones comparecieron en las urnas el 17 de diciembre para elegir entre Collor y Lula.<sup>2</sup>

La capacidad del sistema político para reacomodar las tensiones era también declinante desde el punto de vista de la legitimidad. Claro está que semejante término se utiliza aquí en su acepción sociológica, y no en

<sup>2</sup> Sobre la urbanización brasileña, véase Vilmar Faria, "Desenvolvimento, urbanização e Mundanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira nos últimos trinta anos", en Maria Hermínia Tavares de Almeida (comp.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*, Editora Brasiliense, São Paulo, Brasil, 1983.

sentido ético. Nos referimos al grado de acatamiento sin condicionantes, vale decir, a la aquiescencia no específica, difusa, con que las autoridades y las instituciones pueden contar en determinado periodo. La prolongación excesiva de la "apertura" y las dificultades circunstanciales bajo las cuales nació la Nova República de Tancredo Neves, redujeron la legitimidad, así entendida, a un nivel extremadamente precario. De los estertores del régimen militar, con la presidencia de Figueiredo, pasamos al régimen civil bajo la débil presidencia de Sarney.

Es necesario volver a recordar que la apertura brasileña no tuvo ningún marco nítido, ninguna ruptura dramática. Al contrario que en España, y sobre todo que en Argentina, donde la guerra de las islas Malvinas llevó al último gobierno militar a un completo colapso, la descompresión brasileña no pasó por coyunturas de ese tipo. Antes bien, evolucionó hacia un relajamiento progresivo de los controles, mediante una gradual redistribución del poder, impulsada y determinada por el calendario electoral. Los espacios que se iban abriendo a medida que avanzaba la lucha electoral, los iba ocupando la oposición, comprendida la oposición propiamente política, como la que se convino en llamar "sociedad civil". Fue, por lo tanto, un proceso implícitamente negociado, que seguramente redujo los costos de la descompresión brasileña en lo tocante a la violencia política, pero que al mismo tiempo legó ambigüedades graves al primer gobierno civil y dificultó la sedimentación de la nueva legitimidad.

Correspondió a un gobierno sumamente debilitado, se diría incluso agonizante, el del general Figueiredo (1979-1985), completar la transición. Al llegar así el régimen militar al punto más bajo de su prolongada declinación, el reavivamiento de la legitimidad sólo podía conseguirse a través de acontecimientos simbólicos destacados que marcaran hitos, seguidos por una rápida recuperación en lo relativo al desempeño objetivo.

Vetada por los restos del gobierno militar, la elección presidencial directa, que hubiera sido la culminación de la campaña por las "directas ya", la simbolización de la ruptura se confundió con la persona de Tancredo Neves, aunque fuera electo por el colegio electoral. Al morir Tancredo Neves, correspondió a un político de mucho menor estatura e identificado bajo muchos aspectos con el precedente régimen militar, la tarea de conducir a buen puerto a la naciente Nova República.

En tales circunstancias, difícilmente podría la revigorización de la legitimidad alcanzar la escala necesaria para sobreponerse a la tendencia declinante de los años anteriores. El casi cero absoluto de legitimidad a que había llegado el gobierno de Figueiredo, se trasladó así hacia el interior del naciente gobierno civil.

¿Y qué decir del desempeño económico de la Nova República en sus inicios? Recordemos que el gobierno de Sarney tuvo una oportunidad en 1986, con el Plan Cruzado. Dejando de lado la consideración de la viabilidad económica de las medidas entonces adoptadas en el mediano plazo, el hecho es que el efecto del plan invirtió súbitamente la ecuación de legi-

timidad del gobierno Sarney, confiriendo al presidente las condiciones de popularidad y de iniciativa política de las que carecía.

A fines de 1986, sin embargo, ya se encontraba totalmente configurado el fracaso del plan. Al postergar, por razones electorales, las correcciones necesarias, y al implantarlas de manera abrupta después de la victoria, el gobierno del presidente Sarney abrió definitivamente sus flancos a la ilegitimidad. Al desajuste específicamente económico se sumó una grave crisis de confianza, que acabó victimando no sólo a la momentánea popularidad del presidente, sino también a los partidos políticos, principalmente al PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), que le daban sustentación. Este hecho, como veremos luego, se reflejó claramente en el funcionamiento del Congreso Constituyente y en las dos elecciones subsiguientes: la municipal de 1988 y la presidencial de 1989.

Desde el punto de vista de la legitimidad, la década fue por consiguiente desastrosa, tanto para los liderazgos individuales como para las instituciones (el poder ejecutivo, el legislativo, los partidos). Esta primera comprobación aumenta la importancia de otra, que se ha de hacer igualmente de un modo inevitable: la de que la legitimidad de la democracia, como sistema, resistió razonablemente bien esas pruebas.

Convocar una constituyente fue uno de los compromisos asumidos por Tancredo Neves en su campaña para la presidencia. Lo que ello significó, si se tiene en cuenta el cuadro de adversidades que estamos esbozando, constituye otro aspecto que no ha merecido la debida ponderación por parte de los analistas. Elaborar una nueva constitución en un clima de razonable estabilidad, con un presidente legítimo y partidos capaces de apuntalar el proceso legislativo, ya es bastante difícil en el mundo contemporáneo dadas las condiciones actualmente imperantes. En Brasil ni siquiera regían tales condiciones, sino otras mucho peores. En consecuencia, el proceso de la constituyente significó, en el caso brasileño, congestionar aún más la agenda de la transición. Una dificultad específica, como ya se ha sugerido, consistió en que la propia elección de 1986, que sirvió para escoger a los constituyentes, fue objeto de cierto cuestionamiento, no en lo tocante a las prácticas electorales propiamente dichas, sino respecto de las circunstancias bajo las cuales se realizó, es decir, el marco de popularidad que el Plan Cruzado había creado al presidente Sarney y a los partidos y candidatos más identificados con el esquema oficial. En el lenguaje de la polémica popular, se llegó incluso a acuñar la expresión de "estafa electoral", en acusación a Sarney y a los partidos que lo apoyaban. Este cuestionamiento fue mucho más acentuado hacia el PMDB, no sólo por ser el mayor partido sino también por haber ganado en aquella elección 22 de los 23 puestos de gobernadores estatales y la mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso.

Tal era, por consiguiente, la magnitud del problema: un resentimiento creciente erosionaba la popularidad del presidente y del mayor partido del Brasil, al que se consideraba como fiador de la transición. Como no podía

dejar de suceder, semejante erosión contaminó rápidamente a toda la llamada "clase política", y al propio Congreso Constituyente, complicando sobremanera el ya difícil encargo de reorganizar institucionalmente a la sociedad brasileña. La nueva constitución fue finalmente promulgada el día 5 de octubre de 1988, después de casi dos años de intensa lucha legislativa.

La tan discutida morosidad de los trabajos y el entrecruzamiento de innumerables presiones quitaron al Congreso Constituyente toda posibilidad de un efecto "carismático" y agudizaron cierta percepción negativa del poder legislativo y de los políticos en general. Sin embargo, la aprobación final de la constitución, con un elevado índice de consenso entre los parlamentarios y amplias oportunidades de influencia por parte de los grupos sociales organizados, representó por sí sola un importante paso en lo que se refiere a la estabilización. Existen por cierto restricciones al texto que reflejan los intereses contrariados o sólo parcialmente atendidos, pero no parece descabellado valorar, después de casi dos años de vigencia, el hecho de que la constitución de Brasil se viene afirmando en la función que ahora nos ocupa: la de suministrar parámetros estables para la continuidad del proceso democrático.<sup>3</sup>

Otro antecedente importante de la elección presidencial de 1989 fue la propia elección municipal de 1988. Realizada en la totalidad de los más de cuatro mil municipios de Brasil, en el marco de una fuerte aceleración inflacionaria, de un agudo descrédito del gobierno Sarney y de la hostilidad difusa contra los políticos, dicha elección representó, de modo general, un avance incuestionable para la izquierda. Tal avance, a su vez, condicionó las expectativas respecto de la elección presidencial de 1989 y, por esa vía, empezó a afectar negativamente los cálculos de los agentes económico-financieros, tales como empresas con programas de inversiones y, en especial, poseedores de títulos de corto plazo. De hecho, tanto el PDT (Partido Democrático Trabalhista, o sea el laborismo de Leonel Brizola) como el PT (Partido dos Trabalhadores), salieron de las elecciones de 1988 bastante fortalecidos, y pasaron a gobernar a casi un cuarto de la población brasileña en el plano municipal. Tal cifra incluye una serie de ciudades importantes como Río de Janeiro (PDT), São Paulo, Porto Alegre, Vitoria, Campinas y Santos, que eligieron alcaldes del PT. Brizola y Lula, candidatos presidenciales de esos dos partidos, teóricamente pudieron contar con fuertes bases de apoyo. Agréguese, para entender mejor las expectativas que entonces se gestaban, la importancia de la televisión en las campañas electorales brasileñas.

Aunque la distribución de los espacios y los horarios mantenga una relación de proporcionalidad con el volumen cuantitativo de los bloques partidarios en el Congreso, ya que el PDT y el PT, poseían en conjunto

<sup>3</sup> Sobre la Constituyente, véanse Amaury de Souza y Bolívar Lamounier, "A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira", *Textos Idesp*, núm. 31, São Paulo, Brasil, 1989; Maria D'Alva Kinzo, "Os partidos políticos na Constituinte", *Textos Idesp*, núm. 28, 1988.

menos del 10% del total, se estimaba con fundamento que Brizola y *Lula* alcanzarían niveles mucho más elevados en la preferencia popular gracias al programa gratuito. Considérese que, por primera vez en la historia brasileña, la elección presidencial se realizaría en dos turnos. El escenario que se iba develando a medida que se levantaba el telón era, por consiguiente, el de una elección posiblemente orientada hacia la izquierda, con la oportunidad de que hubiera un segundo turno disputado por dos candidatos (Brizola y *Lula*) considerados "izquierdistas", o por uno de ellos contra el "centroizquierdista" Mario Covas, del PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira). El vencedor, gracias al procedimiento de los dos turnos, tendría el respaldo de más del 50% de los 82 millones de electores. O sea que la campaña comenzó con la expectativa de que el futuro gobierno sería probablemente de izquierda, y de que contaría con una legitimidad sin precedentes, en virtud de la mayoría absoluta y de las dimensiones numéricas del electorado. Todo ello en un país que saliera ambiguamente del régimen militar y donde dos nuevos vocablos (hiperinflación e ingobernabilidad), pasaban a circular con velocidad creciente.

## II. LA PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD DECISORIA

Como sugerimos al inicio, la declinación de la capacidad macrosocial de decisión puede deberse a diversas razones. La causa más abarcadora fue ciertamente la virtual anulación del sector público como agente propulsor del crecimiento económico. Embestido por la crisis fiscal, presionado por las cargas del endeudamiento externo e interno y por crecientes presiones redistributivas, el Estado no consiguió desempeñar en los años ochenta el papel de inductor e impulsor del desarrollo que lo caracterizó desde los años treinta. Tal pérdida de dinamismo por parte del sector público marca la entrada de Brasil en una nueva etapa. Revela el agotamiento de todo un ciclo de desarrollo y por lo tanto plantea los contornos globales del reajuste que se fue volviendo imperativo en el transcurso de los años ochenta. El análisis a que nos abocamos es más específico, puesto que se refiere a los mecanismos particulares, de carácter político e ideológico, mediante los cuales se dio, durante la última década, la aludida pérdida de capacidad decisoria.

Entre tales mecanismos, como hemos dicho, deseamos destacar:

1. La creciente dispersión del poder, a medida que se agotaba el ciclo de los gobiernos militares;
2. encrucijadas institucionales que no pueden ser resueltas antes de que se cumplan ciertas y determinadas condiciones;
3. la coexistencia competitiva de visiones alternativas de carácter global.

### 1. *La progresiva dispersión del poder*

Los análisis comparativos sobre los procesos de transición del autoritarismo a la democracia, se valen a menudo de un contraste conceptual entre *rupturas violentas* y *transiciones negociadas*. Contraste atractivo, pero que simplifica en exceso la realidad. Una comprensión adecuada de la transición brasileña no puede perder de vista que las transiciones no violentas pueden ser subdivididas y clasificadas en casos bastante distintos.

Es posible admitir, en efecto, que algunas de esas transiciones se basan casi totalmente en acuerdos entre élites, con un elevado grado de coordinación y ajuste informal a una agenda de mediano plazo, al tiempo que otras se desarrollan en el marco de una disputa regulada, en la que el acuerdo de élites no va más allá del mínimo necesario para la sustentación del marco institucional de tal disputa. Quien examine detenidamente los hechos de la última década concluirá, sin duda, que el caso brasileño corresponde mucho más a esta segunda hipótesis. Fue, en esencia, una apertura regulada por el calendario electoral, y no la "transición negociada" a que se refirieran determinados sectores políticos, insatisfechos con el ritmo y el objetivo que tuvieron al principio los cambios.

Lo poco que había de arreglo o de pacto sustantivo, en la línea de un acuerdo de élites, desapareció con la muerte de Tancredo Neves, el 21 de abril de 1985. Se pasó, por consiguiente, de la "descompresión" gradual y controlada del gobierno Geisel (1974-1979) a lo que denominé disputa regulada, y de ésta, con el transcurrir de la Nova República, a una situación de virtual ingobernabilidad.

La eventual paradoja que estos extremos pueden sugerir, desaparece si recordamos el paso del gobierno Figueiredo al de José Sarney: un periodo en el que ni los restos del agonizante régimen militar ni los liderazgos de la Nova República, huérfanos desde un comienzo, consiguieron reorganizar un sistema de poder con real capacidad decisoria.

No se trata de afirmar, es claro, que *toda* dispersión de poder, en el seno de un proceso de apertura, conduzca necesariamente a la pérdida de capacidad decisoria. Lo que se afirma es que eso ocurrió, en las condiciones brasileñas, debido a un conjunto de circunstancias.

La aludida dispersión fue impulsada, inclusive, por ciertas decisiones previsibles y de innegable intención democratizante, dentro de los marcos de la transición competitiva. Tal fue el caso, por ejemplo, de la completa falta de reglamentación del proceso de formación de partidos por la enmienda constitucional número 25, de mayo de 1985, reforzada por la convocatoria a elecciones directas para las alcaldías de las capitales, en noviembre de ese año.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Según la legislación del régimen militar, los alcaldes de las capitales eran nombrados por los respectivos gobernadores del estado y refrendados por las cámaras municipales. Los alcaldes en ejercicio en 1985, habían sido nombrados por guber-



El paso decisivo, sin embargo, fue la convocatoria al Congreso Constituyente, decidida formalmente en febrero de 1986. Electos en noviembre de ese mismo año, los constituyentes no admitieron la formación de una comisión que nucleara los trabajos iniciales, optando por un régimen de trabajo extremadamente descentralizado.

Así, la aprobación final y la promulgación solemne de la constitución sólo ocurrieron en octubre de 1988. Durante todo el periodo que medió hasta entonces, el reexamen del orden institucional y la ampliación de la agenda acentuaron significativamente la dispersión del poder. Cualquier parámetro del sistema político —inclusive, como veremos enseguida, el mandato presidencial vigente— podía, en teoría, ser alterado, dado el poder constituyente de que se hallaba investido el Congreso Nacional.

El involucramiento de amplios sectores sociales (grupos organizados de diversos tipos, y no sólo partidos políticos) en un intenso juego de presiones y contrapresiones, volvió inconcebible la reconcentración del poder e hizo manifiesta la dispersión antes latente. Lo que se examina aquí, obsérvese bien, no es lo que todo eso significó desde el punto de vista de los valores democráticos, puesto que en este sentido el avance fue innegable. Lo que se quiere mostrar es la convergencia de estos procesos localizados en la arena parlamentaria, con los engendrados en otros puntos del sistema político, comenzando con la debilidad del poder ejecutivo, lo que acentuó la reducción de la capacidad decisoria global.

## 2. *Encrucijadas institucionales*

Entre las dificultades institucionales que acentuaron la reducción de la capacidad decisoria, la cuestión del mandato presidencial es la más ilustrativa e importante. Figueiredo y Sarney, bajo circunstancias diversas, sufrieron la misma violenta crisis de autoridad: el primero bajo el efecto de la recesión del lapso 1981-1983 así como de los resultados electorales adversos en 1982, y el segundo debido a la rotunda frustración de las expectativas suscitadas por el Plan Cruzado. Veamos en detalle el caso de Sarney, dada su relevancia más directa en relación con los objetivos de este análisis.

Formado en el seno de la campaña por las “directas ya”, en 1984, el frente opositor que llevó a Tancredo Neves a la presidencia asumió el

nadores electos en el comicio *directo* de 1982. En el entendido de que esos alcaldes debían ser inmediatamente sustituidos, el Congreso no sólo programó la realización de elecciones directas en las capitales para noviembre de ese año, sino que prohibió la inscripción de los alcaldes en esa consulta para evitar toda “reelección”. Esta medida llevó a un precoz debilitamiento del esquema de sustentación de la Nova República, enconando conflictos latentes en la alianza PMDB-PFL, y no creó ningún elemento nuevo de estabilización. La elección en São Paulo, que resultó en la victoria de Janio Quadros sobre el senador Fernando Henrique Cardoso, es un buen ejemplo.

inmediato restablecimiento constitucional de las elecciones directas como un compromiso fundamental. El recurso de apelar al mismo Colegio Electoral antes utilizado para la ratificación de las sucesiones militares, representaba una concesión que no podía repetirse en la elección del sucesor de Tancredo, es decir, del segundo presidente civil.

Sin embargo, la duración del mandato de Tancredo no parece haber sido objeto de un acuerdo político formal. La constitución entonces vigente, como se sabe, era todavía la del régimen militar, y lo que ella establecía era un mandato presidencial de seis años.

La retórica opositora, practicando lo que se podría denominar "una jurisprudencia del deseo", rápidamente relegó este dispositivo al ámbito de lo que llamó "escombros autoritarios", a ser removido cuanto antes, pero el hecho constitucional era aquel que conocemos: un mandato de seis años.

Tanto Tancredo Neves como Sarney manifestaron públicamente su intención de permanecer sólo cuatro años en la presidencia, presumiéndose que tomarían la iniciativa de proponer la enmienda constitucional para reducir la duración del mandato, pero el contexto de tales proclamaciones permitía la interpretación ambigua de que se trataba de un deseo personal, ya sea porque una decisión de tamaña magnitud no podía precisamente ser tomada en aquellos meses iniciales, o bien porque el Congreso Constituyente (a convocarse en el futuro) sería el organismo capaz de adoptarla en definitiva. Con la muerte de Tancredo Neves esta cuestión evidentemente adquirió mayor relevancia.

Al provenir Sarney de dos partidos oficialistas que participaron en los gobiernos del régimen militar (primero la Arena, después el PSD), su selección como candidato a vicepresidente en la fórmula encabezada por Tancredo Neves había sido parte de la estrategia de contemporización con los remanentes del sistema anterior, y también de la estrategia de Neves para asegurarse una mayoría de votos en el Colegio Electoral. El hecho, de todos modos, es que la Nova República comenzaba con un mandato presidencial de carácter abierto, o ambiguamente definido, si tomamos en cuenta tanto las coordenadas jurídicas como las políticas.

Circunstancia ya de por sí problemática, pero que se volvía excepcionalmente conflictiva en vista de la muerte de Tancredo Neves y de la toma de posesión del vicepresidente electo, José Sarney, un político de mucho menor estatura y que no llegaría a vencer, como el titular, la barrera de la ilegitimidad derivada de la investidura por el Colegio Electoral. Con el colapso del Plan Cruzado y el irreversible debilitamiento de la presidencia de Sarney, se configuraba claramente la encrucijada, el callejón sin salida, la *impasse*. Ni conseguía Sarney recuperar la autoridad necesaria para evitar el agravamiento de la crisis económica, ni disponía la oposición de medios constitucionales para eludir o superar la situación; tal era el dilema.

Utilizando los recursos de presión del poder ejecutivo, Sarney consiguió

votos suficientes en el Congreso Constituyente para confirmar un mandato de cinco años e impedir la implantación de un régimen parlamentarista. Esta victoria, sin embargo, apenas prolongó la curva de declinación de su gobierno y, en consecuencia, la reducción de la capacidad decisoria del sistema político, considerado globalmente. A fines de 1989, con el país al borde de la hiperinflación, tal capacidad se encontraba en el nivel más bajo quizá de toda la historia republicana brasileña, hasta el punto de que literalmente la totalidad de los 22 candidatos a la presidencia de la república proclamaron de alguna forma su oposición al gobierno de Sarney.

### 3. *La cuestión del “proyecto nacional”*<sup>5</sup>

El tercer aspecto de la pérdida de capacidad decisoria, en el transcurso de los años ochenta, fue la inseguridad de los rumbos económicos y de la identidad institucional de Brasil, debida a la coexistencia de “utopías” esencialmente conflictivas. El supuesto general de nuestro análisis, conviene recordarlo, consiste en que un sistema se vuelve temporalmente ingobernable cuando pierde la capacidad de escoger y fijar una directriz para su futura evolución. La opción macrosocial es siempre orientada o determinada por las “utopías” disponibles, o sea, por las diferentes concepciones en cuanto a lo que serían los futuros viables y/o deseables. Si tales concepciones fueran demasiado inviables, o si los mecanismos del sistema político no consiguieran rápidamente establecer cuál de ellas tiene mayor consenso, nos encontraríamos ante una insuficiencia subjetiva capaz de acentuar la tendencia a la parálisis decisoria.

Naturalmente, la cuestión del nuevo “proyecto nacional” fue largamente debatida durante la última década. Se conjeturó, además de eso, que sólo un presidente legitimado por el voto popular podría invertir rápidamente la tendencia al estancamiento económico y a la parálisis política. Y, de hecho, transcurridos cien días, el país se encontró bajo el fuerte efecto resolutorio del Plan Collor. Al acelerar la apertura de la economía y al señalar con razonable claridad su voluntad de apoyar el paso al parlamentarismo al final de su mandato, el nuevo presidente comenzó aparentemente a desatar los nudos a que se refiere el presente análisis. De todos modos, el siguiente esbozo tratará de situar la trama de las utopías económicas y políticas en un marco conceptual e histórico más amplio.

Las utopías económicas se hallan formuladas con mayor nitidez en el debate público, y pueden entenderse como disensos respecto del papel que desempeña el sector público. Con la inevitable simplificación del caso, podemos decir que las alternativas van desde el extremo “estatizante” (aquellos que desean una presencia aún más fuerte del sector público en la

<sup>5</sup> Para una profundización de las cuestiones tratadas en esta sección, véase mi texto “Um projeto, tres utopias: variações sobre o tema da reorganização politico-institucional brasileira”, en João Paulo dos Reis Veloso (comp.), *Idéias para a modernização do Brasil*, Editora José Olympio, en prensa, Río de Janeiro, Brasil.

economía) hasta el extremo “neoliberal” (aquellos que prefieren retirar al Estado de la función empresaria y reducir drásticamente su función regulatoria). El sentido que damos nosotros al término utopía quiere decir que estos dos modelos tienen alguna base social significativa, pero también que ninguno de ellos consigue persuadir completamente a la sociedad de su viabilidad y/o deseabilidad inmediatas. Más grave, sin embargo —y esto es prácticamente otra definición de crisis—, resulta el hecho de que la actual distribución de las esferas económicas entre los sectores público y privado se volvió también inestable, tal vez insostenible, en la medida en que implica una fuerte transferencia de recursos de la parte más eficiente a la menos eficiente, a través del déficit público. La persistente tendencia inflacionaria refleja tal desequilibrio subyacente.

Una investigación realizada por el Idesp (Instituto de Estudios Económicos, Sociais e Políticos de São Paulo) entre diciembre de 1989 y junio de 1990, ofreció una primera muestra de las preferencias de la élite brasileña en cuanto a esta cuestión. Después de ser consultadas 450 personas con estatus de alto liderazgo y provenientes de diversos sectores, 37% se mostró totalmente de acuerdo con la proposición fuertemente liberal de que “el sector público debería actuar apenas en las áreas clásicas como seguridad, educación y justicia”; 26% estuvo de acuerdo con fuertes reservas, y 36% se declaró en completo desacuerdo. La polarización ya evidente en estas cifras globales se vuelve aún más clara cuando examinamos la distribución por sector. Sumando las concordancias parciales a las totales, vemos que la proposición anterior tiene la aprobación del 90% de los empresarios, del 85% de los militares, del 79% de la prensa, del 56% de los intelectuales, del 46% de los líderes de asociaciones y entidades populares, y sólo del 21% de los líderes sindicales.

Sin embargo, al introducirnos en la realidad de cada sector económico, vemos que la presencia empresaria del Estado en determinados sectores es vista como necesaria por una parcela sustancial de los entrevistados. Por ejemplo: un 60% encuentra que ella es “muy” o “totalmente” necesaria en el área del petróleo; 59% en la educación superior; otro 59% en la ciencia y la tecnología; 55% en la energía eléctrica, y 51% en las telecomunicaciones. Este porcentaje baja hasta el 48% en los ferrocarriles; el 30% en la industria farmacéutica; el 24% en la siderurgia; el 15% en la informática; el 14% en el comercio exterior, y el 8% en la aviación comercial. Si se añade a estos datos la reacción de la prensa y del medio empresario frente a los primeros cien días del gobierno Collor, parece razonable concluir en la existencia de un amplio margen de apoyo a las directrices globales de la reforma económica en el mediano plazo. Si tal consenso potencial podrá resistir los conflictos de intereses que las reformas suscitan o agudizan en el corto plazo, esa es ya otra historia.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase Bolívar Lamounier y Aamury de Souza, “As elites brasileiras e a modernização do setor público”, *Idesp*, informe de investigación, São Paulo, Brasil, julio de 1990.

El mismo tipo de análisis nos conduce a sugerir la coexistencia de tres "utopías" en el área político-institucional: la utopía participatoria, la presidencialista/plebiscitaria y la parlamentarista. Así como ocurre en la esfera económica, estas concepciones reflejan corrientes sociales significativas pero carecen de desarrollo en algún aspecto crítico, con el resultado de que ninguna de ellas consiguió aún ofrecer a la sociedad la perspectiva de una identidad institucional segura. Por utopía participatoria entendemos la visión de una democracia fuertemente descentralizada, o casi directa. Su precisa relación con la democracia representativa no se encuentra todavía bien definida en el debate público. Tal visión recibe importante apoyo en el PT (Partido de los Trabajadores), en el medio religioso y hasta cierto punto entre los profesionales liberales, como los abogados. La nueva constitución brasileña confirió cierta importancia al principio participatorio en cuanto norma programática, pero es difícil evaluar, a esta altura, cuál es el alcance efectivo de los mecanismos prácticos instituidos.<sup>7</sup>

La alternativa parlamentarista nunca dejó de ser debatida en Brasil desde el mismo Imperio, pero ganó nueva fuerza durante las deliberaciones del Congreso Constituyente (1987-1988). Esta "utopía" adquiere especial relevancia en la perspectiva del presente análisis, puesto que su base de sustentación es precisamente la búsqueda de una identidad institucional apropiada a la complejidad económica y social ya alcanzada por Brasil. Se trata no sólo de la transición formal a un régimen parlamentarista, sino del refuerzo al sistema representativo, de modo general, por medio de cambios en la legislación partidaria y en el sistema electoral. Es importante señalar que la propia constitución de 1988, aunque haya confirmado el régimen presidencialista, prevé la realización, en 1993, de un plebiscito sobre la forma de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo). Más que de un simple debate académico se trata aquí, por consiguiente, de un proceso inconcluso de reorganización institucional. El propio Congreso Constituyente, al prever el plebiscito, implícitamente definió como provisoria la opción por el presidencialismo que en parte se debió, como vimos, a la singular coyuntura del gobierno de Sarney.<sup>8</sup>

Está, finalmente, la utopía presidencialista, que a primera vista deberíamos considerar como el propio *statu quo*. Se imponen aquí, no obstante, algunas distinciones. El sistema presidencialista establecido por la letra de la nueva constitución puede considerarse equilibrado, o equitativo, en la

<sup>7</sup> La constitución brasileña de 1988 declara, en su artículo primero, párrafo único: "Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución". El artículo 14 prevé, como instrumentos de participación directa, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

<sup>8</sup> La votación final se dio el 22 de marzo de 1988, registrando 344 votos por el presidencialismo y 212 por el parlamentarismo. La propuesta parlamentarista entonces considerada, aunque más nítidamente parlamentarista que el modelo francés, preveía la elección directa del presidente de la república, como ocurría en la constitución degaullista.

medida en que atribuye poderes y prerrogativas sustanciales al poder legislativo y al poder judicial. Una importante salvedad en cuanto a tal equilibrio se referiría a las llamadas "medidas provisionarias",<sup>9</sup> pero la anterior caracterización parece válida en líneas generales.

La fuente de la legitimidad, en este modelo, es el vínculo directo del presidente de la república con el pueblo, con el electorado, por medio de la elección directa y de los instrumentos de que dispone para ejercer un liderazgo simbólico de alcance nacional. Para los partidarios de esta utopía, la autoridad así constituida tiene una legitimidad mayor que la de los demás poderes, por estar basada no sólo en las leyes sino también en el más amplio sustrato social, en la propia cultura política del país. Sin tal presunción de que el poder ejecutivo plebiscitario es superior a los demás poderes, y a la propia federación, difícilmente habría el presidencialismo alcanzado, en Brasil, el arraigo social que hoy ostenta. Si es fuerte, es justamente porque una parcela apreciable de la sociedad ve en el presidente plebiscitario no sólo ni primordialmente un factor de equilibrio, sino más bien una manera de equilibrar y desequilibrar los poderes, teniendo en cuenta la instrumentación de amplias reformas, por un camino más corto que el de la competencia política normal. En otras palabras, la doctrina o utopía presidencial-plebiscitaria brasileña (y latinoamericana) es exactamente lo contrario de la doctrina presidencial estadounidense, que se basa en la equivalencia de los tres poderes, en las restricciones mutuas que entre ellos se establecen (los famosos *checks and balances*, es decir, "frenos y contrapesos"), además de otras importantes limitaciones debidas al esquema federativo de Brasil y a la riqueza de su pluralismo social.

La aludida diferencia entre el presidencialismo plebiscitario y el equivalente (estadunidense), tiene importantes implicaciones en el análisis de la actual situación política brasileña. Para esclarecerla, el mejor camino tal vez sea que nos preguntemos por qué, en Brasil y en América Latina, existe la creencia de que el presidencialismo asegura el progreso y la gobernabilidad, al mismo tiempo que el parlamentarismo es visto (por los partidarios de esa utopía) como sinónimo ya sea de conservadurismo o bien de ingobernabilidad. ¿De dónde proviene, según esta línea de pensamiento, la efectiva autoridad del presidente de la república? ¿Por qué

<sup>9</sup> El objetivo de los constituyentes fue, sin duda, establecer un cuidadoso equilibrio entre los poderes, devolver al legislativo las prerrogativas que le habían sido sustraídas por el régimen militar y fortalecer al judicial. Sin embargo, ante la situación de emergencia económica, el poder ejecutivo encontró en el propio texto un instrumento de legislación excepcional: el artículo 62, inspirado en los *provvedimenti provvisori* (procedimientos provisionarios de la constitución italiana), que autoriza al poder ejecutivo a tomar "medidas provisionarias". Invocando las condiciones de "relevancia" y de "urgencia" para la sanción de tales medidas, el presidente Sarney dictó más de cien de ellas en su último año de mandato. Todo el llamado Plan Collor fue elaborado e instaurado con base en este instrumento de legislación excepcional. En una emergencia hiperinflacionaria como la de comienzos de 1990, los excesos legislativos del poder ejecutivo y la impotencia del poder legislativo ante ellos parecen igualmente probables.

ella es considerada insuficiente o incluso ilegítima, cuando el presidente es escogido mediante elecciones de carácter indirecto?

La respuesta, evidentemente, es el apoyo difuso que el presidente recibe, primero por la elección directa, y enseguida a través del liderazgo simbólico que ejerce. Tal apoyo es lo que, teóricamente, asegura la independencia de la autoridad presidencial, permitiéndole sobrevolar por encima de los intereses en conflicto e imprimir coherencia y continuidad a los programas gubernamentales. La amplitud de la *constituency*, o representatividad jurisdiccional, del presidente (el país entero), la duración fija del mandato y la concentración, en la misma persona, de las jefaturas de Estado y de gobierno, son los parámetros constitucionales que complementan, y al mismo tiempo reflejan, aquel presupuesto de efectiva autoridad. Hay quienes agregan a estas características político-institucionales toda una especulación antropológica sobre las bases culturales del sistema, y específicamente sobre el carácter autoritario de la formación ibérica. El presidencialismo (plebiscitario) sería la forma de gobierno "congruente" con la imagen popular de la autoridad, esencialmente jerárquica y personalizada.

Un examen detenido de esta línea de razonamiento escaparía a los objetivos de nuestro análisis. Ya sea que se acepte o no tal complemento culturalista, el punto que se quiere señalar es que la imagen plebiscitaria de la presidencia es la de un poder superior, agente al mismo tiempo estabilizador (capaz de disciplinar los particularismos) y constructivamente desestabilizador (capaz de inspirar grandes cambios y de llevar de tiempo en tiempo a la sociedad a recomponer sus valores y su estructura). En este sentido, la alegada incompatibilidad de la "tradición presidencialista" no existe sólo en relación con el parlamentarismo sino también en relación con la práctica del presidencialismo dentro de los límites de la constitución de 1988. Si fuera de hecho tan profundamente jerárquica y mesiánica, y si tuviese realmente las raíces sociales que a veces se le atribuyen, la utopía plebiscitaria tendrá que diluirse progresivamente o chocará con la creciente consolidación del nuevo orden constitucional.

Convendría agregar aquí otra línea de reflexión, teniendo en cuenta el efecto político de algunas de las tentativas de estabilización económica recientemente llevadas a cabo en América Latina. En realidad, el fracaso de algunos de esos planes, notoriamente del Plan Austral argentino y del Plan Cruzado brasileño, ofrece otro ángulo de visión para el examen de las ventajas atribuidas al presidencialismo en lo que se refiere a la gobernabilidad. Me refiero aquí a la vertiginosa reducción del periodo inicial de apoyo al presidente. Los referidos ejemplos argentino y brasileño sugieren una situación cualitativamente distinta en el contexto del presidencialismo latinoamericano, caracterizada por la rápida erosión del apoyo difuso, al desvanecerse en pocos meses el "carisma" tarde o temprano engendrado por la victoria electoral. La investidura pasa a contar poco, o cede completamente el lugar al desempeño, como fuente de legitimidad.

El caso de Alfonsín ya había sido dramático en este aspecto, puesto

que la erosión del apoyo popular le impidió de hecho cumplir íntegramente el mandato para el cual fuera electo. Afectó, por consiguiente, la piedra angular del sistema presidencialista: el mandato fijo, cuya duración no puede ser alterada por razones de política sustantiva. Menem, electo enseñada, también sufrió el efecto erosivo de la inflación en sus primeros meses de gobierno. Las experiencias y pruebas por las que pasó Sarney a partir del colapso del Plan Cruzado ya fueron evocadas aquí. Sería ciertamente simplista anticipar, con base en estos ejemplos, un destino semejante para el Plan Collor, pero tampoco es el caso de desconocer las tendencias de la opinión pública después de los cien días de gobierno. Investigaciones realizadas a fines de junio por el Instituto Datafolha, indican que el índice de aprobación al nuevo gobierno cayó de un nivel de entre 75 y 80% a cerca del 35%, siendo un poco mayor la caída entre los entrevistados de menores ingresos.

Agréguese, para ilustrar el punto en discusión, que la elección en dos vueltas no produjo, en esta primera experiencia, el amplio efecto legitimador que de este sistema se esperaba. Al establecer una confrontación hasta cierto punto artificial entre dos grandes masas de votantes, tal procedimiento llevó a un encono maniqueísta entre los partidarios fieles a los dos finalistas (Collor y *Lula*), a la vez que a una incomodidad acentuada entre los muchos millones que se habían opuesto a ambos en el primer turno. La agresividad de la campaña de Fernando Collor de Melo contra *Lula* dejó secuelas que probablemente dificultarán por algún tiempo las negociaciones con la oposición de izquierda. Recuérdese también que el ascenso de Collor se dio al margen de la estructura partidaria existente. Por grande que sea la debilidad actual de esa estructura, el hecho es que el PRN (Partido de la Reconstrucción Nacional) fue creado sólo para sustentar la candidatura de Collor, y le faltó, durante la campaña electoral y en sus primeros meses de gobierno, cualquier lastre propio. Su representación en la Cámara de Diputados, en el momento de la elección, era de apenas el 3% del total. Tampoco contaba el candidato Collor con el apoyo significativo de sectores agrupados en las organizaciones sociales estables (salvo la Rede Globo de televisión). Entre las asociaciones civiles y religiosas y en el medio sindical, por cierto que no era Collor el candidato más fuerte; en el medio empresarial, el apoyo obtenido se debió al hecho consumado de ser él la opción no izquierdista, y no hay una vinculación o identificación orgánica con su candidatura. O sea que el desarrollo de la campaña acentuó hasta el límite el carácter "carismático" del proceso sucesorio presidencialista, con todo lo que ello significa de positivo y de negativo para la gobernabilidad. Si el plan económico tuviera en los próximos años un éxito comparable a la audacia de las primeras medidas, buena parte del crédito deberá darse a la independencia con que se eligió; en la hipótesis de un fracaso rotundo, la autoridad del presidente podrá sufrir un deterioro agudo, con efectos desestabilizadores sobre todo el sistema político.



## CUADRO 1

## ELECCIONES PRESIDENCIALES BRASILEÑAS

(Primer turno: 15 de noviembre de 1989)

<i>Candidato</i>	<i>Partido</i>	<i>votos</i>	<i>Porcentaje</i>
Fernando Collor	PRN	20 611 011	28.52
Luis Inacio <i>Lula</i>	PT	11 622 673	16.08
Leonel Brizola	PDT	11 168 228	15.45
Mario Covas	PSDB	7 790 392	10.78
Paulo Maluf	PDS	5 986 575	8.28
Afif Domingues	PL	3 272 462	4.53
Ulysses Guimarães	PMDB	3 204 932	4.43
Roberto Freire	PCB	769 123	1.06
Aureliano Chaves	PFL	400 838	0.83
Ronaldo Caiado	PSD	488 846	0.68
Otros		2 115 932	2.92
En blanco		1 176 413	1.63
Nulos		3 473 484	4.81
Total de votos		72 280 909	100
Abstenciones		9 793 809	11.9
Electorado		82 074 718	

## CUADRO 2

SEGUNDO TURNO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES  
BRASILEÑAS DE 1989

(17 de diciembre)

<i>Candidato</i>	<i>Partido</i>	<i>votos</i>	<i>Porcentaje</i>
Fernando Collor	PRN	35 089 998	50
Luis Inacio <i>Lula</i>	PT	31 076 364	44.23
En blanco		986 446	1.40
Nulos		3 107 893	4.42
Total de votos		70 260 701	100
Abstenciones		11 814 017	14.40
Electorado		82 074 718	

Como ejemplo de lo que sugerimos en relación con la esfera económica, las anteriores indicaciones nos conducen a pensar que el *statu quo* institucional (el sistema presidencialista) se volvió, también él, inestable. Sería prematuro especular sobre las oportunidades de consolidación del presidencialismo, y sobre las modalidades del mismo (plebiscitaria o equidistante), o sobre las perspectivas de transición al parlamentarismo en los próximos años. Lo que se puede afirmar, a esta altura, es que la identidad institucional de Brasil es aún inestable, ya sea porque hay un plebiscito programado para 1993, o bien porque las preferencias no se encuentran todavía sedimentadas. La investigación hecha por el Idesp entre las élites comprobó que el 71% de los entrevistados se dispone a aprobar la implantación del parlamentarismo en los próximos años, pero indicó también una ambigüedad considerable en lo relativo a los posibles modelos (puro o mixto) de parlamentarismo.

### III. PROYECTOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL QUINQUENIO DE COLLOR (1990-1994)

Al concluir su prolongación y resurgimiento con la elección directa del presidente, ¿está la democracia brasileña en camino hacia una estabilización definitiva? No puede darse una respuesta positiva convincente sin la certeza de que el proceso inflacionario será controlado, de que el crecimiento económico será retomado, y de que las desigualdades sociales serán sustancialmente reducidas en los próximos años. En una perspectiva histórica amplia, la democracia estable resulta no sólo del fortalecimiento de las instituciones representativas, sino también de la desconcentración de las "oportunidades de vida" a que se refería Max Weber, o sea, de los privilegios socioeconómicos. Antes de ello, la democracia denominada formal (política) y la sustantiva (económica y social) viven en permanente e inevitable tensión.

Sin embargo, considerando sólo las variables más directamente políticas, podemos decir que la instauración efectiva de la democracia se produce cuando se configuran dos condiciones cruciales en el proceso político-electoral: *a*) el pleno reconocimiento de la legitimidad del adversario, que es más o menos lo que Roberto Dahl denomina pacificación de la contestación pública y *b*) la ampliación del cuerpo de votantes hasta aquel límite donde no hay más exclusiones o discriminaciones injustificables, teniendo en cuenta una generosa lectura de los valores sociales. A la luz de estos criterios, como veremos enseguida, Brasil parece haber sobrepasado de hecho un límite significativo, un umbral histórico, con la Constituyente de 1987-1988 y la elección presidencial de 1989.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Sobre participación y pacificación, véase Robert Dahl, *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven, 1971, y la modificación por mí propuesta al modelo de Dahl en el artículo "Brazil: inequality against democracy", en Larry Diamond, S. M. Lipset & Juan Linz: *Politics in developing countries: comparing experiences with democracy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1990.

Entiéndase por *reconocimiento de la legitimidad del adversario* la aceptación de cualquier candidatura que cumpla los requisitos legales de la inscripción, sin discriminaciones ideológicas o juicios excluyentes en cuanto al mérito de los mismos. Desde este punto de vista, la elección presidencial de 1989 marcó innegablemente un hito en la historia brasileña, en virtud de que se desarrolló en condiciones de absoluta libertad partidaria y de que ninguna candidatura, incluidas aquellas flagrantemente aventureras o ridículas, sufriese impugnación extralegal alguna. Se esgrimieron por cierto argumentos ideológicos y personales tendentes a deslegitimar al eventual vencedor, pero no encontraron eco ni en el tribunal respectivo ni en los medios de comunicación ni entre las fuerzas políticas relevantes.

Nadie debe imaginarse que el avance relatado en el párrafo anterior se debió a la eventual debilidad electoral de los candidatos "peligrosos" para el sistema. Si bien es verdad que Roberto Freire, el candidato del Partido Comunista Brasileño, nunca sobrepasó el 2% en las intenciones de voto reveladas por los sondeos previos (y terminó con una votación inferior aun a esa cifra en el primer turno), Mario Covas (PSDB) y Leonel Brizola (PDT) siempre tuvieron un amplio potencial de crecimiento, sin mencionar que *Lula* (PT) pasó de hecho al segundo turno y estuvo a un paso de Collor en las encuestas hasta pocos días antes de la votación final. El reverso de la moneda no es menos expresivo: el derrumbe del PMDB y del PFL, los dos mayores partidos de la Nova República, en términos parlamentarios. Juntos, estos dos partidos poseían el 77% de las bancas en la Cámara de Diputados durante 1987, al iniciarse el Congreso Constituyente. El PMDB tenía él solo, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en el Senado; 22 de los 23 gobiernos de los estados, y el 47% de los diputados estatales. No obstante, el candidato del PMDB a la presidencia, Ulisses Guimarães, tuvo una votación inferior al 5% en el primer turno, mientras que Aureliano Chaves, del PFL, quedó bajo el 1%.

La *ampliación del cuerpo de votantes*, es decir, de la ciudadanía y del potencial de participación, tiene dos significados decisivos. En primer lugar, representa la expansión del objetivo sustantivo de la competencia, al contrario de lo que ocurre en disputas restringidas por el voto censatario, o limitado a los contribuyentes, en las cuales el cuerpo de votantes no expresa fielmente la diversidad de los intereses potencialmente representables. En segundo lugar, implica la instauración de un requisito fundamental para la legitimidad de cualquier proceso electoral en el mundo moderno, a saber, la incertidumbre acerca de sus resultados, el agregado incierto, fundado en el voto individual y libre. La incertidumbre se contrapone a la generalidad del "voto cautivo", o a la existencia de manipulaciones capaces de predeterminar los resultados globales. Durante toda la historia electoral brasileña, hasta la década pasada, la insuficiente autonomía de los electores, sobre todo en el medio rural, era invariablemente invocada por los interesados en la deslegitimación del proceso electoral. En las actuales circunstancias de Brasil, con un elevado índice de urbanización y una amplia

cobertura de los medios de comunicación masiva, tal argumento se volvió ridículo. En la contienda de 1989 hubo por cierto controversias sobre la influencia de la televisión (dadas las simpatías de la Rede Globo por el candidato vencedor), y también acerca de hechos cuestionables pero localizados (transporte ilegal de electores en algunas áreas rurales, insuficiencia de los transportes públicos en Salvador). Lo importante, en la perspectiva amplia que estamos considerando, es que ninguno de esos argumentos, invocados como injerencias capaces de comprometer la legitimidad de los resultados globales, tuvo una gran resonancia. La simple magnitud del electorado (82 millones), con 72 millones concurriendo a votar en el segundo turno, indica la superación definitiva de las objeciones referidas. En lo relativo al clientelismo rural, la propia distribución espacial de los votos se encargó de disipar aquella vieja controversia. El principal candidato de la izquierda, *Lula*, obtuvo una sustancial votación en el medio rural —y en general en el nordeste—, gracias al apoyo de la Iglesia católica y de los sindicatos rurales. Por el contrario, Fernando Collor, visto como candidato de la derecha y, de todos modos, condicionado para representar a la derecha debido a la lógica de la elección en dos turnos, obtuvo una inequívoca victoria sobre *Lula* en algunas de las áreas más “modernas” del país, comenzando por el estado y la propia capital de São Paulo. Tomados en conjunto, estos datos y ejemplos indican claramente el fin de la “prehistoria” electoral en Brasil, o sea, de todo un *corpus* de conceptos y representaciones sociales que dividían a los electores en ciudadanos de primera y de segunda categoría, y que enseguida ostentaban tal distinción como prueba de una congénita inautenticidad en la democracia brasileña.

#### IV. CONCLUSIÓN: DE LOS CIENTO DÍAS A LOS CINCO AÑOS

Si alguna amenaza se cierne sobre la estabilidad democrática en Brasil se trata, sin duda, de la ingobernabilidad, es decir, de la inestabilidad política y de las encrucijadas o callejones sin salida institucionales a que puede ser llevado el país por la situación económica y por un eventual descontrol inflacionario. Desde esta perspectiva, vale la pena hacer aquí un breve registro. Cuando comenzó a ser utilizado por científicos políticos del primer mundo, hace cosa de veinte años, el concepto de gobernabilidad se refería a la sociedad, o a la cultura democrática existente, y no tanto a los gobiernos. Lo que se temía era que el cambio de valores en las sociedades capitalistas avanzadas, corroyese paulatinamente el sustrato social de instituciones largamente asentadas, rompiendo de modo eventual los delicados equilibrios en que se basa la democracia pluralista. Se comprobaba, por ejemplo, que los partidos políticos, el poder legislativo, los jueces, ya no eran tan respetados; que un número creciente de ciudadanos no se interesaba en la participación, o por lo menos canalizaba su interés

hacia las cuestiones específicas, como la ecología o la defensa de determinada minoría, al margen de los mecanismos representativos más amplios. No hace falta decir que constataciones de este tipo alimentaron negras profecías: para muchos, era la propia democracia la que se diluía, la que perdía estructuración, la que sucumbiría, tarde o temprano, cuando tuviese que enfrentar alguna amenaza más concreta. Hoy, con todo el Este europeo redescubriendo el pluralismo y tratando de consolidarse por medio de elecciones y parlamentos, tales profecías suenan un tanto ridículas, pero vale la pena recordarlas.

En América Latina y Brasil, una década íntegra de estancamiento e inflación puede conducirnos a la ingobernabilidad en un sentido desgraciadamente mucho más concreto. En vez del debilitamiento de instituciones democráticas ampliamente cimentadas, en virtud de modificaciones graduales en la escala de valores de la sociedad, ocurre lo contrario: surgen instituciones que requieren de tiempo y de práctica para desarrollarse, y que no pueden afirmarse plenamente a la sombra de una crisis de tales proporciones. En semejante contexto, las instituciones (mejor dicho, las organizaciones) que se fortalecen, son sobre todo aquellas orientadas hacia la defensa de intereses corporativos, es decir, sindicatos (patronales o de trabajadores) y otras entidades dedicadas a la defensa de intereses sectoriales estrictamente definidos. Se trata de un fenómeno comprensible a la luz del intenso conflicto redistributivo en curso, pero al mismo tiempo tal lógica es frecuentemente negativa para el fortalecimiento de las instituciones representativas más amplias (el poder legislativo y los partidos políticos) y contraria a las restricciones que se hacen necesarias, teniendo en cuenta el imperativo de controlar el proceso inflacionario. Añádase que la propia estructura del Estado brasileño tiende a volver más grave tal proceso. Con una fuerte presencia en la economía, como empresario y como agente regulador y redistributivo, el aparato estatal tiende a sobrentenderse y a "balcanizarse", volviéndose cautivo de la vasta maquinaria corporativa a la que siempre sirvió, y a la que teóricamente controla.

¿Mediante qué mecanismo podría la crisis económica transformarse en crisis política, o incluso en crisis institucional? Entre las hipótesis desarrolladas en este ensayo se destaca ciertamente la de una abrupta disminución de la autoridad presidencial como consecuencia de un rotundo fracaso en el intento de contener el proceso inflacionario y retomar a mediano plazo el crecimiento económico. Esta, sin embargo, es la forma elemental de una cuestión extremadamente compleja. El llamado Plan Collor pone en marcha un importante proceso de reestructuración económica, cuya culminación, si tuviese éxito, sería una economía más abierta al exterior e internamente mucho más competitiva. El abanico de medidas que complementa y pone en marcha esta directriz básica, confiere al gobierno amplias posibilidades de iniciativa política. La cuestión, por consiguiente, es el corto plazo: la gestión del plan y el control de las presiones inflacionarias, en un marco de fuerte conflicto distributivo.

¿Qué decir del “estilo Collor”, o sea, de la ahora conocida audacia del nuevo presidente brasileño? ¿Podrá agravar los dilemas del presidencialismo plebiscitario, aumentando las posibilidades de crisis? ¿Tendrá a conducir, como muchos temen, a un “ejecutivismo” en frecuente colisión con el Congreso, con las normas de la nueva Constitución, y con el propio sistema parlamentarista, si éste fuera, de hecho, aprobado en el plebiscito de 1993? Estas son preguntas difíciles, que nos llevarían a evaluaciones fuertemente subjetivas. Veamos, por el contrario, dos coordenadas más amplias y concretas. En primer lugar, Brasil vivió once años en el peor de los mundos: el presidencialismo imperial consagrado por la Constitución del régimen militar, hasta 1988; dos presidentes débiles (Figueiredo y Sarney), y una situación económica y social en franco deterioro que exigía la presencia más enérgica del poder ejecutivo. Había, por consiguiente, una demanda reprimida de liderazgo. Todo lleva a creer que la personalidad del actual presidente es excepcionalmente impetuosa; pero también es cierto que la situación anterior había creado un “mercado” para ese estilo. En segundo lugar, ni siquiera Fernando Collor, electo presidente a los 40 años, en contienda directa, tendría cómo manifestar ese ímpetu si no estuviésemos, en todo el mundo, ante una situación singularísima. La perestroika de Gorbachov y la impresionante sucesión de terremotos políticos en el Este europeo, mostradas diariamente por la televisión, venían ya infundiendo en las mentes la convicción de que no estamos viviendo un tiempo normal. En la Unión Soviética, en Rumania, en Alemania, es clarísimo que éste es un tiempo de modificaciones portentosas, de verdaderas revoluciones, pero de revoluciones con signo extraordinariamente positivo, insertadas en moldes optimistas, vistas como el fin de sistemas económicamente ineficaces y políticamente sofocantes. Sería, por lo tanto, inconcebible que el voto de 82 millones de electores condujera a otro gobierno rutinario y timorato en el Palacio de Planalto. Si esta inmensa carga de expectativas tiene realmente el poder de mantener en suspenso las prácticas políticas habituales y de impulsar tamaña reestructuración económica y cultural, en las actuales condiciones brasileñas, es demasiado temprano para decirlo. La trama parece grandiosa. Veamos, hacia 1994, cómo sale librado el elenco.

*Traducción de Eduardo Molina*