

# TIPOS DE OPOSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: ARGENTINA Y BRASIL\*

Juan Russo

---

## Resum

*En aquest treball es descriu el comportament de l'oposició política a l'Argentina i al Brasil durant els processos de transició i d'instauració democràtiques, segons dues variables: flexibilitat de l'oposició i tipus de règim. En el primer cas es descriu com una oposició política extra-règim, que prové d'un règim d'exclusió indiscriminada; en canvi, en el cas brasiler l'exclusió és selectiva per part de la dictadura, la qual cosa conduceix a crear una oposició conciliadora. Repassa també les diferències entre les dues transicions, la diferent instauració democràtica, amb la seva possible consolidació institucional, que es produeix en tots dos règims.*

## Resumen

*En este trabajo se describe el comportamiento de la oposición política en Argentina y Brasil durante los procesos de transición e instalación democráticas, según dos variables: flexibilidad de la oposición y tipo de régimen. En el primer caso se describe como una oposición política extra-régimen, que proviene de un régimen de exclusión indiscriminada, mientras que en el caso brasileño la exclusión es selectiva por parte de la dictadura, lo que conduce a crear una oposición conciliadora. Repasa también las diferencias entre las dos transiciones, la distinta instalación democrática, con su posible consolidación institucional, que se produce en los dos regímenes.*

## Abstract

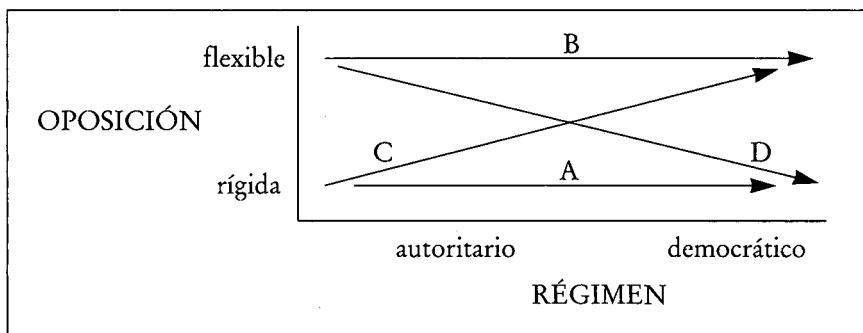
*This work describes the attitude of the political opposition in Argentina and Brazil during the processes of transition and restoration of democracy, according to two variables: the flexibility of the opposition and the type of régime. In the first instance, in the Argentinian case, an outside political opposition stemming from a régime of indiscriminate exclusion is described. Whereas in the Brazilian case, the exclusion is selective on the part of the dictatorship which leads to the creation of conciliatory opposition. It also reviews the difference between both transitions, and how the restoration of democracy varied with the possible institutional consolidation brought about in both regimes.*

---

\* Agradezco a Adriano Pappalardo —Università di Salerno— sus interesantes comentarios.

## TIPOS DE OPOSICIÓN

En este trabajo se describe el comportamiento de la oposición política en Argentina y Brasil, durante los procesos de transición e instauración democráticas. Para la descripción se adopta una tipología que relaciona dos variables: flexibilidad de la oposición y tipo de régimen.



En este cuadro la oposición puede recorrer dos tipos de itinerarios, un itinerario simétrico (casos A y B), que implica un tipo de oposición constante en dos regímenes, y un itinerario asimétrico (casos C y D) cuando por el contrario el carácter de la oposición se modifica sustancialmente en relación al régimen político. Las oposiciones que siguen un recorrido simétrico son llamadas *oposiciones extrarrégimen*, en cuanto su modelo de comportamiento es independiente del régimen, mientras las oposiciones que siguen un recorrido asimétrico se denominan *oposiciones intrarrégimen*, destacando así la dependencia de su conducta del régimen. Es interesante constatar como ambos tipos de oposición incluyen dos subtipos contrastantes. Así las oposiciones extrarrégimen pueden presentar dos modalidades: a) *la oposición mecánica* —recorrido A— se caracteriza por una rigidez alta en ambos regímenes y b) *la oposición conciliadora* —recorrido B— es constantemente flexible. La primera es y puede ser representada empíricamente por un tipo de oposición maximalista (cuando busca una participación directa en el poder político o el cumplimiento riguroso de un programa), o de una oposición autoritaria (cuando no admite que otro actor gobierne). La oposición conciliadora corresponde a grupos que sólo buscan la obtención de beneficios del gobierno. Empíricamente puede tratarse de partidos oportunistas que buscan la cooptación gubernamental o grupos que intentan infiltrarse para, desde el gobierno, manipular. Tanto la oposición mecánica como la oposición conciliadora.

liadora son propias de actores irresponsables y con potencial de deslealtad respecto del régimen político<sup>1</sup>. Por ello el contraste entre los dos subtipos de oposiciones es superficial a la luz de su característica común: actuar con independencia del marco normativo político. Más allá de las diferencias entre objetivos y estrategias que utilicen se trata de oposiciones sustancialmente rutinarias. Por ello su encapsulamiento<sup>2</sup> es bastante difícil en cuanto supone la modificación no de un objetivo o de una conducta contingente sino una pauta de acción altamente estructurada.

Lógicamente resulta más complejo medir el encapsulamiento en las oposiciones conciliadoras que en las oposiciones mecánicas, pues la aparente adhesión al régimen puede formar parte de una estrategia más que de una actitud prorrégimen. El test crucial sería observar su comportamiento en momentos de amenaza seria al régimen, o en momento de crisis y de peligro de caída del régimen: en estos casos el nivel de riesgo y de confrontación con los enemigos del régimen puede indicar el nivel del encapsulamiento real de las oposiciones conciliadoras. Al parecer las condiciones más efectivas para una incorporación de las oposiciones extrarrégimen, se encuentran en el ambiente interno de la organización: el triunfo de una lista opositora a la conducción o la paulatina socialización de una nueva generación podrían modificar el modelo de oposición extrarrégimen.

El segundo tipo general corresponde a las oposiciones intrarrégimen. Éste incluye dos subtipos opuestos de oposición: a las oposiciones que siguen el recorrido C, la «oposición prodemocrática»<sup>3</sup>, que ha ejercido una dura oposición durante el gobierno autoritario y una oposición flexible luego de instalado el régimen democrático. Se trata de oposiciones de rápido encapsulamiento que o han pagado altos costos durante el autoritarismo o han participado en la coalición instaurativa. En el caso de las oposiciones que siguen el recorrido D se encuentran las oposiciones antidemocráticas. Son oposiciones comprometidas con el anterior régimen que intentan la desestabilización y el cambio de reglas del juego político. Las oposiciones intrarrégimen presentan sin embargo características estructurales similares: se trata de oposiciones en las que los objetivos y las estrategias juegan un rol fundamental, en las que el factor rutina es muy débil y por ello presentan una flexibili-

1. Linz, J. Stepan, A.; *Breakdowns of democratic regimes*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1978.

2. Etzioni, A; *On self-encapsulating conflicts*, en *Conflict resolution*, VII, 1964.

3. La aportación clásica sobre partidos anti-sistema y pro-sistema corresponde a Sartori, G. *European Political Parties: The case of polarized Pluralism*, incluido en *La Palombara*, J. y Weiner, M. *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

dad mayor respecto de los estímulos del ambiente que la que poseen las oposiciones extrarrégimen. En el cuadro no se incluyen los recorridos al interno del régimen; ello no significa que se desciende su relevancia. En razón de que una oposición puede adoptar distintas modalidades en diferentes momentos de un régimen, en esta sede cuando se afirma que una oposición es flexible o rígida, se debe entender «preponderantemente flexible» o «preponderantemente rígida»<sup>4</sup>.

El estudio de la oposición política cobra actualidad a partir de las recientes experiencias en el contexto latinoamericano en el que, durante la etapa instaurativa de la democracia, ha conquistado, sin excepciones el gobierno. El poder político en manos de la oposición ocurrió también en diversos modos en la Europa mediterránea que inauguraba el camino de la construcción democrática. Este hecho pone en evidencia algunas características vinculadas con la clase política en general, con las clases dirigentes de la sociedad civil, con el estilo de gobierno y con el modelo de oposición predominante. Factores como el potencial de coalicionabilidad de la oposición<sup>5</sup>, la concentración interna y externa efectiva<sup>6</sup>, la legitimidad de la oposición<sup>7</sup>, constituyen algunos de los aspectos a considerar en un análisis politológico más profundo sobre el estado de los regímenes políticos en América Latina. Para ello se cuenta en la actualidad con algunos útiles instrumentos de análisis (clasificaciones y tipologías) heredados principalmente de los años sesenta y setenta, que constituyen la etapa más fértil de los estudios sobre la oposición política<sup>8</sup>. En lo que se refiere a los casos seleccionados, se considera de utilidad presentar un cuadro general del conjunto de los actores de la oposición, en particular durante el régimen autoritario. Esto permite identificar la pecu-

4. Una tipología que incluye recorridos intra-régimen está siendo realizada por el autor en una investigación comparada sobre oposición política y consolidación democrática en Brasil, Argentina, Italia y España.

5. Ver Morlino, L. *Consolidamento democratico. Definizione e modelli*, en «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, 1986.

6. Ver Dahl, R. *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1966.

7. Sobre legitimidad interna y externa ver Zariski, R.; *The legitimacy of opposition parties in democratic political systems: a new use for an old concept*, en «Western Political Quarterly», n. 2, 1984.

8. Me refiero en especial a los estudios dirigidos por Dahl, R. *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1966; del mismo autor *Regimes and oppositions*, New Haven and London, Yale University Press, 1973. También Sartori, G. para la clasificación de oposiciones en relación a la responsabilidad en *Opposition and control: problems and prospects*, incluido en *Government and opposition*, I (1966). Otra interesante tipología corresponde a Graham Jr, G. *Consenso e opposizione: una tipologia*, incluido en «Rivista Italiana di Scienza Politica», anno 1, n. 1, aprile 1971.

liaridad del tipo de oposición de cada actor. En el caso argentino se ha elegido como unidad de análisis la CGT atribuyéndole el carácter de oposición extrarrégimen. Esta ubicación podría ser objetada arguyendo que todo sindicato busca satisfacciones corporativas con independencia de quién gobierna. Sin embargo la CGT argentina constituye, en el período analizado, un actor altamente politizado que en ocasiones toma el rol de oposición peronista, en segundo lugar se trata de un actor que actúa con independencia no de quién gobierna sino del modo en que se gobierna. En este punto la diferencia de la CGT con otros sindicatos politizados europeos, como la CGIL italiana o la UGT española, es enorme. Por último la CGT es ante todo oposición peronista, lo cual no significa reducir la gama de oposición de este partido a la oposición sindical, pero ello no deslegitima analizar la CGT como un actor político.

Respecto de la consolidación democrática, se adopta la definición real de Morlino<sup>9</sup> es decir la consolidación entendida como el proceso de fijación (congelamiento-adaptación) de las estructuras de un régimen. Este proceso consiste en la disminución de probabilidades de que las estructuras creadas puedan sufrir una mutación importante. El concepto de consolidación se refiere así a las probabilidades de persistencia de las estructuras de un régimen político. Las premisas que sostienen la definición que aquí se propone son: 1) la consolidación entendida como proceso de congelamiento supone metodológicamente un balance global del estado de un régimen; y 2) para analizar este balance global se consideran equivalentes desde un punto de vista semántico las cuestiones: ¿el régimen x se está consolidando? con ¿cuáles son las probabilidades de que el régimen x sea mudable? Adviértase que no se pregunta por las probabilidades de que el régimen x caiga. Hablar de consolidación puede sugerir a primera vista privilegiar la legitimidad<sup>10</sup>, pues podría argumentarse que de ella depende la persistencia del régimen, y en consecuencia las preguntas formuladas serían equivalentes a preguntarse

9. Ver Morlino, L. *Consolidamento democratico. Definizione e modelli*, en RISP, n. 2, 1986. También del mismo autor *Consolidamento democratico. Alcune ipotesi esplicative*, RISP, n. 3, 1986, y *Democratic Consolidation and Democratic Theory*, documento presentado a la Conferencia sobre «Problems of Democratic Consolidation: Spain and the New Southern Europe» Bad Homburg, July 10-12, 1989. Sobre consolidación ver además Schmitter, P. *The consolidation of political democracy in Southern Europe*, Stanford University e Instituto Universitario Europeo, 1988.

10. Para una definición de consolidación basada en la legitimidad ver Di Palma, G. *La consolidación democrática: una visión minimalista*, «Revista española de investigaciones sociológicas», n. 42, abril-junio, 1988. Di Palma reduce la consolidación al pacto democrático, lo cual puede conducir a dar una explicación teológica de un fenómeno estructural.

sobre el nivel de legitimidad que los actores otorgan al régimen. Pero esta argumentación es incorrecta por dos razones, una de orden lógico y otra de orden empírico. En primer lugar la legitimidad no es una componente definitoria del concepto de consolidación sino una variable independiente de éste, en segundo lugar la legitimidad es sólo una de las condiciones que favorecen la consolidación. Puede acordarse que se trata de una variable de gran relieve, puede concederse que se trata de una condición necesaria, pero no de una condición suficiente de la consolidación. Condiciones tales como la capacidad de encapsulamiento del sistema político, un mínimo de eficacia por parte del gobierno, y el comportamiento de la oposición, en especial el grado de responsabilidad que posea, son condiciones bastante importantes como para descuidarlas en cualquier análisis sobre la consolidación. Por otra parte la legitimidad en sentido global difícilmente puede satisfacer una explicación de la consolidación. Lo que interesa no es la legitimidad en sí misma, sino un tipo particular de legitimidad. Si ésta es el producto sólo de una coyuntura favorable entonces resulta poco relevante para medir la consolidación, si por el contrario se trata de una legitimidad sostenida en el tiempo y con pocas probabilidades de modificarse entonces resultará una variable de peso, pero tampoco en este caso resultará suficiente para explicar la consolidación del régimen. Como se afirmó anteriormente ésta depende de otros múltiples factores. El proceso de consolidación consiste en un proceso de acumulación del potencial de persistencia, y esta acumulación de potencial se vincula también con la eficacia de los actores políticos instauradores, no sólo porque de esa manera pueden obtener apoyo de la comunidad política, sino porque pueden resolver los obstáculos al congelamiento de las normas instauradas. La acumulación de potencial también depende del modelo de oposición que cristalice, en particular su disposición al acuerdo y a cierta responsabilidad en su acción.

Por otra parte el estudio de la transición del régimen autoritario al régimen democrático resulta de utilidad por cuanto permite asistir a la génesis de algunos de los problemas con los que luego las instituciones democráticas deberán enfrentarse. Esto no supone la afirmación de que una explicación de carácter genético resulte enteramente satisfactoria para el conocimiento de los problemas de la instauración democrática. En cambio se considera que sí se trata de un aspecto esencial para un acercamiento más adecuado a ésta. Como he mostrado en otro trabajo<sup>11</sup> no existen puntos intermedios entre regímenes políticos que se suceden, y por lo tanto la transición, más que ser un puente metafórico entre dos regímenes constituye un particular tipo de

11. Russo, J. *Sobre los conceptos de transición, democracia y consolidación democrática*, Firenze, 1988.

régimen, del que surgirá la instalación del nuevo régimen democrático. En cierta medida los inicios de la instauración consisten en la transformación del régimen de transición. Transformación en la que lo institucional juega en primer plano, por cuanto de lo que se trata es de que los actores construyan nuevas rutinas que les permitan obtener beneficios satisfactorios. Por ende se requiere que entre los actores se establezca un acuerdo sobre algunas de las rutinas a seguir. Sin esta condición el proceso de consolidación resulta incierto y la persistencia gana imprevisibilidad.

### **ARGENTINA: LA OPOSICIÓN AMBIGUA**

Como se verá, el modelo de oposición justicialista encuentra «reforzadores» en el tipo de régimen autoritario instalado desde 1976. Por ello resulta de utilidad sintetizar las etapas del régimen militar en relación con la oposición.

Dos diseños puede intentar construir un régimen autoritario, uno es la exclusión total de los actores políticos, a través de la disolución institucional democrática, y de la deslegitimación. Otra alternativa es intentar la conversión de la oposición, ofreciendo algunos incentivos a fin de encapsularla en las normas del régimen. Tanto la exclusión como la conversión pueden ser de orden selectivo, referidas a algunos sectores, o indiscriminadas. Este hecho tendrá posteriores consecuencias sobre la futura conducta de la oposición, así como sobre la construcción de sus programas políticos y de la relación entre los actores no protagonistas del régimen autoritario.

### **EL RÉGIMEN AUTORITARIO**

#### **LA EXCLUSIÓN COMO REFORZADOR DEL MODELO DE OPOSICIÓN**

El régimen autoritario instalado en 1976 es, respecto de la oposición política, un régimen de exclusión indiscriminada, hecho sólo en parte verdadero respecto de los sectores sindicales, donde la exclusión opera con alguna selectividad. Ninguna de las principales formaciones políticas es reconocida como interlocutor válido en lo que debía ser la «terapia de la sociedad enferma»<sup>12</sup>. Los objetivos del llamado «proceso de reorganización nacional» reflejan explícitamente el carácter programado de la exclusión: a) la eliminación de la

12. Ver Delich, F. *Metáforas de la sociedad argentina*, Ed. Sudamericana Buenos Aires, 1986.

subversión, no sólo armada, sino ideológica, moral, etc. y no sólo visible, actual, sino potencial. Para legitimar el proyecto de exclusión política se proyecta: b) la reorganización de la economía, que consiste en obtener un sistema económico altamente productivo y moderno. Por lo tanto gobierno y sociedad se comunican sin la mediación de los partidos políticos. La exclusión indiscriminada constituye un reforzador de tipo estructural del ala rígida peronista.

Al llegar el cuarto año de gobierno militar el objetivo económico es quizás más lejano que al inicio. Y a la débil legitimidad social del régimen se agregan las críticas internas sobre la eficacia del gobierno en la eliminación total del terrorismo. Durante estos cuatro años puede afirmarse que la oposición de los partidos políticos es inexistente, sólo algunas personalidades partidarias de relieve participan en las asociaciones de derechos humanos, que son las únicas en desafiar abiertamente al régimen de facto.

En 1980 se produce la primera crisis del régimen, potenciada por una disminución de la legitimidad interna y externa del gobierno y que estalla con el problema de la sucesión presidencial. El resultado es un primer y serio conflicto entre los actores de la coalición dominante: sectores rurales y organizaciones empresariales, como la Unión Industrial Argentina, cuestionan públicamente la continuidad del plan económico.

#### UN ENCAPSULADOR AUSENTE: EL PACTO DE OPOSICIÓN

La creación de un pacto de oposición, esto es, la conformación de un bloque opositor pro-democrático, constituye posiblemente la primera condición encapsulante de lo que, luego de instalado el régimen democrático, será la oposición. El pacto de oposición es el primer ámbito en el que los actores comparten críticas y proyectos, donde se discute sobre estrategia y sobre el futuro; es en cierto modo un ámbito de socialización en el que nacen deslealtades y por ende el valor de la disciplina. Es aquí donde se actúa en interés común *diferenciándose* de los intereses de actores pro-autoritarios. El pacto de oposición será fuerte cuando a su función de contestación se agregue un proyecto común para el nuevo régimen democrático; es decir cuando el pacto de oposición se transforma en pacto democrático, que suele ser cristalizado en una Constitución. Será un pacto de oposición débil cuando se limita a una alianza temporal con sentido puramente estratégico. En el caso argentino el tipo de pacto de oposición durante el régimen militar permite en los actores una autonomía de acción que puede redundar a posteriori en un encapsulamiento difícil.

Se puede ubicar el surgimiento de la oposición política a partir de la instauración del primer régimen de transición política del general Viola en

## Tipos de oposición y consolidación democrática: Argentina y Brasil

marzo de 1981. El gobierno de Viola constituye un primer momento de legitimación de la oposición política, y de lo que será un irreversible y creciente período de participación política. Ello se ve favorecido no sólo por la crisis del régimen sino por la ausencia de un partido político del régimen que se propusiera como sucesor.

Viola inicia el diálogo con los representantes políticos, con lo que la oposición obtiene como principal resultado la creación de la Multipartidaria. Esta coalición de partidos es importante, no por su fuerza de contestación al régimen, sino por que se trata de un ámbito fértil para el establecimiento de un pacto democrático. La Multipartidaria queda integrada por el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente y el Movimiento de Integración y Desarrollo. Entre los objetivos fundacionales de la Multipartidaria figuran la de dar una respuesta inmediata y eficaz a la crisis económica, política e institucional por la que el país atraviesa. El 28 de abril la Multipartidaria da a conocer un documento al país, en el cual se pone énfasis en la necesidad de un retorno a la institucionalidad democrática, en el respeto por los derechos humanos, en cambiar el plan económico y en acordar tiempos para la transición política. Después de ese documento se publican otros en los que se insiste en el retorno a la democracia, por ejemplo el titulado «La paz tiene precio» o anteriormente «Antes que sea tarde» en enero del 82 y diciembre de 1981 respectivamente. Pero si bien este órgano es la primera respuesta que los partidos dan al régimen, resulta difícil calificarla como un verdadero pacto democrático en Argentina. Se trata más bien de una posibilidad, de un espacio que posibilita una crítica común, pero que muestra límites respecto de un acuerdo constructivo para el futuro democrático. Por ello la Multipartidaria no representa un pacto democrático en sentido positivo, es decir, un acuerdo entre los partidos sobre las reformas que resultarán necesarias una vez instalado el nuevo régimen. Se trata sólo de un grupo estratégico que pretende ganar legitimidad como interlocutor fuerte en el régimen de Viola. Por otra parte la unidad es de críticas pero no de diagnóstico, pues sólo existen coincidencias globales difficilmente operacionalizables en una política común, hecho que queda evidenciado después de la asunción del gobierno civil.

### EL REFUERZO DE LA POLITIZACIÓN SINDICAL

La falta de legitimidad y apoyo, externo e interno, al gobierno de Viola, aumentan la ineficacia para revertir la crisis económica y se produce su caída. En tanto, la sociedad civil se ha descongelado y las fuerzas de oposición se expresan abiertamente, con mayor cautela en el bloque partidario, con más audacia en el frente sindical, como lo muestra la segunda huelga general

del 22 de julio contra el gobierno militar (la primera se realiza en 1979). Desde estos momentos tanto la iniciativa como la mayor dureza de la contestación corresponden más al actor sindical que a los partidos políticos. Este hecho diferencia de manera notable la transición argentina de las transiciones democráticas de España e Italia, donde los sindicatos son un brazo de los partidos. En el caso argentino el sindicalismo no sólo posee un alto grado de politización sino también de autonomía respecto de los partidos, e incluso en cierto modo se pretende convertir al partido peronista en un brazo político del sindicato, hecho que tiene consecuencias sobre el modelo de oposición constituido durante el período de la instauración. La oposición débil de los partidos políticos, así como la desorganización del partido peronista, serán otros reforzadores tanto de la relevancia como de la politización autónoma sindical.

El protagonismo de contestación de la CGT resulta claro con la huelga general del 22 de julio, que cuenta con la adhesión de la Multipartidaria, con la excepción del radicalismo. El sector combativo de Ubaldini propicia relaciones cada vez más intensas con la Iglesia. Y la CGT alcanza a liderar la primera movilización de protesta contra el régimen, el 7 de noviembre de 1981, que recibe la protección de la Iglesia Católica. Resulta significativo que la CGT, protagonista de la contestación a los regímenes autoritario y democrático, presentara consignas de lucha netamente diferenciadas de algunos partidos democráticos. Así sus lemas de oposición son «pan, paz y trabajo», excluyendo el término libertad como una de las emergencias primarias del momento. La CGT, por sus grandes recursos organizativos, posee una alta capacidad de coalicionabilidad partidaria, lo que crea conflictos y divisiones entre los sujetos de la Multipartidaria respecto de si apoyar el protagonismo de la CGT o establecer un espacio de oposición propio al que se pudieran adherir los sectores.

El destacado rol de la CGT resulta en parte una reacción a la agresión del régimen militar sobre el sector, en parte porque se trata de un grupo con vocación de poder que obtiene mayores incentivos con una oposición extremadamente rígida. El sector rígido de la CGT representa a los grupos de trabajadores más afectados por el proceso militar. Durante la dictadura se han intervenido los sindicatos, dirigentes laborales de relieve son encarcelados, y se suspende toda actividad gremial, eliminando el derecho de huelga. El 20 de noviembre de 1979 se dicta la ley de facto 22105, que pretende limitar severamente el poder sindical. La nueva ley prohíbe expresamente la actividad política y lo despoja de una importante fuente económica, como por ejemplo la administración de las obras sociales. Los poderosos sindicatos de antaño quedan al inicio reducidos a la pasividad frente a una realidad económica que jamás ha perjudicado tanto a los trabajadores. Pero además queda claro a los

dirigentes sindicales que de su rol durante la transición depende su posición en el nuevo estado democrático, en particular porque se da por descontado que el peronismo asumirá nuevamente el gobierno.

En diciembre de 1981 asume el poder el general Fortunato Galtieri, quien intenta construir un régimen autoritario personalista. La exclusión de los actores políticos se restablece como programa, con la excepción de algunos líderes políticos provinciales que pueden, según los planes de Galtieri, dar una fachada más inclusiva al régimen. Por otra parte el gobierno de Galtieri viola una de las normas centrales del proyecto autoritario de origen: la no personalización del poder político, y acumula los cargos de presidente, comandante en jefe del ejército y miembro de la Junta Militar. Al poco tiempo el intento de Galtieri se encuentra prisionero de la lógica del «príncipe enajenado»<sup>13</sup>; por una parte evitar la participación política de la sociedad, por otra movilizarla en su apoyo, o en otras palabras, querer aplicar una lógica totalitaria en un régimen autoritario. En la constitución del nuevo régimen se intenta en primer lugar el control del actor de oposición más sólido: la CGT. Para ello se propone, en 1982, una nueva legislación para el establecimiento de la vida sindical. El Ministerio de Trabajo adquiere la facultad de nombrar delegados normalizadores que, junto con algunos sindicalistas, pueden integrar las comisiones transitorias de normalización sindical. Resulta notorio que parte de los dirigentes sindicales jamás interrumpieron de manera absoluta el diálogo con los gobiernos militares, lo que convertía a la CGT simultáneamente en su más fuerte opositor y a la vez en un interlocutor clave. Algunos dirigentes sindicales habían asesorado a los gobiernos militares en algunas intervenciones sindicales. Además, en algunos casos el propio gobierno militar prorroga el mandato de las direcciones elegidas antes del golpe. La existencia de un sector conciliador en el sindicalismo, no evita sin embargo el surgimiento de un ala no dialogante, liderada por Saúl Ubaldini, que en poco tiempo logra liderar el sector.

La fatal lógica de movilización sin participación de Galtieri resulta patética desde el 30 de abril de 1982, fecha de un masivo acto de protesta que hasta cuenta con el apoyo del Partido para la Democracia Social, del Almirante Massera, ex miembro de la Junta Militar. La manifestación es reprimida severamente. A sólo 48 horas de aquella manifestación se produce el desembarco militar en las islas Malvinas. Pocos días después de ser brutalmente reprimida, la CGT da a conocer el documento «Primero la patria», en el que se apoya fervientemente la acción de las fuerzas armadas. La demanda democrática deja su lugar a la reivindicación nacional. Los problemas de la soberanía se anteponen a los del régimen. Una nueva diferencia se produce en el ámbito partida-

13. Delich, F. op. cit.

rio, al no sumarse al fervor nacionalista el dirigente Raúl Alfonsín. La situación resulta de extrema delicadeza para el conjunto de los actores, porque si bien es indudable que el gobierno de Galtieri busca una autolegitimación perdurable para el régimen, resulta impracticable para las clases dirigentes no acompañar una acción que cuenta con la espontánea e incondicional adhesión de la población. No hacerlo podía significar el monopolio efectivo de la conducción política por parte de Galtieri. A ello se agrega que en caso de fracaso en la empresa militar, el conjunto de las fuerzas políticas puede resultar comprometido con la derrota.

#### UN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN NO ACORDADO Y EL INICIO DE LA NUEVA CONFRONTACIÓN ENTRE UCR Y CGT

La noticia de la derrota es en la práctica la noticia del fin de la dictadura iniciada en 1976. El desquicio económico y la corrupción, el terrorismo de estado, la ineficacia militar, y la pérdida de cohesión de las fuerzas armadas, colocan al gobierno militar en la imposibilidad de generar un nuevo intento de continuidad. El 18 de junio de 1982 es destituido el general Galtieri y nombrado presidente provisional el general Alfredo St. Jean. A los pocos días, 1 de julio, se nomina como presidente de la transición al General Reynaldo Bignone, quien implementaría una inmediata transición hacia la democracia.

Ante la total pérdida de legitimidad del régimen militar, resulta impracticable a Bignone ningún condicionamiento a las fuerzas políticas. En este momento los partidos políticos inician la competencia preelectoral y queda en claro la fragilidad de la coalición partidaria, producto sólo de una coyuntura pasada. Como era previsible, las propuestas sindicalistas dominan el partido peronista, y se concentran en reivindicaciones sociales y económicas. El partido radical, a través de su nuevo líder, Alfonsín, coloca el acento sobre la necesidad de una nueva ética política, los derechos humanos y las libertades públicas. Durante la campaña electoral un hecho reforzará el modelo de oposición adoptado por el peronismo durante el gobierno democrático: el candidato radical decide enfrentar al poder sindical denunciando en abril de 1983 un pacto militar-sindical. Dicho pacto corporativo se basaría en el intercambio con las organizaciones sindicales y la no investigación sobre la gestión del gobierno militar. Esta denuncia, paraliza cualquier pacto que en ese sentido se estuviera llevando a cabo, y limita los intercambios entre las fuerzas políticas y sociales. La denuncia de Alfonsín apunta a establecer como condición del nuevo gobierno democrático la ausencia de condicionamientos en la instauración del régimen. En este punto las posibilidades de acordar un pacto democrático se esfuman. Se trata de una transición que ofrece demasiado lugar a la incertidumbre. Por una parte no se han concertado las relaciones

que predominarán con las fuerzas armadas, por otra no se conciernen las relaciones del gobierno con el conjunto de la sociedad civil. Estas condiciones dan un amplio margen de acción al gobierno que en el futuro se convertirá en límites para una concertación con actores responsables. El régimen militar cae, no por la presión interior, sino por condiciones coyunturales y por disidencias de la propia Junta Militar. Se trata de una transición a la democracia sin actores responsables. El nuevo régimen surge con grandes incertidumbres, en particular con la relativa a la relación de oposición y gobierno.

Con el sorprendente triunfo de la Unión Cívica Radical, se inaugura una etapa en la que, como en otras ocasiones, toca a los dos grandes sujetos políticos de la historia moderna argentina construir y consolidar el nuevo régimen, pero con un nuevo componente: el radicalismo debe hacerlo desde el gobierno y el peronismo desde la oposición.

En suma, la oposición política al régimen autoritario no es homogénea ni programáticamente ni en la estrategia a seguir. Por una parte los partidos políticos no serán los protagonistas de la oposición al régimen, lugar que en el último período ocupará en mayor medida la CGT, y la capacidad de coalición será mayor en esta última que en los partidos. Por otra parte la CGT centrará sus demandas en cuestiones vinculadas con el sector, sin integrarse a los reclamos políticos más urgentes, como el tema de los derechos humanos. La cuestión del régimen democrático será para la CGT «una demanda más» entre otras, como por ejemplo la justicia social. La intensidad de la oposición al régimen militar no constituye un indicador de la actitud de adhesión o rechazo frente al régimen. La oposición altamente rígida de la CGT no refleja su carácter antiautoritario sino su carácter extra-régimen, como queda evidenciado durante la instalación del régimen democrático.

## *EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO*

### **LA INSTAURACIÓN GUBERNATIVA**

El 10 de diciembre Alfonsín asume la presidencia de la nación y la rápida instauración democrática muestra de inmediato el rol de los diferentes actores. Se trata en lo fundamental de una instauración democrática gubernativa, con una escasísima iniciativa de la oposición. Así entre las leyes instaurativas una amplia mayoría corresponden a la iniciativa del ejecutivo: a) ley n. 23040, derogación de la ley de autoamnistía militar —22 de diciembre de 1983; b) ley n. 23042, reforma al código de procedimientos penales —11 de enero de 1984; c) ley n. 23049, reforma al código de justicia militar facultando a los tribunales civiles a la revisión de la primera —9 de febrero de 1984;

d) ley 18019, eliminación de la censura y otorgamiento de garantías a la libertad de expresión —22 de febrero de 1984; e) ley 23054, aprobación del pacto de San José de Costa Rica sobre derechos humanos; f) ley 23077, defensa del régimen democrático, normas que penalizan severamente las rebeliones anti-régimen —9 de agosto de 1984; g) ley 23127 derogación de la ley de facto 21599 que disponía la intervención a la Confederación General Económica —30 de setiembre de 1984.

El lugar privilegiado del gobierno en la obra de instauración se debe en parte a la situación del peronismo que se debate sobre el modelo de actor a construir, luego de la muerte de su fundador, el general Perón. La crisis peronista conduce durante la campaña electoral a un dominio del sector más organizado: el sindical, pero después de las elecciones la legitimidad de las figuras de mayor peso sindical disminuye. El resultado es una gran fragmentación intrapartidaria, en la que se pueden identificar dos líneas generales: a) una línea institucionalista, que privilegia a la clase política y por ende la construcción de un partido con un brazo sindical fuerte y, b) una línea movimentista, liderada por los sindicatos y que reedita el discurso original del peronismo. La línea movimentista impone el modelo de oposición rígida, en cuanto: a) posee más recursos organizativos; b) cuenta con figuras anti-régimen y c) se trata del sector amenazado por el gobierno radical. Por ello, y sin desear descuidar el creciente peso de la línea institucional, a través del llamado peronismo renovador, nos ocupamos fundamentalmente de la oposición sindical. Calificar a un sindicato como oposición política significa referirse no sólo a sindicatos altamente politizados sino a un actor que posee una gran autonomía, programática y estratégica, respecto de los partidos políticos. Esta autonomía sindical, por cierto no nueva en la historia argentina, los ha convertido en uno de los actores problemáticos para la constitución de un régimen democrático. Seguidamente se intentará sintetizar la relación entre la CGT y el gobierno, en las siguientes etapas:

#### a) LA LEGITIMIDAD CONDICIONADA

En una primera etapa el gobierno condiciona la legitimidad de los sindicatos a una democratización efectiva. El cuestionamiento se refiere a los métodos internos de representación de los afiliados, con lo cual se pone en cuestión la real representatividad de los máximos dirigentes. Alfonsín envía una semana después de haber asumido sus funciones, el proyecto de reordenamiento sindical. El intento gubernativo no resulta de fácil aplicación, en cuanto el gobierno militar, entre fines de 1982 e inicios de 1983 ha restituido una gran cantidad de los sindicatos a los dirigentes tradicionales del peronis-

mo. En el mes de diciembre de 1983, más de 300 asociaciones han sido normalizadas a través de mecanismos que resultan seriamente cuestionados por los miembros de base. El proyecto del nuevo gobierno significa por tanto un serio desafío, en cuanto se propone modificar una situación en este momento ya consolidada.

Los dirigentes sindicales concentran sus objeciones en torno a quién debe administrar el proceso de las elecciones y proponen al gobierno que éstas sean convocadas por las autoridades actuales de los sindicatos. Con el objetivo de hacer más eficaz la oposición al proyecto, el 25 de enero la CGT se unifica eligiendo a cuatro co-secretarios responsables de la dirección, y el 10 de febrero la CGT moviliza más de 10.000 dirigentes en un acto de protesta frente al Congreso. De todas maneras el proyecto es aprobado en la Cámara de Diputados, con mayoría radical. Pero la situación en el Senado sería diversa, por cuanto el gobierno no cuenta con la mayoría, y para obtenerla debe llegar a un acuerdo con los partidos políticos provinciales. El acuerdo fracasa y el bloque oficial es derrotado por un voto. Este enorme fracaso del gobierno significa el fin de la primera etapa, que culmina con el reconocimiento de los dirigentes sindicales como interlocutores para la reforma sindical. En julio de 1984 el Congreso aprueba la ley electoral n.º 23071, nuevo reglamento electoral que es el fruto de la negociación de los sindicatos con el gobierno. Esta ley es un gran paso atrás dado por el oficialismo, por cuanto en lo sustancial se renuncia a conducir directamente la normalización. Con esta nueva actitud el gobierno busca iniciar una etapa de concertación social.

#### b) LA CONCERTACIÓN BLOQUEADA

En esta segunda etapa los dirigentes sindicales llevarán a cabo un tipo de oposición aparentemente flexible pero sustancialmente rígida, y con funciones deslegitimantes respecto al nuevo régimen. El resultado será a) la acentuación de la desconfianza entre gobierno y sindicatos, por lo que b) la arena privilegiada de resolución de conflictos será la arena social, es decir la resolución en base a los recursos de cada actor, c) la irresponsabilidad de los sindicatos respecto del régimen, y a nivel de la organización, y d) la consolidación de la línea combativa en el liderazgo de la CGT.

El 8 de junio de 1984 se reunen en la Casa de Gobierno dieciseis partidos para suscribir «El Acta de coincidencias». Entre los partidos se cuenta con el apoyo del Partido Justicialista. La CGT se distancia del espíritu del Acta y en documentos emitidos en este período expresa que «la democracia por la democracia misma es propia de la mojigatería radical», y convoca a la nación con el fin de constituir un amplio frente «que otorgue sustento al

estado»<sup>14</sup>. A una semana del «Acta de coincidencias», la CGT anuncia que pondrá en marcha un plan de lucha contra la política económica del gobierno. El gobierno convoca al diálogo a la CGT y se acuerda el inicio de la concertación social. El 8 de agosto se reunen delegados sindicales, empresariales y gobierno y se forman comisiones para el tratamiento de temáticas tales como la nueva ley de asociación profesional, obras sociales y políticas de inversión y salarial. Después de una propuesta sobre aumento salarial por parte del gobierno, la CGT se retira de la mesa de concertaciones y realiza la primera huelga general. Los resultados serán favorables al gobierno, en cuanto sólo se adhieren a ella los sectores del cordón industrial (Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba), siendo la actividad prácticamente normal en los sectores de servicios. El 8 de setiembre el gobierno invita nuevamente a la CGT al diálogo. En la reunión, el gobierno difunde un documento de diagnóstico sobre la situación económica con el fin de discutirlo; los empresarios comparten la óptica gubernamental, mientras que la CGT la rechaza en bloque. El 27 de setiembre la CGT y los empresarios presentan al gobierno un diagnóstico alternativo. Entre otras consideraciones el gobierno es acusado de ser incapaz de revertir, en diez meses de gobierno, los desequilibrios estructurales de la economía argentina. El conflicto entre los dos actores continua en los primeros seis meses de 1985. En enero el gobierno propone el «Compromiso de concertación» e incluye entre sus objetivos: la reducción del déficit fiscal al 6% del producto interior bruto, el aumento de la recaudación impositiva, la inserción de acuerdos en los convenios colectivos y la solución de los problemas de absentismo laboral de manera concertada. Nuevamente la CGT y los empresarios presentan un documento alternativo, en el que resulta notorio que la CGT se adhiera a la demanda de reducir el gasto público y devaluar la moneda. Frente a los crecientes conflictos sindicales y a la incontenible inflación, el gobierno reemplaza, en febrero, al ministro de economía Bernardo Grispun por Juan Sourruille. La situación económica en los meses sucesivos continua siendo crítica: la inflación llega en el mes de marzo al 26,5%. Al malestar generalizado de la población se agrega otro problema para el gobierno: la iniciación de los juicios a la Juntas militares y el acercamiento de algunos líderes políticos de la oposición a las fuerzas armadas. La situación llega a un punto álgido de tensión. El presidente Alfonsín convoca a la Plaza de Mayo y denuncia a sectores civiles que conspiran contra el régimen democrático, pero en la segunda parte del discurso preanuncia lo que luego se constituye en el nuevo plan económico.

14. Portantiero, J. C. y Nun, J. *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Punto sur, 1987, Buenos Aires.

El 23 de mayo la CGT realiza un nuevo paro general y movilización, y recibe un gran apoyo de la población. El éxito de la medida de fuerza consolida a Ubaldini como líder del movimiento obrero, y con él, al sector rígido de la CGT.

c) EL REFUERZO DE LA POLITIZACIÓN SINDICAL

A mediados de 1985 el gobierno presenta el nuevo plan económico: el Plan Austral. Simultáneamente crea la «Conferencia Económica y Social», con carácter de asesora del gobierno, compuesta por los tres sectores de la mesa de concertación. La CGT decide su ingreso en la Conferencia, pero al mismo tiempo decreta otro paro general y movilización para el mes de agosto. El paro cuenta con escasa adhesión, no así la movilización, que recibe el apoyo de los partidos de oposición. Ahora la CGT lidera una nueva demanda: no pagar la deuda externa. Ante los prometedores resultados del plan económico: una sensible disminución de la inflación e indicadores de reactivación productiva, la CGT formula una demanda de carácter exclusivamente político.

A medida que se acercan las elecciones legislativas de noviembre, la relación entre CGT y gobierno es más conflictiva. Las nuevas elecciones son presentadas entonces como un plebiscito a la política económica. En estos comicios vuelve a ser mayoría el radicalismo. El gobierno cuenta con el apoyo de los ciudadanos, pero a nivel organizativo su debilidad es significativa. Después de las elecciones la CGT retoma nuevamente el diálogo con el gobierno. En octubre de 1986 la CGT decreta el octavo paro general. Sin embargo este último acto de fuerza es utilizado por Ubaldini a fin de obtener ventajas en el plano interno sindical, por cuanto en el mes de noviembre la Central Obrera debe ser normalizada. El éxito del paro permite a Ubaldini consolidar su posición de fuerza, pero no en la medida que esperaba.

d) LA INCORPORACIÓN PARCIAL

A finales de año el gobierno inicia el tercer momento de las relaciones con los sindicatos. Comienza a tener reuniones con algunos sectores, principalmente los ortodoxos liderados por Lorenzo Miguel. También la CGT propone al gobierno un «pacto social» sujeto a condiciones. Pero en aquel momento el gobierno ha establecido nuevas pautas salariales, y esto coloca a la CGT en una nueva situación de conflicto. Actualmente algunos sectores del sindicalismo, que continúan en relación con el gobierno, se alejan gradualmente de Ubaldini y construyen su propia identidad en el llamado

«grupo de los 15». En enero, con las reservas de este sector, la CGT convoca a una nueva medida de fuerza, pero el gobierno responde confirmando los aumentos salariales anunciados. Las diferencias entre «el grupo de los 15» y Ubaldini se acrecientan en la misma proporción en que las reuniones con el gobierno se hacen más frecuentes. El 24 de noviembre, el ministro Barrio-nuevo renuncia y es reemplazado por un dirigente sindical: Carlos Alderete, que toma posesión como un representante de la CGT. La nueva estrategia del gobierno de división e incorporación muestra no pocas dificultades, porque significa hacer penetrar el conflicto en el interior del gobierno. La situación se hace cada vez más difícil y se llega a un nuevo fracaso del gobierno. Con la incorporación la CGT ha obtenido: a) la legitimidad explícita del gobierno, y b) no ha perdido la libertad de oposición ni su identidad, claramente diferenciada del ejecutivo. El gobierno en cambio recibe frutos exactamente opuestos, y frente a la continuidad de la crisis económica, nuevamente con altas tasas de inflación, el gobierno es derrotado, ahora en el campo electoral, en noviembre de 1987, en las elecciones de diputados y gobernadores.

#### e) LA EXCLUSIÓN

A partir de este momento el gobierno toma distancia de los sectores sindicales y nombra en la cartera laboral a un dirigente radical. El balance es negativo para los logros económicos del gobierno y porque se está muy lejos todavía de lograr un acuerdo social entre los sectores sociales relevantes. El fracaso se debe a la escasa voluntad de los tres actores para iniciar negociaciones: el gobierno porque no desea conceder espacio a la CGT, la CGT porque asocia cualquier concesión al gobierno como una concesión a un partido adversario. Pero también la relación está marcada por la fragilidad institucional del régimen, la debilidad del parlamento como arena para negociaciones, la excesiva concentración de responsabilidades por parte del ejecutivo que lo convierte en el blanco de todas las críticas, y también la debilidad de los actores partidarios, por cuanto la crisis interna del justicialismo priva al gobierno de un interlocutor propiamente político con quién concertar a medio plazo.

Si se compara ahora la modalidad de oposición de la CGT en los dos regímenes se observa que no hay significativas variaciones. En ambos casos hay un sector dialogante y un sector duro que se disputan el poder y que varían sólo en la estrategia para la obtención de incentivos. La enorme variación de propuestas y demandas, no pocas veces contradictorias, de la CGT al gobierno democrático, no consienten la afirmación de que se trate de una oposición ideológica, por el contrario su debate interno es fundamentalmente estratégico, y por ello se trata de una oposición altamente pragmática. Si se tratase sólo de una oposición pragmática entonces no correspondería ningún

apelativo que la vinculase al régimen. Por el contrario la CGT no sólo no varía respecto del cómo (régimen) de la política, como lo prueba la invariabilidad de comportamiento en los regímenes, sino tampoco respecto a la satisfacción de demandas de sus representados, como lo prueba en la primera etapa del Plan Austral. Su interés radica en el quién gobierna, independientemente tanto del régimen como de los resultados del gobierno. Se trata, siguiendo la clasificación inicial, de un caso de oposición política extrarrégimen tanto en la vertiente conciliadora como en la vertiente mecánica.

## *BRASIL: OPOSICIÓN POLÍTICA E INGENIERÍA AUTORITARIA*

### LA CONVERSIÓN DE LOS ACTORES

La transición a la democracia brasileña es, a diferencia del caso argentino, de tipo continuo. Se trata de una transición en la cual resulta particularmente difícil determinar los límites estructurales del cambio de régimen político. En gran medida las características de la transición tienen sus propias raíces en el tipo de régimen autoritario que se instaura en los años sesenta. Por eso resulta relevante introducir algunos de los aspectos más notables de tal régimen.

El régimen autoritario brasileño se instaura en 1964 con el derrocamiento del presidente Joao Goulart. En términos sintéticos, se pueden señalar dos períodos desde la instauración del régimen: a) uno que abarca desde 1964 a 1966 en el que se excluye del sistema político a los sindicatos y a los líderes de fuerzas políticas populistas y de izquierda; b) desde 1966 la exclusión abarca a todos los partidos políticos, en cuanto a través del Acta institucional nº 2, el gobierno decreta la extinción de todas las fuerzas políticas y la creación de un sistema bipartidario: un partido oficialista (Acción Renovadora Nacional —ARENA—), y un partido de oposición consentida (Movimiento Democrático Brasileiro —MDB—).

### LA OPOSICIÓN SIMBÓLICA

1974 puede ser, con todas las reservas que merece este tipo de periodización, calificado como la fecha del inicio de la apertura brasileña. Entendiendo por ésta el momento de la crisis irreversible del régimen autoritario y el inicio de la transición política hacia la democracia. Finalizado el gobierno Medici, sustentado en una alianza entre tecnócratas y la línea dura del ejército, el régimen se encuentra, al igual que en el caso argentino, con el problema de la sucesión. A pesar de los esfuerzos de Medici, el gobierno pierde el control de la sucesión, y la línea aperturista del ejército impone a Geisel como

candidato<sup>15</sup>. Por su parte el Movimiento Democrático —MDB—, sin esperanzas de derrotar al candidato oficial, propone candidatos propios: el diputado Ulisses Guimaraes, presidente de este partido desde 1971. Esta contienda tiene signos interesantes, por cuanto Guimaraes se propone como un anticandidato, manifestando desde el comienzo que las reglas del juego no le permitirían el triunfo. Como «candidato mártir» del régimen, organiza su campaña recorriendo los estados del Brasil. La «campaña protesta» del MDB tiene como funciones no sólo deslegitimar el régimen sino además: a) debilitar políticamente al nuevo presidente, b) publicitar una imagen activa de fuerza de oposición, c) constituir un grupo de presión con demandas institucionales, y por último, d) convocar a todos los actores en desacuerdo con el régimen a formar una alianza de oposición.

Geisel se impone en el colegio electoral por 400 votos contra 76 a favor de Ulisses. Este último ni siquiera recibe todos los votos de su partido. El MDB aparece en este momento no sólo como minoritario, sino con reducida concentración interna y por lo tanto con baja disciplina. Su heterogeneidad se debe a que por una parte algunos de sus miembros acuerdan con el gobierno, y por otra parte los maximalistas llamados «Os auténticos», grupo de 26 diputados, como sucede con la última elección, adoptan posiciones abstencionistas a fin de restar legitimidad a los mecanismos del régimen.

#### EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN: INGENIERÍAS DE GOBIERNO Y OPOSICIÓN

Los más importantes objetivos del gobierno Geisel son: 1) ampliar el apoyo militar; 2) la democratización gradual y controlada que, esperaba Geisel, sería facilitada por otra de sus controvertidas metas; y 3) el crecimiento económico sostenido, base importante para su legitimidad.

Geisel programa una ingeniería con fines no conciliables, pues ésta implica el intento de iniciar un programa gradual de liberización y a la vez ampliar el consenso de la línea dura del ejército. Para ello la clave del proceso depende de la eficacia en el control de la transición. Geisel inicia contactos con los líderes más importantes de la oposición. La línea dura militar no tarda en dar una respuesta. A poco de tomar posesión Geisel, un abogado de gran prestigio de São Paulo es hecho prisionero y torturado. Los censores federales reprimen severamente cada publicación. Hechos que significan una advertencia a la oposición que comenzaba a descongelarse. El tema de los derechos humanos es de gran importancia para fortalecer la solidaridad de la sociedad

15. Oliveira Ferreira: *A teoria da «coisa nossa» ou a visão do público como negócio particular*. São Paulo, Ed. GRD 1986, p. 11-24.

civil. En los primeros meses del gobierno Geisel, el MDB y la Iglesia requieren insistentemente al gobierno el esclarecimiento de la situación de 22 personas desaparecidas. La Ordem dos Abogados do Brasil —OAB— se suma a los reclamos y dedica su convención nacional al problema de la relación entre esta profesión y los derechos del hombre. Sin embargo los aparatos de seguridad continúan actuando. El sector duro se propone con sus acciones desacreditar nacional e internacionalmente el programa de liberalización del gobierno. Este desafío obliga a Geisel a decidir entre satisfacer las demandas de la línea dura o proseguir con su plan de liberalización, y lo hace a favor de este último.

#### HACIA LA IDENTIFICABILIDAD DE LA OPOSICIÓN

Las elecciones de noviembre de 1974 resultan cruciales para el rumbo de la transición política. En este momento los actores de la oposición han aumentado su identificabilidad, un importante paso si se tiene en cuenta que la creación artificial de actores les había dado cierta borrosidad que no permitía una clara identificación. Entre los principales actores de la oposición se encuentran:

a) La Iglesia, actor clave de la transición. Sin duda el rumbo del proceso político brasileño habría sido muy diferente sin la contribución que la Iglesia dio a la transición<sup>16</sup>. Dicho de manera simple, las dos mayores organizaciones del Brasil, eran el ejército y la Iglesia, esta última era en este período la única que podía hacer temer al régimen. El hecho de que la confrontación fuera continua y cada vez más profunda permitiría a los otros actores más débiles reforzar sus organizaciones y, coaligándose con la Iglesia, conformar una oposición más sólida. La Iglesia Católica experimentó dos importantes cambios: en primer lugar surgió la CNBB como portavoz de la jerarquía eclesiástica. Si bien la posición de este organismo fue inicialmente de tolerancia con el régimen, la represión generalizada durante el gobierno de Costa y Silva y de Medici, permitieron a los sectores principistas cooptar a los moderados e iniciar una actividad de crítica y oposición al régimen. En segundo lugar el surgimiento de las Comunidades Eclesiales de Base -CEBS-, constituidas primero como una reacción ante la expansión del protestantismo y por tanto con fines exclusivamente confesionales, se convirtieron en los años 70 en una verdadera Iglesia paralela con alrededor de 40.000 CEBS distribuidas en todo el país. Cada CEBS contaba con

16. Ver Herminia Tavares de Almeida y Bernardo Soy, *Sociedade e Política no Brasil nos 60's*. São Paulo, Brasiliense, 1983. También Mainwaring, *The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916-1985*. (Stanford, Stanford University Press, 1986).

grupos de entre 15 y 25 personas y en las zonas rurales alcanzaba a 200. Algunas de estas comunidades adoptaron posiciones radicalizadas respecto del régimen. Desde fines de los años 60 la Iglesia en general adoptó una posición más dura, reaccionando ante las constantes agresiones gubernamentales. Sus consignas centrales eran la justicia social, y el respeto de los derechos humanos. En poco tiempo estas demandas se traducirían en una sólida presión para el retorno a la democracia.

b) El sector sindical. Hasta 1970 la vida sindical se limita a reivindicaciones que los líderes sindicales negocian con el gobierno. Después de una dura y persistente represión, el sindicalismo aprende a convivir con las estructuras del régimen. La estructura institucional es entonces altamente corporativizada, herencia del gobierno de Getulio Vargas. La institución base de la estructura son los «tribunales de trabalho», que a través de un delegado del gobierno oficia las negociaciones con los representantes sindicales. Los sindicatos son ordenados geográficamente, lo que genera su fragmentación horizontal. A pesar de las serias restricciones para una actividad sindical libre, los trabajadores comienzan a poner en duda el carácter representativo de su «leadership», y en poco tiempo surgiría una nueva clase sindical que impulsaría la corriente llamada «novo sindicalismo». Entre los nuevos líderes emerge Luis Ignacio da Silva, conocido como Lula. Los crecientes problemas de la situación económica, en especial el aumento de la inflación, y la atmósfera de distensión represiva que se viven en el país, conducen a medidas de fuerza sindical que paralizan más de 90 empresas en el estado de São Paulo. En la medida en que el «novo sindicalismo» cobra fuerza, sus demandas se politizan hasta llegar al reclamo concreto de cambio de régimen<sup>17</sup>.

c) La «Ordem dos abogados do Brasil» —OAB— aparece en el escenario político de manera absolutamente inédita. Hasta entonces, jamás la OAB en la historia política brasileña adopta posiciones de crítica y compromiso explícito con actores de la oposición<sup>18</sup>. Después de ofrecerle un decidido apoyo, y de mantenerse distante de las expectativas de la población, la OAB comienza a sufrir los efectos de la dura represión. El gobierno no posee capacidad de control sobre los excesos de la represión, lo que comprometió paulatinamente a la OAB en acciones de contestación. En agosto la OAB reclamó con energía al gobierno la restauración del «habeas corpus», la derogación de lo más importante de la legislación militar y la amnistía. El poder de la OAB se basaba en que contaba con canales de comunicación en todo el ámbito nacio-

17. *Novas demandas novos direitos, experiencias do sindicalismo paulista na ultima década*. «Dados XXVI», n. 3, 1983.

18. Véase T. Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1988.

nal, y su anterior colaboración con el régimen le proporcionaba un poder de penetración en el gobierno.

También los empresarios, si bien no abandonarían, sí conservarían crecientes distancias con el régimen. Las críticas al gobierno habían sido durante el gobierno Medici, respecto del control de las importaciones, del control de precios y sobre políticas de crédito. Pero la posibilidad de contar con un portavoz dentro del gobierno Geisel, el ministro de Industria y Comercio, Severo Gomes, permitió al sector articular demandas, ya no individuales, sino como sector. Su principal protesta era contra la excesiva intervención del estado en la vida económica; la paulatina adhesión a un cambio de régimen al parecer respondía a las expectativas de que con un régimen democrático podrían ejercer un mayor control sobre la formulación de políticas, así como ganar autonomía respecto del estado. En 1977 la demanda de cambio de régimen era clara y se asociaba explícitamente al proceso de democratización como condición básica para el crecimiento económico. Sin embargo debe mencionarse que la calidad de la oposición de los empresarios nunca abandonó cierta ambigüedad, asociada a interés, en relación al régimen.

En líneas generales ésta es la evolución de los actores sociales al llegar a las elecciones cruciales de noviembre de 1974<sup>19</sup>.

Desde su creación —1966— el partido de gobierno se había impuesto en los procesos electorales. El gobierno antecesor de Medici había impedido el acceso al gobierno del MDB, haciendo indirectas las elecciones de gobernador, e intimidando a los electores. La estrategia de ingeniería institucional y coerción habían dado sus frutos. El gobierno de Geisel, desea sin embargo aceptar un desafío mayor, convencido de las posibilidades de su triunfo. Así disminuye la coerción sobre los electores y pocos días antes de las elecciones permite a la oposición el acceso a los medios de comunicación, tiempo que basta para que el clima favorable a Geisel se invierta. Los resultados desconciertan a gobierno y oposición. El MDB duplica la representación en la Cámara Baja, y en el Senado casi la triplica. ARENA, en cambio, pierde más de veinte diputados y trece senadores. El resultado de esta consulta permite inferir consecuencias claras. En primer lugar la posibilidad de modificación de la Constitución no resulta posible, por cuanto el gobierno ha perdido los dos tercios necesarios; en este sentido la única alternativa es el uso del Acta institucional n.º 5 que Geisel desea evitar. En segundo lugar las posibilidades de una transición controlada disminuyen sensiblemente, por cuanto el partido de gobierno ARENA, no posee la capacidad de dirigir la opinión ciudadana. En realidad Geisel hereda una paradoja que hasta ahora no advierte:

19. Sobre las elecciones de 1974 véase especialmente B. Lamounier y F. H. Cardozo eds., *Os partidos e as eleicoes no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

exigir a un partido (ARENA) cuasi inexistente, capacidad de penetración en la sociedad y cierta autonomía en las decisiones.

Un importante paso en la transición es que Geisel legitima los resultados electorales. Respecto a la línea dura, ésta continúa en acción generando hechos que causan el repudio generalizado de la sociedad. En este punto resulta crucial para Geisel aumentar la gobernabilidad, tanto respecto de la sociedad civil como respecto del sector duro del ejército. En este contexto se sitúa el conjunto de enmiendas constitucionales que se conoce como «pacote de abril» (1977). La modificación principal es que los gobernadores y un tercio de los senadores serán elegidos indirectamente. Este nuevo ajuste al régimen permite a Geisel un importante logro: mantener en las elecciones de 1978 el control del Congreso e imponer su candidato como sucesor presidencial. Sin embargo detrás de las reglas establecidas, el MDB ha obtenido el 52 por ciento contra el 34 por ciento de los votos para ARENA.

#### LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE UN RÉGIMEN AMENAZADO

El gobierno de Geisel logra en sustancia una ampliación de la liberalización del régimen (abolición del acta n.º 5, retorno de exiliados políticos) pero a la vez institucionaliza lo que puede llamarse un régimen de transición amenazada, en cuanto las reglas permiten al gobierno que ante «situaciones de emergencia» pueda recuperar sus poderes precedentes.

El estilo del gobierno de Geisel permanece en el período sucesivo, el período del fin de la transición y del inicio de la instauración democrática. De ahora en adelante la sociedad civil toma la iniciativa en un proceso hacia la democracia cada vez más irreversible, y el espacio de los ingenieros autoritarios es cada vez más reducido. Los conflictos en el interior de las fuerzas armadas se hacen cada vez más explícitos hasta llegar a una verdadera división. El resultado es la pérdida del control sobre el proceso político y, paródicamente, el triunfo en la presidencia de un candidato de la oposición a través de las propias reglas del régimen autoritario.

El gobierno Figueiredo muestra una gran continuidad con el antecesor. En este punto la sociedad civil ha ganado una gran autonomía. En especial los sindicatos desempeñan un rol de primera magnitud en esta etapa. Contemporáneamente a la asunción de Figueiredo el movimiento sindical, liderado por Lula, convoca a una huelga que paraliza completamente la industria automotriz más grande del tercer mundo. A pesar de la dura represión, el movimiento de protesta cuenta con la adhesión de otros sectores de la sociedad civil.

A fin de aliviar la tensión, Figueiredo propone la ley de amnistía, permitiendo la incorporación al Congreso de aquellos legisladores que han sido pri-

vados de sus derechos ciudadanos. No escapa al gobierno que la situación es cada vez menos manejable. La crisis económica, que acusa signos de recesión, y los resultados electorales conducen al gobierno a proponer una nueva reforma institucional sobre el sistema de partidos. Con el fin de atomizar la oposición, y presuponiendo una alta disciplina en el partido de Gobierno, a fines de 1979 se sanciona una nueva ley de partidos políticos. Se convierte a ARENA en el «Partido Democrático Social» —P.D.S.—, mientras que el MDB se denomina «Partido Movimento Democrático Brasileiro» —P.M.D.B.—. En principio la estrategia de gobierno parece dar sus frutos, por cuanto emergen el «Partido Trabalhista Brasileiro» —PTB—, la organización creada por Brizola, el «Partido Democrático Trabalhista», también fundado por Brizola, el «Partido Popular», de centro, liderado por Tancredo Neves y por Magalhaes Pinto, y en la izquierda el «Partido dos Trabalhadores», encabezado por Lula. Es de mencionar que el PT constituye una novedad histórica en el Brasil, por tratarse de un partido obrero de izquierda no marxista.

Los últimos arreglos de ingeniería política se realizan en 1981 para ser aplicados en las elecciones de 1982. Se trata del voto vincular, que obliga al elector a votar una lista completa, lo cual tiene consecuencias claramente negativas para el gobierno, por cuanto algunas fuerzas que podían contrarrestar votos al PMDB se suman a éste en vez de hacerle competencia, especialmente aquellos partidos que, como el partido de Tancredo Neves, abandona el P.P e ingresa al PMDB, desvaneciendo las esperanzas del gobierno militar de contar con un fuerte partido de centro que heredara el poder político.

Las elecciones de 1982 son de gran importancia, por cuanto por primera vez desde 1965, se eligen directamente los gobernadores. Un hecho destacable es que en plena competencia electoral, los principales partidos de oposición se reúnen a fin de elaborar un programa básico<sup>20</sup>. Así, se propone el aumento de la participación electoral de los analfabetos, otorgar plena autonomía a los sindicatos, la legalización del derecho de huelga, y una más justa distribución de los ingresos.

Los resultados electorales muestran un nuevo avance de la oposición, pero a la vez confirman las bondades de la estrategia de los ingenieros autoritarios. La oposición en total obtiene casi el 60 por ciento de los votos, sin embargo no consigue la mayoría en el Congreso. De todas maneras, el gobierno sale fuertemente lesionado pues pierde la mayoría en la cámara de diputados, lo que permite a la oposición vetar cualquier propuesta del gobierno. La oposición además conquista nueve estados, entre ellos Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Paraná.

20. Jornal do Brasil, 16 julio de 1981.

A partir de esta elección, que puede considerarse el momento en el que la tendencia hacia el régimen democrático se hace irreversible, la oposición toma la iniciativa produciendo un hecho político sin precedentes: el movimiento de las «*Diretas já*»<sup>21</sup>. La oposición conforma una verdadera coalición y moviliza más de un millón de personas en São Paulo, con el objeto de hacer aprobar un proyecto de ley, llamada «emenda Dante de Oliveira», que permitiera la elección presidencial directa. El proyecto es rechazado por el Congreso, pero el hecho político tiene dos significativas consecuencias. Por una parte muestra la capacidad de solidaridad de la oposición, y por otra marca divisiones en el partido de gobierno, en cuanto 55 de sus miembros se han adherido a la enmienda constitucional. A partir de entonces la transición está fuera de control, en especial por los crecientes conflictos en el interior del gobierno. La sucesión presidencial fue así el producto de pujas internas que significan la división entre los adherentes al propio candidato: Paulo Maluf, y el partido Frente Liberal que apoya al candidato del PMDB: Tancredo Neves. El propio Geisel da su apoyo al moderado Tancredo Neves como candidato a la presidencia y a José Sarney para la vicepresidencia.

### EL BLOQUEO DEL PMDB

El PMDB y el PFL integran un frente llamado Alianza Democrática, y el 15 de enero la fórmula de oposición es electa por el Colegio Electoral; nace así la «Nova República» que deberá resolver su primer problema político: la muerte de Tancredo Neves. Con este hecho el gobierno de Sarney asume un doble desafío: ganar la suficiente legitimidad para gobernar, y disminuir la pesada sombra (debido al liderazgo carismático) de Tancredo sobre su gobierno. En segundo lugar el heterogéneo PMDB y el PFL podían ejercer, frente a la precaria situación de Sarney, fuertes presiones para obtener ventajas particulares. Por otra parte no es seguro que el PMDB acepte a un presidente que proviene de un partido minoritario. La situación de Sarney es particularmente difícil, en razón de su escasa legitimidad tanto respecto de las fuerzas armadas como respecto de la clase política. En estos momentos la contribución del PMDB al régimen es crucial en cuanto su encapsulamiento a las normas se realiza pagando un alto costo: acepta a Sarney como sucesor. A partir de ahora el rol del PMDB será ambiguo: en parte se asumirá como gobierno y en parte como oposición.

En mayo de 1985 el Congreso, a través de una comisión interpartidaria, aprueba la «emmenda constitucional n.º 25», por la cual: a) se establece que

21. Ver Kotscho, R. *Explode um novo Brasil: diário da campanha das diretas*. São Paulo, Brasiliense 1984.

las próximas elecciones presidenciales deben ser directas, b) se extiende el voto a los analfabetos y c) se eliminan las restricciones legales a los partidos marxistas. Con esta última medida el Partido Comunista Brasileiro —PCB—, línea Moscú, y el Partido Comunista Do Brasil —PC do B—, línea maoista, retornan a la legalidad. También el Congreso restablece elecciones directas para intendentes municipales. Estas medidas ocurren en medio de un proceso de intensa participación y movilización de la sociedad civil, que proclama la necesidad de dar lugar a una democracia participativa. No obstante estas medidas iniciales, las demandas de la sociedad no resultan todavía satisfechas, por cuanto otras estructuras jurídicas del régimen autoritario proseguían vigentes, ejemplo de lo cual era la ley de seguridad nacional, que implica que todo ciudadano con acusación de trasgredirla puede ser tomado prisionero hasta por 15 días sin derecho al hábeas corpus, agregando a ésto que cualquier acto judicial sobre el procesado debe ser resuelto a través de la justicia militar.

Sarney se compromete a no hacer uso de los instrumentos autoritarios, todavía en vigor, como el recurso de plazo, a través del cual ante una propuesta de ley del presidente el Congreso dispone de 30 a 45 días para resolver, después de los cuales el proyecto se convierte automáticamente en ley. Este instrumento es la piedra de toque de lo que B. Lamounier llama el «hiperpresidencialismo» brasileño<sup>22</sup>. Respecto del acuerdo sobre la distribución de cargos en el gobierno, el PMDB ocupa nueve ministerios mientras que el PFL se hace cargo de cuatro.

En 1985 la Iglesia publica un informe titulado «Brasil nunca más», libro que tiene por objetivo denunciar, con la publicación de los nombres de los principales responsables, las violaciones de los derechos humanos. Los militares brasileños están muy sensibilizados, en especial por que temen una generalización de lo que ocurre en Argentina, donde las Juntas militares son juzgadas por aberraciones cometidas en la lucha contra la subversión. Sin embargo en Brasil la clase política y la Iglesia declaran de inmediato que son favorables a que se respete la ley de amnistía dictada por Figueiredo. De todas maneras las presiones del ejército se vinculan con políticas específicas adoptadas por Sarney, en especial frente a la legalización de los partidos marxistas, y al restablecimiento de las relaciones con Cuba. El gobierno de Sarney se muestra moderado respecto de las fuerzas armadas, distribuyendo incentivos entre éstas y la sociedad civil.

22. Ver Lamounier, B. *El difícil camino de la reforma, el caso del Brasil*. Incluido en Nohlen, D. y Solari, A. *Reforma Política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, p. 177-187. Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

## CONSTITUYENTE: LA DESCONCENTRACIÓN PARTIDARIA

Pasadas las elecciones de noviembre de 1986 se conforma el Congreso Constituyente, que cuenta con la hegemonía del PMDB, siempre con menor concentración interna. En poco tiempo cristaliza una división al fundarse el Partido Socialdemocrático Brasileiro —PSDB—. En aquel momento resulta claro que el Congreso Constituyente, pese a tener una imagen pública de centro, cuenta entre las figuras más importantes con miembros de la derecha y de la izquierda partidarias<sup>23</sup> con lo que se prefigura un debate polarizado. Reunida la Constituyente se forma la llamada «Comissão de Sistematização» con un total de 93 miembros.

Bernardo Cabral —PMDB— presenta a la comisión un proyecto alternativo, que si bien es modificado en gran proporción sirve para abrir un áspero debate en la Asamblea. El proyecto Cabral 2 suscita una fuerte reacción de Sarney y la fractura más grave hasta el momento de la quasi-inexistente Alianza Democrática. El eje del conflicto en la constituyente es en parte ideológico y en parte coyuntural. Los ejes de la discusión son: a) la duración del mandato de Sarney, y b) el tipo de sistema de gobierno. En el proyecto Cabral 2 se propone que Sarney dure cuatro años, y sobre el segundo punto se propone un sistema parlamentario. El plenario, de 559 miembros, se divide entre «parlamentaristas vs presidencialistas» y «cuatroañistas vs cincoañistas». Entre los puntos que se consideran de mayor relieve, la comisión de «Sistematización» llega a las siguientes propuestas: 1) sistema de gobierno y mandato presidencial: se estipulan cuatro años para el presidente Sarney y cinco años en el mandato de los siguientes presidentes, se propone además el sistema parlamentario; 2) la estabilidad del empleo; 3) reforma agraria: el gobierno puede expropiar grandes propiedades rurales que no cumplan con una «función social»; 4) beneficios especiales a las empresas nacionales; 5) distribución del petróleo: se establece que la distribución de los derivados del petróleo sea hecha por las empresas con sede en la nación y capital mayoritario nacional; 6) derecho de huelga; 7) organización sindical autónoma y se propone el sindicato único; 8) fuerzas armadas: se aprueba que sus funciones sean la defensa de la nación contra la agresión externa, garantizar los poderes constitucionales, y sólo por órdenes de estos, hacer respetar la ley y el orden; 9) reforma tributaria: se propone el impuesto a las grandes fortunas; 10) se elimina la censura; 11) justicia: un Consejo de Justicia, compuesto de representantes del Congreso y de la «Ordem dos advogados do Brasil» fiscalizarán la actividad del poder judicial.

23. Gil Kinzo, O. *Quadro partidário e a constituinte*. São Paulo. Textos IDESP, n.º 28, 1988.

Resulta interesante hacer notar que la mayoría de estos puntos, cruciales para el nuevo régimen democrático, no cuenta con un amplio consenso, todo lo contrario, la comisión refleja lo que luego sucede en la Asamblea, es decir, las dificultades de llegar a soluciones por consenso y la consiguiente utilización de la regla mayoritaria. Conviene detenerse un momento más en el trabajo y resoluciones de la Comisión. La siguiente tabla permite observar claramente la intensidad de los puntos de conflicto:

Puntos de conflicto:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Votos fav. / votos no fav.:	3	25	77	60	9	c	c	44	10	62	3
Total de votos: 93											
c: aprobación por consenso											

Respecto del proyecto Cabral 2 la Comisión ha mantenido la versión original en los puntos 2, 6 y 11, pero también respecto de los otros puntos la opinión de los miembros del PMDB ha resultado de gran peso. Por otra parte los punto 6 y 7 han sido aprobados por consenso, en decir los relativos a la reorganización y derechos sindicales, y resulta claro que los puntos de mayor disputa son los n.º 1 y n.º 11. También los problemas de distribución del petróleo, reforma tributaria y estabilidad de los empleados han constituido fuertes polémicas. Gradualmente las presiones de grupos sociales, de fracciones partidarias, de corporaciones económicas y del mismo presidente Sarney convierten a la Asamblea en una arena de negociaciones de la sociedad civil. La Constitución, promulgada después de 19 meses de discusiones —5 de octubre de 1988— es el reflejo de las múltiples demandas. La debilidad de los partidos y su creciente tendencia a la fragmentación ha quedado de manifiesto durante la Constituyente, no sólo por la escisión del PMDB, en junio de 1988, sino también porque las instituciones partidarias no tienen capacidad de encapsular a sus militantes en momentos de alta conflictividad. Esto se evidencia con la aparición, durante la Constituyente, de la agrupación supra-partidaria de centro-derecha: «la Centrao». Esta agrupación reune a una gran porción del PMDB, 128 de sus 307 miembros, y de otros partidos como el PFL, el PDS, el PTB, el PL, el PDC y el PSC, también en pequeña medida el PDT. Quedan fuera de la organización sólo los partidos de izquierda.

«La Centrao» tiene como propósito modificar las cuestiones relativas al tipo de sistema político y la duración del mandato presidencial de Sarney, proponiendo un sistema presidencialista y la prórroga a cinco años del mandato de Sarney. Esta coalición sin embargo resulta precaria por cuanto las

coincidencias generales se agotan en estos dos puntos. La identificabilidad de los partidos no es clara en cuanto sus miembros se dividen y alternan coaliciones diversas en relación a cuestiones puntuales. Intereses particulares junto a divergencias programáticas orientan a los constituyentes en la aprobación de las normas de la nueva república. Esto sin embargo es parte de la debilidad institucional del nuevo régimen más que de insuficiencia de los actores individuales. Por el contrario el saldo que la clase política deja al final de la Constituyente no es negativo, debido a la capacidad para evitar soluciones demasiado excluyentes, como lo muestra la suspensión de ciertas cuestiones como el sistema político. Dos de los puntos problemáticos resultan modificados: la duración del mandato presidencial de Sarney, establecida en cinco años, y los artículos referentes a la reforma agraria, que en el proyecto promulgado prohíben la expropiación de las tierras «productivas» (art. 185), dejando a la legislación la tarea de definir este concepto. Sobre el sistema de gobierno se resuelve la inclusión en las disposiciones transitorias, art. 2, que «el 7 de setiembre de 1993 el electorado definirá, a través de un plebiscito, la forma —República o Monarquía—, y el sistema de gobierno —parlamentarismo o presidencialismo—».

No obstante las difíciles tensiones por las que atraviesa la Constituyente, ésta ha resultado ser el primer pacto democrático de la comunidad política brasileña, y si bien en lo inmediato continua el sistema presidencialista, sin duda se ha llegado al fin del histórico hiper-presidencialismo, no sólo por la imposibilidad de que el presidente gobierne por decreto, sino porque se imponen fuertes limitaciones al rol presidencial y se otorgan nuevas responsabilidades al Congreso. Así la legislación financiera, el balance del estado y los grandes temas de interés nacional son desde la Constituyente, atribuciones del Congreso. También la Constitución incluye nuevas leyes de trabajo, como el fondo de desocupación, la reducción de 48 a 44 horas semanales de trabajo, y extiende el derecho de huelga a todos los sectores. Sin embargo el compromiso democrático es débil, en cuanto ha consistido fundamentalmente en no llegar a situaciones demasiado irritantes para los actores relevantes. Por otra parte la Constituyente no resultó útil para acrecentar la legitimidad de la clase política, como queda confirmado por los últimos resultados electorales en las municipales de noviembre de 1988 y las presidenciales de 1989.

## CONCLUSIONES

Retornando a nuestro cuadro sobre tipos de oposición se observan notables diferencias entre los modelos de oposición del peronismo, analizado a través de la CGT, y el PMDB y la oposición brasileña. Mientras el peronis-

mo ha seguido una línea de oposición rígida, el PMDB ha tenido una posición flexible y ha sido constricto a una racionalidad de acción. Estos modelos de oposición diversos, tienen que ver con las características del régimen autoritario anterior: en el caso argentino se trata de un régimen de exclusión indiscriminada, mientras que el régimen de exclusión es selectivo en el caso brasileño. La modalidad de exclusión del régimen autoritario argentino fomentará en los actores partidos de oposición, poseedores de escasos recursos de contestación, una actitud bastante pasiva pero a la vez de no compromiso ni de apoyo al gobierno militar. Este hecho cambiará durante la crisis y caída del régimen en una mayor libertad de acción en la construcción del nuevo régimen, pero a la vez la pasividad significará un escaso potencial de coaliciónabilidad con otros actores sociales y una escasa representatividad partidaria de la comunidad política antiautoritaria. Esto explica la relación entre el vertiginoso triunfo de Alfonsín a nivel de partido y luego a nivel nacional, y el distanciamiento entre la UCR y los demás partidos en posiciones coyunturales de relieve.

La oposición peronista sindical se llevó a cabo siguiendo a la vez un modelo de oposición conciliador y un estilo intransigente. Esto le ha permitido por una parte aumentar sus recursos organizativos, adquiridos del régimen autoritario, aumentar su capacidad de coaliciónabilidad con otros actores políticos y sociales y en parte, durante el último período, liderar la oposición al régimen autoritario. Diverso es el caso brasileño en el que el régimen autoritario es construido orgánicamente y en el que se crea una formalidad institucional adecuada al régimen. Aquí los actores de oposición, en sustancia el PMDB, tendrá como desafío reemplazar la identificabilidad formal por una identificabilidad real de partido de oposición. Pero encontrará dos obstáculos para lograr tal objetivo, por una parte a nivel interno posee una variedad ideológica y de posiciones estratégicas que lo convertirán en un actor ambiguo y de difícil diferenciación del régimen, por otra parte la creación de un régimen, desde Geisel, de transición amenazada, conducirá a una estrategia moderada y a un estilo de oposición conciliador.

Un segundo elemento a considerar en ambos casos es el tipo de régimen de transición democrática. En el caso brasileño el régimen democrático nace del régimen de transición, hecho que no sucede en Argentina, donde el régimen democrático es obra de los actores políticos. La continuidad de la transición brasileña es favorecida por el modelo de oposición conciliadora, modelo de oposición que es a su vez condicionado por el tipo de transición. En este tipo de transición los actores deben aumentar su poder, no practicando una oposición crecientemente rígida, sino una oposición crecientemente más amplia, por ello la oposición brasileña mostrará una capacidad de coaliciónabilidad significativamente mayor que la oposición argentina. En el caso

argentino las fuerzas armadas en crisis no tienen la capacidad de condicionar la nueva democracia. Los actores con un margen de libertad más amplio acrecentarán su competitividad disminuyendo las posibilidades de una fase constituyente realizada en común. Por otra parte se trata sustancialmente de dos actores con una identidad bien configurada y consolidada: la UCR y el Partido Justicialista (PJ).

En tercer lugar se observa que la instauración democrática es diferente en Brasil respecto de Argentina: mientras en este último caso se trata de una instauración de Gobierno monopartidario, en el caso brasileño se abre una fase constituyente que llega a no pocos acuerdos. Esto se relaciona con un modelo de oposición altamente rígido en el caso argentino y con la moderación del PMDB. El PMDB, después de la muerte de Tancredo, se encuentra en una situación de bloqueo: es gobierno pero no dispone de la presidencia en un sistema hiperpresidencialista. Este hecho lo convierte en un actor ambiguo que en parte es gobierno y en parte es oposición.

Tanto el PJ como el PMDB constituyen actores con baja concentración interna y proclives a divisiones. No obstante la heterogeneidad que los caracteriza corresponden a dos tipos diversos de oposición.

En el caso argentino el PJ es substancialmente de carácter extrarrégimen, incluyendo en su interior dos modelos contrapuestos: el modelo mecánico y el modelo conciliador. Se trata de dos modelos que resultan funcionales para el sindicato, más allá de divisiones periódicas, en cuanto les permite acumular incentivos de la sociedad y del gobierno.

El PMDB constituye en cambio un modelo de partido intrarrégimen, pues su moderación como oposición, en el período autoritario y de instauración del régimen, no permite clasificarlo como oposición conciliadora extrarrégimen, en cuanto obedece sustancialmente al contexto normativo del régimen autoritario y a una alta responsabilidad del partido. En parte la no salida de la situación de bloqueo, causada por la muerte de Tancredo, se debe a esta responsabilidad respecto al régimen democrático. En la tipología presentada corresponde a un tipo de oposición pro-democrática.

En cuanto a la relación entre oposición y el proceso de consolidación de los regímenes democráticos, la CGT ha cumplido una función básicamente desconsolidante a través de la deslegitimación de las estructuras creadas por el gobierno civil. En el caso brasileño, el PMDB no es identificable claramente. Sin embargo, analizando la oposición partidaria, en particular el PT, resulta que la enorme disparidad entre el avanzado desarrollo industrial y la distribución de los recursos, que marginaliza a más de la mitad de la población, ha producido un estilo de oposición fuerte que ha cuestionado el régimen social, pero la experiencia de la constituyente ha puesto fuera de cuestión el régimen político. Respecto de otros actores de relieve, como la

## Tipos de oposición y consolidación democrática: Argentina y Brasil

Iglesia, es diverso el rol cumplido en los dos casos, la moderación y la defensa de las instituciones ha sido una pauta de la Iglesia brasileña, mientras que la Iglesia argentina ha asumido en no pocas ocasiones posiciones antirégimen. En el caso de las fuerzas armadas, éstas conservan una esfera política propia en el Brasil y por el momento no se presentan como un actor que amenace la continuidad del régimen. En el caso argentino, no obstante los frecuentes intentos de desestabilización institucional, las fuerzas armadas durante el gobierno de Alfonsín fueron parcialmente encapsuladas, pero la modalidad definitiva del encapsulamiento militar no quedó definida por falta de acuerdo entre el gobierno y el Partido Justicialista.

Antes de finalizar conviene aclarar que los dos regímenes han ganado alguna consolidación institucional en lo que respecta al proceso de no modificación sustancial de las normas democráticas instauradas. Diverso es el juicio si la consolidación es analizada considerando el potencial de persistencia de esas normas: la polarización partidaria todavía existente, las dificultades económicas y la consecuente insatisfacción de demandas, la resistencia al encapsulamiento de algunos actores, son condiciones que no permiten al concepto de consolidación un cómodo viaje hasta los casos analizados.

*Florencia, enero de 1990.*

