

TRANSICIONES VIA TRANSACCION: LA DEMOCRATIZACION EN BRASIL Y EN ESPAÑA *

Por DONALD SHARE
y SCOTT MAINWARING

Si en la década de los años setenta el interés científico en el campo de la política comparada estaba centrado en el estudio del autoritarismo y de la quiebra de los sistemas democráticos, últimamente el tema central lo constituye la transición del autoritarismo a la democracia. Es la emergencia de regímenes democráticos en España, Portugal, Grecia, Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil y Uruguay lo que ha hecho de la transición de un régimen autoritario a otro democrático uno de los hechos políticos más relevantes de nuestra época. A pesar de la importancia de estos procesos de transición, sólo recientemente se ha comenzado a producir literatura de importancia sobre el particular. Por ello existe un amplio campo abierto a futuras investigaciones históricas, teóricas y comparativas (1). Este capítulo se orienta hacia la dimensión comparativa de este campo de investigación.

* Este artículo es un borrador de un capítulo del libro de próxima aparición, que edita Wayne Selcher y que lleva por título *Political Liberalization in Brazil*. La Office of Advanced Studies de Notre Dame proporcionó ayuda a nuestro trabajo. Igualmente nos hemos beneficiado de las atentas lecturas de Gabriel Almond, Karen Bernstein, Eli Diniz, Caroline Domingo, David Fleischer, César Guimarães, Peter McDonough, Guillermo O'Donnell, Ronald Schneider, Wayne Selcher, Thomas Skidmore y Eduardo Viola.

(1) El trabajo más importante es GUILLERMO O'DONNELL, PHILIPPE SCHMITTER y LAURENCE WHITEHEAD (eds.): *Transactions from Authoritarian Rule: Southern Europe and Latin America*, de próxima aparición. Una contribución pionera fue DANKWART RUSTOW: «Transitions to Democracy: Tords a Dynamic Model», en *Comparative Politics* II, abril 1970, págs. 337-363. Para transiciones desde regímenes burocrático-autoritarios cfr. GUILLERMO O'DONNELL: «Notas para el estudio de procesos

Los capítulos precedentes de este volumen han estado centrados en la discusión de distintos aspectos de la liberalización política en Brasil. Este capítulo final tiene un objetivo diferente: se trata de analizar ciertos aspectos de la lógica de la «transición vía transacción», así como situar el caso brasileño en una perspectiva comparativa. Lo que aquí discutimos es una forma de transición del autoritarismo a la democracia que denominamos «transiciones vía transacción», comparando las dos experiencias más significativas de este tipo, España y Brasil.

El término «transiciones vía transacción» hace referencia a aquellos casos en los que un régimen autoritario inicia la transición estableciendo ciertos límites al cambio político y permaneciendo como una fuerza electoral relativamente significativa a lo largo de la transición (2). La noción de «transacción» implica una negociación (generalmente implícita) entre las elites del régimen autoritario y la oposición democrática. Pero esta negociación no tiene lugar entre iguales: el régimen autoritario toma la iniciativa de dar comienzo a la liberalización y durante la mayor parte del proceso permanece en una posición que le permite ejercer una influencia significativa sobre el curso del cambio político. Sin embargo, es importante subrayar que este control es relativo. Existe un verdadero proceso de negociación, dado que la oposición puede obtener victorias significativas que pueden llevar a redefinir la lucha política. En ninguno de los casos llegó el régimen autoritario a determinar la naturaleza de la transición; por el contrario, el proceso de liberalización permitió por sí mismo a las fuerzas de la oposición acumular cierto peso en la lucha política. En ambos casos, incluso, decreció el grado de control a medida que la transición progresaba; en España esto ocurrió tras las elecciones de junio de 1977 y en Brasil a partir de 1983.

de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario», en *Estudios CEDES* II, núm. 5, 1979, y GUILLERMO O'DONNELL: «Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy», en DAVID COLLIER (ed.): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, páginas 285-318. Una interesante colección de artículos la constituye JOHN HERTZ (ed.): *From Dictatorship to Democracy*, Westport, Greenwood Press, 1982. Un análisis reciente se encuentra en SAMUEL HUNTINGTON: «Will More Countries Become Democratic?», en *Political Science Quarterly*, núm. 99, verano de 1984, págs. 193-218. Uno de los mejores artículos comparativos lo constituye el trabajo de JUAN J. LINZ: «Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain», en JORGE BRAGA DE MACEDO y SIMÓN SERFATY (eds.): *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Boulder, Co., Westview Press, 1981, págs. 25-45.

(2) Este término fue utilizado por primera vez por GIUSEPPE DI PALMA en su artículo «Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony», en *Government and Opposition* 2, primavera de 1980, pág. 166.

En España, tras cuarenta años de autoritarismo franquista, ha surgido una democracia parlamentaria en sentido estricto. Entre la muerte de Franco, en noviembre de 1975, y la promulgación de una Constitución democrática, en diciembre de 1978, miembros del régimen franquista iniciaron una reforma democratizadora a través de las estructuras políticas autoritarias pre-existentes. Después de 1975 el régimen franquista fue en gran medida desmantelado, se redactó una Constitución democrática, se instauró un sistema competitivo de partidos y se produjo un cambio en el poder político, consolidándose la democracia en todos los niveles de la política española (3).

En 1974, el régimen militar de Brasil comenzó a fomentar una lenta y gradual liberalización. A pesar de las reivindicaciones, el gobierno militar ejerció un significativo control sobre este proceso de liberalización hasta 1983, momento a partir del cual comenzó a sufrir una más rápida erosión. Este proceso de liberalización culminó en la elección de un presidente civil del partido de la oposición, Tancredo Neves, en enero de 1985. Aun cuando queda por ver cuán estable será esta incipiente democracia y hasta qué punto conseguirá eliminar los restos del poder militar, la elección de Neves marcó el final del régimen burocrático-autoritario más duradero y con mayor éxito de América Latina (4).

A pesar de que la transición a la democracia de Brasil es más reciente e incierta y se prolongó durante más tiempo, las dos transiciones tienen significativos paralelismos. Todas las transiciones políticas se caracterizan por constantes negociaciones, cambios inesperados y circunstancias imprevistas,

(3) Para la transición española véase JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA: *De la dictadura a la democracia: Diario político de un período constituyente*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1979; RAYMOND CARR y JUAN PABLO FUSI: *Spain, Dictatorship to Democracy*, Londres, George Allen and Unwin, 1981; EDWARD MALEFAKIS: «Spain and its Francoist Heritage», en HERTZ (ed.): *From Dictatorship to Democracy*, págs. 215-230; DONALD SHARE: *Transition Through Transaction: The Politics of Democratization in Spain, 1975-1977*, tesis doctoral, Stanford University, 1983.

(4) Sobre la transición brasileña cfr. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975; WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS: *Poder e Política: Cronica do Autoritarismo Brasileiro*, Rio de Janeiro, Forense Universitaria, 1978; JOSÉ ALVARON MOISÉS: «Crise Política e Democracia: A Transição Difícil», en *Revista de Cultura e Política*, núm. 2, agosto-octubre 1980, páginas 9-37; SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ y CARLOS ESTEVAM MARTINS: «De Castello a Figueiredo: Uma Incursão no Pre-Historia da 'Abertura'», en VELASCO E CRUZ y otros: *Sociedade e Política no Brasil pos-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983, págs. 13-61; PAULO KRISCHKE (ed.): *Brasil: Do Milagre a Abertura*, São Paulo, Cortez, 1983; FABIO WANDERLEY REIS: *Mudança Política no Brasil: Aberturas, Perspectivas e Miragens*, de próxima aparición.

pero en comparación con el modelo, tanto en Brasil como en España las elites controlaron importantes aspectos del cambio político. Consiguieron excluir determinados actores, insistieron en la impunidad de los líderes del régimen y bloquearon cambios radicales. Incluso así, es importante señalar que a lo largo del tiempo su capacidad para controlar el proceso de transición iba erosionándose. Los casos español y brasileño se hallan entre las pocas transiciones contemporáneas vía transacción y destacan también por el comparativamente bajo nivel de violencia y por el relativo grado de estabilidad que les caracteriza. Estos dos casos pueden presentarse como una atractiva alternativa para elites autoritarias que deseen minimizar el riesgo, la incertidumbre y los costes de la democratización una vez tomada la decisión de abandonar el ejercicio autoritario del poder. Al mismo tiempo, así nuestra tesis, las transiciones vía transacción son las más estables, aunque también son las más difíciles de lograr, y sólo pueden tener lugar bajo ciertas condiciones. Esta forma de transición probablemente comporta también algunos costes políticos, económicos y sociales.

Comparando estos dos importantes y potencialmente influyentes ejemplos esperamos arrojar cierta luz sobre algunos aspectos de la lógica de las transiciones vía transacción. Comenzaremos formulando la paradójica cuestión de por qué las elites autoritarias acometen un proceso de democratización. Continuaremos examinando la cuestión de las condiciones que hacen posible este tipo de transiciones. Por último, discutiremos algunos de los costes y beneficios asociados con las transiciones vía transacción. En la discusión de estas cuestiones analizaremos algunas de las principales similitudes y diferencias entre los dos casos objeto de estudio.

DEMOCRATIZACION Y TRANSICIONES VIA TRANSACCION

Antes de proceder a la discusión de las transiciones española y brasileña a la democracia es necesario definir brevemente ciertos términos básicos (5). Entenderemos por democracia el régimen político que dispone de elecciones libres y competitivas, sin grandes prohibiciones y mediante sufragio universal para adultos. Los regímenes democráticos reconocen la libertad de expresión y de prensa, la libertad de asociación política y los derechos individuales. Existen otras definiciones de democracia que se centran más en los resultados

(5) Las definiciones de liberalización y democratización están tomadas de EDUARDO VIOLA y SCOTT MAINWARING: «Transitions to Democracy: Brasil and Argentina in the 1980s», en *Journal of International Affairs*, núm. 38, invierno de 1985. La tipología de transiciones también procede de este mismo artículo.

que en los procedimientos, pero creemos que existen razones fundamentadas para adoptar esta visión institucional. Aun cuando estas instituciones no garantizan ni la plena responsabilidad del gobierno ni la justicia económico-social, sí aseguran los derechos fundamentales y la competencia de partidos que son esenciales para la democracia tal como nosotros la entendemos. Si bien esta definición resulta suficiente para caracterizar a una democracia liberal, ésta siempre puede evolucionar tanto en su grado de competencia como en el de participación (6).

Una democracia implica la posibilidad de la alternancia en el poder. En este sentido, una transición a la democracia supone más que la liberalización de un régimen autoritario. La liberalización hace referencia a un relajamiento en la represión y a un restablecimiento de los derechos políticos y civiles básicos, pero sin permitir elecciones competitivas, que podrían llevar a la alternancia en el poder. La democratización hace referencia al establecimiento de determinadas instituciones que hacen posible dicha alternancia. Las transiciones a la democracia comportan tanto la liberalización como la democratización.

Estas definiciones son importantes porque apuntan a una significativa diferencia entre los casos de Brasil y de España. A pesar de que el franquismo fue incuestionablemente un régimen autoritario hasta la muerte del dictador, una incipiente liberalización se produjo en España ya a finales de los años cincuenta. La democratización solamente se inició con el ascenso al trono del Rey Juan Carlos I en noviembre de 1975. Comparado con el caso brasileño, la transición española fue relativamente rápida y tuvo un comienzo y un final más claro. En Brasil, la liberalización comenzó en 1974, bajo la presidencia del general Ernesto Geisel, y continuó hasta 1985. La democratización comenzó en 1980 con la promesa de elecciones competitivas y abiertas para la elección de gobernadores, lo que permitió la primera lucha electoral desde 1964 por un significativo campo de decisión política. La elección de Neves como presidente en enero de 1985 marcó el comienzo de un régimen democrático libre, pero la democratización en Brasil no ha ido tan lejos como en España. La permanencia de una Constitución y de una Ley de Seguridad Nacional dictadas por un régimen autoritario, el recurso a la represión en muchas regiones del país y el poder de las fuerzas autoritarias son algunos de los más significativos límites a una plena democratización. Com-

(6) Las posibilidades y dificultades de expansión de la democracia es un tema habitual en las obras de ROBERT DAHL. Véase especialmente *Poliarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971, págs. 1-16; *After the Revolution?*, New Haven, Yale University Press, 1970, y *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982.

parativamente, la transición en Brasil ha sido singularmente lenta y prolongada.

Para comprender mejor las características específicas de las transiciones vía transacción es necesario ubicarlas en el ámbito de las transiciones no revolucionarias a la democracia. En los casos clásicos de democratización (Inglaterra, Estados Unidos, Escandinavia y otros países del norte de Europa) se produjo una extensión gradual de la participación en el seno del régimen oligárquico, así como una contestación extendida a lo largo de un amplio período de tiempo, comportando frecuentemente pequeños cambios a lo largo de siglos. Algunos países de América del Sur (Chile, Uruguay y Argentina) siguieron esta evolución a finales del siglo XIX y principios del XX, pero esta vía clásica está probablemente ya históricamente agotada. La democratización en los casos clásicos se produjo en un contexto de limitadas migraciones poblacionales, limitada o inexistente legitimación cultural de las instituciones democráticas y limitada interdependencia global e influencia exterior en la política interna. Este contexto facilitó una gradual democratización controlada por las elites, lo que en el mundo actual parece difícil de lograr. Merece llamar la atención, sin embargo, sobre el paralelismo existente entre las transiciones contemporáneas vía transacción y los casos clásicos a los que se hace referencia (fuerte control de las elites sobre gran parte del proceso de democratización). Como en los casos clásicos, las transiciones vía transacción comportan una considerable continuidad de las estructuras, elites y prácticas políticas.

Las transiciones vía transacción no son ni la única ni la más frecuente forma de transición democrática. Según sea el grado de control ejercido por las elites autoritarias, podemos distinguir analíticamente tres tipos ideales de transiciones a la democracia. Estos tipos ideales son construcciones deductivas, y ningún caso histórico se ajustará completamente a los mismos.

El tipo más común es la *transición por desmoronamiento o colapso del régimen*, sobre el cual las elites autoritarias apenas ejercen control alguno. Ya sea por una derrota militar a manos de una fuerza externa, ya sea por una profunda crisis interna, estos regímenes quedan totalmente desacreditados y deslegitimados. Este tipo de transición a la democracia comporta importantes cambios estructurales y una ruptura en las normas de autoridad política. Como ejemplos pueden citarse los casos de Alemania, Italia y Japón tras la Segunda Guerra Mundial, Grecia y Portugal en 1974 y Argentina en 1982-1983.

En el segundo tipo, *transición vía autoexclusión*, las elites autoritarias ponen límites en cuanto a la forma y desarrollo del cambio político, pero son menos capaces de controlar la transición más allá del momento de las

primeras elecciones. Estos regímenes autoritarios pierden el poder debido a su escasa legitimidad y a la poca cohesión interna, pero todavía consiguen cierto control sobre el proceso de transición. Estos regímenes también consiguen evitar el colapso o el desmoronamiento, dado que es pertinente hablar de erosión de los mismos. Por una serie de variadas razones, entre las que se incluye la falta de apoyo popular, el líder autoritario decide por sí mismo desembarazarse del poder. Tal como ocurre en las transiciones vía transacción, el proceso de democratización supone la negociación entre el régimen y la oposición, pero los términos de la negociación son menos favorables al régimen. Ejemplos de este tipo serían los casos de Perú (1980), Bolivia (1979-1980) y Uruguay (1982-1985). En 1983-1984, Brasil empezó a asumir ciertas características de este tipo de transición.

El tercer tipo ideal, y el único que nos ocupa aquí, es el de la *transición vía transacción*. Las elites del régimen autoritario controlan inicialmente la mayoría de los aspectos de la transición. A diferencia de lo que ocurre con los regímenes que se desmoronan, éstas inician un proceso de liberalización. La liberalización y la democratización surgen fundamentalmente como opciones tomadas por el régimen. La movilización popular, las presiones extranjeras y la oposición interna pueden ser importantes, pero en la fase inicial constituyen factores secundarios en la puesta en marcha del proceso. A lo largo del tiempo, el control del régimen disminuye considerablemente, pero las elites autoritarias todavía conservan una mayor capacidad para marcar los contornos del proceso político que en los demás tipos de transición.

Un importante elemento de control en las transiciones vía transacción es el calendario del cambio político. Mediante la regulación de las etapas en que la reforma se lleva a cabo, las elites autoritarias tratan de salvaguardarse de las consecuencias de la pérdida de control. Aun estando encargadas de restablecer la democracia, juzgan necesario acometer las reformas de forma gradual. En negociación con la coalición autoritaria, las elites reformadoras encuentran menor resistencia y evitan que los intereses perjudicados se alineen en contra de la democratización. El carácter gradual de la transición refuerza la impresión de que el orden y la estabilidad permanecen inalterados.

A pesar de que la transición en España transcurrió en un período relativamente corto de tiempo, el presidente Suárez acometió la reforma política cuando le fue posible (7). A pesar de la incertidumbre y de la improvisa-

(7) Para un tratamiento de la transición española que aborde las zigzagueantes intenciones reformadoras de Suárez, cfr. FEDERICO YSART: *¿Quién hizo el cambio?*, Barcelona, Argos Vergara, 1984.

ción inherente a todo cambio de régimen, la democratización comportó un buen número de etapas cuyo calendario fue mayormente determinado por el régimen antes de las elecciones generales de 1977. Estos cambios comenzaron con las inicialmente limitadas amnistías del verano de 1976, continuó con la reforma constitucional y el referéndum popular de finales de 1976, con la legalización del PCE, con el desmantelamiento de las instituciones del franquismo en mayo de 1977 y con las elecciones parlamentarias en junio de ese mismo año. Al acometer las reformas, Suárez consiguió evitar al mismo tiempo el antagonismo de muchos sectores del franquismo. Las últimas medidas democratizadoras provocaron la hostilidad abierta del ejército y de otras líneas duras del franquismo, pero para entonces el presidente ya había ganado considerable apoyo y reconocimiento popular.

Mientras el calendario de la liberalización cambiaba en respuesta a las exigencias de la oposición democrática, los líderes brasileños condujeron un proceso de reforma que se extendió a lo largo de una década. Los momentos más culminantes en este proceso fueron el relajamiento de la represión en 1974, la amnistía política y el restablecimiento de la mayor parte de las libertades civiles en 1979, las elecciones directas a gobernador en 1982 y la elección de un presidente de la oposición en 1985. Existieron algunas reservas y logros no previstos en el proceso de democratización, pero hasta 1983 la capacidad del régimen para evitar el cambio fueron considerables.

Además de controlar el calendario de la democratización, estos regímenes exigen la exclusión de ciertos actores de la transición. Allí donde los regímenes autoritarios llegan al poder con el objetivo de eliminar una amenaza de izquierda como tal percibida, sus líderes contemplan a la izquierda durante un prolongado período de tiempo como un enemigo con quien no cabe negociación. Aun cuando el transcurso del tiempo pueda erosionar la sensación de amenaza, la mayor parte de los miembros del régimen continúan viendo la reintegración de la izquierda con recelo. La posibilidad de establecer una negociación con la izquierda depende del calendario y de la intensidad de previas movilizaciones de izquierdas. La insistencia en excluir la participación de la izquierda en la política tiende a ser mayor allí donde la amenaza como tal percibida fue más intensa y allí donde la memoria de la amenaza permanece más vívida.

Tanto en Brasil como en España la decisión de democratizar estuvo sujeta a la garantía de exclusión de la izquierda. En las primeras etapas de la democratización en España existió un consenso entre los reformadores del régimen y la moderada oposición democrática para excluir a la izquierda comunista. La decisión de Suárez de legalizar el Partido Comunista de España seis semanas antes de las elecciones de junio de 1977 asombró y

defraudó virtualmente a toda la elite franquista, que aceptó la democratización bajo la condición de la permanente proscripción de la extrema izquierda (8). En Brasil, la exclusión de la izquierda marxista duró más tiempo y fue más amplia. Los partidos marxistas fueron ilegales hasta finales de 1985, continuando la represión esporádica de la izquierda marxista, del catolicismo y de izquierda y de líderes populares (9).

Un tercer campo de control está constituido por los objetivos de las políticas concretas. Se proscriben algunas cuestiones centrales de la vida económica, social y política. En las transiciones vía transacción acometidas por regímenes autoritarios conservadores cabe esperar que los líderes del régimen gobiernen evitando cambios socioeconómicos de orden estructural. En España, por ejemplo, la Constitución de 1978 garantiza explícitamente la preservación de la economía capitalista. En los dos países se excluyó la reforma agraria de la agenda de la democratización. Tampoco la transición estuvo acompañada por intento alguno de mejorar de forma radical la distribución de la renta o de cambiar significativamente el modelo de crecimiento. Esto es especialmente evidente en el caso de Brasil, donde las promesas a marginados urbanos y a campesinos han sido relegadas al olvido.

En este tipo de transiciones también se impone la ausencia de medidas de castigo dirigidas contra los líderes del período autoritario, independientemente de su grado de compromiso en actividades represivas. Los líderes autoritarios no iniciarán la democratización a no ser que les sea garantizado el que no vayan a ser procesados. Tanto en Brasil como en España apenas ha habido castigo alguno, así como tampoco ningún exilio forzoso para los líderes autoritarios. Esto está en marcado contraste con muchos casos en los que el régimen autoritario colapsó (Alemania e Italia en 1945, Grecia y Portugal en 1974 y Argentina en 1983) y donde determinados líderes del régimen anterior han sido ya enjuiciados u obligados a abandonar el país.

(8) Sobre la legalización del PCE véase JOAQUÍN BARDAVÍO: *Sábado Santo Rojo*, Madrid, Ediciones Uve, 1980.

(9) Sobre la continuidad de la represión de los campesinos véase JOSÉ DE SOUZA MARTINS: *Expropiação e Violencia: A Questão Política no Campo*, São Paulo, Hucitec, 1980; JOSÉ DE SOUZA MARTINS: *Os Camponeses e a Política no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 1981, y OCTAVIO IANNI: *A Luta pela Terra*, Petrópolis, Vozes, 1978. Sobre la represión dirigida contra la Iglesia progresista puede consultarse SCOTT MAINWARING: *The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916-1985*, Stanford, Stanford University Press, de próxima aparición. Documentación sobre la represión contra los campesinos y la Iglesia progresista puede obtenerse a través de la Comissão Pastoral da Terra; cfr., por ejemplo, la publicación en dos volúmenes *Denúncia: Caso Araguaia-Tocatins*, Goiania, 1981.

Una de las características de las transiciones vía transacción es el hecho de que el líder autoritario continúa disfrutando de un significativo grado de apoyo popular. A resultas de ello, las elecciones presentan la posibilidad de que las élites autoritarias sigan manteniendo el poder. Incluso cuando no resulten vencedores en elecciones competitivas y abiertas, las élites del régimen autoritario constituirán una fuerza electoral seria. Esta capacidad para competir en elecciones abiertas es el primer factor que distingue estas transiciones de las transiciones vía autoexclusión. La confianza del líder autoritario en su capacidad para salir bien parado de unas elecciones democráticas explica su interés por los detalles de las leyes electorales. La élite franquista negoció enérgicamente por conseguir una ley electoral que favoreciera la España conservadora y rural y que beneficiara a los grandes partidos y a los políticos de gran prestigio. En Brasil, la manipulación de las leyes electorales para que favorecieran al régimen llegó hasta sus límites. El gobierno cambió las leyes electorales en 1977, 1978 y 1981 tratando de mejorar su propia posición. En 1980, el régimen creyó más conveniente actuar contra una oposición dividida, de forma que impuso una reforma de los partidos que dividiera la oposición. A finales de 1981 tomó conciencia del alineamiento de la oposición contra el régimen y por ello promulgó un decreto prohibiendo las alianzas electorales. Las leyes electorales permitieron al régimen mantener una amplia mayoría en el Senado, a pesar de la mayoría obtenida por la oposición en la consulta popular (10).

El hecho de que esos regímenes crean ser capaces de competir en unas elecciones reduce su miedo a la democratización y eleva su sentido de control. Esto crea cierta seguridad y reduce los riesgos de la democratización para toda la coalición autoritaria. Incluso las élites autoritarias, con las mejores probabilidades electorales, comienzan a apostar activamente por el establecimiento de las mismas. En consecuencia, estas élites pueden perder mucho en el caso de una involución autoritaria. Bajo estas circunstancias, aun cuando la línea más dura pueda continuar amenazando con un golpe, disminuyen los peligros de una involución prolongada. El líder autoritario que se presenta a las elecciones comparte así un gran interés con la oposición democrática moderada, creando una ruptura potencial en el seno de la coalición autoritaria. Estos líderes están interesados en aislar las líneas autoritarias duras, tanto para disminuir los riesgos de una involución como para conseguir sus propios objetivos electorales, distanciándose de la extre-

(10) Sobre la manipulación gubernamental de las leyes electorales, cfr. DAVID FLEISCHER: «Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edged Sword 1964-1982», en *Journal of International Economic Affairs*, núm. 37, primavera de 1984, págs. 3-36.

ma derecha (11). La marginación del general Silvio Frota, ministro de la Armada, por el presidente Geisel en 1977, debido al peligro que para la liberalización suponía Frota, fue un ejemplo de la marginación de la extrema derecha en Brasil. En España, la decisión del presidente Suárez de crear una coalición electoral de centro-derecha en la primavera de 1977, desplazando así a la derechista Alianza Popular, también sirve de ejemplo a esta marginación.

Una de las consecuencias del significativo nivel de control sobre el proceso de transición es la continuidad presente en muchas áreas en el paso del período autoritario al democrático. Aun produciéndose cierta transferencia de poder en el seno de la elite, especialmente gracias a la marginación de las líneas duras, muchas de las elites elevadas del período autoritario consiguen mantener posiciones de prestigio y de poder. En el período democrático español, el presidente de gobierno y dos miembros importantes de éste estuvieron íntimamente identificados con el régimen franquista. Ocho años después de las primeras elecciones democráticas, el líder del segundo mayor partido político es Manuel Fraga Iribarne, un ministro en tiempos de Franco. La continuidad de las elites del período autoritario más descarado durante la transición fue en Brasil aún más patente, no dándose un cambio generacional, como ocurrió en España. Los líderes de la transición ayudaron a diseñar el golpe de 1964 y ocuparon importantes puestos durante la mayor parte del régimen. El presidente Figueiredo, el símbolo más representativo de la liberalización de Brasil, fue jefe del Servicio Nacional de Información (SNI), el aparato del servicio secreto que fue el núcleo del lado más represivo del régimen. Los ministros de Planificación, de Interior, de Bienestar Social y el primer ministro de Figueiredo ocuparon todos puestos en algunos de los Consejos de Ministros que tuvieron lugar durante las décadas de los sesenta y setenta.

La continuidad puede observarse también en otras importantes instituciones. En las transiciones iniciadas por regímenes autoritarios conservadores, la democratización requiere por lo menos el consenso tácito de las Fuerzas Armadas. Este hecho puede constituir un serio obstáculo, al ser generalmente el ejército una parte esencial de la coalición autoritaria y frecuentemente opuesta a la democratización. Su control sobre los medios de coerción les otorga una capacidad especial para impedir la transición. A resultas de ello, la transición vía transacción requiere un *modus vivendi* entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno, generalmente para garantizar la continuidad de

(11) O'DONNELL y SCHMITTER tratan este tema en «Political Life After Authoritarian Rule», vol. 1 de O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD (eds.): *Transition from Authoritarian Rule*.

la autonomía del ejército. A diferencia de lo que ocurre en los casos en los que el régimen se ha desmoronado, situación en la que el ejército queda desacreditado, las transiciones vía transacción no alteran en un principio significativamente la posición de poder del ejército (12).

El papel del ejército ha planteado numerosos problemas tanto en Brasil como en España. Ambas Fuerzas Armadas han constituido la amenaza más importante para la democratización; las líneas duras del ejército han amenazado continuamente la involución del proceso. En España, el intento de golpe de Estado en 1981 estuvo a punto de terminar con la democracia, y de no darse la intervención del Rey Juan Carlos I, el oficial de más alto rango en el ejército español, el golpe podría haber prosperado. Las Fuerzas Armadas brasileñas han contado con una presencia más constante, aunque han supuesto una amenaza menos dramática para la democratización (13).

También cabe esperar en las transiciones vía transacción una considerable continuidad en las estructuras e instituciones políticas. Las estructuras legislativas, constitucionales y judiciales pueden permanecer esencialmente inalteradas, al menos durante un período inicial. Así, por ejemplo, se dio una continuidad en las atribuciones del jefe del Estado entre el franquismo y la democracia al haber designado Franco su propio sucesor en 1969. La democratización en Brasil no ha traído todavía la redacción de una nueva Constitución, y en ambos países la burocracia ha cambiado sólo superficialmente.

La continuidad también se manifiesta en el hecho de que la legitimidad del período autoritario no se ve cuestionada retrospectivamente. En las transiciones vía transacción, los líderes democráticos no acometen el asalto a las políticas, los símbolos y los líderes del régimen autoritario. Los líderes de la transición pueden marcar sus fronteras con el régimen autoritario como un medio para ganar «legitimidad retrospectiva», incluso para tratar

(12) Aun cuando no está orientado hacia las transiciones vía transacción, un buen tratamiento de los problemas que comporta el control del ejército en las transiciones desde gobiernos autoritarios se encuentra en ALAIN ROUQUIÉ: «Demilitarization and the Institutionalization of Military-Dominated Politics in Latin America», en *Latin American Program*, Wilson Center, Working Paper 110, hasta 1981.

(13) Dos buenos tratamientos sobre el ejército español pueden encontrarse en KENNETH MEDHURST: «The Military and the Prospects for Spanish Democracy», en *Western European Politics*, núm. 1, febrero 1978, y en PEDRO VILANOVA: «Spain: The Army and the Transition», en DAVID S. BELL (ed.): *Democratic Politics in Spain*, Londres, Frances Pinter, 1983. Sobre el ejército brasileño y el proceso de liberalización, cfr. EDMUNDO CAMPOS COELHO: *Em Busca da Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro, Forense-Universitaria, 1976, págs. 173-187, y RENÉ ARMAND DREIFUSS y OTÁVIO SOARES DULCE: «As Forças Armadas e a Política», en VELASCO E CRUZ y otros: *Sociedade e Política no Brasil pos-64*, págs. 87-117.

de obtener apoyo para sus recién descubiertos ideales democráticos (14). En España, la transición no desafió la reserva sustancial de recuerdos positivos sobre el régimen anterior, y una gran parte de la población continúa considerando favorablemente dicho período (15).

Hasta aquí hemos recalcado el control del régimen autoritario sobre la transición y la continuidad que se da entre el período autoritario y la democracia, pero, no obstante, existen límites a este control y a esta continuidad. Aun cuando las transiciones vía transacción proporcionan una mayor estabilidad y seguridad, todas las transiciones conllevan importantes riesgos e incertidumbres. Más todavía: ningún gobierno controla totalmente los cambios políticos. La democratización puede entrar en una dinámica propia; puede involucionar, estancarse o acelerarse. Acontecimientos imprevistos pueden alterar el proceso democratizador llevándolo por caminos impredecibles; pero también se dan caminos previstos, en los cuales el control del régimen decrece a medida que la democratización sigue su curso. La liberalización conlleva la marginación de las líneas duras y el establecimiento de un diálogo con la oposición moderada. Este proceso otorga a la oposición mayor influencia sobre los acontecimientos políticos subsiguientes. Con las primeras elecciones democráticas se produce la entrada de una variedad de nuevas fuerzas en el panorama político, que inicia un camino con impredecibles consecuencias. Tras la convocatoria de estas elecciones, cualquier involución corre un mayor peligro de contravenir los deseos expresos de la población. Una vez que las elecciones se han convertido en el mecanismo de selección de los líderes, las elites tienen que tomar en consideración las demandas populares y la opinión pública. Aun cuando el régimen autoritario inicie la transición con un considerable apoyo popular, tendrá que adaptar su estilo y sus políticas al nuevo marco político.

Los líderes de la transición pueden también adquirir autonomía y pasar a dirigir el proceso en una dirección distinta a la que la primitiva coalición democratizadora había previsto. Los regímenes autoritarios otorgan considerable protección a las elites más elevadas, las cuales pueden utilizar posteriormente este poder como quieran, dentro de ciertos límites. El comporta-

(14) Para una discusión de la noción de legitimación retroactiva, cfr. GIUSEPPE DI PALMA: «¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos en el sur de Europa», en *Revista de Derecho Político*, núm. 6, verano de 1980, págs. 133-145.

(15) Por ejemplo, una investigación en 1979 demostró que alrededor de un 25 por 100 de los que respondieron calificaban favorablemente el gobierno de Franco y una cifra similar se definían como «neutrales» al calificar al dictador. Véase JUAN J. LINZ y otros: *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*, Madrid, Euroamérica, 1981, pág. 588.

miento del presidente Suárez durante la transición española ilustra con claridad este punto. Suárez llevó la transición mucho más lejos de lo que cualquiera (oposición y régimen incluidos) podía esperar. Su sorprendente designación, en julio de 1976, fue acogida con escepticismo generalizado por parte de los líderes de la oposición democrática. La derecha del régimen apoyó su designación precisamente a causa de sus impecables credenciales franquistas, y se sintió engañada cuando Suárez llevó la democratización más lejos de lo previsto (16).

En Brasil, incluso entre 1974 y 1982, la democratización sobrepasó a menudo los límites que los líderes autoritarios esperaron poder imponer. El régimen no contó con los resultados de las elecciones de 1974, en las que la oposición salió mejor situada de lo que se esperaba. El resurgir entre 1977 y 1980 de la movilización popular cogió a los líderes por sorpresa (17). Al trazar la reforma de los partidos, el gobierno esperaba el surgimiento de un partido de oposición de centro con el que pudiera aliarse. Surgió el partido centrista (el Partido Popular), pero pronto evolucionó hacia una oposición no prevista por el gobierno. Esta evolución dio al traste con los planes electorales del gobierno, obligándolo con ello a elaborar una nueva estrategia.

En 1984, la transición brasileña devino ya vieja. Después de haber establecido con éxito hasta 1983 límites al cambio político, el régimen comenzó a perder su control sobre el mismo. La aparición de una escisión en el seno del régimen, la negativa del partido oficial en octubre de 1983 a apoyar la política gubernamental de salarios, la decisión de Figueiredo de no intervenir en la selección del candidato a presidente por el régimen, las masivas deserciones del régimen en 1984, la movilización generalizada exigiendo elecciones directas a principios de 1984 y la crisis económica son algunas de las manifestaciones más importantes del desgaste del régimen (18).

(16) Este tratamiento debe mucho al trabajo de SHARE: *Transition through Transaction*.

(17) Existe una amplia literatura sobre estos movimientos populares; entre ellos están RENATO RAÚL BOSCHI (ed.): *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983; PAUL SINGER y VINICIUS CLADEIRA BRANT (eds.): *São Paulo: O Povo em Movimento*, Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980; JOSÉ ALVARO MOISÉS y otros: *Alternativas Populares da Democracia*, Petrópolis, Vozes/CEDEC, 1982; JOHN HUMPHREY: *Capitalist Control and Workers' Struggle in the Brazilian Auto Industry*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

(18) Sobre esta erosión cfr. LUIZ GONZAGA DE SOUZA LIMA: *Notas sobre a crise brasileira* (trabajo no publicado, 1983); SCOTT MAINWARING: *The Transition to Democracy in Brazil* (de próxima aparición), y el trabajo de THOMAS SKIDMORE en STEPAN: *Democratizing Brazil?* (de próxima aparición).

Así como existen límites a la capacidad del régimen autoritario para controlar la transición, así también existen límites en la continuidad entre el período autoritario y la democracia. Lo más importante al respecto es que la existencia real de elecciones democráticas significa que existen nuevos mecanismos de legitimación del ejercicio del poder político. Las prácticas autoritarias más descaradas ya no están permitidas y los líderes están sujetos a un mayor control. Algunos de los aspectos más característicos del ejercicio del poder autoritario, tales como la represión, la tortura y la censura institucionalizadas, pierden mucho en importancia. Aunque en principio la transición a la democracia no tiene por qué comportar necesariamente cambios en la política económica, éstos pueden darse.

Aun permaneciendo la importancia del ejército como actor en la escena política, cabe esperar cierta desmilitarización de la política. Algunos sectores de las Fuerzas Armadas españolas continuaron amenazando a la democracia; pero, bajo la presidencia de Calvo Sotelo y de González, el ejército ha sido sometido gradualmente al control civil. En Brasil, los presidentes Geisel y Figueiredo iniciaron una tendencia de separación de las Fuerzas Armadas del gobierno. El gobierno de Figueiredo cultivó una imagen pública más cercana a un gobierno civil que a uno militar, defendiendo la postura de la vuelta del ejército a los cuarteles. Aun cuando el ejército ya no controla el proceso de sucesión presidencial, continúa siendo una poderosa fuerza política autónoma, aún más de lo que es en España.

En ambos países, ningún área refleja mejor los aspectos positivos de la democratización que la cultura y la educación. En Brasil, tras años de censura y de represión sufridas por las instituciones de educación superior, Figueiredo designó como ministro de Educación a un joven profesor universitario liberal, quien acabó con la censura; permitió a los profesores universitarios que fueron retirados de sus cargos por razones políticas pudieran solicitar su reingreso en sus viejos puestos; acabó con la presencia de las Fuerzas de Seguridad en las universidades; permitió la creciente autonomía de las universidades, y autorizó la sindicación e incluso las huelgas de profesores y catedráticos. En España, la democratización trajo consigo un renacimiento de la cultura, que incluía tanto el redescubrimiento de las lenguas y literaturas regionales como la revitalización de los medios de comunicación. España se ha convertido en un centro internacional para la literatura, el cine, la música y las artes (19).

(19) Para un tratamiento del renacimiento cultural en España véase NISSA TORRENTS: «Cinema and Media after the Death of Franco», en CHRISTOPHER ABEL y NISSA TORRENTS (eds.): *Spain: Conditional Democracy*, Londres, Croom Helm, 1984.

RAZONES PARA EL COMIENZO DE TRANSICIONES VIA TRANSACCION

El cuadro número 1 esquematiza las razones por las que un régimen autoritario puede acometer la democratización. Tal como se indica en dicho cuadro, el inicio de la democratización puede responder a una necesidad o a una opción. Aquí nos centraremos en la democratización por elección, dado que, por definición, las transiciones vía transacción tienen lugar gracias a una elección por las mismas de las elites del régimen, aun cuando en la elección intervengan factores como una creciente pérdida de cohesión interna o una limitada legitimidad. Esto significa que factores tales como las movilizaciones de masas, la presión internacional y los éxitos o fracasos económicos son en un principio menos importantes.

CUADRO NÚM. 1

RAZONES PARA LA DEMOCRATIZACION DE UN REGIMEN AUTORITARIO

I. POR NECESIDAD	II. POR ELECCION
Democratización por colapso o autoexclusión.	Democratización vía transacción: <ul style="list-style-type: none"> A) El planteamiento inicial era corregir aspectos inaceptables del régimen precedente para después reinstaurar la democracia. B) Las ventajas ofrecidas por la continuidad en el poder y los costes de la democratización disminuyen. <ul style="list-style-type: none"> 1. Los costes de permanencia en el poder aumentan por: <ul style="list-style-type: none"> a) Una crisis de sucesión; b) Disminución de la cohesión militar; c) Disminución de la legitimidad: <ul style="list-style-type: none"> i) la «legitimación negativa» disminuye; ii) escasa legitimidad del autoritarismo tras la Segunda Guerra Mundial. 2. El coste de la democratización disminuye debido a: <ul style="list-style-type: none"> a) Eliminación de la amenaza como tal percibida; b) Establecimiento del orden socioeconómico.

Nos encontramos aquí con una extraña paradoja: ¿por qué un régimen autoritario decide alterar las normas del juego político sobre las que él mismo descansa? Una primera posibilidad viene dada por el hecho de que algunos miembros de la coalición autoritaria siempre tienen la intención solamente de ahogar la amenaza, restaurando la democracia tras un *interregnum* (20). El caso de Brasil ilustra este punto; muchos de los altos oficiales siempre esperaron una vuelta a la democracia. Las dos décadas de gobierno autoritario se han caracterizado por continuas tensiones entre los generales que veían el régimen como algo a largo plazo, queriendo una ruptura con el pasado democrático, y aquellos que querían restaurar el orden y volver luego a los cuarteles. Aunque los primeros consiguieron que el ejército permaneciera durante más de dos décadas en el poder, no consiguieron nunca una ruptura total con las instituciones democráticas. En consecuencia, la historia del régimen fue la del compromiso entre las líneas duras y los autoritarios moderados sobre la validez de las instituciones democráticas. A diferencia de España, el régimen brasileño siempre mantuvo alguna continuidad institucional con el régimen democrático anterior. Los antiguos partidos políticos fueron abolidos, pero en 1965 el gobierno creó un régimen y partidos de oposición, que siguieron funcionando hasta la reforma de partidos de 1979. Incluso habiendo sufrido el partido de la oposición una importante represión, siempre constituyó una fuente de canalización de ciertas demandas. La Constitución se hizo menos democrática, pero jamás fue abolida. El Congreso funcionó durante casi todo el período autoritario. Incluso durante los momentos más álgidos del autoritarismo, los líderes militares utilizaron una retórica democrática. Entre 1969 y 1974, las ramas duras del ejército consideraron la posibilidad de institucionalizar el régimen en una línea más autoritaria, pero encontraron para ello excesiva oposición en el propio seno del ejército. Esta continuidad en la retórica y en las instituciones democráticas facilitó posteriormente la transición a la democracia (21).

(20) Aquí nos ocupamos únicamente de regímenes que intentan establecerse en el poder. No incluimos, por tanto, lo que Alfred Stepan ha denominado «regímenes moderadores», cuyo único objetivo es contener una amenaza restaurando inmediatamente después la democracia. Sobre este punto cfr. ALFRED STEPAN: *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971. Así, por ejemplo, antes de 1964 el ejército brasileño actuó con frecuencia como un «moderador» a corto plazo. Este hecho difiere radicalmente de las intervenciones militares propias de América Latina inspiradas por la doctrina de la Seguridad Nacional en la década de los años sesenta y de los setenta. En estos últimos casos, el ejército interviene con la intención de permanecer en el poder durante un prolongado período de tiempo.

(21) Entre los trabajos más importantes sobre el régimen brasileño se encuentran PETER FLYNN: *Brazil: A Political Analysis*, Boulder, Westview Press, 1979, págs. 308-

En España, la ruptura con el pasado fue más completa que en Brasil. Tras la Guerra Civil, Franco eliminó todos los aspectos del régimen democrático anterior. Su movimiento estuvo influido por el énfasis antidemocrático del fascismo, en un tiempo en el que las instituciones democráticas no gozaron de la misma legitimidad de la que disfrutaron tras la guerra. La República fue sustituida por una Monarquía y el sistema federal por uno centralizado. Los nacionalistas eliminaron partidos y elecciones, abolieron la Constitución republicana e introdujeron una nueva bandera y un nuevo himno. Toda la coalición franquista compartió el rechazo de la democracia parlamentaria, aunque el consenso sobre la dirección política última del régimen era menor. Las intenciones de durabilidad del régimen resultan evidentes al considerar el establecimiento constitucional de Franco como dictador de por vida. Únicamente en la década de los sesenta intentó el régimen construir una fachada y un discurso democráticos (22).

La segunda posibilidad es que los costes de permanencia en el poder aumenten, disminuyendo con ello los costes de la democratización. En el transcurso de los años, los regímenes autoritarios contemporáneos del mundo occidental han de afrontar un número de cambios que alteran los costes y los beneficios de permanencia en el poder. Tres de los más habituales e importantes cambios son la sucesión en el liderazgo, la erosión de la cohesión de la elite y la disminución de la legitimidad.

La sucesión del líder presenta distintas consecuencias, según se trate de un régimen autoritario o de otro, pero en cualquier caso presenta serios problemas. Mientras los regímenes democráticos han establecido procedimientos para la selección de nuevos líderes, este proceso es más inseguro y a menudo desencadena luchas políticas internas en los regímenes autoritarios, y ello debido a que carecen de formas institucionalizadas de reclutamiento político. En el mejor de los casos, los máximos líderes hacen política consultando a los miembros más destacados de la coalición autoritaria, y el proceso de

515; ALFRED STEPAN (ed.): *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973; THOMAS BRUNEAU y PHILIPPE FAUCHER (eds.): *Authoritarian Capitalism: Brazil's Contemporary Political and Economic Development*, Boulder, Westview, 1981; MARÍA ELENA MOREIRA ALVES: *State and Opposition in Military Brazil*, Austin, University of Texas Press, de próxima aparición.

(22) Buenos tratamientos globales sobre el franquismo lo constituyen KENNETH N. MEDHURST: *The Government in Spain: The Executive at Work*, Oxford, Pergamon, 1973; JOSÉ ALMODIA: *Franco's political Legacy: From Dictatorship to Façade Democracy*, Londres, Allen Lane, 1977; E. RAMÓN ARANGO: *The Spanish Political System: Franco's Legacy*, Boulder, Westview Press, 1978; JOSÉ ANTONIO BIESCAS y MANUEL TUÑÓN DE LARA: *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Barcelona, Labor, 1980.

decisión política resulta así más cerrado y arbitrario que en los regímenes democráticos. El ejecutivo tiende a tener más poder en los regímenes autoritarios. Estos sistemas son generalmente tan pesados en la cúspide, que cualquier cambio en la misma tiene una gran reverberación y fácilmente deviene en una crisis del régimen. Los regímenes autoritarios están basados en un cuidadoso balance de coalición de intereses. Con frecuencia un único líder es responsable del mantenimiento de este equilibrio, de tal forma que la muerte o la sustitución de un líder puede provocar un conflicto entre distintas facciones.

La intensidad de la crisis producida por la sucesión del líder depende de un cierto número de factores. La sucesión es más traumática en los regímenes personalizados, especialmente allí donde el poder ha sido ejercido por un único líder carismático. La crisis resulta también ser más severa allí donde el líder mantuvo el poder en sus manos durante un prolongado período de tiempo y/o fue el responsable en el establecimiento del régimen. Para un régimen que hace frente a una crisis de sucesión, la democratización puede resultar una alternativa deseable debido a la imposibilidad de alcanzar un consenso en el seno del régimen para la elección de un nuevo líder.

Los regímenes militares autoritarios casi invariablemente tienen que hacer frente a tensiones que muy fácilmente pueden causar una erosión en la cohesión interna de la élite. Por lo general, se da un conflicto entre el ejército como institución por una parte y como gobierno por otra. El ejército como institución necesita de autonomía y depende de una profesionalización que está por encima de la política. Formando parte del gobierno, impide tal autonomía y casi siempre politiza las Fuerzas Armadas. Esto comporta graves riesgos, porque reveses políticos y una mala gestión pueden comprometer la autonomía e imagen de todo el ejército. Si bien un gobierno militar puede salvaguardar ciertos intereses de las Fuerzas Armadas, a lo largo del tiempo puede perjudicar otros, en particular la cohesión interna, tan importante en un ejército profesionalizado. Pocos regímenes militares contemporáneos de Occidente han conseguido resolver con éxito esta tensión. En este contexto, la democratización con frecuencia se presenta como la mejor solución para evitar futuras erosiones de la cohesión interna del ejército. Proporciona las ventajas de poder volver a los cuarteles al tiempo que permite la posibilidad de ejercer un control sobre la transición suficiente para garantizar los intereses institucionales del ejército.

Una disminución prolongada de la legitimidad del régimen puede inducir también la democratización vía transacción. Los regímenes autoritarios obtienen por lo general parte de su inicial legitimidad de su capacidad para neutralizar una amenaza como tal percibida. Su capacidad para garantizar

el orden, devolver la confianza en la economía o eliminar una amenaza «subversiva» proporciona gran parte del apoyo del que disfrutan. La mayoría de la coalición autoritaria apoya el régimen principalmente debido a la desaprobación del régimen anterior. Por ello, una de las primeras fuentes de legitimación descansa sobre la oposición a un sistema democrático. En el transcurrir del tiempo esta forma negativa de legitimación tiende a debilitarse a medida que la memoria sobre las «maldades» de la democracia se apaga. El orden y la estabilidad, en un principio altamente valorados, pueden pasar a ser considerados garantizados. La derrota o desaparición de los «elementos subversivos», que en un principio contribuyó a legitimar el autoritarismo, va perdiendo importancia a medida que el tiempo transcurre. Los elementos de legitimación negativa que permitieron el apoyo al autoritarismo de distintas fuerzas no proporciona una base para un consenso sobre la línea a seguir (23).

A medida que el tiempo pasa, incluso los regímenes autoritarios mejor establecidos suelen comenzar a perder su apoyo activo. Los regímenes autoritarios dificultan la movilización, pero al mismo tiempo pierden con ello la capacidad de crearse un apoyo activo. Mientras los regímenes democráticos gozan de una legitimidad procedimental, los regímenes autoritarios descansan fundamentalmente sobre el rendimiento económico o el carisma una vez que las fuentes negativas de legitimación han desaparecido. Pero el rendimiento constituye una base muy débil de legitimidad; un rendimiento económico bajo puede amenazarla y uno alto puede llegar a ser tomado como garantizado (24).

Los regímenes autoritarios disfrutaban en un principio del apoyo de ciertas fuerzas políticas «semidemocráticas» relativamente recelosas. Estas fuerzas están dispuestas a prestar su adhesión al régimen autoritario si sus intereses se ven amenazados, pero, una vez la amenaza ha desaparecido, ya no se adhieren al gobierno autoritario. Algunas incluso pueden pasar a formar parte de la oposición democrática, mientras otras no encuentran interés determinante para el mantenimiento del autoritarismo. La pérdida de legitimidad se halla en paralelo con la emergencia de una nueva generación de ciudadanos que no tienen tanto miedo a la democracia.

Por último, resulta difícil crear legitimidad para gobiernos autoritarios

(23) Sobre este punto véase BOLIVAR LAMOUNIER: «O Discurso e o Processo: Da Distensão as Opções do Regime Brasileiro», en HENRIQUE RATTNER (ed.): *Brasil 1990: Caminhos Alternativos do Desenvolvimento*, São Paulo, Brasiliense, 1979, págs. 88-120.

(24) Sobre estas características de los regímenes autoritarios cfr. JUAN J. LINZ: «An Authoritarian Regime: Spain», en E. ALLARDT e Y. LITTUNEN (eds.): *Cleavages, Ideologies and Party System*, Helsinki, Academic Bookstore, 1964.

en el mundo occidental contemporáneo. El ejercicio autoritario del poder quedó sin legitimación tras la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial. Las instituciones y prácticas democráticas, por el contrario, han ganado amplia aceptación. Aunque esto no ha evitado gobiernos autoritarios, sí ha hecho más difícil su legitimación. En consecuencia, la mayoría de los regímenes autoritarios contemporáneos no rechazan totalmente los valores democráticos. Pueden actuar de forma no democrática, pero con frecuencia mantienen aspectos de las instituciones y de la retórica democráticas. Esta situación genera contradicciones y crea problemas para la institucionalización prolongada del gobierno autoritario.

Así como, a medida que el tiempo transcurre, los beneficios del ejercicio autoritario del poder disminuyen, así los costes de la democratización pueden disminuir. Una vez restablecida la estabilidad y una vez controlada la amenaza como tal percibida, una vuelta a la democracia puede resultar más aceptable. A la inversa, si el régimen fracasa en su intento de evitar los cambios políticos y de restablecer el orden socioeconómico, la percepción de los costes de la democratización aumenta. Paradójicamente, entonces puede resultar más fácil para un régimen autoritario relativamente popular y estable la promoción de una democracia que lo pueda ser para uno con menor éxito, aunque éstos se vean en la necesidad de incrementar sus canales de comunicación con la sociedad civil.

Los regímenes autoritarios pueden comenzar la transición a la democracia como respuesta a cualquiera de las situaciones mencionadas anteriormente. Los casos español y brasileño presentan cierta similitud y ciertas diferencias en los tipos e intensidad de desafíos a los que tuvieron que hacer frente, así como en las razones últimas que llevaron a la democratización. En ambos casos se daban las cuatro razones para la democratización, aunque en diferentes grados.

En veinte años de gobierno militar en Brasil se dieron cinco presidentes, y todos se mostraron convencidos de la necesidad de dejar el poder tras un período de tiempo. Esta regularidad en la sucesión es excepcional en un régimen autoritario. Sin embargo, incluso en el régimen brasileño, que con tanto éxito y regularidad consiguió este objetivo, las cuatro sucesiones generaron conflictos militares internos significativos. Entre 1965 y 1967 hubo constantes conflictos sobre quién era el llamado a reemplazar al presidente Castelo Branco. En 1969 tuvo lugar un importante conflicto sobre la cuestión de la sucesión, enfrentando a las líneas duras con las moderadas (25). En

(25) RONALD SCHNEIDER narra las tensiones militares internas del período 1964-1970 en *The Political System of Brazil: Emergence of a «Modernizing» Authoritarian*

1974 se reprodujo esta misma situación, pero esta vez ganaron los moderados. En 1977, el general Frota encabezó un grupo de duros opuestos a Figueredo. El candidato presidencial del partido de la oposición en 1978 fue un general, de forma que se esperaba dividir las Fuerzas Armadas. En 1983-1984 tres líderes del partido del gobierno compitieron por la nominación presidencial, dividiendo de nuevo el régimen. Aunque estos problemas en la sucesión no eran las principales razones para iniciar la transición, los conflictos resultantes del cambio de líderes contribuyó a la decisión militar de volver a los cuarteles.

En España, el problema de la sucesión era mucho más crucial. Franco gobernó durante casi cuarenta años sin la intención de abandonar el poder. De hecho, el dictador obvió la cuestión de la sucesión durante décadas con el fin de evitar el conflicto entre ciertos miembros de la coalición autoritaria. Franco convirtió a España en 1947 en una Monarquía, pero se reservó para sí mismo y de por vida el papel de jefe del Estado, así como el derecho a designar a su sucesor en un plazo no especificado. Solamente en 1969 nombró Franco a Juan Carlos como heredero del trono e incluso entonces el hecho de que el príncipe fuera joven, inexperto y políticamente desconocido arrojaba continuas dudas sobre la sucesión. Los puestos de jefe del Estado y presidente de Gobierno fueron desempeñados por Franco hasta 1973. La designación del almirante Carrero Blanco como presidente del Gobierno en 1973 fue la primera delegación real de poder hecha por Franco. Con anterioridad, Franco evitó sistemáticamente la aparición de cualquier líder independiente que pudiera haber ocupado su lugar. El hecho de que Franco esperara tanto tiempo para ello privó al régimen de un reconocido líder en el momento de su muerte, haciendo con ello de la sucesión un problema aún más traumático. De no haber sido asesinado Carrero Blanco poco después de su designación, éste podría haberse consolidado como el principal guardián del autoritarismo español. Pero como ocurrió, el régimen se encontró desprovisto de un líder capaz de mantener un equilibrio en el seno de la coalición autoritaria.

Una parte significativa de la legitimidad del autoritarismo español procedía del liderazgo de Franco. Este no sólo llegó a gobernar durante cuarenta años, sino que consiguió también una aureola casi mítica gracias a su victoria en la Guerra Civil y a su consumada perseverancia. Siendo todavía un líder *flamboyant*, Franco consiguió intimidar y granjearse el respeto de todos los miembros en la coalición del régimen. Por todas estas razones,

Regime, 1964-1970, Nueva York, Columbia University Press, 1971, y en «tittle tba» en ROBERT WESSON (ed.): *The New Militarism in Latin America* (tba).

Franco fue un líder irremplazable cuya muerte desencadenó una seria crisis, si bien es cierto que la sucesión no fue el único factor desencadenante de la democratización.

El potencial de erosión de la cohesión militar fue mucho más importante en la decisión del régimen brasileño de optar por la democratización de lo que lo fue en el caso español. El ejército gobernaba directamente el país, a pesar de que existieran más líderes civiles de alto rango que en los regímenes de Argentina (1976-83) o Chile (1973-actualidad). Aun cuando el ejército brasileño ha mantenido un significativo grado de cohesión interna, algunos altos oficiales del mismo albergaban temores de que un continuo control de la actividad gubernamental terminaría dañando a la institución. Su respuesta fue la parcial reducción del grado de compromiso del ejército en la política. El gobierno de Figueiredo hizo esfuerzos en este sentido, de tal forma que el ejército no planificó el control de la sucesión presidencial de 1985. Las Fuerzas Armadas también respondieron con la creación de instituciones militares autónomas, que continúan siendo responsables de la seguridad nacional. El ejemplo más importante en este sentido es el Servicio Nacional de Información (SNI), un aparato estatal independiente del resto del ejército, todavía controlado por oficiales del ejército que han hecho su carrera en el SNI. Su existencia facilitó la separación entre el gobierno militar y las Fuerzas Armadas como institución, permitiendo al ejército mantener una importante presencia en las altas instancias del Estado, sin por ello politizar las Fuerzas Armadas como un todo. Fruto de ello fue el evitar la deslegitimación de las Fuerzas Armadas característica de tantas transiciones acometidas desde regímenes militares. Aun cuando los temores sobre la unidad del ejército fue uno de los motivos para iniciar la liberalización, la oposición más importante a la misma también procedió de las propias filas de las Fuerzas Armadas.

El temor por la disminución de la cohesión interna en el seno del ejército español no constituyó un factor desencadenante de la transición a la democracia. Si bien las Fuerzas Armadas desempeñaron un importante papel, el franquismo no fue un régimen militar; por tanto, el conflicto entre el ejército como institución y como gobierno no se dio. El ejército español disfrutó, debido a una serie de razones, de un alto grado de cohesión interna a lo largo de todo el régimen. Todos los republicanos y la mayoría de los moderados desaparecieron del ejército después de la Guerra Civil. Como quiera que la oposición nacía del mismo seno del ejército, Franco estaba en condiciones de ahogarla. El dictador mantuvo siempre un estricto respeto por la autonomía militar y evitó hacer una política que pusiera en peligro la unidad militar. En el ocaso del franquismo, el ejército permaneció firmemente

unido detrás del dictador y fue el más importante baluarte del autoritarismo. En lugar de apoyar una vuelta a la democracia, el ejército fue, y continúa siendo, el mayor obstáculo a la democratización.

Los dos regímenes autoritarios sufrieron una deslegitimación a lo largo del tiempo, pero a pesar de ello siguieron disfrutando de un considerable apoyo. En Brasil, este declinar de la legitimidad se manifestaba en los reveses electorales y en las deserciones de algunos de los miembros de la coalición autoritaria original. Las elecciones de 1974 evidenciaron una extendida oposición al autoritarismo. El régimen fue ampliamente vencido en las más importantes áreas metropolitanas, que fueron las primeras beneficiarias del rápido y desigual crecimiento. Tanto el régimen como la oposición interpretaron los resultados electorales como un repudio parcial al gobierno militar (26). En esa misma época, la burguesía industrial de São Paulo comenzó a criticar al gobierno y a exigir una vuelta a la democracia. Habiendo inicialmente apoyado el golpe de Estado, la Iglesia católica, que goza de una legitimidad moral en la sociedad sin parangón, pasó a constituirse en el líder de la oposición. Importantes portavoces de la clase media brasileña, tales como la Asociación de Abogados Brasileños y la Asociación Brasileña de la Prensa, criticaron las violaciones de los derechos humanos y exigieron la vuelta a la democracia. La política pro derechos humanos del presidente Carter y el apoyo de Europa Occidental a la democracia reforzaron la oposición al autoritarismo. Ninguno de estos factores desencadenó directamente el proceso democrático, pero todos ellos contribuyeron a erosionar el apoyo al régimen, conformando así parcialmente la decisión por la liberalización (27). No obstante, conviene señalar que al mismo tiempo el gobierno brasileño gozó hasta 1983 de un inusual apoyo a su carácter autoritario. La

(26) Sobre las elecciones de 1974 y sus consecuencias cfr. BOLIVAR LAMOUNIER y FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (eds.): *Os Partidos e as Eleições no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

(27) Sobre las dificultades del régimen para crear las bases de un gobierno autoritario estable y a largo plazo, véase el visionario artículo de JUAN J. LINZ: «The Future of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil», en STEPAN (ed.): *Authoritarian Brazil*, págs. 233-254. Philippe Schmitter también ha señalado algunas de las dificultades de la institucionalización a largo plazo, aunque su visión difiere de la de Linz. Véase «The 'Portugalization' of Brazil?», en STEPAN (ed.): *Authoritarian Brazil*, páginas 179-232. Sobre la oposición de la Iglesia al gobierno militar véase MAINWARING: *The Catholic Church and politics in Brazil*; THOMAS BRUNEAU: *The Political Transformation of the Brazilian Catholic Church*. Nueva York, Cambridge University Press, 1974, págs. 177-236; HELENA SALEM (ed.): *A Igreja do Oprimidos*, São Paulo, Brasil Debates, 1981. Sobre las Asociaciones de Prensa cfr. JOAN DESSIN: «The Brazilian Press and the Politics of 'Abertura'», en *Journal of Interamerican Affairs*, núm. 26, agosto 1984.

deserción masiva de antiguos apoyos al régimen terminó en 1984, cambiando la situación.

El autoritarismo español también sufrió un erosión de su legitimidad desde la década de los años cincuenta. Las primeras fuentes de oposición al franquismo surgieron en los círculos universitarios e intelectuales. Paulatinamente, el deseo de liberalización se extendió hacia importantes miembros de la coalición franquista, tales como la Iglesia católica. Una vez sustituida la primera generación de líderes autoritarios por otros más jóvenes en la década de los cincuenta y de los sesenta, la necesidad de liberalizar el régimen llegó a ser considerada necesaria por muchos miembros de la elite franquista. La Ley de Prensa de 1966, la elección directa de algunos procuradores en 1967 y medidas destinadas a permitir una limitada competencia política fueron algunas medidas tomadas para satisfacer esas demandas de liberalización. A finales de los sesenta y principios de los setenta, un cierto número de publicaciones periódicas relacionadas con la oposición democrática moderada, tales como el católico *Cuadernos para el Diálogo* o el liberal *Cambio 16*, tuvieron una amplia circulación, incluso en el seno de la propia elite franquista. Tanto trabajadores como empresarios sobrepasaron las ineficientes estructuras del sindicato vertical, obteniendo las comunistas Comisiones Obreras importantes logros. Los intentos por institucionalizar el autoritarismo para venderlo como una «democracia orgánica» reflejan la aceptación generalizada del discurso democrático. Durante la mayor parte del franquismo, en el sur de Europa la democracia fue la excepción a la regla por cuanto al ejercicio del poder se refiere; sin embargo, España era en 1975 el único régimen autoritario existente en la zona. El *européismo* devino un eufemismo para designar la aceptación de la democracia y la falta de legitimidad del gobierno autoritario (28).

Por último, en ambos países disminuyeron los costes percibidos de la democratización. Muchos líderes civiles y oficiales militares brasileños vieron siempre el régimen como una situación transitoria que acabaría volviendo a la democracia. El requisito más importante para iniciar la transición fue la estabilidad política, aunque para muchas personas la estabilidad económica fuera también una condición previa. En 1973 se dieron ambas condiciones. El régimen había aniquilado a la guerrilla de izquierda, aplastado

(28) Sobre la oposición durante el franquismo véase JUAN J. LINZ: «Opposition In and Under an Authoritarian Regime: The Case of Spain», en ROBERT A. DAHL (ed.): *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1973; JOSÉ MARÍA MARAVALL: *Dictadura y disenso político: Obreros y estudiantes bajo el franquismo*, Madrid, Alfaguara, 1978; XAVIER TUSELL: *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona, Planeta, 1976.

todos los movimientos populares y domesticado al resto de la oposición. La economía creció entre 1967 y 1974 a uno de los mayores ritmos del mundo, bajando la inflación de casi un 100 por 100 en 1963-64 a un 20 por 100 anual. En este favorable contexto, los líderes autoritarios tenían la confianza de poder iniciar una política de liberalización con los mínimos riesgos. De esta forma podían resolver también los problemas cada vez más agudos derivados de la deslegitimación y de la coherencia en el seno del ejército.

El régimen español gozó en 1975 también de considerable estabilidad económica y política. El régimen consiguió sobrevivir a las presiones internas y externas del período de la posguerra, estando firmemente establecido. Franco fiscalizó el «milagro» económico, un período de crecimiento económico entre 1960 y 1970 sin precedentes. Una nueva y relativamente adinerada clase media, beneficiaria directa de este crecimiento económico, constituía una buena base para la creación de un centro político. Aunque siempre existió una oposición al autoritarismo, ésta nunca excedió las posibilidades de control del régimen. A pesar de que los costes percibidos de la democratización disminuyeron, siguieron existiendo riesgos para la misma. La crisis económica mundial afectó también negativamente a la economía española al acabar con el «milagro» económico. El Partido Comunista, la «bestia negra» de la línea dura del franquismo, era la fuerza más dura y mejor organizada de la oposición. Tras años de supresión por el franquismo de la autonomía regional, los movimientos separatistas vasco y catalán ganaron en fuerza. El terrorismo, el azote del ejército español, estaba profundamente enraizado en las provincias vascas (29).

CONDICIONES PARA LA TRANSICION VIA TRANSACCION

La democratización vía transacción puede ser por muchas razones una alternativa deseable para los regímenes autoritarios. Puede resolver las tensiones creadas por el problema de la sucesión, por la disminución de la cohesión interna y por la deslegitimación. Al mismo tiempo, una transición vía transacción permite a las élites autoritarias proseguir con el establecimiento de límites y conformar el resultado de la democratización. Estas elites tienen que otorgar ciertas concesiones, pero al mismo tiempo se benefician de la transición vía transacción.

(29) Sobre los problemas regionales cfr. KENNETH MEDHURST: «The Prospects for Federalism: The Regional Question After Franco», en *Government and Opposition*, núm. 1, primavera de 1976. Sobre el terrorismo, cfr. STANLEY PAYNE: «Terrorism and Democratic Stability in Spain», en *Current History*, núm. 77, noviembre 1979.

Aunque la transición vía transacción es frecuentemente una atractiva alternativa, su desarrollo resulta muy difícil. Muchos han sido los regímenes autoritarios que han tratado de acometer transiciones vía transacción, pero han sido pocos los que lo han logrado. La mayor parte de las transiciones vía autoexclusión y algunas de las transiciones por colapso comenzaron siendo intentos de ser transiciones vía transacción. Sin embargo, las élites carecían de las condiciones necesarias y/o fracasaron en el mantenimiento del nivel de control necesario para tales transiciones. Así, por ejemplo, los gobiernos militares argentinos de 1966-1971 confiaron mantenerse en el poder durante un prolongado período de tiempo. Cuando el general Lanusse, que devino presidente en 1971, fue consciente de la pérdida del necesario apoyo al ejército para poder gobernar durante un prolongado período de tiempo, trató de negociar una transición vía transacción. Una grave división en el seno de las Fuerzas Armadas, las dramáticas movilizaciones de masas, la aparición de las guerrillas y la decisión de Perón de desacreditar el gobierno militar llevaron a un colapso del régimen, que fue incapaz de imponer incluso los más elementales límites a la transición (30).

Las transiciones vía transacción exigen un frágil equilibrio entre el régimen y las fuerzas de la oposición. El convencer a las élites autoritarias de la necesidad de apoyar una transición a la democracia exige asegurarles que sus intereses esenciales van a ser respetados. Los líderes de la transición tienen que marginar las líneas duras del régimen, que generalmente controlan los aparatos de coerción, disponiendo así de la capacidad para minar el proceso de democratización. Una de las primeras tensiones más importantes durante la transición se centra en esta necesidad de convencer a los sectores moderados del régimen, al tiempo que se margina a las líneas más duras del mismo. En segundo lugar, en las transiciones vía transacción ha de obtenerse el apoyo de la oposición aun cuando ésta pueda ganar poco a corto plazo. La necesidad de apaciguar determinadas exigencias de la coalición autoritaria puede minar la confianza de los líderes de la oposición, quienes entonces se muestran menos dispuestos a aceptar los límites impuestos por el régimen. Los líderes de la oposición tienen que caminar sobre la cuerda floja, entre demandas por una más rápida y completa transición y los límites inherentes a las transiciones. Una tercera fuente significativa de tensiones procede de

(30) Sobre este período en Argentina puede verse GUILLERMO O'DONNELL: *El Estado autoritario-burocrático, 1966-1973: Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial del Belgrano, 1982; EDUARDO VIOLA: «Autoritarismo e Democracia na Argentina Contemporânea», tesis doctoral, Universidad de São Paulo, 1982, y WILLIAM SMITH: «Crisis of the State and Military Authoritarian Rule in Argentina, 1966-1973», tesis doctoral, Stanford University, 1980.

la necesidad de hacer ciertas concesiones a la oposición, al tiempo que se quiere mantener el control de los aspectos más relevantes de la transición. Las concesiones a corto plazo han de estar lo suficientemente limitadas para que las líneas duras y el sector moderado del régimen autoritario no torpedeen la transición, pero también lo suficientemente significativas para encauzar al país en la vía democrática. En resumen, los gobiernos que quieren sacar provecho de las transiciones vía transacción tienen que saber cómo acelerar e interrumpir la reforma. Si la transición vía transacción tiene lugar bien precipitadamente, bien de una forma excesivamente lenta, la democratización corre peligro.

De esta discusión surge la cuestión acerca de las condiciones necesarias para que se dé la transición vía transacción. En lo que sigue de esta sección discutiremos cinco de estas condiciones.

I. *La transición vía transacción exige que el régimen autoritario esté firmemente establecido y goce de amplios apoyos (31)*

Que la democratización vía transacción es improbable surja de regímenes autoritarios débiles resulta evidente por lo dicho hasta el presente. Los regímenes autoritarios que carecen de un significativo apoyo no están en condiciones de controlar la transición. Pueden permanecer en el poder manteniendo un gobierno autoritario, pero si esperan dejar el poder, lo mejor que pueden hacer es negociar su salida. En situaciones de debilidad resulta difícil convencer a las fuerzas del régimen sobre la garantía de sus intereses y sobre la limitación de la transición. Resulta igualmente difícil persuadir a la oposición para que acepte una transición dictada desde arriba cuando se cree capaz de derribar el régimen.

Una muestra del nivel de apoyo del que disfruta un régimen autoritario es su capacidad para crear un partido político competitivo durante el proceso de transición. La creación de un partido político muestra la confianza del régimen en su apoyo popular. Sin embargo, los regímenes autoritarios sobrestiman con frecuencia, en gran medida, el grado de apoyo del que disfrutaban. La ausencia de protestas visibles, resultado de la supresión de los medios institucionales para resolver los conflictos, lleva a que identifiquen el silencio con el consentimiento. El hecho de no haberse enfrentado a elecciones competitivas les facilita la sobrestimación de su fuerza electoral. Este tipo de

(31) O'DONNELL argumenta de forma similar en *El Estado burocrático-autoritario, 1966-1973*.

error de cálculo se ha dado en muchas transiciones, incluidas las de Argentina (1971-1973) y Bolivia (1978-1980).

Tanto los regímenes español como brasileño estaban bien establecidos y gozaban de un amplio apoyo. Ambos regímenes estuvieron en el poder durante décadas y tuvieron un control incontestado sobre el gobierno, no llegando ninguno de los dos regímenes a situación alguna de colapso. La caída del régimen autoritario portugués en 1974 muestra cómo la longevidad no asegura la capacidad de control sobre la transición a la democracia, sino que únicamente un régimen firmemente establecido tiene la autoridad para ello.

Los regímenes español y brasileño se hallan entre los pocos regímenes autoritarios que han creado partidos que han resultado bien parados en elecciones democráticas. El partido brasileño del régimen, ARENA, creado en 1965, fue el partido mayoritario en la Cámara Baja hasta la reforma de los partidos en 1979, y su sucesor, el PDS, mantuvo esta mayoría. El PDS perdió su mayoría absoluta en 1983, pero continuó siendo el mayor partido hasta las masivas deserciones hacia el nuevo Partido del Frente Liberal (PFL) en 1985. En el Senado, el partido del Gobierno mantuvo una mayoría absoluta hasta 1985. En las elecciones de 1982, el PDS ganó en la mayoría de los estados y obtuvo un apoyo electoral suficiente para, presumiblemente, asegurar una victoria en las elecciones presidenciales de 1985. Ayudado por la ingeniería electoral y el fraude ocasional, el PDS utilizó con éxito hasta 1984 las profundamente enraizadas tradiciones clientelistas de las regiones menos desarrolladas.

Las elites autoritarias españolas tardaron mucho más tiempo en crear un partido y fueron incapaces de integrarse en una única opción electoral. Aun cuando tras 1974 se creó un cierto número de asociaciones políticas franquistas, no se creó un partido político en sentido estricto, Alianza Popular (AP), hasta principios de 1977. Este partido incluyó gran parte de la prominente elite franquista, incluso cierto número de importantes ministros del gobierno. No obstante, muchos líderes reformistas del régimen, incluso el presidente Suárez, se abstuvieron de integrarse en AP, fundando más tarde una coalición electoral, la Unión del Centro Democrático (UCD), con los miembros de la oposición moderada. La principal cuestión a resolver

(32) Sobre la UCD véase «La Unión de Centro Democrático, un partido consociacional», en *Revista de Política Comparada*, núm. 3, invierno de 1980-1981; LUIS GARCÍA SAN MIGUEL: «The Ideology of the Unión de Centro Democrático», en *European Journal of Political Research*, núm. 9, 1981; JOSÉ AMODIA: «The Union of the Democratic Centre», en BELL: *Democratic Politics*. Sobre AP véase JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA: *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982, capítulos 4 y 5.

por las elecciones de junio de 1977 era qué partido del régimen iba a ganar el control sobre el gobierno. La victoria de la UCD en las dos primeras elecciones democráticas se vio seguida por un espectacular fracaso. Desde 1982 AP le ha reemplazado como el principal partido de la derecha, que continúa siendo, como segundo partido más importante, el heredero del antiguo franquismo.

II. *Las transiciones vía transacción exigen que el régimen autoritario sea capaz de controlar las amenazas «subversivas»*

La contención de algunas de las fuerzas de oposición, especialmente las que tienen por objetivo el derribo del sistema, es uno de los principales objetivos de la mayoría de los regímenes autoritarios. La democratización solamente se constituye en una alternativa atractiva una vez que el régimen ha vencido las fuerzas consideradas «subversivas». Ningún miembro significativo de la coalición autoritaria estará dispuesto a apoyar la democratización mientras existan posibilidades de que tales fuerzas reaparezcan en el seno del régimen democrático.

La eliminación de la guerrilla de izquierda fue una condición indispensable para la liberalización de Brasil. El régimen se hizo con el poder en gran medida para aplastar la actividad de la izquierda percibida como amenaza. A pesar de ello, significativas fracciones de la izquierda se radicalizaron en respuesta a la represión inicial. Esta radicalización trajo como consecuencia un aumento de la represión, de tal forma que en 1973 el gobierno diezmó la izquierda. Ya en 1968 contuvo todo los movimientos populares, que también fueron percibidos como una amenaza. Por ello, el ejército juzgó hacia 1973 que podía ya acometer la liberalización sin tener que hacer frente a ninguna oposición de izquierda de importancia. A lo largo de los once años que duró la liberalización el gobierno continuó reprimiendo fracciones de la izquierda, poniendo con ello en claro los límites de la democratización. Para la mayoría, la izquierda que surgió a raíz de esta represión está más comprometida con los valores democráticos. Esta transformación de la izquierda facilitó a su vez la transición (33).

(33) Para la evolución de la izquierda brasileña desde 1964 véase LEANDRO KONDER: *A Democracia e os Comunistas no Brasil*, Rio de Janeiro, Graal, 1980; DENIS MORÃES y FRANCISCO VIANA (eds.): *Prestes: Lutas e Autocríticas*, Petrópolis, Vozes, 1982; WLADIMIR POMAR: *Araguaia: O Partido e a Guerrilha*, São Paulo, Brasil Debates, 1980; HERBET JOSÉ DE SOUZA: «Betinho», en PEDRO CELSO UCHOA CAVALCANTI y JOVELINO RAMOS (eds.): *Memórias do Exílio: Brasil, 1964-1977*, São Paulo, Livra-

La oposición de izquierda al franquismo quedó extinguida a finales de los años cuarenta y únicamente a finales de la década de los cincuenta reaparecieron movimientos antifranquistas de importancia en España. El partido más importante de la izquierda, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), dejó virtualmente de existir. La mayoría de los líderes democráticos se hallaban en el exilio esperando la caída del régimen de Franco a manos extranjeras. Las fuerzas de seguridad diezaban periódicamente las filas de la oposición, limitando con ello la cohesión y capacidad de movilización de las mismas. En la década de los sesenta, el Partido Comunista consiguió establecer lazos con trabajadores y estudiantes, llegando a constituirse en la fuerza de la oposición mejor organizada y más efectiva, pero nunca llegó a constituirse en una seria amenaza para el franquismo. La represión estuvo especialmente dirigida hacia los líderes del PCE y fue efectiva en su persecución al mismo. Empezando por la adopción por parte del PCE de una política de reconciliación nacional en 1960, los partidos más importantes de la izquierda abandonaron las estrategias basadas en el derrumbamiento del régimen franquista. A pesar de las crecientes manifestaciones antifranquistas de la década de los setenta, ninguna de las actividades de la oposición sobrepasó jamás la capacidad de represión de los aparatos represivos franquistas. La víspera de la muerte de Franco la izquierda se mostraba débil y dividida. El fantasma del terrorismo fue el principal problema para la seguridad al que tuvo que enfrentarse el régimen, pero su campo estaba mayormente limitado al País Vasco.

Una vez dados los cambios en la coalición reformista y una vez marginadas las líneas duras, la calificación de «subversiva» de una amenaza puede cambiar. Así, por ejemplo, el gobierno Suárez fue capaz de redefinir las «amenazas subversivas» para incluir al Partido Socialista y eventualmente a los comunistas en el proceso político. La legalización de los partidos comunistas en Brasil devino una posibilidad clara una vez elegido Tancredo Neves.

mento, 1978, págs. 67-112; MOISÉS VINHAS: *O Partidão*, São Paulo, Hucitec, 1982. Sobre la nueva valoración de la democracia cfr. BOLIVAR LAMOUNIER: «Representação Política: A Importancia de Certos Formalismos», en LAMOUNIER, FRANCISCO WEFFORT y MARÍA VICTORIA BENEVIDES (eds.): *Direito, Cidadania e Participação*, São Paulo, Tao, 1981, págs. 230-257.

III. *En las transiciones vía transacción, la oposición democrática tiene que aceptar algunos límites e imposiciones establecidos por el régimen autoritario*

La oposición puede estar en condiciones de desafiar al régimen, pero no es lo suficientemente fuerte como para derribarlo. En consecuencia, es más propensa a evitar estrategias de confrontación. Si la oposición persigue activamente el cambio radical corre el peligro de provocar una involución autoritaria. Habiendo tenido que sufrir la represión durante largo tiempo, los líderes de la oposición pueden preferir aceptar los límites e imposiciones derivados de una transición vía transacción.

Si toda oposición radical amenaza las transiciones vía transacción, cualquier oposición democrática debe desafiar determinados aspectos del autoritarismo. Existen, por tanto, límites a la voluntad de la oposición a aceptar las imposiciones del régimen, incluso en las transiciones vía transacción. La oposición tiene que forzar al régimen autoritario hacia el cambio democrático, pero actuando como una oposición leal. Los líderes de la oposición tienen que operar como si se encontraran en un régimen democrático, pero ello sin poder disfrutar de ninguna de las garantías que la democracia proporciona. Simultáneamente tienen que luchar con ciertos sectores internos que demandan un cambio más rápido y que se oponen a la negociación con el régimen autoritario.

La oposición brasileña, en las primeras etapas, fue tan débil y el régimen tan fuerte, que no cabía plantearse el rechazo hacia una democratización controlada, optando por una estrategia más ambiciosa. La oposición se enfrentaba continuamente al dilema de presionar por el cambio al tiempo que tenía que evitar una involución. El partido de la oposición (MDB) estaba, cuando comenzó la *abertura*, seriamente debilitado por tantos años de represión. La mayor parte de los líderes del MDB que quedaban representaban posturas conservadoras en el seno de la oposición. Los estragos hechos en la izquierda y el control sobre los movimientos populares reforzó la debilidad de la oposición y su tendencia a aceptar los límites establecidos por el régimen.

Tras las elecciones de 1974, el MDB adquirió de forma gradual un perfil más progresivo, mostrándose a raíz de ello cada vez más dispuesto a enfrentarse al régimen. No obstante, continuó aceptando ciertos elementos básicos de toda transición vía transacción, aun cuando desafiara ostensiblemente medidas autoritarias. Esta cautelosa tendencia se vio reforzada por medidas selectivas de represión contra los líderes más combativos, lo que tuvo como

efecto el limar las demandas de la oposición como un todo. Solamente después de la reforma de los partidos de 1979 surgió una oposición significativamente más reivindicativa en el Congreso. El Partido de los Trabajadores (PT) exigía un cambio radical, rechazando la lenta reforma gubernamental, y el mayor partido de la oposición, el PMDB, exigía a su vez un cambio sustancial. El PMDB, tras las elecciones de 1982, evolucionó hacia posturas más moderadas, pero la movilización de 1984 en favor de elecciones directas y la crisis del régimen militar alteraron en parte esta tendencia.

La oposición española abandonó todo intento de derribar el régimen en la década de los años sesenta, pero continuó albergando ilusiones en el sentido de un colapso del régimen, a la que seguiría una «ruptura democrática» que llevaría a todas las fuerzas democráticas a formar un gobierno provisional. La oposición democrática se mantuvo tenazmente ligada a esta estrategia incluso después de la muerte de Franco. El fracaso del presidente Arias para poner en marcha una reforma auténticamente democrática y su incapacidad para convencer a la oposición sobre la sinceridad de sus intenciones contribuyó a esta intransigencia. La capacidad del presidente Suárez después para llevar a cabo la reforma y su éxito al conseguir iniciar el diálogo entre el régimen y la oposición comenzó a debilitar la hostilidad de ésta hacia una transición vía transacción. Entre julio de 1976 y enero de 1977 la mayoría de la oposición fue abandonando la exigencia de un gobierno provisional, comenzando a hablar de «ruptura pactada». Este cambio en la postura de la oposición radica en el éxito obtenido por Suárez al conseguir llegar a un consenso con el régimen franquista en el apoyo a la transición vía transacción. El signo más importante de este consenso fue la aprobación por aplastante mayoría de la Ley de la Reforma Política en las Cortes franquistas en noviembre de 1976. Esta Ley obtuvo una masiva ratificación popular en el referéndum celebrado un mes más tarde. Aun cuando la mayor parte de la oposición abogó oficialmente por la abstención en el referéndum, no ejerció, sin embargo, una campaña activa en contra de la Ley. Los líderes de la oposición reclamaban coherentemente mayores libertades civiles, legalización de todos los partidos políticos, el desmantelamiento de los aparatos de la España franquista y una reforma más rápida. Sin embargo, al participar en las elecciones de junio y al ponerse de acuerdo para evitar cualquier ataque a la monarquía o al pasado franquista, la oposición aceptó implícitamente la transición vía transacción de Suárez. Por último, a lo largo de todo el período de la transición los líderes de la oposición llamaron repetidamente a la calma y a la moderación, un hecho que contribuyó al éxito de la reforma de Suárez.

IV. *Las transiciones vía transacción exigen limitados niveles de movilización de masas*

Un alto nivel de movilización hace una transición negociada extremadamente improbable debido tanto al miedo del régimen a las consecuencias de un sistema más abierto como a la negativa de la oposición a aceptar las condiciones del régimen (34). Allí donde se dan bajos niveles de movilización, los líderes autoritarios es probable tengan un menor miedo a la democratización. Altos niveles de movilización pueden despertar miedos a desórdenes tales como los que precedieron al establecimiento del régimen autoritario. Por otra parte, también favorecen la inaceptable perspectiva de un triunfo de la izquierda en las elecciones.

En las sociedades altamente movilizadas es mucho más difícil para los líderes de la oposición aceptar las condiciones del régimen para la transición (condición III). Un alto nivel de movilización demuestra que el régimen es débil, y entonces la oposición se halla más dispuesta a intentar un derribo del régimen. Bajo estas condiciones, incluso, los líderes de la oposición tienen con frecuencia dificultad en neutralizar las demandas generalizadas de un cambio rápido. Se hallan menos aisladas de sus bases y más limitadas en sus negociaciones con los líderes del régimen.

La historia política de Brasil se ha caracterizado por bajos niveles de movilización popular; los sectores populares han sido sistemáticamente marginados de la participación en las decisiones políticas de importancia. Esta tendencia se quebró en los años inmediatamente precedentes al golpe de Estado de 1964: la creciente movilización popular fue un factor significativo para la intervención militar. Los líderes populares fueron el primer objetivo de la represión de los años iniciales del régimen, de tal forma que a finales de 1968 los movimientos populares estaban todos sólidamente bajo control. Entre 1968 y 1978 el movimiento obrero no organizó ni una sola huelga de importancia y las organizaciones campesinas se hallaban incluso más inactivas. Cuando comenzó la *abertura* no se dio protesta de importancia alguna durante años, un hecho este que dio al ejército la confianza necesaria para rebajar el grado de represión. Durante el curso subsiguiente de la *abertura* el gobierno continuó, sin embargo, reprimiendo los movimientos

(34) Este punto queda ilustrado en muchos casos de la América Central contemporánea (Nicaragua hasta 1979, El Salvador y Guatemala). Dados los altos niveles de movilización y la desconfianza mutua entre régimen y oposición, las transiciones vía transacción son prácticamente improbables.

más importantes (35). Esta contención de la movilización popular se quebró durante los primeros cuatro meses de 1984, cuando las campañas para las elecciones directas movilizó a millones de brasileños.

Históricamente, España tuvo mayores niveles de movilización popular. La Segunda República fue uno de los regímenes con mayor movilización de la historia, hecho este que explica en parte la intensidad de la respuesta dada por el autoritarismo. Franco impidió la movilización política y tuvo éxito en su política de desmovilización y despolitización de las masas (36). Aunque la actividad obrera de oposición fue aumentando lentamente a lo largo de las décadas de los años sesenta y setenta, en ningún momento llegó una huelga a paralizar alguno de los grandes sectores de la economía. Las manifestaciones políticas, especialmente en el País Vasco y en Cataluña, aumentaron en los años próximos a la transición; no obstante, la oposición continuó siendo débil y estando fragmentada. La muerte de Franco no produjo ninguna movilización de masas, un hecho que asombró a la mayoría de los observadores. Los líderes de la oposición sintieron poca presión popular para reproducir sus conflictos políticos en las calles, una táctica que, por otra parte, juzgaban provocaría una involución autoritaria.

V. *Las transiciones vía transacción exigen un liderazgo hábil*

Las transiciones vía transacción pueden darse únicamente bajo ciertas condiciones, pero incluso allí donde se cumplen no está garantizado que la transición vía transacción tenga éxito. Puesto que este tipo de transiciones no deriva automáticamente de un conjunto de condiciones, requiere una elección consciente incluso cuando dichas condiciones se cumplen. Un liderazgo que no esté a la altura de las condiciones, ya sea en el régimen o en la oposición, puede destrozarse hasta las condiciones más propicias (37).

(35) Sobre el movimiento obrero entre 1964 y 1974 cfr. KENNETH PAUL ERIKSON: *Sindicalismo no Processo Político no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1979, y KENNETH MERICLE: «Conflict Regulation in the Brazilian Industrial Relations System», tesis doctoral, Universidad de Wisconsin, 1974.

(36) Evidencia empírica sobre la despolitización de la sociedad española a finales del franquismo puede encontrarse en AMANDO DE MIGUEL: «Spanish Political Attitudes, 1970», en STANLEY PAYNE (ed.): *Politics and Society in Twentieth Century Spain*, Nueva York, New Viewpoints, 1976, págs. 208-232; RAFAEL LÓPEZ PINTOR: *La opinión pública española: Del franquismo a la democracia*, Madrid, CIS, 1982, págs. 92-93; ANTONIO LÓPEZ PINA y E. ARANGUREN: *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus, 1976, cap. 4.

(37) Aun cuando el artículo de JUAN J. LINZ: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, Reequilibration*, Baltimore, John Hopkins, 1978, se centra en

La calidad exigida a un liderazgo que facilite las transiciones vía transacción incluye la voluntad de promover la democratización, la capacidad para negociar y persuadir y la habilidad para mantener el presente y regular el calendario de la reforma. Dadas las dificultades para equilibrar demandas contrarias procedentes de distintas fuerzas del régimen y de la oposición, resulta esencial la existencia de un liderazgo hábil. Los líderes de las transiciones vía transacción tienen que ser capaces de vender la transición como la solución óptima para la mayoría del régimen y de la oposición. Esto supone persuadir a las fuerzas autoritarias para que acepten la democratización, así como convencer a la oposición para que acepte ciertos límites. El ímpetu de la transición tiene que mantenerse a pesar de todos los obstáculos que puedan surgir. Los líderes tienen que regular el calendario de la reforma para evitar la aparición de una excesiva hostilidad.

El fracaso del presidente Arias para acometer una transición vía transacción entre diciembre de 1975 y junio de 1976 y el subsiguiente éxito de Suárez ilustran el papel crucial jugado por el liderazgo en la transición española. Arias demostró ser incapaz de conseguir el apoyo para la democratización ni de las líneas duras del régimen ni de la oposición democrática. Sus pobres habilidades oratorias y su falta de tacto hicieron de él una errónea elección para liderar la transición, y su falta de convicción sobre la deseabilidad de la democracia quedaba manifiesta en constantes vacilaciones. Arias fracasó en el intento de establecer un diálogo con la oposición democrática, de la que desconfiaba y a la que despreciaba. Debido a que el presidente demostró ser incapaz y no estar dispuesto a enfrentarse con el ala derecha del franquismo, el *bunker*, con el que simpatizaba, nunca consiguió deshacerse de su imagen como miembro de la línea dura franquista.

Bajo condiciones esencialmente similares, el más hábil liderazgo de Suárez y su voluntad más firme de establecer la democracia hizo posible la transición (38). Su juventud apelaba a toda una generación de españoles que no habían conocido la Guerra Civil. Sus credenciales franquistas le hicieron ganar la confianza inicial de las líneas duras del régimen. Su carisma le proporcionó un innegable apoyo popular y facilitó la victoria del centro-derecha en 1977. El estilo político de Suárez era marcadamente diferente del

la descomposición de los regímenes, presenta también una interesante discusión sobre la importancia del liderazgo. Para una introducción a la literatura sobre el liderazgo político véase también GLEEN D. PAIGE: *The Scientific Study of Leadership*, Nueva York, Free Press, 1977, y DANKWART A. RUSTOW: *Philosophers and King*, Nueva York, Brazillier, 1970.

(38) Sobre el papel de Suárez en la transición véase GREGORIO MORÁN: *Adolfo Suárez, historia de una ambición*, Barcelona, Planeta, 1979.

de su predecesor. Se encontraba comfortable negociando con la oposición democrática, incluso con el PCE, no compartiendo el anticomunismo de Arias. Convenció al ejército y a muchos franquistas sumidos en la duda de que una transición vía transacción ofrecía la mejor solución a la crisis del régimen y de que se respetarían estrictamente los límites. Utilizó una combinación de persuasión, negociación y coerción para obtener de las Cortes franquistas el apoyo a la transición. Su habilidad para conseguir una rápida y duradera paz durante la transición le permitieron mantenerse a distancia del acecho tanto de las líneas duras como de la oposición democrática. Por último, la voluntad de Suárez de romper con promesas pasadas y sobrepasar los límites establecidos para la reforma fueron necesarios para su éxito.

La importancia del liderazgo también queda de manifiesto en el papel desempeñado por el Rey Juan Carlos (39). En un principio considerado como torpe e inepto, el Rey demostró ser un líder prudente. Cuando se reveló que Arias no podía llevar a cabo la transición vía transacción, el monarca le retiró de su cargo, designando en su lugar a Suárez. Tanto el Rey como Suárez cultivaron una doble imagen durante la transición. Por una parte, siempre tuvieron el cuidado de expresar su respeto por las tradiciones y los procedimientos franquistas. Por otra, ambos líderes se mostraban inequívocamente partidarios de la democratización. Este comportamiento equilibrador requirió un actuar muy cuidadoso, declaraciones públicas ambiguas y en ocasiones duplicidad.

Aun cuando la transición brasileña no cuenta con líderes de la altura del Rey Juan Carlos o de Suárez, el presidente Geisel, el ex presidente de Gobierno Golbery de Couto e Silva, el ideólogo del régimen más revelante desde 1964, y el ex ministro Petronio Portella, todos ellos contribuyeron a lograr un equilibrio entre la introducción de ciertas reformas y el mantenimiento de un significativo grado de control. Con la marginación de la extrema derecha lograron considerable apoyo popular (hasta 1983) a pesar de sus medidas autoritarias, y en ocasiones llegaron a anticipar demandas de la oposición al promover el cambio. Sin embargo, tras la dimisión de Golbery en 1981 el régimen brasileño se vio privado del fuerte liderazgo que caracterizó la etapa anterior de la transición.

(39) Sobre el papel de Juan Carlos en la transición cfr. JOAQUÍN BARDAVÍO: *Los silencios del Rey*, Madrid, Strips, 1979.

Observaciones finales

Las cinco condiciones que se han discutido hasta aquí están interrelacionadas unas con otras. Así, por ejemplo, la existencia de regímenes autoritarios bien establecidos (condición I) hace más probable un control de las amenazas «subversivas» (condición II). La oposición democrática aceptará con mayor probabilidad los límites establecidos por el régimen (condición III) allí donde se den las condiciones I y II. La existencia de un liderazgo hábil (condición V) facilita la aceptación por la oposición democrática de los límites impuestos a la transición (condición III). Otras condiciones más allá de las que hemos indicado pueden facilitar la transición, pero no son necesarias. Así, por ejemplo, la mayor longevidad de un régimen autoritario puede hacer las transiciones vía transacción más fáciles al apagar los viejos miedos y al crear un cambio generacional.

A diferencia de lo que hacen otros investigadores, nosotros hemos pasado por alto la discusión de factores económicos e internacionales como condiciones necesarias para una transición vía transacción (40). No existe una relación predecible entre el entorno económico y la capacidad de acometer una transición vía transacción. Un contexto económico favorable puede otorgar a las élites autoritarias la confianza necesaria para acometer una transición, pero también puede procurar la justificación necesaria para permanecer en el poder. Una crisis económica crea con frecuencia problemas para una transición a la democracia, pero también puede contribuir a la erosión del régimen autoritario. Mientras la transición española comenzó en un período de crisis económica, la transición brasileña se inició en un período todavía de relativa prosperidad.

Un contexto internacional que promueve activamente la democracia facilita la democratización, pero no constituye una condición necesaria o suficiente (41). La democratización puede darse en un contexto internacional

(40) Cfr. también WANDERLE Y GUILHERME DOS SANTOS: «A Ciência Política na América Latina: Notas Preliminares de Autocrítica», en *Dados*, 23, 1980, número 1. Ejemplo de investigadores que atribuyen la democratización a presiones creadas por el crecimiento económico o, por el contrario, por una crisis económica pueden encontrarse en NICOS POULANTZAS: *La crisis de las dictaduras*, Madrid, Siglo XXI, 1976; GUY HERMET: «Spain under Franco: Changing Character of an Authoritarian Regime», en *European Journal of Political Research*, núm. 4, 1976; JAMES R. KURTH: «Industrial Change and Political Change: A European Perspective», en COLLIER (ed.): *The New Authoritarianism in Latin America*.

(41) Sobre las condiciones internacionales y la democratización, véase RICHARD FALK: «The Global Setting and Transitions to Democracy», en *Latin America Program*,

poco favorable de igual forma que un régimen autoritario puede sobrevivir en un contexto hostil. Los regímenes autoritarios pueden estar perfectamente aislados y pueden incluso utilizar la presión externa para reforzar su legitimidad. El ostracismo internacional puede hacer a las elites más inseguras y menos dispuestas a la democratización. Un ejemplo de ello lo encontramos en el hecho de que el régimen franquista sobrevivió al aislamiento internacional de la década de los años cuarenta y de los cincuenta. Franco fue capaz a lo largo de toda la historia del régimen de capitalizar políticamente la condena exterior (42).

DIFERENCIAS EN LAS TRANSICIONES VIA TRANSACCION:
ESPAÑA Y BRASIL

Uno de los postulados más importantes de este capítulo ha sido el sostener que existen significativas similitudes entre las transiciones española y brasileña. No obstante, también hemos recalcado las diferencias entre la democratización habida en Brasil y en España. El cuadro número 2 resume algunas de las diferencias más sobresalientes a las que hemos hecho mención en las secciones precedentes.

En esta sección analizamos las razones a las que cabe atribuir el carácter más completo y la mayor rapidez conseguidos por la transición española. La cuestión de cómo evolucionó la transición es analíticamente diferente del estudio de las condiciones que deben cumplirse para que se dé la democratización vía transacción. Tal como hemos defendido más arriba, tanto España como Brasil disfrutaron de condiciones favorables para que se diera una transición vía transacción. No obstante, tres importantes factores son los que contribuyeron a que en España se diera una transición más rápida y más completa.

Aun cuando ambas transiciones tuvieron hábiles líderes, éstos tuvieron orientaciones distintas. Los líderes españoles estuvieron mucho más orientados hacia la reforma que sus equivalentes brasileños. La transición a la

Wilson Center Working Paper 99, 1981. Sobre cómo Estados Unidos en particular puede favorecer la democratización cfr. GUILLERMO O'DONNELL: «Estados Unidos, América Latina, democracia: Variaciones sobre un viejísimo tema», Kellogg Institute Working Paper 19, mayo 1984.

(42) Sobre las relaciones exteriores de la España franquista véase JOSÉ MARIO ARMERO: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, y RICHARD RUBOTTOM y J. CARTER MURPHY: *Spain and the United States Since World War II*, Nueva York, Praeger, 1984.

CUADRO NÚM. 2

ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE LA DEMOCRATIZACIÓN
EN ESPAÑA Y EN BRASIL

	BRASIL	ESPAÑA
<i>Aspectos del régimen autoritario que influyen en la democratización:</i>		
Tipo de régimen	Militar.	Dictadura personal.
Continuidad entre el anterior régimen democrático y el autoritario	Moderada.	Casi ninguna.
Duración del régimen autoritario	Veintiún años.	Treinta y nueve años.
<i>Aspectos de la transición:</i>		
Velocidad democratizadora	Más lenta.	Más rápida.
Líderes de la transición ...	Fundadores del régimen.	Nueva generación.
Orientación de los líderes de la transición	Más autoritarios.	Más orientados hacia la reforma.
Opciones de partido para los ex autoritarios	Derechista del régimen (PDS) y después de 1984 Frente Liberal, de centro.	Oposición centrista (UCD) y derechista del régimen.
Capacidad del régimen para controlar la transición	Alta hasta 1982, fuertemente erosionada tras 1983.	Alta hasta junio 1977.

democracia se llevó a cabo por una generación de líderes jóvenes, especialmente el Rey Juan Carlos y el presidente Suárez, que llevaron a cabo una transición vía transacción que excedió los deseos del sector autoritario moderado. En Brasil, por el contrario, las mismas personas que encabezaron el período autoritario fiscalizaron la transición durante un período mucho más prolongado que sus equivalentes españoles. El ejército controló la elección de los presidentes de tal forma que se perpetuara una transición gradual y

conservadora. Los líderes de la transición estuvieron fundamentalmente ocupados inventando formas de limitar el cambio al introducir las reformas. Incluso aunque un general verdaderamente demócrata hubiese alcanzado la presidencia, hubiere carecido de la autonomía necesaria para acometer la reforma más allá de los límites impuestos por las Fuerzas Armadas. Esta diferencia de orientación también se reflejó en los nuevos partidos que se crearon. Los líderes brasileños constituían estrictamente un partido del régimen, mientras que la UCD incluía miembros de la oposición moderada y a reformistas del régimen. ARENA/PDS era el partido *del* gobierno, pero nunca el partido *en* el gobierno, tal como sucedía con la UCD. Dada la importancia del liderazgo en las transiciones vía transacción, esta diferencia entre España y Brasil fue crucial.

Las diferencias en el liderazgo también contribuyen a explicar la mayor erosión del régimen brasileño durante sus dos últimos años. El prolongado carácter de la transición y la severidad de la crisis económica creó grandes problemas al régimen. En 1983, el gobierno de Figueiredo demostró ser igualmente incapaz para hacer frente a estos problemas que sus predecesores. Lo que hizo Figueiredo fue esencialmente abdicar de la responsabilidad de elegir a un sucesor y de mantener intacta la coalición electoral. Se hallaba mucho más lejos de imponer con éxito su propia visión de la reforma de lo que lo estaba Adolfo Suárez en España.

Hemos argumentado anteriormente que no necesariamente existe una relación entre la situación económica y la democratización. No obstante, así como el desarrollo económico no es una condición necesaria para el establecimiento de una democracia estable, la pobreza generalizada sí dificulta la consolidación de un régimen democrático. Casi todas las democracias estables poseen una economía altamente desarrollada. En una nación desarrollada existe una amplia clase media que tiene su interés en la existencia del sistema y el gobierno dispone de recursos para distribuir, contribuyendo con ello a aplacar las fuentes de inestabilidad (43).

El mayor grado de desarrollo económico de España y su mayor equidad facilitó la consolidación de la democracia parlamentaria después de 1975. El «milagro» económico creó una amplia clase media y una sociedad de consumo no interesada en el cambio radical. Ninguna nación capitalista de Occidente con un nivel de desarrollo económico comparable disponía de un régimen autoritario.

(43) Sobre la relación entre niveles de desarrollo económico y la democracia, cfr. SEYMOR MARTIN LIPSET: *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, Anchor Books, 1963, y DAHL: *Poliarchy*, págs. 62-80.

Brasil está menos desarrollado que España y tiene una distribución de la renta más desigual. El PNB *per capita* español en 1981 era de 5.640 dólares mientras el de Brasil era de 2.220 dólares. El 10 por 100 más rico de la población brasileña disponía del 50,6 por 100 de la renta, mientras en España poseía un 26,7 por 100. Brasil tiene un analfabetismo ocho veces superior y su mortalidad infantil es 7,5 veces mayor a los de España (44). La extrema pobreza extendida en muchas regiones favorece el autoritarismo por el hecho de que los sectores más pobres de la población tienden a aceptar pasivamente su suerte. Amplios sectores de la élite que constituyó una de las bases del gobierno autoritario rechazaron el *ethos* democrático. La extrema desigualdad de rentas favorece la continuidad del rígido elitismo y una jerarquización de la sociedad bien definida.

Un contexto internacional favorable no es una condición necesaria para la democratización, pero contribuye a la misma. De nuevo aquí se dieron diferencias entre la situación en España y en Brasil. Los vecinos españoles de Europa Occidental suministraron un apoyo incondicional a la democratización y muchos españoles asociaron la democratización con el más intenso deseo de entrar en la Comunidad Económica Europea. El contexto internacional de Brasil era menos favorable que el español. El punto de referencia cultural de España era la Europa democrática, mientras el de Brasil era el cono sur de América Latina y los Estados Unidos. Durante gran parte del proceso de liberalización la mayoría de los vecinos de Brasil disponían de gobiernos extremadamente represivos. Los niveles de represión en países vecinos como Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia excedían ampliamente los de Brasil, y Perú y Ecuador tenían también gobiernos militares. Con la excepción de la Administración Carter, no existió presión alguna o muy poca desde los Estados Unidos en favor de la democratización.

COSTES Y BENEFICIOS DE LAS TRANSICIONES VIA TRANSACCION

La forma en que se instaura una democracia no determina totalmente su curso posterior, pero es importante. Las primeras fases de un nuevo régimen establece las reglas de juego, los modos de la interacción política y los límites al comportamiento y a los cambios políticos. Los conflictos políticos subsiguientes pueden alterar estos precedentes, pero en general ningún período de la vida de una democracia es tan importante como su inauguración. El

(44) WORLD BANK: *The World Bank Development Report, 1983*, Nueva York, Oxford University Press, 1983.

período de transición ofrece también la mejor oportunidad para cambiar las tradiciones pasadas, aun cuando estas tradiciones sigan conformando al nuevo régimen.

Todas las formas de transición a la democracia tienen costes y beneficios mutuamente relacionados. En esta sección discutiremos algunos de los costes y de los beneficios que pueden ser asociados con las transiciones vía transacción. En el lado positivo, las transiciones vía transacción que han tenido éxito ofrecen un medio relativamente pacífico para establecer la democracia al aceptar tanto el régimen como la oposición las reglas del juego. Dado que el régimen controla los aspectos básicos de la transición, puede intimidar la oposición más violenta. Adicionalmente, la población permanece relativamente desmovilizada, privando con ello de apoyo popular a los extremos políticos. Las transiciones vía transacción tienen también una probabilidad mayor de establecer una democracia estable, un objetivo este que no han alcanzado muchos países desde 1950. Este tipo de transición facilita la institucionalización de la política del compromiso, introduciendo con ello los medios democráticos de resolver los conflictos. Puesto que las transiciones vía transacción incluye a todos los actores políticos más relevantes, resulta más difícil que se desarrollen coaliciones antidemocráticas. La necesaria moderación durante la transición puede continuar durante el período democrático, disminuyendo así la probabilidad de una polarización.

En el lado negativo, las transiciones vía transacción ofrecen una menor oportunidad para una ruptura radical con el pasado autoritario. Los actores responsables del gobierno autoritario, incluso aquellos que han ultrajado los derechos humanos, continúan estando presentes en la escena política. Las fuerzas autoritarias pueden encontrarse debilitadas, y mientras algunos ex autoritarios pueden convertirse en demócratas conservadores, otros continúan constituyendo una amenaza para el sistema democrático. La garantía de inmunidad durante la transición puede llevarles a actuar en contra del sistema democrático. La amargura de las líneas duras, debida a su marginación de la política, puede aumentar esta tendencia.

Si bien las transiciones vía transacción parecen producir con mayor probabilidad un régimen democrático estable, las fases iniciales de la democracia es probable sean frágiles y conservadoras. Hasta que el sistema democrático haya echado raíces, el ejército continuará siendo una amenaza. Debido a los bajos niveles de movilización y a las débiles estructuras políticas, la oposición a una involución autoritaria es poco efectiva. La desmovilización de la sociedad también otorga a la nascente democracia un carácter elitista. La ausencia de un importante cambio socioeconómico hace imposible la resolución de ciertas cuestiones fundamentales como la reforma agraria o la

injusta distribución de la renta. Estos costes iniciales de las transiciones vía transacción pueden disminuir a lo largo del tiempo; la cuestión crítica es hasta qué punto puede romper la democracia con sus orígenes conservadores y elitistas.

Tanto España como Brasil han demostrado algunos de estos costes y beneficios, habiendo tenido España más éxito en su desembarazo del pasado autoritario. El principal beneficio de la transición española ha sido el desarrollo de una democracia parlamentaria estable. La competencia electoral ha llevado a la alternancia en el poder entre los partidos de centro-derecha y el centro-izquierda. La monarquía parlamentaria ha obtenido una nueva legitimidad democrática (45). Las elites han aprendido a alcanzar compromisos en los temas contenciosos y han sido capaces de evitar la politización de problemas que traigan potencialmente la división.

La transición vía transacción terminó con la histórica —y a menudo violenta— confrontación entre las dos Españas —la una conservadora, autoritaria, clerical y rural y la otra liberal, republicana, anticlerical y urbana—. La nueva Constitución, a la que con frecuencia se califica como la «Constitución del consenso», representa un ejemplo de cómo las elites alcanzaron un compromiso sobre los más importantes temas que tradicionalmente dividieron a los españoles. El amenazador conflicto Estado-Iglesia se resolvió mediante el artículo 17, que garantiza la libertad de religión y rechaza de forma explícita la confesionalidad del Estado, reconociendo, sin embargo, el especial papel jugado por la Iglesia católica. La igualmente conflictiva cuestión del regionalismo quedó en gran medida resuelta mediante el reconocimiento oficial del derecho a la autonomía regional, pero frenando el establecimiento de un sistema federal. La Constitución reconoce una economía de mercado, pero permite una significativa intervención estatal en la «dirección, coordinación y explotación de empresas cuando el interés general así lo exigiere». Reconoce el derecho al control civil sobre las Fuerzas Armadas, pero reconoce la obligación del ejército de «garantizar la soberanía e independencia de España, así como defender su integridad territorial y el funcionamiento de la Constitución». Todos los partidos y organizaciones estaban insatisfechos con determinados aspectos de la Constitución, pero casi todos los españoles la aceptaron como un compromiso razonable (46).

La habilidad de las elites para llegar a un compromiso sobre las reglas de juego se hizo extensiva a la esfera económico-social. La transición tuvo lugar

(45) Cfr. LINZ: *Informe sociológico*, págs. 616-618.

(46) Sobre el compromiso constitucional en España véase BONIFACIO DE LA CUADRA y SOLEDAD GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso al desencanto*, Madrid, Slates, 1981, y JOAQUÍN AGUIRRE BELLVER: *Así se hizo la Constitución*, Valencia, S. N., 1978.

durante una severa recesión económica internacional (47). La incertidumbre sobre el cambio de régimen exacerbó una ya crítica situación económica. Suárez centró su atención casi exclusivamente en los problemas políticos y descuidando los económicos al temer que los intentos por acometer una reforma económica pudieran poner en peligro la reforma. Tras las primeras elecciones, sin embargo, era imposible ya el retrasar una toma de posición. La tasa de inflación en 1977 (26,4 por 100) doblaba casi la de otros países de la OCDE. A finales de 1977 casi un millón de españoles estaban sin empleo y el déficit de la balanza de pagos llegó hasta la alarmante cifra de cinco billones de dólares.

Suárez se hallaba preso entre la oposición de derechas, incluyendo a muchos de su propio partido, a cualquier reforma económica y las demandas de la oposición de izquierdas de un programa económico progresista. Enfrentados con la perspectiva de un «otoño caliente» que podría provocar un golpe militar, el gobierno y la oposición de izquierda llegaron a un amplio acuerdo social conocido como los Pactos de la Moncloa. Estas negociaciones procuraron a Suárez el apoyo de la izquierda para un programa de austeridad a cambio de su compromiso de acometer una profunda reforma del sistema fiscal, un incremento en ciertos gastos sociales y una más rápida transferencia de poder a las regiones y a los sindicatos. Al alcanzarse un acuerdo entre el centro-derecha y el centro-izquierda, y mediante la marginación de los dos extremismos, los Pactos de la Moncloa minimizaron las perspectivas de una involución al autoritarismo y establecieron un precedente de negociación y compromiso de las elites (48).

La lógica de la transición vía transacción en España contribuyó a la moderación del sistema de partidos y consecuentemente a las perspectivas de una alternancia en el poder. Por una parte, la transición vía transacción exige que la oposición democrática modere sus demandas y acepte los límites del régimen. Esto ayuda a explicar por qué el PSOE sufrió una dramática metamorfosis, pasando de ser uno de los partidos socialistas más radicales de Europa Occidental en 1977 a ser uno de los más prudentes de la izquierda (49). Por otra parte, la derecha del régimen tenía que demostrar sus cre-

(47) Para un buen tratamiento de la política económica de este período, cfr. PEDRO SCHWARZ: «Politics First: The Economy After Franco», en *Government and Opposition*, 11, invierno de 1976.

(48) Un análisis crítico de los Pactos de la Moncloa lo constituye el trabajo de CURRO FERRARO: *Economía y explotación en la democracia española: Análisis de los Pactos de la Moncloa*, Bilbao, Zero, 1978.

(49) Este argumento está desarrollado en DONALD SHARE: «Two Transitions: Democratization and the Evolution of the Spanish Socialist Left», en *Western European Politics*, invierno de 1985.

denciales democráticas al electorado español y no podía permitirse aparecer como excesivamente de derechas. De junio de 1977 a febrero de 1981, la UCD de Suárez actuó de una forma más propia de un partido socialdemócrata que de un conservador. De hecho, el centrismo de Suárez le aisló virtualmente de la derecha de UCD y llevó a la desintegración de la coalición. La más conservadora Alianza Popular (AP) ha sustituido desde entonces a la UCD en el sistema de partidos español, llegando a excluir igualmente al extremismo político por razones electorales y por haber integrado los sectores conservadores de UCD. AP se ha convertido en un partido de oposición conservadora leal, distanciándose de sus orígenes franquistas.

Si los beneficios de la transición española a la democracia son evidentes, igualmente lo son dos importantes costes. El régimen tuvo dificultades en contener al ejército, que fue el más firme oponente a la democratización. La legalización del Partido Comunista, la garantía de la autonomía a Cataluña y al País Vasco y el desmantelamiento del Movimiento Nacional, todos estos hechos fueron juzgados por las Fuerzas Armadas como promesas traicionadas. Tras las primeras elecciones democráticas, la hostilidad militar a la democracia continuó creciendo. A principios de septiembre de 1977 se iniciaron preparativos en el seno de las Fuerzas Armadas para una involución autoritaria. A finales de 1978 se descubrió un importante intento golpista; los tribunales militares, sin embargo, dictaron leves sentencias para los conspiradores. Los intentos de las líneas duras del ejército por minar la democracia culminaron en el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Tras el descubrimiento de otra conspiración militar la víspera de las elecciones de 1982, las Fuerzas Armadas se han mostrado menos conspiradoras (50). La eventualidad de una intervención militar ha contribuido a que se diera lo que en España se ha dado en llamar «democracia condicionada» (51).

Un segundo coste asociado con la transición vía transacción ha sido la continuidad de los bajos niveles de movilización y participación popular. La transición vía transacción ha hecho poco por favorecer la movilización. A diferencia de lo que ocurrió en la revolución portuguesa, que acarreó una oleada de movilizaciones, en España la democratización estuvo controlada en un principio por las elites autoritarias, no comprometiendo a las masas. La

(50) Véase JOSÉ LUIS MORALES y JUAN CELADA: *La alternativa militar: El golpismo después de Franco*, Madrid, Editorial Revolución, 1981, y PAUL PRESTON: «Fear of Freedom: The Spanish Army After Franco», en ABEL y TORRENTS: *Spain: Conditional Democracy*.

(51) Este término se utiliza en el prefacio y en el título del reciente trabajo de ABEL y TORRENTS: *Spain: Conditional Democracy*.

Constitución se redactó por los partidos representativos tras cerradas puertas y los Pactos de la Moncloa se negociaron sin la participación de sindicatos u organizaciones patronales. España continúa teniendo uno de los más bajos niveles de participación electoral de Europa y recientes investigaciones han demostrado que el proceso democratizador ha sido acompañado de comparativamente bajos niveles de participación política (52).

El impacto a largo plazo de los bajos niveles de movilización es difícil de establecer. Los españoles pueden en amplios porcentajes no participar activamente en el sistema democrático, pero expresan de forma generalizada su apoyo al nuevo régimen. Si bien es posible interpretar la ausencia de una respuesta popular inmediata al intento de golpe de Estado en 1981 como un signo de debilidad del nuevo régimen, la habilidad de las elites para contener la crisis compensó la pasividad popular. En la medida en que las elites son capaces de unirse para defender el régimen, bajo niveles de movilización pueden no representar un serio peligro para la democracia (53). Sin embargo, bajos niveles de participación pueden afectar negativamente la calidad de la democracia. La participación ayuda a fomentar la responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos y facilita el desarrollo de una cultura política democrática (54).

Cualquier discusión sobre los costes y beneficios de la transición vía transacción en Brasil tiene que ser muy provisional debido a que el régimen democrático es tan reciente. Desde nuestra perspectiva, la aparición de una verdadera democracia liberal, que puede devenir estable, es un importante y deseable resultado de la transición. Existen, sin embargo, razones para creer que mientras España muestra un potencial para profundizar la demo-

(52) JOSÉ MARÍA MARAVALL: *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1981, parte 2; PETER McDONOUGH, ANTONIO LÓPEZ PINA y SAMUEL H. BARNES: «The Spanish Public in Political Transition», en *The British Journal of Political Science*, núm. 11, enero 1981; SAMUEL H. BARNES y ANTONIO LÓPEZ PINA: «Political Mobilization in Old and New Democracies: Spain in Comparative Perspective», presentación al Congreso anual de la American Political Science Association, Denver, 2-5 de septiembre de 1982.

(53) En efecto, algunos investigadores sostienen que altos niveles de participación pueden poner en peligro la democracia. Véase al respecto el controvertido libro de MICHEL CROZIER, SAMUEL HUNTINGTON y JOJI WARANUKI: *The Crisis of Democracy*, Nueva York, University Press, 1975.

(54) La importancia de la participación en el fortalecimiento de la democracia es uno de los principales temas de la teoría democrática. Véase, por ejemplo, C. B. MACPHERSON: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 1977; CAROLE PATEMAN: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, University Press, 1970; CLAUS OFFE: *New Social Movements as a Meta-Political Challenge*, de próxima aparición. Un trabajo que cuestiona la calidad de la democracia es el de JUAN LUIS CEBRIÁN: *La España que hosteza*, Madrid, Taurus, 1980.

cracia tras la transición vía transacción, la democracia en Brasil puede verse más afectada por los aspectos negativos de la transición vía transacción.

Lo prolongado de la transición apunta hacia uno de los rasgos negativos del proceso de democratización en Brasil. Algunos de los elementos claves del período más represivo, entre los que se incluyen el Servicio Nacional de Información y la Ley de Seguridad Nacional, permanecieron intactos hasta marzo de 1985. El régimen adornó la Constitución con algunos elementos autoritarios —en ocasiones promulgados por vías inconstitucionales— diseñados para realzar el papel de los conservadores en el nuevo sistema. Las Fuerzas Armadas mantuvieron una significativa autonomía y poder en la política.

El efecto probablemente más deletéreo de la transición fue la exacerbación de la tradicional política elitista de Brasil. Especialmente en las áreas rurales, el régimen excluyó intencionalmente a los sectores populares de una participación en la política. El régimen continuó ejerciendo, al margen de la promoción de ciertos cambios que dieran satisfacción a algunas de las demandas de la clase media urbana brasileña, una considerable represión contra las clases populares. En vastas áreas del país, especialmente en el Amazonas y en el Noroeste, la liberalización política tuvo poco efecto. Los terratenientes continuaron ejerciendo una autoridad virtualmente incontrolada y el Estado en general reforzó más que limitó estas características del control y de la represión privadas. Los sectores populares en la práctica todavía carecen de la mayoría de los derechos civiles fundamentales. La participación popular en la política es muy limitada y se da una amplia apatía en lo que se refiere a la política, incluso respecto al establecimiento de la democracia. La mayoría de los sectores populares creían —e históricamente tenían razón para ello— que la política no les afectaba (55).

Las consecuencias económicas de este sistema elitista son tan conflictivas como las políticas. A pesar del nivel de desarrollo económico de Brasil, millones de personas viven en una situación de pobreza deleznable. La distribución de ingresos se halla entre las peores del mundo; en 1976, el 50 por 100 de la población recibía únicamente un 11,8 por 100 de la renta nacio-

(55) Sobre las actitudes políticas sobre la democracia, véase TERESA PIRES DO RIO CALDEIRA: «Para que Serve o Voto. As Eleições e o Cotidiano na Periferia de São Paulo», en BOLIVAR LAMOUNIER (ed.): *Voto de desconfiança: Eleições e Mudança Política no Brasil, 1970-1979*, Petrópolis, Vozes-CEBRAP, 1980, págs. 81-116; JANICE PERLMAN: *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, Berkeley, University of California Press, 1976; ANTHONY LEEDS y ELISABETH LEEDS: *A Sociologia do Brasil Urbano*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978; LÍCIA VALLADARES: *Passa-se uma Casa*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

nal (56). Las desigualdades regionales son igualmente extremas. Los Estados de São Paulo, Santa Catarina y Rio Grande do Sul se hallan entre las regiones más ricas de América Latina, mientras que el Noroeste se encuentra entre los más pobres. La renta *per capita* en São Paulo es aproximadamente ocho veces mayor que la del estado más pobre (57). La liberalización política hizo poco por cambiar estas abismales diferencias que caracterizan la sociedad brasileña; los efectos antipopulares de este modelo económico se vieron reforzados por la severa crisis que comenzó en 1982.

El régimen autoritario no sólo consiguió controlar muchos aspectos del proceso liberalizador, sino que también reforzó las características elitistas bien enraizadas en las tradiciones políticas del país (58). Únicamente unas condiciones favorables y un liderazgo democrático excepcional podrían hacer frente al elitismo y a la desigualdad ubicadas en las mismas raíces del autoritarismo. Estos factores sugieren que la cautelosa y elitista dirección establecida durante la transición puede ser muy difícilmente quebrable, al menos a medio plazo.

Nada de esto significa que la liberalización política no haya tenido consecuencias positivas. El restablecimiento de las libertades civiles formales, el carácter más competitivo de la vida política, la marcada reducción de la tortura y la eliminación de los asesinatos políticos y la revitalización de la vida cultural están entre los cambios positivos de la última década. Más aún, una ruptura con el pasado autoritario puede darse todavía, permitiendo con ello a un nuevo cuadro de líderes que puedan retar las tradiciones políticas elitistas y las desigualdades económicas. La elección de Tancredo Neves podría bien marcar el punto de partida para un cambio así.

(Traducción de GERARDO A. MEIL LANDWERLIN)

(56) *Ciencia e Cultura*, núm. 30, agosto 1978.

(57) Estas desigualdades regionales se discuten en CLOVIS CAVALCANTI: «Tristes Processos Economicos: O Padrão Recente de Desenvolvimento do Nordeste» (mimeo, 1979) y ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE y CLOVIS CAVALCANTI: *Desenvolvimento Regional no Brasil*, Brasilia, IPEA, 1976.

(58) Estos aspectos tradicionales de la cultura política brasileña son analizados por RAIMUNDO FAORO: *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, Globo, 1958; WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS: *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, São Paulo, Duas Cidades, 1978, y SIMÓN SCHWARTZMAN: *Bases do Autoritarismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Campus, 1982.