

La cuestión de la democracia

DANIEL PÉCAUT

Hace ya algún tiempo, varios regímenes autoritarios cedieron su lugar a regímenes civiles. En ese marco se han realizado diversas elecciones, e incluso elecciones presidenciales, como en Perú. Sin embargo, es frecuente que aún se hable de “democratización”, como si prosiguiera un proceso de transición hacia lo que sería la “democracia”. ¿Cuál es esta democracia que siempre parece estar en el horizonte, pero en un horizonte que retrocede sin cesar? Probablemente se trata de una democracia “en idea”, que durante mucho tiempo fue objeto de la desconfianza de la mayor parte de los actores latinoamericanos, y de repente se ha transformado en un principio político portador de la promesa de la reconciliación de la sociedad consigo misma y con sus instituciones.

Sin embargo, no parece evidente que la “democratización”, tal como se da ahora, sea distinta, en realidad, de la figura concreta de la democracia “posible”. Sin que pasara mucho tiempo, se ha constatado que la democratización no implicaba la reconciliación esperada. El contexto de crisis económica y social en el que se ha efectuado el cambio de poderes es una evidencia de ello. Además, los regímenes democráticos tienen por lo menos la virtud de poner al descubierto las desigualdades, las rigideces y las rupturas que no podían expresarse anteriormente. En algunos meses o años, las nuevas democracias se encontraron confrontadas simultáneamente con las presiones de las capas sociales hasta entonces abandonadas a su suerte, y con las de las capas sociales consolidadas durante los veinte años anteriores. Fueron llevadas a efectuar acuerdos tácitos y precarios con las fuerzas armadas, se vieron expuestas a una disminución prematura de su representatividad y en peligro de aislarse de los movimientos de base; además, se encontraron cercadas por fenómenos de desorganización social. Por ello, la cuestión no es la democratización, término mediante el cual se perpetúa la tradición de descifrar el presente a partir de una versión hipotética del futuro. La cuestión es la existencia de unas democracias condenadas a navegar en medio de compromisos e incertidumbres, y a resignarse a sancionar la distancia infranqueable entre la esfera social y la esfera política. En resumen, el espejismo democrático debe coexistir con regímenes democráticos inestables y fragmentados.

LA INVERSIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE LO POLÍTICO

Podemos comprobar que la democracia es una idea nueva en América Latina leyendo las numerosas obras y artículos consagrados a elogiarla entre 1976 y 1982, cuando los regímenes militares empezaban a perder su aura de gloria y, a veces, a considerar el relevo. Este elogio era planteado a menudo en forma de autocrítica: para muchos intelectuales era la oportunidad de admitir que antes casi no se habían sentido inclinados a cantar loas a las formas democráticas que les parecían, en el mejor de los casos, medios a su alcance para tratar de "conquistar el Estado".¹

Sin duda, la referencia al tema democrático nunca estuvo totalmente ausente en la historia latinoamericana de este siglo. Hasta en los regímenes que parecían rechazarla con mayor rigor, aquélla seguía apareciendo en el trasfondo. Los poderes oligárquicos podían emprenderla a su gusto contra los procedimientos electorales y las libertades, pero no por ello dejaban de proclamarse adeptos de la democracia liberal. Los gobiernos nacional-populares pretendían imponer la imagen de una sociedad unificada, pero invocaban también la soberanía del pueblo y el igualitarismo. Los recientes regímenes autoritarios encabezados por militares, generalmente no pudieron evitar presentarse a sí mismos como transitorios y divulgar su voluntad de crear las condiciones de una "verdadera democracia", entendida como una democracia al abrigo de las presiones populares o de la "subversión". Hasta en un país como Brasil, el sólido arraigo histórico de las instituciones corporativas no fue suficiente como para que se menospreciara la persistencia, en segundo plano, de una tradición liberal.² Y en un país como Argentina, escenario durante mucho tiempo de coaliciones circunstanciales entre fuerzas políticas y clanes militares, la voluntad de llegar a concertar un "pacto democrático" era frecuentemente proclamada.

Ni la eventual persistencia de regímenes civiles —como en Colombia³— ni la realización más o menos regular de elecciones, ni la referencia al tema democrático bastan, sin embargo, para demostrar que la idea democrática haya jamás accedido al estatuto de "esquema generador" de lo político. Esto no se debe solamente a que las elecciones puedan ser pervertidas por múltiples mecanismos, que van del fraude explícito o de

¹ Cf., para el caso de Brasil: C. N. Coutinho, *A democracia como valor universal*, Río de Janeiro, Salamandra, 2e ed., 1984, M. Chauí, *Cultura e democracia*, São Paulo, Editora Moderna, 1981, F. Weffort, *Por que democracia?*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1984. Para el caso de Chile: T. Moulian, *Democracia y Socialismo en Chile*, Santiago de Chile, FLACSO, 1983.

² H. Trindade, "Les bases de la démocratie au Brésil: logique libérale et praxis autoritaire (1922-1945)", en A. Rouquié (bajo la dirección de), *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, París, A. M. Métailié, 1985.

³ A. Rouquié, *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

sujeciones clientelares a los procedimientos para privar a la oposición de toda o de una parte de sus derechos: exclusión del peronismo en los años 60 en Argentina, recurso a la "conciliación de las élites" en Brasil, sistema de partido-Estado en México, "Frente Nacional" en Colombia, etcétera.⁴ La causa tampoco reside tan sólo en la superposición de lealtades o de jerarquías de tipo tradicional y en la adhesión formal a las reglas de la democracia representativa.⁵ La precariedad de la idea democrática es más profunda todavía. Remite a la duda recurrente, presente tanto en la derecha como en la izquierda, entre los civiles como entre los militares, respecto de la consistencia propia de la sociedad.

Del siglo XIX al siglo XX, esta duda radical aflora periódicamente bajo circunstancias distintas. Hacia 1880, se manifiesta en todas partes en la obsesión de la "barbarie", como una manera de designar a poblaciones heteróclitas que impiden construir una nación. En los años 20 de este siglo, se traduce en la obsesión ante las peligrosas masas engendradas por la industrialización. Entre 1940 y 1960, se expresa a través de las afirmaciones acerca de "las clases no totalmente constituidas", que impedirían a la burguesía y a la clase obrera cumplir su "rol histórico". En los años 70, conduce a la derecha a denunciar una "subversión" que amenazaría al poder establecido, y a la izquierda a denunciar una "dependencia" que implicaría estancamiento y desarticulación. A cada uno de estos accesos de duda sigue la misma conclusión: la sociedad no posee por sí misma ninguna capacidad de autorregulación o de auto-organización. Ninguno de los mitos fundadores de la democracia occidental puede ser invocado: ni la mano invisible en el mercado, ni una sociabilidad inicial, ni una voluntad general. La sociedad se hace presente bajo el aspecto del desorden y de la fragmentación.

Por ello, no es sorprendente que en lugar de la idea democrática, surja periódicamente la aspiración a imponer desde arriba, a través del Estado, el orden que le falta a la sociedad. Los reformistas en 1920, los regímenes nacional-populares en 1950-60, los regímenes autoritarios recientes, cada uno a su manera, han manifestado esta ambición. Por muy opuestas que sean sus orientaciones, dejan traslucir algunos presupuestos comunes. Lo mismo ocurre con el rechazo del individualismo. En el pensamiento democrático del siglo XIX europeo, el individualismo implica la destrucción de los cuerpos del Antiguo Régimen, la definición de una esfera privada sustraída al control de lo político, la transformación de la ciudadanía en una atribución.⁶ Pero para muchas corrientes latinoamericanas de pensamiento,

⁴ Según la expresión utilizada por C. Lefort en "Permanence du théologico-politique?", *Le temps de la réflexion*, Vol. II, 1981, p. 18.

⁵ Cf., F. X. Guerra, *Le Mexique*, París, L'Harmattan, 1985.

⁶ Sobre las significaciones y las formas del individualismo, cf., P. Manent, *Histoire intellectuelle du libéralisme, Dix leçons*, París, Calmann-Lévy, 1987; C. Lefort, *L'invention démocratique*, París, Fayard, 1981; y P. Birnbaum y J. Léca

esas mismas implicaciones parecen dificultar todavía más las oportunidades de construir una sociedad. De ahí que se busque otro fundamento de lo político que garantice la preeminencia del Todo social sobre los individuos, un fundamento que pueda ser descubierto en la "realidad" misma. El prestigio de los esquemas evolucionistas —neodarwinismos, positivismos, marxismos y otros historicismos— se debe a que se adscriben al "realismo", a la vez que están inmersos en una plenitud de sentido: bajo el desorden imperante, "muestran" el movimiento subterráneo que lleva ineludiblemente a la unidad y a la modernidad. Un fundamento que, en otros casos, asume la forma de un intento deliberado por "poner en forma" lo social. Las leyes sociales de 1930, el imaginario populista de los años 50, el concepto de seguridad nacional, son bastante más que respuestas a problemas puntuales. Son otros tantos procedimientos a través de los cuales el Estado se ufana en promover una concepción holista de lo social. Pero una concepción holista que se parece a un teatro en el que toda la tramoya es visible.

Así ocurre con la pretensión de convertir la acción del Estado en impulsora de una racionalidad tanto de los medios como de los fines, que esté al abrigo de las interacciones de los diversos segmentos de la población. En Brasil se ha recurrido con frecuencia a la utopía según la cual una gestión científica de las cosas ocuparía el lugar de la política común: el Getulio Vargas de los años 30 quería instaurar una "organización técnica" de la sociedad; Kubitschek hacía del "desarrollismo" una manera de proyectarse al futuro a través del pensamiento⁷ y, por esa vía, pretendía hacer prevalecer una racionalidad perfecta;⁸ y los tecnócratas al servicio de los militares estaban convencidos de que llevaban a Brasil al rango de gran potencia por el camino más rápido. Hirschman ha demostrado cómo esta creencia en la racionalidad revestía la forma de una sucesión de paradigmas interpretativos que muy a menudo impedían discernir los cambios lentos y hacían que se cayera en el catastrofismo cuando las dificultades momentáneas provocaban un cuestionamiento brutal de esos paradigmas.⁹

Así ocurre, en fin, con la tendencia a negar toda legitimidad a la oposición y, por parte de la oposición, a negar toda legitimidad a los gobernantes, aunque éstos hayan sido electos legalmente. Como si las rupturas políticas no fueran testimonio de las inevitables divisiones de la sociedad,

(bajo la dirección de), *Sur l'individualisme*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

⁷ De la misma manera que, para Hegel y Marx, el retraso de Alemania en el siglo XIX le permitió avanzar "en el pensamiento" más que a los otros países (cf. F. Furet, *Marx et La Révolution française*, París, Flammarion, 1986).

⁸ Sobre las significaciones del mito de una política perfectamente racional en Brasil hacia 1955, nos referimos a nuestra obra *Entre le Peuple et la Nation, le rôle politique des intellectuels au Brésil*, París, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1989, pp. 83-125.

⁹ *A bias for hope*, New Haven and London, Yale University Press, 1971.

sino que remitieran a una fractura total, a la luz de la cual una parte de la población pareciera mantenerse fuera de la sociedad, y la política se transformara entonces en un conflicto entre amigos y enemigos.¹⁰

Presa entre la imagen del desorden y la imagen de una unidad orgánica,¹¹ la política no ha dejado de tener un estatuto ambiguo. Por una parte, todo pareciera emanar de lo político: la inconsistencia de la sociedad implicaba que no podía ser constituida más que por un acto de creación política cuya ambición era abarcar todos los planos de la vida social. Por otra parte, todo expresaba el deseo de anular la dimensión propia de lo político, ya que en nombre del realismo o de la racionalidad, la incertidumbre inherente a lo político tendía a ser abolida. Ello no impedía que la política empírica invadiera la escena, con la proliferación de los juegos clientelares de las negociaciones de los grupos de interés aun en el Estado y de las modalidades ideológicas de los antagonismos políticos.

En todo esto, la idea democrática permanecía singularmente vaga. A la derecha, al igual que a la izquierda, la desconfianza frente a los procedimientos de representación afluía sin cesar. Más allá de las distorsiones a que podían dar lugar estos procedimientos, engendraban el sentimiento de evidenciar una distancia infranqueable entre lo social y lo político. Pero unos y otros se rehusaban a reconocer tal separación. Es por esto que recurrían, contra los procedimientos de representación-delegación, a una problemática de la participación-integración.

Escribir que la democracia es una idea nueva es sugerir que, por primera vez, los opositores a los regímenes militares toman en serio la lógica democrática. La prueba de ello no sólo es que se adhieran a la noción de un sistema representativo ni que estén dispuestos a admitir que ciertas esferas de la vida social no están sometidas a lo político, sino que reside antes que nada en la revalorización del tema de la sociedad "civil". Así se invierte el modo de pensar la política.

DE LA MARCHA HACIA LA IDEA DEMOCRÁTICA

El renacimiento de la idea democrática no es el resultado de una iluminación espontánea de los espíritus. Sin duda, es producto de los tiempos que corren. También en Europa, el fin de los años 70 está marcado por la renovación de la reflexión sobre la democracia. Pero en América Latina esta renovación se lleva a cabo de acuerdo con las características y la

¹⁰ Cf. C. Schmitt, *La notion du politique. Théorie du partisan*, París, Calmann-Lévy, 1972.

¹¹ Sobre la dialéctica del orden y el desorden en el pensamiento político latinoamericano, cf. la introducción a nuestra obra *L'Ordre et la Violence, Evolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*, París, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1987 (traducción al español, *Orden y violencia*, Bogotá, Siglo XXI, 1987).

evolución de cada régimen autoritario. Ello no implica que la idea democrática adquiera el mismo contenido para todos.

Tomemos el ejemplo de Brasil, que es el país al que fundamentalmente nos vamos a referir en este estudio. El golpe dentro del golpe que se produce en 1968, al principio suscita en la oposición una indiferencia todavía mayor hacia la “democracia formal”. El paradigma de la “dependencia” que se difunde entonces constituye una manera de admitir la imposibilidad de la democracia en los países dominados y de abrir la vía a las estrategias de ruptura violenta. Sólo a partir de 1974, cuando el régimen anuncia distensión y apertura, comienza a tomar cuerpo la exigencia de “democratización”. La noción de democracia reviste contornos distintos según la manera en que se conciba la vía para alcanzarla.

Para unos, el avance de la oposición en las elecciones de 1974 lleva a tomar conciencia de la importancia del sufragio y de los partidos políticos. De hecho, el MDB, pronto rebautizado PMDB, no dejó de mejorar su puntaje electoral mediante la unión de las más diversas corrientes opositoras. De ahí se desprende una primera consecuencia: la convergencia implícita en la lógica de la representación política a través de los partidos. Pero los avances electorales van a la par con la constatación de que el régimen conserva, al menos hasta 1980, bastantes cartas en la mano como para modificar las reglas del juego según su conveniencia. El MDB, en su mayoría, acepta sancionar esta relación de fuerza resignándose a una estrategia “incrementalista” que consiste en aprovechar cada nuevo elemento de apertura. De ahí surge una segunda consecuencia: la adhesión a una estrategia de racionalidad limitada que tome en cuenta la incertidumbre. Finalmente, el MDB decide mantenerse como una alianza de corrientes diversas, de donde emerge una tercera consecuencia: la renuncia al lenguaje ideológico. Estos tres elementos van en el sentido de la democracia pluralista y liberal.

Para otros —que pueden confundirse con los primeros— lo esencial radica en la reconstitución de un espacio público de debate. Éste es sobre todo el caso de las capas educadas que, en torno al CEBRAP, el centro de investigación auspiciado por Henrique Cardoso, o a la SBPC (Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia), discuten los problemas sociales, científicos, culturales y políticos que surgen en esta fase y encuentran un gran eco en el público universitario y en las asociaciones profesionales. Para este verdadero partido intelectual, la democracia aparece como la combinación de la opinión pública y de la acción concebida racionalmente para extender los beneficios de la ciudadanía.

Para otros, el tema de la democratización adquiere todo su alcance a partir del momento en que las comunidades de base, los movimientos de barrios, los sindicatos del ABC, revelan los progresos de la auto-organización de la “sociedad civil”. La democracia adquiere entonces el aspecto de aquello que puede unir a los valores comunitarios e igualitarios; es

pensada como construyéndose desde abajo, en lo social, sin la separación que la democracia liberal establece entre representantes y representados. Con variantes, esta visión es la que tienen los agentes pastorales, los militantes del Partido de los Trabajadores (fundado en 1979) y numerosos estudiantes.

Estas tres concepciones están ligadas a los espacios que el régimen autoritario deja abiertos o debe aceptar abrir. Tres visiones de la democracia que no son excluyentes y cuyas diferencias están ocultas por el mantenimiento del Estado autoritario. Hacia 1980, la idea democrática toma el lugar de la idea que antiguamente ocupaba la Nación: parece a la vez manar de la sociedad y garantizar su unidad simbólica.

Las divergencias se vuelven más notorias cuando el restablecimiento del régimen civil se inscribe en un horizonte cercano. En 1982, nueve dirigentes de la oposición son electos a la cabeza de nueve estados importantes, entre los cuales se encuentran São Paulo y Río de Janeiro. De ahí resulta una especie de régimen de cohabitación y se hace claro que el general Figueredo, aunque quiera, no logrará imponer a su sucesor. De ahora en adelante el problema es saber de qué manera se va a efectuar el cambio de poderes. En 1984, las gigantescas manifestaciones en favor de las "elecciones directas", "de inmediato" toman por sorpresa a casi todos los responsables políticos del gobierno y de la oposición. El sueño adquiere por un instante la forma de una democracia que se establecería como prolongación de la movilización social. Sueño pronto disipado. Se sabe que el cambio se efectúa finalmente "desde arriba", a través de la elección de Tancredo Neves por parte de un colegio electoral. Ciertamente, la figura de Tancredo logra encarnar bastante bien las diversas concepciones de democracia, puesto que está asociada al pluralismo liberal, al reconocimiento de la opinión pública y al catolicismo de base. Sin embargo, la modalidad del cambio refleja también el triunfo de la "conciliación" entre las élites que, en el estilo tradicional brasileño, incluye a los militares, seguros de no ser cuestionados por sus acciones pasadas; ello fue aún más patente después de la desaparición de Neves.

El fracaso de este cambio lento es fácilmente concebible. ¿Cómo instaurar un nuevo imaginario democrático sobre un fondo de conciliación elitista? ¿Cómo dar paso a las demandas de la sociedad cuando no se ha consumado ninguna ruptura simbólica? El desfase entre la "democracia en idea" y esta "Nueva República" presidida por el antiguo líder del partido de los militares, es de suyo evidente.

¿REPÚBLICA NUEVA O REPÚBLICA ANTIGUA?

Durante los años de régimen autoritario, en los países de América Latina no se rumoraba otra cosa que la desaparición de los cimientos de

la política a la antigua, aquella que había fracasado en los períodos precedentes de gobierno civil. Parecía evidente que nuevos partidos, nuevas formas de asociación, nuevos líderes políticos iban a surgir. El peronismo argentino, el MMR boliviano, el APRA peruano, el sistema bipartidista uruguayo y sus "lemas" parecían condenados a transformarse o a desaparecer. La primera sorpresa fue la persistencia de esas organizaciones. La segunda fue la reconstitución rápida de una clase política que se parecía considerablemente a la de antes. La tercera fue el retorno a la utilización de recursos políticos como el clientelismo, las transacciones, la distribución de cargos administrativos, etcétera. La cuarta fue el regreso a una mescolanza ideológica, con ingredientes de populismo, de nacionalismo y de referencias democráticas. La quinta fue la dificultad para construir una nueva imagen de la unidad nacional.

Volvamos otra vez al ejemplo brasileño. En apariencia, las formaciones políticas nacidas durante la dictadura resistieron bien. A pesar de que el PMDB detentaba ministerios claves desde 1985, logró un verdadero triunfo en las elecciones parlamentarias y locales de 1986, al punto de conquistar todos los gobiernos de los estados, excepto uno. De hecho, este éxito debe mucho a un abuso de confianza: haber mantenido el "Plan Cruzado", cuando era patente desde hacía varios meses que había llegado al estancamiento y al fracaso. Después de las elecciones, cuando el PMDB tuvo que reconocer el fracaso, la cohesión de esa alianza heteróclita empezó a estallar en pedazos y su prestigio cayó brutalmente. Todo parece sugerir que no podrá evitar las divisiones y que en muchas regiones volverá a convertirse en un partido "fisiológico", según el término brasileño, es decir, que se mantiene por el control de los recursos que detenta gracias a sus posiciones de poder. Frente a esta declinación, se consolidan dos fuerzas: la de Brizola, que se vuelve a unir con el populismo de los años 60, y la del Partido de los Trabajadores, que evitó el desgaste del poder. Pero lo esencial está en otra parte: Brasil vive, una vez más, momentos de fluidez de los partidos políticos, que obedecen a lógicas locales más que nacionales, que aceptan coaliciones heteróclitas, que no incorporan más que a candidatos electos o a aspirantes a la elección.

Cada vez más, la clase política adquiere las mismas características de antaño. Muchos de los que habían representado una esperanza de modernización bajo la dictadura han vuelto al redil. No pudieron resistir frente a quienes pusieron en marcha "máquinas electorales", como Orestes Quercia, quien maneja al PMDB del estado de São Paulo. Fernando Henrique Cardoso había conferido al PMDB rasgos modernizadores, pero fue derrotado en las elecciones para la alcaldía de São Paulo en 1985 por un Janio Quadros, espectro inesperado de una época que se creía superada. Una gran parte de las personalidades susceptibles de atraer al electorado se recluta entre el personal de antes de 1964. Sin duda, la renovación es importante entre los cuadros políticos medios. Una encuesta mostró que

el 48% de los diputados federales actuales pertenece a familias en las que el padre sólo recibió educación primaria y el 21% a familias en las que el padre no tenía prácticamente ninguna escolaridad.¹² Ésto muestra la intensidad de la movilidad social que ha habido en Brasil en las últimas décadas. Pero esos recién llegados no han dado pruebas de que son políticos de convicción.

Los viejos métodos de gestión política están en boga. El presidente Sarney ha vuelto a utilizar “la política de los gobernadores”: en la medida en que los estados y las municipalidades sólo disponen de recursos propios limitados, sus candidatos electos tienen que recurrir a la administración federal para financiar sus programas. Así, reina el “dando y dando”, independientemente de cuáles sean las opiniones de gobernadores y alcaldes. En la medida en que la autoridad de Sarney se ha ido debilitando, esas transacciones, que seguido rayan en el chantaje, se han ido generalizando entre diputados y senadores. La Iglesia ha sido la primera en denunciar la corrupción erigida en método de gobierno.

No se puede decir que Sarney ni quienes lo rodean utilicen la mezcolanza ideológica. En su lugar, recurren a la distribución de favores. En cambio, algunas corrientes del PMDB y del PT se esfuerzan en practicar esa mezcolanza para reunir a las distintas secciones de su electorado. Pero el regreso de Janio Quadros, y sobre todo de Leonel Brizola a un primer plano, se debe en mucho a su capacidad de hacerse cargo de la desesperanza de las capas populares o de ciertos elementos de las clases medias que invocan simultáneamente la justicia social, el orden, la independencia nacional y la amenaza de caos. El tema democrático casi no entra en ese lenguaje.

Las dificultades políticas se expresan sobre todo en la imposibilidad de crear una imagen de la unidad nacional. Carencia temible en un país en el que esta imagen ha logrado —mucho más que las instituciones— mantener unida a una sociedad fragmentada. La idea democrática implica la invención de una imagen compatible con la manifestación de las divisiones sociales y políticas. Por el momento, se está lejos de haberlo logrado.

ACTORES SOCIALES Y DESORGANIZACIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

Evidentemente, en ningún país es posible aislar la crisis política de los fenómenos sociales que acompañan a la crisis económica.

En un excelente análisis consagrado a Brasil,¹³ Wanderley Guilherme dos Santos describía la intensidad de los cambios sociales ocurridos duran-

¹² L. Martins Rodrigues, *Quem é quem na Constituinte*, São Paulo, Oesp-Maltese, 1987.

¹³ “A Pós-Revolução Brasileira”, in H. Jaguaribe *et alii*, *Brasil, Sociedade democrática*, Río de Janeiro, José Olympio, 1985, p. 223-336.

te dos décadas, de 1960 a 1980. Urbanización, transferencia de la mano de obra rural hacia los sectores terciario y secundario, incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo —gracias a lo cual muchas familias mantuvieron sus ingresos aún después del fin del milagro económico—, crecimiento espectacular de la escolarización sobre todo superior y secundaria, generalización del trabajo asalariado y consolidación de las profesiones técnicas calificadas. El mismo autor señalaba los progresos en las formas de organización de la población activa: sindicalización masiva de los campesinos, sindicalización cada vez mayor de los profesionales y de los empleados, sindicalismo obrero independiente. Concluía afirmando que esos cambios en las estructuras de la sociedad significaban el fin del sistema de la “ciudadanía reglamentada”, modalidad de tutela ejercida por el Estado sobre los actores sociales heredada del corporativismo getulista.¹⁴

Actualmente, tanto la crisis económica como el régimen democrático ponen de manifiesto la heterogeneidad y la fragmentación de los actores sociales. Tomemos solamente tres casos ilustrativos: primero, el de las clases medias modernas, que desde 1975 sufren de lleno las consecuencias de los embates económicos. Durante el “milagro”, del que se beneficiaron ampliamente, integraron el grupo que sostenía el mercado de bienes duraderos. A partir de entonces se convirtieron en un componente central de la oposición contra el autoritarismo: la defensa de sus intereses y la lucha por la democratización coincidían. Sin embargo, la formación de la Nueva República no les permitió recuperar su antiguo estatus, el cual continúa deteriorándose. Desde entonces, las reivindicaciones económicas ocupan el lugar más destacado entre sus preocupaciones. Empero, se trata de capas de las que depende en mucho la estabilización de la democracia.

El otro caso ilustrativo se refiere a la clase obrera. Nunca su diversidad fue tan grande ni, por lo tanto, sus estrategias tan divergentes. Mientras que los metalúrgicos del ABC, bajo la dirección de su nuevo líder Medeiros, se obstinan en negociar con las empresas, los empleados bancarios afiliados a la CUT multiplican huelgas y presiones sobre el gobierno y los obreros de los sectores tradicionales reclaman protección económica y social.

El tercer caso es el de los “movimientos de base”: no solamente siguen tan dispersos y, en definitiva, tan dependientes de las medidas tomadas por los organismos del Estado para satisfacer sus demandas, sino que tienden al reflujo y, a veces, a poner en el primer plano de sus exigencias el restablecimiento de la seguridad en la vida cotidiana.

En varias ocasiones, el gobierno ha contemplado la posibilidad de instaurar un pacto social. Cada vez, la empresa privada lo ha evitado. ¿Cómo podría ser de otro modo cuando el gobierno da pruebas de que

¹⁴ Sobre la noción de ciudadanía reglamentada, cf. W. G. dos Santos, *Cidadania e justiça*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1979.

no controla la situación económica y de que se dirige a interlocutores poco representativos?

La desorganización del tejido social reviste aspectos más temibles. Las tensiones que lo atraviesan conducen a una violencia difusa. En algunos casos, esta última puede expresarse a través de acciones o explosiones guiadas por la "rabia social", motines contra las alzas de precios del transporte, pillaje en grandes almacenes, revueltas de barrios contra la falta de servicios urbanos. Pero también se expresa a través de fenómenos más indefinibles: delincuencia común, inseguridad en las favelas, etcétera y, cada vez más, esa "rabia social" remite a estrategias de grupos organizados, ligados a los juegos de azar o a la droga, que se hacen cargo del "orden" en las favelas y negocian los votos electorales con los políticos. A esto conviene agregar, evidentemente, la violencia de las distintas policías y la de los propietarios terratenientes, entre otras.

Estas observaciones tienen el propósito de sugerir que los conflictos sociales explícitos no representan más que la cara visible de las tensiones, mientras que situaciones conflictivas mucho más complejas circulan a través de la sociedad. También pretenden indicar que no existe un reconocimiento de la ley, sino que legalidad e ilegalidad se entremezclan y se completan. Por otro lado, estas notas remiten a una constatación más global.

El Brasil de hace veinte años era una sociedad altamente jerarquizada. Las desigualdades económicas se insertaban en el contexto de desigualdades que eran aún más radicales, porque no habían sido formuladas. Los criterios étnicos, los lazos de dependencia personal y las sobrevivencias de las relaciones esclavistas, contribuían a engendrar la certeza de la diferencia jerárquica. La urbanización, la movilidad inter e intrageneracional, la expansión de la educación, rompieron las distancias. Tocqueville afirma que el absolutismo puede alimentar el individualismo y el igualitarismo. Tal vez el régimen autoritario brasileño tuvo el mismo efecto. En este fenómeno se incluyó el culto al consumo que el régimen fomentaba.

Sin embargo, las desigualdades económicas no disminuyeron. El "desborde popular" que Matos Mar evoca a propósito de Perú, mezcla de cambios estructurales y de suma de comportamientos individuales, marca también a las grandes ciudades brasileñas. ¿Qué barreras erigir? El régimen democrático no puede levantar abiertamente barreras políticas —destruyó aquella que, desde siempre, alejaba a los analfabetas de las urnas— ni barreras simbólicas. Sin duda, puede acudir a la Iglesia y a las sectas para mantener algunas barreras: la primacía atribuida a los valores comunitarios permite satisfacer simultáneamente las demandas del igualitarismo y las necesidades de la segregación. Pero esta solución no parece ser duradera. Puede desplegar su "sentimiento de piedad" ante el desamparo y la pobreza, lo cual, según dice Hannah Arendt en *On Revolution*,¹⁵ es una manera

¹⁵ Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1973.

de evitar que éstas adquieran una forma política. Pero esta fórmula no es menos precaria y el recurso al populismo puede tener consecuencias imprevistas dado que ya no es posible, como en los populismos pasados, separar a los que tienen derecho de los que no lo tienen. Pero lo que ni la democracia brasileña, ni las otras democracias latinoamericanas, pueden soñar con realizar, es la creación de nuevos canales de participación. Nunca antes había sido tan profundo el foso entre la sociedad y la esfera política.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA SOCIAL CUESTIONADA

Regreso de los viejos mecanismos políticos, desorganización del tejido social: ambos elementos concurren a desacreditar a la democracia representativa. En el caso brasileño, los sondeos muestran hasta qué punto se ha extendido la desconfianza hacia el "mundo de la política" en estos últimos tiempos. Por su parte, la mayoría de los dirigentes políticos sabe que su credibilidad se ha derrumbado.

Pero la "democracia de base" no tiene más éxito. No parece susceptible de engendrar por sí sola la democracia política. En el mejor de los casos, produce la sensación de oponer una barrera a la anomia; en el peor, de sancionar una nueva separación social.

Quedan las medidas dirigidas a establecer nuevos "derechos sociales". En este campo, la Iglesia supo aparecer como el actor central en la Asamblea Constituyente. Pero, aquí también, la lógica que propone es ambigua. A través de los innumerables derechos dirigidos a reconocer la especificidad de cada "minoría" y de cada segmento social, la Iglesia pretende anular la distancia entre lo social y lo político: el derecho permite atribuir a cada grupo una identidad y prevalece lo "comunitario". Pero estos derechos específicos no pueden ser la base ni de una ley general, ni de las instituciones políticas, excepto si imaginamos que éstas últimas pueden proclamarse como lo comunitario. Lo cual se contrapone a la idea democrática. De hecho, estos derechos específicos expresan la decisión de tomar partido por lo social, pero también de admitir la imposibilidad de eliminar la distancia entre lo social y lo político.

CONCLUSIÓN. DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA Y SOCIAL A LAS CIUDADANÍAS LOCALES Y PARCIALES

Si no queremos limitarnos a constataciones negativas, conviene modificar el contenido del concepto de ciudadanía. Ciudadanía política y ciudadanía social son dos nociones que tienen en común destacar la constitución de los sujetos políticos a través del derecho.

Tal vez es necesario admitir otras formas de ciudadanía: aquellas que se constituyen, de manera inestable, frente a las estrategias de grupos sociales diversos. En torno a las luchas para ocupar tierras o a las luchas de los barrios para obtener servicios colectivos, se definen ciudadanía destinadas a ser cuestionadas sin cesar, y derechos que son primero la expresión de situaciones de hecho.

Admitir estas formas de ciudadanía locales y parciales puede presentar ventajas tanto para el poder institucional como para la población. De este modo, el poder se preserva del riesgo de que las demandas sociales lleguen hasta él de manera directa. Por su parte, la población es por lo menos reconocida como protagonista legítima. Pero está claro que las ciudadanía no pueden atenuar los conflictos difusos que recorren lo social. Constituyen una manera de aceptar que los conflictos no pueden ser sometidos a ninguna regulación.

Sin embargo, no se trata de regresar a la idea de que la democracia política podría ser instituida como prolongación de los movimientos de base, ni de dejar de lado la referencia a la ciudadanía política y social clásica. Simplemente, nuestro punto de vista es que es necesario reconocer que la democracia brasileña, al igual que las otras democracias latinoamericanas, actualmente no puede llegar a legitimarse ni por sus procedimientos ni por el igualitarismo ni por una simbología de la unidad nacional. Está condenada a administrar la distancia entre lo social y lo político. Las ciudadanía locales y parciales constituyen un medio de acortar esa distancia y de darle un contenido positivo a la mezcla inevitable de lo legal y lo ilegal.

Traducción de Sara Gordon