

El estado frente a la sociedad en un proceso de democratización por ruptura

Algunos elementos de la experiencia portuguesa

José Manuel Durao Barroso

SI CONSIDERAMOS EL SISTEMA POLÍTICO DE UNA DETERMINADA sociedad como relativamente autónomo y como un conjunto complejo de normas y comportamientos que constituyen los elementos esenciales del encuadramiento de la vida política en esta sociedad, deberemos aceptar como condición de su propia estabilidad, la capacidad de adaptarse a los cambios de esta misma sociedad. Es decir, como enseña Luhmann,¹ el “grado de variedad” de un régimen se transforma en la condición de su propia estabilidad. Ahora bien, en una transición a un régimen democrático, uno de los primeros datos a tener en cuenta es el de la variedad política acrecentada y la capacidad que el nuevo régimen muestre para integrar o no un grado más elevado de complejidad. En esta perspectiva, la democratización se presenta destacando el terreno de la *diferenciación política* y teóricamente podemos considerar los procesos de transición y consolidación democráticos como casos de estabilización del sistema político en un nivel más elevado de complejidad.²

¹ NIKLAS LUHMANN, *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.

² Sobre esta problemática ver José Durao Barroso, “O processo de democratizacão em Portugal: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica”, *Análise Social*, vol. XXIII (895), 1981-1^o, p.15-36; la traducción al castellano de este trabajo fue publicada en la *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, abril-septiembre de 1988, pp. 29-58.

El proceso de democratización en Portugal, principalmente entre 1974 –fecha del golpe de estado que puso fin al régimen iniciado por Oliveira Salazar– y 1976 –fecha de la nueva Constitución democrática–, surge confiriendo, en un primer análisis, el papel más relevante a los elementos de estrategia política, a los comportamientos individuales de los actores, a los modos de liderazgo, y hasta a la *fortuna* que en algunos casos podría ser considerada el elemento más determinante. En efecto, una transición en el Portugal de 1974-1975 –que algunos actores llegaron a designar como “a la deriva”– el “destino” sería la variable con más capacidad explicativa. Sin embargo, sin perjuicio de aquellos aspectos que puedan ser aceptados aun fuera de una perspectiva fatalista, lo que muchas veces aparece como fruto del “azar” es, al fin y al cabo, resultado de la suma de comportamientos de los actores individuales y de efectos no anticipados por éstos. Después de un atento análisis, encontraremos en el caso portugués lo que podríamos llamar un conjunto de efectos sistemáticos que muy probablemente serán identificables en otras transiciones.

En el presente ensayo nos centraremos sobre algunos aspectos de los efectos del período posterior al 24 de abril de 1974 en Portugal, concentrándonos esencialmente en el modo en que el Estado en formación fue capaz de hacer frente a la expresión de nuevas reivindicaciones que la sociedad portuguesa le dirigió.³

1. REIVINDICACIONES DIRIGIDAS AL ESTADO A CONSECUENCIA DEL GOLPE DE ESTADO DE 1974

Debido a la ruptura que el 25 de abril de 1974 introdujo en la sociedad y en la política portuguesa, la expresión y la articulación de intereses asumieron un carácter bastante diferenciado de lo que puede hallarse tanto en una situación de democracia estabilizada, como en un escenario de transición democrática por vía consensual más o menos controlada. En Portugal, a causa del carácter revolucionario del golpe de 25 de abril de 1974, hubo una “colisión política” que los actores económicos y sociales no habían determinado pero que luego procuraron aprovechar en el sentido de la satisfacción de sus reivindicaciones. En gran parte de los casos, el carácter político de la articulación de los intereses procedió de la propia organización de los mismos a nivel social, dadas las limitaciones que se deparaban a cualquier expresión autónoma de los intereses durante el régimen anterior. Éste, conviene recordarlo, se sustentaba –lo que no quiere decir que realmente fuera practicada– en una doctrina corporativa.

Estructuras tan relevantes como la CIP (Confederación de la Industria Portuguesa), la CAP (Confederación de la Agricultura Portuguesa), la UGT (Unión General de los Trabajadores), por ejemplo –y dejando aparte las organizaciones

³ Seguimos en gran medida las consideraciones hechas en nuestro artículo “Capacidade de adaptação e incapacidade de decisao. O Estado Portugues e a articulação política dos interesses sociais desde 1974”, *Análise Social*, Vol. XV (83), 1984-4º, pp. 453-465.

próximas al Partido Comunista Portugués—, nacieron por vía política y este rasgo característico de su génesis marcó las respectivas actuaciones.

Por otro lado, se verificó una emergencia súbita y simultánea de los intereses sociales en el área política. Se asistió a una verdadera *explosión* de reivindicaciones sociales, lo que tornó extremadamente difícil un *control político* de este movimiento. Los actores sociales formularon toda clase de reivindicaciones sin esperar a que el nuevo régimen tuviera el tiempo necesario para consolidarse o simplemente para constituirse.

Íntimamente relacionado a este aspecto está el carácter extremadamente diversificado de las reivindicaciones dirigidas entonces al sistema político. Además de las exigencias de contenido marcadamente político (fin de la guerra colonial, eliminación lo más completa posible de las estructuras del régimen anterior, mayor participación popular en todos los niveles, etc.), el primer grupo de reivindicaciones —que explotó fuera del alcance de cualquier fuerza política organizada— se caracterizó por los aspectos cuantitativos de las exigencias económicas (aumento generalizado de los sueldos, establecimiento del sueldo mínimo nacional, etc.), y sobre todo por lo que podemos llamar un sentido de “horizontalidad”, una orientación igualitaria de las reivindicaciones sociales: reducción del abanico salarial, elevación en el escalafón de las categorías inferiores, abolición de ciertos privilegios y regalías o, alternativamente, su extensión a todas las categorías. Esta horizontalidad de las reivindicaciones sociales no se limitó a los aspectos más destacados, de la lucha de los trabajadores o de las relaciones en el seno de las empresas.⁴ Se trataba de un movimiento de mayor amplitud y alcance que, por lo menos provisionalmente, afectó con vigor los principios fundamentales (verticales, jerárquicos) de organización de la sociedad portuguesa. La eliminación de la enseñanza técnica (que era vista como una perpetuación de la estratificación social introduciendo una diferencia entre sus alumnos y los que frecuentaban el liceo), la abolición casi generalizada de sistemas de notas numéricas en los diversos sistemas de enseñanza, la supresión de la mayor parte de los mecanismos de selección escolar, las reivindicaciones de equiparación de ciertas categorías profesionales al estatuto de las categorías superiores (por ejemplo, los agentes técnicos, que reclamaban el título de “ingenieros”), nuevas formas de tratamiento social en relación a categorías inferiores de actividad profesional, etc., todos estos aspectos traducían la necesidad, en la sociedad portuguesa, de un principio “horizontal” con tendencias al igualitarismo. El principio de igualdad venía así a prolongar o profundizar el principio de libertad (de mayor variedad) introduciendo una vez pasado el éxito del golpe militar.

Otro rasgo característico de las reivindicaciones sociales a que el estado portugués tuvo que hacer frente, después del 25 de abril, residió en el carácter exagerado de las expectativas, lo que se explica por la coincidencia temporal

⁴ Ver MARIA DE LOURDES LIMA SANTOS, MARINÚS PIRES DE LIMA y VITOR MATIAS FERREIRA, *O 25 suv Abril e as Lutas Sociais nas Empresas*, Porto, Afrontamento, 1976.

con la inauguración del nuevo régimen. Todos los grupos sociales reivindicativos tendían a explicar su situación presente como resultado de un tratamiento de desfavor que el anterior régimen les tenía reservado. La caída del régimen constituía por sí misma una causa justificadora de las nuevas reivindicaciones. Y todas las esperanzas eran permitidas.

Los distintos aspectos citados (emergencia súbita y simultánea de reivindicaciones extremadamente diversificadas e intensas) aparecen definiendo una situación excepcional de *sobrecarga* del aparato político. Esta extraordinaria sobrecarga es más impresionante si consideramos el hecho de que todas las exigencias –muy importantes en volumen e intensidad– fueron dirigidas a un régimen político en formación. Uno de los elementos más significativos, en lo que se refiere a la capacidad de adaptación del Estado es, además del contenido de las reivindicaciones, un nivel cada vez más radical de las formas de lucha utilizadas por varios sectores reivindicativos (que fueron desde la amenaza de huelga y su concretización hasta el secuestro de personas y ocupación tanto de empresas como de casas). Pese a la situación económica internacional extremadamente desfavorable, lo cierto es que el joven régimen democrático consiguió encajar las diferentes exigencias impidiendo el regreso a una situación autoritaria y evitando la desviación, que muchas veces estuvo próxima, a un régimen radical que eludiera los modelos de democracia de tipo pluralista.

2. RESPUESTAS DEL ESTADO A LA SOBRECARGA DEL APARATO POLÍTICO

¿Cómo se explica que toda esta explosión de reivindicaciones y esperanzas incontroladas no haya puesto en peligro al nuevo régimen en vías de formación? Una respuesta completa a esta pregunta podría obtenerse sólo una vez hecha la ponderación de las estrategias de los distintos actores nacionales implicados y el análisis de los procesos, muchas veces paradójicos, por medio de los cuales se fueron sucediendo en Portugal, a un ritmo extremadamente acelerado, las más variadas conjeturas políticas. Siendo posible proceder a este análisis en el ámbito del presente trabajo, nos limitaremos a indicar los que parecen haber sido los efectos sistémicos globales en un proceso de adaptación del Estado portugués a las exigencias políticas y sociales posteriores al 25 de abril. Por efectos sistemáticos globales entendemos los fenómenos de emergencia de composición o agregación de las distintas lógicas implicadas y de las diferentes estrategias seguidas.⁵ Se trata, ante la imposibilidad de una descripción cronológica completa y de un análisis profundo del camino seguido por cada uno de los más relevantes actores, de intentar sintetizar lo que define la dinámica del proceso de instauración y consolidación de la democracia portuguesa.

La consolidación de un régimen post-autoritario puede ser analizada en base a algunos conceptos del análisis sistemático principalmente en lo que se refiere

⁵ Sobre el concepto de efecto de emergencia, de composición o de agregación, ver Raymond Boudon, *La Logique du Social*, Paris, Hachette, 1979: “Un effet d’agrégation ou un effet émergent est donc un effet qui n’est pas explicitement recherché par les agents d’un système et qui résulte de leur situation d’interdépendance”.

a la apertura y la variedad del sistema, así como en lo que respecta a los procesos de reducción de esta variedad. La situación post-autoritaria define, por sí misma, una más extensa gama de posibles políticos. Durante un período relativamente largo, las fuerzas sociales y económicas que no podían expresarse cabalmente bajo el régimen anterior van, necesariamente, a precipitarse sobre el área de la política y, con grados de movilización y organización diferentes; estas mismas fuerzas dirigirán reivindicaciones al sistema político que todavía no ha tenido la oportunidad de institucionalizarse. Lo que hay de verdaderamente interesante en este proceso es el hecho de que aquellas reivindicaciones se tornaran, en muchos casos, fuentes políticas del nuevo régimen. Así ocurrió en Portugal con las nacionalizaciones, por ejemplo, que fueron posible en una coyuntura política muy particular, pero que, de cierto modo, inauguraron el nuevo sistema económico y consecuentemente una nueva correlación de fuerzas a nivel político.

Otro punto que el análisis sistémico nos sugiere, y que es fundamental para la comprensión de estos procesos de transición política, reside en la necesidad de reducción de la variedad después del período inicial de “explosión”. Esta reducción de la variedad se obtiene, sobre todo, mediante la institucionalización de los mecanismos de control político. El sistema político no tolera la expresión incontrolada de reivindicaciones al margen de sus instituciones. El caso portugués nos ofrece innumerables ejemplos de estos intentos del sistema político en el sentido de contener todo el movimiento social “anómico” (ver, entre otros, el modo de reacción del nuevo poder político al movimiento de ocupación de casas).⁶ La integración del PCP al nuevo poder político se hizo, en gran medida, por la percepción de la necesidad de controlar ciertos movimientos sociales. Destaca, a este respecto, la manifestación organizada el 1 de junio de 1974 por la Intersindical, con el apoyo del Partido Comunista, “contra la huelga y por la huelga”, así como algunas de las reacciones de este Partido a las huelgas que sus militantes no conducían y que ellos acusaban de ser “dirigidas por la CIA”...

2.1. *La necesidad del imperativo electoral y los conflictos de legitimidad*

Los caminos seguidos para la obtención del control político⁷ fueron muchos y contradictorios. Pero parece haber en el proceso una cierta lógica que es posible detectar. En primer lugar, en un plano puramente institucional, hay que referirse a la ley n° 3/74 que mantenía transitoriamente en vigor la Constitución de 1933 en aquello que no contradijese los principios expresados en el programa del MFA o cualquiera de las leyes constitucionales publicadas o en vías de publicación. Así se pretendía institucionalizar un poder revolucionario

⁶ Ver el interesante artículo de Charles Downs “Residents Commissions and Struggles in Revolutionary Portugal”, in Lawrence S. Graham y Douglas L. Wheeler (Eds) *In Search of Modern Portugal - The Revolution and its Consequences*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1983, pp. 51-179.

⁷ Seguimos la noción de “control” desarrollada por Gérard Bergeron en *Fonctionnement de l'Etat*, Paris, A. Colin, 1965, pp 35-81, y recopilada en *La gouverne politique*, Paris y Haya, Les Presses de l'Université Laval, especialmente pp. 233 y ss.

en una perspectiva de casi perfecta continuidad del Estado. Un segundo momento decisivo se caracteriza por los esfuerzos de los diferentes partidos políticos en el sentido de implantarse nacionalmente. El hecho posiblemente más importante de esta primera fase de la lucha por la obtención de un determinado control político se tradujo en la elección de la Asamblea Constituyente el 25 de abril de 1975, la cual marcó de forma espectacular la necesidad del principio electoral democrático. Este imperativo electoral, en este momento, en claro conflicto con el principio de “legitimidad revolucionaria”, ya no abandonaría la percepción de la vida política portuguesa. El principio electoral dio, a todas las fuerzas políticas que se oponían a una solución revolucionaria, un argumento extremadamente poderoso y una legitimidad muy fuerte a partir de la cual el nuevo sistema político consiguió, progresivamente, afirmar su control sobre el movimiento social.

Verificamos así –y en esto estamos de acuerdo con la mayoría de los análisis jurídico-políticos del proceso constituyente y de su contexto político– que se originó en Portugal una lucha decisiva en torno a un problema de legitimidad. La propia Constitución de 1976, elaborada en pleno período “revolucionario”, aparece como expresión conciliadora entre dos fuentes contradictorias de legitimidad, una revolucionaria y otra democrático-liberal.⁸

En el plano jurídico-político es común considerar que la elección para la Asamblea Constituyente es el momento más importante en términos de elección fundadora.⁹ Pero, independientemente del modo como podamos definir la legitimidad, lo que importa retener en un análisis sistémico de la transición es el hecho de que esta primera elección introduce un nuevo tipo de comunicación entre la sociedad y el régimen político en formación. Podemos decir, sin exagerar, que la elección es más importante por aquello que excluye que por lo que consagra. En efecto, en términos de teoría política democrática, las elecciones están, obviamente, relacionadas a la legitimidad del régimen en la medida en que constituyen aquellos momentos por excelencia en que el pueblo, poseedor de la soberanía, ejerce su poder de decidir acerca del futuro de la colectividad política. Además, la participación política es en sí misma un valor considerado esencial en el sistema político-ideológico de las democracias. Pero no es menos cierto que uno de los efectos principales de la elección fundadora se refiere no tanto a estos aspectos de inclusión, como al hecho de excluir otras opciones políticas, especialmente de tipo revolucionario o radical que, en el caso portugués, eran todavía posibles antes de esa primera elección.

⁸ Tesis ampliamente desarrollada por Jorge Miranda en *A Constituição de 1976 - Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, Livraria Petrony, 1976; cf. Manuel Lucena *O Estado da Revolução - A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978.

⁹ Reconociendo, en una perspectiva corporativa, la importancia decisiva de las elecciones fundadoras, ver Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1966. Se trata, a nuestro juicio, del más completo e interesante análisis en términos de política comparada de los procesos de democratización.

Otro aspecto de decisiva importancia de la primera elección fue que colocó a los partidos en el centro del sistema político. En Portugal, esto tuvo grandes consecuencias, por contradecir y virtualmente anular el papel hegemónico que hasta cierto momento fue ejercido por los militares.

2.2. *La decepción política como consecuencia necesaria en el proceso post-autoritario*

La emergencia del principio electoral tuvo consecuencias que fueron más allá del problema de la legitimidad, del conflicto de legitimidades y de las estrategias de legitimación. El imperativo electoral constituyó la piedra angular del establecimiento de los mecanismos de regulación de las exigencias sociales contribuyendo así decisivamente a la obtención de un difícil control político. Nos parece posible aplicar plenamente a los procesos de democratización y, especialmente, al caso portugués el penetrante análisis que Hirschman hizo acerca de los mecanismos psico-sociológicos relacionados con el sufragio universal. Según este autor, en la actualidad, la regla “un hombre, un voto” da a cada individuo un papel mínimo en la toma de decisiones públicas pero establece igualmente una especie de límite máximo, de *techo*: por ejemplo, esta regla no permite que los ciudadanos expresen la intensidad de sus convicciones y opiniones públicas.¹⁰ En otro pasaje, el mismo autor se refiere al voto en los países democráticos como un método de agregación de las preferencias que fija un límite máximo a la participación o a la implicación de los ciudadanos. Este límite constituye una decepción que puede, a su vez, originar una “despolitización”.¹¹ Si nos es permitido seguir las ideas de Hirschman también en lo que concierne a esta categoría central (la decepción o el desencanto), nos gustaría sugerir lo siguiente: una situación post-autoritaria empieza por una generalización del interés por la acción pública pero, tarde o temprano, se verifica un reflujo y, una vez más, el predominio de los intereses privados.

Eso ocurrió en Portugal. La inmensa mayoría de la población “descubrió” la política el 25 de abril de 1974. Después de cuarenta y ocho años de rígida limitación de cualquier expresión política autónoma (la propia palabra “política” tenía un significado muchas veces peyorativo en el Portugal anterior a 1974), la población portuguesa da señales de un extraordinario interés por las actividades públicas y se percibe una gran disponibilidad para las reformas sociales así como una intensa búsqueda de información política. Se vivía un momento de marcada participación política.

El sufragio universal, introducido con las elecciones para la Asamblea Constituyente, y desde entonces ejercido un número de veces récord, tuvo entre otros efectos el de neutralizar a los sectores sociales más radicalizados, los que, frente una legitimidad electoral constantemente remozada, se fueron integrando progresivamente en el cuadro democrático. El caso de la manifestación de

¹⁰ ALBERT O. HIRSCHMAN, *Shifting Involvements - Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, 1982.

¹¹ HIRSCHMAN, *op.cit.*

los trabajadores de la construcción civil frente a la Asamblea Constituyente reunida en el Palacio de S. Bento, en el episodio conocido como “secuestro del Parlamento”, significa, como es obvio, mucho más que la expresión de una reivindicación económica de clase. Los sectores más radicalizados del movimiento social sentían, claramente, que la institucionalización de un régimen democrático-liberal les dejaría cada vez menos espacio de maniobra. Esta capacidad del sufragio universal de traducir diferencialmente la intensidad y el compromiso político de los ciudadanos explica por qué razón amplios sectores de la población urbana extremadamente politizados experimentan progresivamente una decepción política en relación con el nuevo régimen. En efecto, en el proceso de democratización, los ciudadanos experimentan bien una sobremovilización política bien lo que algunos considerarán una submovilización derivada de la nivelación formal de sus preferencias a través de la introducción y de la práctica del sufragio universal.

Poco a poco fueron desapareciendo las comisiones de vecinos, los comités de control obrero y las más variadas formas de lo que entonces se llamaba el “poder popular”. A este respecto es muy ilustrativa la trayectoria de muchos intelectuales radicalizados. El proceso de consolidación del régimen democrático-constitucional parece exigir un análisis en términos de dialéctica entre lo público y lo privado, si combináramos tal perspectiva con la anteriormente referida sucesión de momentos de mayor apertura y de reducción de la apertura del sistema. El régimen democrático en formación, pasada la explosión inicial, entra en un proceso de reducción de la variedad admisible a través de la institucionalización y de adaptaciones sucesivas del discurso político. El campo de los posibles políticos es, así, progresivamente cerrado, sobre todo mediante una producción legislativa de nivel constitucional y de la fijación de un espacio de competición política por vía de la práctica del sufragio universal. En lo que se refiere al primero de estos puntos, entre el 25 de abril de 1974 y el 2 de abril de 1976, fecha de la aprobación de la Constitución, fueron publicadas nada menos que treinta y cinco leyes constitucionales. Como señala Jorge Miranda, “la mayor densidad de legislación constitucional registrada en Portugal y casi sin comparación con otros países”.¹²

La institucionalización, limitando al voto los medios de expresión política o, por lo menos, concertando en el voto estos mismos medios, fue acompañada por el regreso de muchos ciudadanos a la esfera de sus intereses privados. Este movimiento de “privatización” aparece como un efecto sistemático de la agregación de las experiencias individuales de desilusión originadas por las *rising expectations* abiertas con el proceso de democratización. La “despolitización”, que desde entonces se hizo sentir y se puede constatar a través de indicadores bastante reveladores, tales como el desinterés creciente de la juventud por la política o la caída de la edición y venta de libros políticos, resulta seguramente de la decepción. Ésta, a su vez, se explica, en gran medida, por la desproporción entre las

¹² JORGE MIRANDA, *op. cit.*, p. 49.

expectativas creadas por el proceso revolucionario y los resultados concretos obtenidos en lo que se refiere a las reivindicaciones de las diferentes capas sociales. Sin embargo, esta decepción política no se volvió contra el propio régimen democrático. ¿Cómo se hizo entonces la “gestión” de la decepción política en Portugal?¹³

2.3. Las estrategias de control de la decepción y de la insatisfacción políticas

En teoría, la gestión de la decepción podría hacerse de distintas formas:

- Evitar una decepción demasiado brusca: lo que se consigue principalmente a través del adelantamiento de las decisiones y por medio de estrategias dilatorias.

- Evitar la concentración de los factores de insatisfacción en una capa social específica o en sectores que constituyan una amenaza potencial para el nuevo régimen: a este respecto, es en todo término sorprendente la forma como los retornados de las ex colonias, más de 500.000, fueron integrados por el tejido social portugués sin que se concretizara ninguno de los peligros previstos por tantos observadores para la propia supervivencia del régimen.

- Repartir las razones de la insatisfacción política entre varias clases y grupos sociales en distintos momentos del proceso: lo que también se verificó en Portugal gracias al recurso a los mecanismos de alternancia gubernativa – en efecto, todos los principales partidos tuvieron responsabilidades de gobierno. Y la propia Constitución acaba, de una forma u otra, siendo aceptada por los cuatro partidos que la aprobaron –PCP, PS y PPD-PSD– en tanto que PS, PPD-PSD y CDS que votaron a su revisión.

- Encontrar razones para justificar la decepción política: en Portugal se recurrió abundantemente a la de utilización de la retórica política cuando las dificultades fueron alternativamente explicadas por las fuerzas hegemónicas en función del *statu quo ante* (la “pesada herencia fascista”) o por ciertos elementos de orden material o realista, tales como la crisis del petróleo, la recesión de la economía internacional, la subida del dólar o por las actividades de las fuerzas adversarias (las “maniobras de la reacción”, los intentos de golpe militar fascista, por un lado, o la “infiltración comunista” y las “maniobras de desestabilización”, por otro...).

El efecto combinado de todos estos elementos fue que la población se acostumbó paulatinamente a la idea de que la política poco o nada haría en cuanto a la satisfacción de sus reivindicaciones. En este sentido son extremadamente significativos los datos de encuestas de opinión que siempre revelaban que la población portuguesa esperaba para el futuro una situación aún peor de la que entonces se vivía. Este dato es muy interesante cuando se compara con el

¹³ Cuando nos referimos a la “decepción política”, nos basamos en innumerables datos empíricos proporcionados por encuestas a la opinión pública que claramente confirman un sentimiento de desilusión. Ver los resultados de la encuesta dirigida por Thomas Bruneau y Mario Bacalhau publicados en IFOP - Instituto de Estudos do Desenvolvimento, *Os portugueses e a Política Quatro Anos depois do 25 de Abril*, Lisboa, Editorial Meseta, 1978, especialmente pp. 107-122.

que actualmente se verifica en las nuevas democracias de la Europa Central y del Este y principalmente en Rusia. En estos países, hemos podido constatar que los ciudadanos establecen con frecuencia juicios negativos sobre la situación económica de sus respectivos países y sobre su propia situación económica personal, pero que tal pesimismo no contraría el apoyo a las instituciones democráticas. A lo mejor este “pesimismo” de las expectativas represente uno de los mecanismos esenciales de adaptación. El crédito que los ciudadanos son capaces de dar a la democracia naciente, a pesar de las dificultades económicas, traduce la emergencia de un polo “realista” que, cíclicamente, parece suceder al polo idealista o voluntarista de los momentos iniciales de la ruptura con el anterior régimen.

2.4. *La sucesión de consensos negativos o por oposición*

Si, como acabamos de ver, el proceso de institucionalización democrática operó por la integración de las diversas hipótesis de alternancia reduciendo así las oportunidades de una alternativa global al sistema, y si uno de los efectos de este proceso constituyó la generalización de un sentimiento de incompetencia política e inutilidad de las formas de intervención cívica, entonces deberemos intentar explicar ahora cómo el régimen democrático consiguió paulatinamente los consensos necesarios indispensables para su constitución, y su posterior consolidación.

Entendemos el proceso de democratización en Portugal como una sucesión de consensos negativos. Ello quiere decir que, ante la imposibilidad de obtener un consenso positivo sobre los principios de funcionamiento del sistema político, las fuerzas políticas y sociales fueron capaces de, mediante un proceso de alianzas verdaderamente inestables, establecer por lo menos aquello *contra* lo que estaban de acuerdo. En efecto, si definimos consenso como una situación de concordancia relativa a la estructura de valores, a las opiniones y a las creencias existentes en determinada sociedad, si consideramos como objeto mínimo de consenso el conjunto de instituciones, de normas y de procesos por los cuales se toman, se ejecutan y se controlan las decisiones esenciales de la vida colectiva, es forzoso reconocer que la sociedad portuguesa, desde 1974 y durante el proceso de transición, sólo en un corto período de tiempo subsecuente al golpe militar experimentó este “espejismo del consenso”.¹⁴ Pero ya es posible detectar una solución de consensos coyunturales y parciales contra algo, formados precisamente en oposición o por negación de algo. Se trata de la “vieja” ley sociológica que Georg Simmel resumía en los siguientes términos: “la negación es lo que hay de más sencillo y ésta es la razón por la que grandes masas, cuyos elementos no son capaces de entenderse en cuanto a un objetivo positivo, en ella se encuentran”.¹⁵

¹⁴ La expresión es de Otto Kircheimer. Ver su “Private Man and Society”, in *Political Science Quarterly*, nº 8, marzo de 1966, pp. 1-25.

¹⁵ Georg Simmel, *Soziologie*, Berlin, Duncker y Humblot, 5ª e d., p. 5.

Las expresiones de estos consensos por vía negativa se encuentran en la formación de una primera coligación de fuerzas políticas y militares contra el régimen depuesto, en el entendimiento tácito del régimen entre el PS, el PSD y el CDS contra el PCP (del que son manifestaciones el pedido de adhesión a la Comunidad Europea y a la revisión constitucional). No deja de ser significativo que la mayoría de las estructuras de articulación que lograron constituirse en verdaderos grupos de interés tengan por resultado, más que movimientos de lucha por algo, acciones *contra* una cierta política o una determinada medida. Así, por ejemplo, la UGT nació de un movimiento (“Carta Abierta”) contra la unicidad sindical; la CAP se formó como consecuencia de la oposición a la reforma agraria; y la CIP organizó sus adhesiones sobre la base de una clara oposición a las nacionalizaciones y a las formas de intervención del Estado en la economía. Verificamos, pues, que el sistema político en formación tendía a expresar las articulaciones políticas bajo la forma de *preferencias negativas*, lo que constituía un modo de evitar la toma de decisiones definitivas que pudieran dificultar la complicada acomodación de un mínimo de intereses contradictorios.

Recuperando el concepto de legitimidad y su relación con las elecciones democráticas, parece claro que la propia repetición sucesiva de las elecciones crea determinado consenso sobre la aceptación del nuevo régimen. Pero, ¿cómo opera en concreto este consenso? En definiciones maximalistas de legitimidad –por ejemplo la de Lipset, que la presenta como “la capacidad del sistema de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas para una determinada sociedad”¹⁶– se exige una adhesión positiva de los ciudadanos al sistema político. En definiciones que podríamos llamar minimalistas (Linz) la legitimidad se define como “la convicción de que, pese a sus limitaciones y sus fracasos, estas instituciones políticas son mejores que cualesquiera otras que pudiesen ser establecidas y por eso pueden exigir obediencia”.¹⁷ Estamos, sobre todo en esta segunda perspectiva, frente a un proceso de legitimación por oposición o por exclusión, es decir, las instituciones democráticas son aceptadas porque las alternativas serían, por supuesto, peores. A este respecto es seguramente relevante el hecho de que las elecciones, tal como hemos dicho antes, traducían, al fin y al cabo, una solución de consensos negativos, es decir, no tanto un acuerdo sobre el camino a seguir, sino, y sobre todo, un acuerdo en cuanto a los caminos que no deben ser seguidos. La cuestión relevante de la transición portuguesa –y no sería arriesgado decir lo mismo de otras transiciones– fue encontrar el punto de equilibrio en que el carácter comprometedor de la democracia se materializa. En el caso portugués, por el hecho de que el régimen autoritario de tipo conservador –Salazar y Marcello Caetano– haya sido seguido por un período revolucionario en que los comunistas ejercieron una influencia muy

¹⁶ SEYMOUR MARTIN LIPSET, *Political Man*, 1959, p.77.

¹⁷ JUAN LINZ, “Legitimacy of Democracy and the socioeconomic system” in M. Dogan, e d. *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder, Westview, p.65

considerable e incluso, durante algunas etapas, un papel hegemónico, el consenso se fue estableciendo en una lógica del tipo “ni... ni”, o sea, en la recusa explícita del régimen *ex ante* pero también de una solución de tipo revolucionario o marxista-leninista.

Encontramos, bien al nivel de la legitimidad bien en lo que dice respecto a la construcción de soluciones políticas concretas, elementos que nos dan indicaciones en el sentido, sustentado entre otros por Przeworski¹⁸, de la construcción de la democracia como “second best”.

2.5. Las “temporizaciones” en el proceso de democratización

En efecto, la emergencia de un sistema político diferenciado y el desarrollo de sus capacidades dependen del *tiempo* que le es dado por el medio ambiente para que pueda procesar la información.¹⁹ Como recuerda Luhmann: “Para ser autónomo, un sistema necesita antes de todo “tener tiempo”. No puede ser siempre forzado a reaccionar inmediatamente a impulsos exteriores, por el contrario, se debe tener el tiempo necesario para aplicar sus propios procesos de selección de causas y efectos”.²⁰ Ahora bien, en Portugal, como hemos visto, así como en otros casos de *transición súbita*, las exigencias sociales –muy diversificadas e intensas– no esperaron a la consolidación del sistema democrático para expresarse.

Por otro lado, la sucesión de diferentes ciclos llevó a que el sistema político –y especialmente el subsistema decisorio– no pudiera aplicar su propio calendario y tratar de forma coherente la información disponible.

En términos de ciclos, podemos identificar la alternancia entre un polo “estatizante” y un polo “liberal” y entre un polo “político” y otro “privado”. Por otro lado, se verificó también una orientación del vector militar hacia el civil y del elemento “populista” hacia el “jerárquico”.

Pero el carácter cíclico apareció con mayor evidencia en el terreno de la política económica. A este propósito basta verificar la sucesión de las políticas económicas denominadas *stop and go*, la alternancia –a lo largo de todo el período de transición– entre programas austeros de estabilización y períodos de relativa expansión. En este campo, deberá también considerarse la absorción de los efectos de algunos ciclos económicos internacionales por el sistema interno. Estos efectos se revelaron tanto más importantes en cuanto se producían sobre una pequeña economía abierta y muy dependiente. Los principales actores durante la crisis revolucionaria de 1974-75 prácticamente ignoraron el período de recesión que la economía internacional atravesaba. En el mismo momento en que sus compañeros económicos intentaban reaccionar a una

¹⁸ ADAM PRZEWORSKI, “The games of transition”. In Mainwaring, O’Donnell and Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation*, 1992, especialmente p. 126.

¹⁹ En este punto, seguimos de cerca consideraciones hechas en “O processo de democratização em Portugal...”, *Análise Social*, op. cit. P.24 y ss.

²⁰ LUHMANN, *op. cit.*, p. 143.

coyuntura recesiva, en Portugal se actuaba como si ella no existiera (en 1974-75, el “voluntarismo” político no podía admitir argumentos de naturaleza “realista”), y se tomaban medidas (aumento de los sueldos y de las prestaciones sociales, crecimiento exponencial de los gastos corrientes del Estado, etc.) que iban a contracorriente de las tendencias de la economía internacional. Y, por ello, durante toda la transición se constató una discontinuidad temporal entre la política económica portuguesa y las de sus principales compañeros.

Por otro lado, estos distintos ciclos se sobreponen a las diversas *fases* del proceso de democratización. Retomando la terminología de Leonardo Morlino²¹, nos parece posible distinguir las siguientes fases en la transición política del Portugal post-autoritario.

LAS DISTINTAS FASES EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN PORTUGUÉS

CAÍDA DEL RÉGIMEN AUTORITARIO: abril de 1974 - marzo de 1975

“CRISIS REVOLUCIONARIA”: marzo de 1975 - noviembre de 1975

TRANSICIÓN DISCONTINUA: noviembre de 1975 - abril de 1976

INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA: abril de 1976 - sep/octubre de 1982

CONSOLIDACIÓN: octubre 1982/86

La dimensión temporal en el proceso de democratización aparece por tanto en términos muy complejos, “penetrando” todas las otras (la dimensión social, política, económica, jurídico-constitucional, internacional) que podremos identificar como relevantes para la transición y consolidación democráticas. No se trata sólo de “tener tiempo”. Hay varios “tiempos” o temporizaciones²². El tiempo político no se confunde con una dimensión sistemática, constituye también un éxito de actores. A través de las temporizaciones, ellos utilizan el tiempo en una perspectiva estratégica.

Es en este plano, sobre todo, donde intervienen las variables de acción y en el que los comportamientos de los actores políticos marcan la diferencia. Porque las dimensiones sistemáticas definen constreñimientos y oportunidades, pero el proceso de democratización sólo puede ser llevado a cabo si los políticos que deciden son capaces de, en el marco de estos efectos de sistema, escoger opciones que no comprometan algunos equilibrios esenciales. El estudio del caso portugués sugiere que, en la transición democrática, la prioridad debe otorgarse a los factores propiamente políticos y a la plena institucionalización de un régimen democrático.

El Estado demostró una excepcional capacidad de adaptación y resistencia

²¹ LEONARDO MORLINO, *Come Cambiano I Regime Politici - Strumenti di Analisi*, Milano, Framo angeli, 1980, p. 97.

²² Sobre el concepto de temporizaciones, ver Charles Roig, “Analyse du système ey connaissance sociale”, in *Etudes et recherches*, n° 2, Universidad de Ginebra, Departamento de Ciencia Política, 1973, p. 120.

frente a movimientos sociales y políticos tendentes a la polarización. Pero algo tenía que ser sacrificado: las restantes capacidades del sistema político, principalmente sus capacidades de decisión y las *performances* en el dominio administrativo, parecen no haber registrado progresos durante el período de transición. Tal vez sea éste el precio a pagar en determinado tipo de procesos de democratización. La prioridad conferida a la acomodación política y a la institucionalización de un nuevo régimen plenamente democrático conduce tendencialmente al aplazamiento de opciones fundamentales bien en términos de efectividad del Estado, bien en el plano de la racionalidad económica.

Traducción: Marcela Britto Correa

