

Empresarios, partidos y democratización en Brasil (1974-1990)*

BOLÍVAR LAMOUNIER

INTRODUCCIÓN

A PESAR DE LA CRISIS económica, Brasil vive hoy su mayor oportunidad democrática y realiza un gran esfuerzo de reestructuración económica desde 1930, en un intento por adaptarse a la gran tendencia mundial. El papel de los empresarios y partidos políticos es esencial para la reflexión sobre estos procesos de consolidación y reestructuración. Si bien es cierto que sin partidos fuertes no hay democracia estable, también se puede decir que sin un empresariado lúcido, con confianza en sí mismo y razonablemente organizado sobre bases autónomas, no habrá economía de mercado adecuadamente ordenada.

Es curioso observar que empresarios y partidos pasan buena parte del tiempo criticándose mutuamente. Se califican de retrógradas, interesados y clientelistas, y estos objetivos se esgrimen en perfecta simetría.

Es cierto que entre el empresariado y los partidos políticos brasileños existe un paralelo bastante sugerente: ambos han sido caracterizados como débiles y dependientes del Estado y en los sondeos de opinión, se cuentan entre los grupos/entidades menos queridos por el público. De los partidos políticos se ha dicho insistentemente que son mediocres, viscerales, sin entidad programática y sin estructura organizativa autónoma ante el Estado. Los partidos sufren una doble restricción en la cultura política: se les combate, ya sea por organizar el conflicto sobre bases nítidamente ideológicas, como es el caso del actual PT (Partido de los Trabajadores), o por no hacerlo, por su falta de identidad ideológica clara y de diferenciación estable entre los diversos gremios.¹

Del empresariado también se ha dicho más o menos lo mismo durante varias décadas: que se trata de una “burguesía dependiente”, notarial, dependiente de los favores del Estado. El tema de los análisis académicos es casi siempre el mismo: una clase que no logra organizarse sobre bases autónomas y menos todavía articular un proyecto de desarrollo convincente para el conjunto del país. De ahí

* Una primera versión de este trabajo se publicó en alemán en la revista *Lateinamerika*, núm. 16 del Instituto für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 1991.

¹ Para una introducción general al desarrollo de los partidos políticos en Brasil, véanse Lamounier y Meneguello (1986), Souza (1976), Hipólito (1985), Santos (1987), Kinzo (1988) y Lavareda (1991).

el concepto de burguesía no hegemónica, es decir, de un empresariado que carece del dominio ideológico de la sociedad. Al no estar en condiciones de sobrevivir en una economía competitiva, el empresariado dependería del poder central para las inversiones en infraestructura y para su propia protección contra la competencia, tanto interna como internacional.²

Al igual que los partidos, el empresariado también enfrenta una serie de restricciones en la cultura política: es criticado, ya sea por practicar de manera desabrida la lógica capitalista, o por no hacerlo, cuando se le califica como paternalista, tradicional y contrario al proceso de modernización de la estructura económica.

¿Cuáles son en realidad las tendencias? ¿Estará el empresariado brasileño cambiando de manera significativa, o la retórica de la modernización y la liberalización es apenas un concepto superficial? Este artículo aborda este tema en el contexto del gobierno de Collor, cuyo plan de modernización ha sido ampliamente divulgado. Los efectos del Plan Collor (marzo de 1990) sobre el empresariado han sido analizados de modo contradictorio. Se afirma por un lado, que pretende llevar a cabo la “*educación* del empresariado”, es decir, obligarlo a modernizarse rápida e imperativamente para adaptarse a las nuevas tendencias de la economía mundial. Pero también se afirma, por el contrario, que el gobierno de Collor está poniendo en práctica un proceso de cambio largamente madurado en el seno del propio empresariado, expresando debates, reflexiones y presiones que han estado vigentes en los últimos años.

Para tratar este tema en relación con el empresariado y los partidos políticos, este artículo se divide en cuatro partes. La primera es una rápida recapitulación de la apertura política brasileña entre los años setenta y los ochenta, partiendo del supuesto de que su naturaleza es sumamente determinante para el papel actual del empresariado y de los partidos políticos. En la segunda parte se examina con mayor detalle el período llamado Nova República, es decir, el gobierno de Sarney, de 1985 a 1989, período en el que se dieron importantes cambios de carácter institucional, como la convocatoria del Congreso Constituyente y la elaboración de la Constitución de 1988, además de la profundización de un proceso de estancamiento económico y de elevación del nivel de inflación que dejaría al país, a finales de 1989, al borde de la hiperinflación. En la tercera parte nos centramos en el empresariado. La búsqueda que orienta este trabajo consiste en averiguar si están surgiendo nuevas formas de articulación de los intereses empresariales y nuevas pautas de comportamiento político, ya sea en relación con la política económica propiamente dicha, o más ampliamente, en torno a temas institucionales y sociales. ¿Cómo se están adaptando los empresarios a la “era Collor”, al nuevo sindicalismo

² Sobre la formación del empresariado industrial brasileño, véase Cardoso (1964), Martins (1968), Diniz (1978), Boschi (1979) y una útil enumeración de Lima Figueiredo Jr. (1990). También la historia de los sindicatos de trabajadores tiende a exhibir su debilidad y subordinación, ya sea por razones estructurales, o en virtud del modelo corporativista implantado en los años treinta: véase Schmitter (1971), Rodrigues (1974), Souza (1976), Souza y Lamounier (1981), Tavares de Almeida (1983) y Cohen (1990).

y a la reorganización institucional desencadenada por la Constitución? Finalmente, en la cuarta parte, nos ocupamos de los partidos políticos. Nos preguntamos si se mantiene su tradicional fragilidad o si, por el contrario, se está dando un proceso de reestructuración y eventualmente de fortalecimiento de los partidos, considerados éstos, simultáneamente, como organizaciones individuales y como sistema. ¿Cuáles son los factores que podrían ser determinantes en la eventual reestructuración del sistema partidario brasileño? Desde este punto de vista, además de los elementos de política económica relacionados con el gobierno de Collor, es conveniente recordar que la Constitución de 1988 determina la realización de un plebiscito en 1993 para la elección definitiva de la forma de gobierno presidencialista o parlamentaria. Este tema podría llegar a tener una repercusión importante en el sistema partidario, ya que al respecto tendrán que tomar posiciones todas las fuerzas políticas y tratar de convencer a la sociedad en lo referente a sus preferencias.

DE LA APERTURA CONTROLADA A LA NUEVA REPÚBLICA

Para comprender cabalmente el papel del empresariado y de los partidos políticos a lo largo de las dos últimas décadas, es útil recapitular aquí las principales tesis sobre la transición del régimen autoritario a la democracia. En torno a este proceso hay varias interpretaciones, algunas flagrantemente equivocadas. Sin un análisis del tema, llegaríamos fatalmente a conclusiones discutibles respecto de la actual situación del empresariado y de los partidos políticos en la coyuntura de los años noventa.

La cuestión central es saber si el retorno a la democracia tuvo lugar mediante un acuerdo de las élites o de un proceso competitivo. La primera hipótesis sería la “transición pactada” a la que con tanta frecuencia se referían algunos sectores de izquierda a mediados de la década de los ochenta: un acuerdo oligárquico mediante el cual el *establishment* tendría marginalizado al pueblo y por lo tanto habría reducido el alcance democrático de los cambios institucionales. La segunda hipótesis, en cambio, destaca el carácter competitivo del proceso —la apertura por la vía electoral—, identificando el acuerdo únicamente en lo que se refiere a la observación de las reglas formales de este juego. En la primera hipótesis habría un elevado grado de coordinación central por parte de la élite (oligarquía); la segunda tiene como imagen subyacente la desconcentración progresiva del poder, y con el tiempo, la competencia limitada únicamente por los topes constitucionales.

En primer lugar, hay que recordar que el régimen militar brasileño no llegó al grado de cerrazón y de virtual petrificación que se alcanzó en otros regímenes autoritarios como los de la Península Ibérica. La personalización dictatorial del poder no alcanzó en Brasil el mismo grado que en Chile, por ejemplo, con el general Pinochet: el proceso electoral se mantuvo a lo largo de los veinte años del gobierno

militar. No cabe duda de que el impacto de este proceso fue neutralizado, y aún más con respecto a los principales cargos ejecutivos, gracias al método indirecto de elección para la Presidencia de la república, los gobiernos de los estados y las prefecturas de las grandes ciudades; pero hubo elecciones para el Poder Legislativo en todos los niveles. De este modo, se mantuvo cierto espacio de discusión política en el seno del sistema militar.

Al mantener el proceso electoral formal y la discusión partidaria, la apertura que había iniciado el gobierno del general Geisel en 1973–1974 se caracterizó por su especial complejidad. Progresivamente se fueron creando espacios, a medida que la censura se atenuaba y que el propio gobierno de Geisel, al promover un proceso de apertura, estimulaba indirectamente la reconquista de la actividad política en el Congreso Nacional y en las cámaras legislativas estatales y locales.

A consecuencia de lo anterior, la estructura bipartidaria artificialmente impuesta en 1965 por el recién implantado gobierno militar, cambió de función, transformándose en vehículo del propio proceso de resistencia al autoritarismo. En este sentido, la apertura política brasileña fue una apertura por la *vía electoral*. El bipartidismo contribuyó a que la lucha electoral asumiera características claramente *plebiscitarias*, es decir, la lucha electoral evolucionó rápidamente hacia una polarización tipo oposición contra el gobierno, oposición contra la situación, sociedad civil contra el Estado autoritario. El marco inicial de este proceso, como es bien sabido, fue la elección de 1974, en la que la oposición, en aquellos tiempos reunida en el MDB (Movimiento Democrático Brasileño), salió ampliamente victoriosa en la contienda por el Senado. La elección senatorial resultó muy propicia para la manifestación plebiscitaria, dados su carácter mayoritario y la presencia de personalidades importantes que se enfrentaban directamente.³

A partir de entonces, a medida que se consolidaba la polarización MDB-Arena —o sea, partido de oposición *versus* partido del gobierno—, se fueron ampliando los espacios en la prensa, en las universidades y en el debate público de manera general, hasta que se concluyó con toda claridad que esta polaridad básica era el conducto a través del cual pasaba el proceso de resistencia al régimen autoritario. Se llegó de este modo a una situación en la que el gobierno, aunque detentara importantes instrumentos —tanto legales como materiales— de control sobre la agenda política, no estaba en condiciones de reforzar su legitimidad en el terreno decisivo: el electoral. Así, el régimen militar se encontró acorralado: o retrocedía en el proceso de apertura controlada, transformándose en una dictadura formalizada, explícita e incompatible con el grado de apertura ya alcanzado, o avanzaba en el proceso de liberalización que tarde o temprano culminaría con el retorno al gobierno civil. Sabemos que, entre vacilaciones y retrocesos temporales, este último fue el camino seguido por los gobiernos de Geisel y Figueiredo. El retorno formal a la democracia finalmente tuvo lugar con la elección de Tancredo Neves

³ Sobre el régimen militar brasileño y el inicio de la transición, véanse las dos antologías elaboradas por Stepan (1973 y 1988) y Lamounier (1984).

por el Colegio Electoral, en enero de 1985, punto de partida de la llamada Nova República.

El papel del empresariado en la apertura debe comprenderse dentro de los parámetros arriba indicados. En los años sesenta y principios de los setenta, la mayoría del empresariado brasileño aparentemente se sentía protegida y beneficiada por el régimen militar, el cual logró altos índices de crecimiento económico y creó la ilusión, durante algún tiempo, de progreso continuo, manteniendo a los sindicatos y a las resistencias a su política bajo férreo control.

Pero los signos de cambio en el medio empresarial aparecieron al mismo tiempo que las divergencias en el sistema militar frente a la continuidad de aquel modelo. Así como el gobierno del general Geisel señaló claramente que descomprimiría el autoritarismo que había engendrado su antecesor (Médici), también en el medio empresarial se empezó a percibir que tarde o temprano habría cambios. Algunas dirigencias empresariales —podemos recordar aquí los nombres de José Mindlin y Severo Gomes—estimularon los debates y manifestaron una sintonía creciente con el ansia de redemocratización que se acentuaba a medida que avanzaba la liberalización de la prensa. Era un camino doble: por su parte, la prensa alentaba a los empresarios más importantes para que asumieran la posición de portavoces de un proceso de redemocratización. Basta recordar en este sentido las votaciones promovidas por la *Gazeta Mercantil* de São Paulo, para que el medio empresarial indicara cuáles eran sus principales dirigentes, quienes fueron recibiendo más y más reconocimiento, no sólo como representantes estrictamente empresariales, sino también como portavoces de la anhelada liberalización.⁴

Entre tanto, lo que se observa es que el origen de aquel proceso era triple. Por una parte, el propio Poder Ejecutivo, en este caso el gobierno del general Geisel que estimulaba la apertura, aunque lenta y bajo control; en segundo lugar, el proceso electoral, es decir, el enfrentamiento político-plebiscitario que adquiría cuerpo en las calles, con cada vez mayor claridad, entre Arena (partido del gobierno) y el MDB (oposición). En tercer lugar, la llamada “sociedad civil”, sobre todo las organizaciones ligadas a los derechos humanos, las asociaciones profesionales, la prensa y el propio empresariado, que reflejaban y alimentaban el proceso de apertura.

Claro que había también importantes razones de naturaleza económica para las divergencias que comenzaron a surgir en el medio empresarial. La propia complejidad de la industria brasileña había hecho que aparecieran importantes diferencias de posición y actitud. No obstante, desde el punto de vista global, lo que hay que destacar es que el intento del gobierno de Geisel por mantener índices muy elevados de crecimiento significó en la práctica, directa o indirectamente, una posición altamente preponderante del sector público frente al sector privado en el ámbito propiamente económico.

⁴ Cardoso (1983) y Bresser Pereira (1978), analizan el papel de los empresarios en el proceso de redemocratización.

El gobierno, a través de sus empresas, se presentaba como un competidor decisivo en la asignación de los recursos, y en este sentido, comprimía el espacio de la empresa privada, principalmente la nacional.

En este período es cuando surge en el medio empresarial un movimiento de resistencia al que se denominó *campana por la desestatización*. En realidad, no se trataba de una *campana* por la privatización de las empresas estatales, sino de una resistencia a la política económica del gobierno, en la medida en que su objetivo de mantener elevados índices de crecimiento implicaba una reducción de los espacios disponibles para la expansión de la empresa privada. En este sentido, ocurrió una retroalimentación entre los tres elementos a los que me he referido. El gobierno de Geisel, aunque se enfrentaba a los empresarios por lo que se refiere al papel del sector público, se beneficiaba de la movilización del empresariado y de la prensa en el área política, puesto que necesitaba aliados externos contra quienes, dentro del aparato del Estado y en el medio militar, se oponían a la apertura. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, a su vez, veían que se les abrían espacios cada vez más amplios para la lucha que libraban por la redemocratización del país.

En retrospectiva, podemos subdividir el proceso brasileño de apertura en tres fases bastante nítidas. La primera, ya referida, fue la fase de la apertura gradual, caracterizada por un alto grado de control del Ejecutivo federal sobre la agenda política, es decir, sobre el ritmo y los caminos que el proceso de cambio tendría que seguir. Control debido a instrumentos legales (conviene recordar que estaba en vigor el Acta Institucional número 5, que confería al Ejecutivo federal poderes virtualmente dictatoriales) y materiales, ya que el gobierno federal ejercía un papel ampliamente preponderante en la economía, por medio del sector público empresarial. La segunda fase, que discutiremos a continuación, corresponde al gobierno del general Figueiredo y al inicio de la Nova República de Sarney. En este período tiene lugar el evidente declive de la capacidad central de control sobre la agenda política, en flagrante contraste con la hipótesis de la “transición pactada”.

En los primeros tiempos del gobierno Figueiredo, aparentemente también existía un intento por controlar la agenda de la redemocratización, pero ni João Figueiredo tenía la misma estatura de liderazgo que Ernesto Geisel, ni la situación económica le permitía utilizar los mismos elementos de influencia. A partir de 1979, el país se vio sujeto al fuerte impacto adverso de nuevos cambios en la situación económica internacional: el segundo choque del petróleo, el llamado *choque de las ganancias*, y en 1982 la moratoria mexicana, que prácticamente cerró el acceso de Brasil al sistema financiero internacional para obtener nuevos préstamos. Todo ello condujo, entre 1981 y 1983, a un período claramente recesivo. Desde 1982 (después de las elecciones) hasta 1984, el gobierno del general Figueiredo prácticamente agonizaba. El grupo más próximo al presidente —militares y políticos ligados al viejo esquema de sustentación del régimen militar— ejercía cada vez menos el poder de veto sobre determinados cambios que se proponían.

Lo que ocurría en 1984 era que a pesar del gran número de manifestaciones públicas en las que se exigía que el sucesor del general Figueiredo no fuese elegido por el Colegio Electoral sino directamente, el esquema cortesano consiguió también articular la derrota de esta propuesta, manteniendo el proceso de sucesión por la vía indirecta.

Sin embargo, esta capacidad era cada vez menor y puramente negativa. Ya no existía a estas alturas un plan tan sólo estratégico, comparable al del primer período, dirigido personalmente por el presidente Ernesto Geisel y por su principal consejero, el general Golbery de Couto e Silva. Lo extraño es que precisamente esta segunda fase, caracterizada por la aguda desagregación del esquema de poder, a menudo se ha descrito como una *transición elitista*, un acuerdo oligárquico destinado a restringir el alcance de la redemocratización. Pasados algunos años, lo equivocado de este diagnóstico resulta patente. Lo que en realidad ocurría era una vertiginosa disminución de la capacidad de decisión del esquema militar, sin que se formara ningún otro sistema de poder alternativo, con legitimidad y capacidad de articulación suficientes para estructurar el naciente gobierno civil —la “Nova República” de Tancredo Neves.⁵ Si existía alguna capacidad de articulación oligárquica, ésta murió sin duda alguna con Tancredo Neves el 21 de abril de 1985. En adelante, lo que se diseñó fue un proceso altamente competitivo. Las fuerzas políticas y sociales se lanzaron vigorosamente a la lucha; la oposición a la Nova República resultó áspera; entre los propios partidos que sustentaban a la Nova República —en este caso, el PFL (Partido del Frente Liberal) y el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño)— comenzó a trabarse una lucha feroz por espacios de influencia. Ésta fue la raíz de la extrema debilidad del gobierno Sarney, y ésta es la razón por la que la tercera fase del proceso pasó rápidamente de la apertura competitiva a una situación de virtual ingobernabilidad.

La pérdida de capacidad de decisión durante todo el gobierno Sarney contribuyó a que aumentara la inflación hasta llegar, en 1989, a la antesala de una explosión hiperinflacionaria. En 1989, las elecciones presidenciales directas (las primeras desde 1960), se realizaron en una situación de virtual descontrol inflacionario. Por ello, este período (la llamada Nova República) merece un análisis más detenido, para poder comprender mejor la coyuntura actual y el papel que el empresariado y los partidos políticos podrían llegar a desempeñar en los próximos años.

DE SARNEY A COLLOR

La debilidad de la Nova República (1985-1990) se ha destacado con frecuencia y se debió, por una parte, al carácter tan heterogéneo de la coalición montada por Tancredo Neves para promover el retorno al régimen civil y, por la otra, al hecho

⁵ Para un desarrollo más completo de este análisis de la transición brasileña en los años ochenta, véase Lamounier (1989 y 1990).

de que el presidente José Sarney, vicepresidente de Tancredo Neves, nunca tuvo la misma legitimidad que este último. Es notable que José Sarney fuera elegido como vicepresidente únicamente para atraer el apoyo del extremo conservador de la coalición formada por Tancredo Neves (y más específicamente, para atraer votos de los gobiernistas en el Colegio Electoral, que lo elegirían en enero de 1985). Con la muerte de Tancredo Neves, la debilidad implícita de este esquema salió a la superficie con absoluta claridad. Durante todo 1985, con un gobierno incapaz de afirmarse, una situación económica que se deterioraba a ojos vista y una creciente combatividad sindical, había un recelo generalizado en cuanto a la propia estabilidad política. El PDT de Leonel Brizola y el PT de Lula volvían a esbozar movimientos reclamando elecciones directas inmediatas, cuya consecuencia, en caso de que prosperaran, sería la reducción del mandato de Sarney tal vez a dos años, y que pasaría a ser definido como un corto gobierno de transición. Este conjunto de circunstancias explica el camino errático seguido entre tanto por el Poder Ejecutivo —su oscilación entre el exceso de audacia (como en la aprobación del Plan Cruzado), y la total incapacidad de acción (como en la Constituyente). La inestabilidad que siguió a estos hechos afectó profundamente la estructura partidaria y es probablemente responsable de una creciente y sin duda saludable politización del empresariado.

En febrero de 1986, precisamente cuando era tan evidente el potencial de inestabilidad política, el gobierno de Sarney decidió implantar el llamado Plan Cruzado, un esquema de estabilización económica basado principalmente en un congelamiento de precios y salarios. La respuesta popular a este plan fue impresionante y confirió al presidente Sarney un capital de autoridad política hasta aquel momento inimaginable. El destino del plan es bien conocido. Como política antinflacionaria, fue un fracaso, pero acabó rindiendo altos dividendos políticos al gobierno y tal vez al sistema democrático, en la medida en que produjo un efecto provisional de estabilización. En la esfera propiamente económica, la prolongación excesiva de las medidas de congelamiento acentuó las distorsiones de la estructura de precios y a partir de los últimos meses de 1986 provocó el retorno del proceso inflacionario con violencia aún mayor. El Plan Cruzado tuvo un efecto estabilizador en el proceso político en la medida en que confirió al presidente José Sarney el mínimo de autoridad sin la cual difícilmente habría concluido su mandato. La popularidad del plan le permitió influir decisivamente en la elección de gobernadores y del Congreso Nacional en noviembre de 1986, ya que este último estaba convocado para funcionar como Asamblea Nacional Constituyente. A principios de 1987 la convocatoria de la Constituyente, con plenos poderes, significaba que el propio mandato del presidente de la república permanecía indefinido, pudiendo ser confirmado o reducido.

La Constitución anterior, la del régimen militar, establecía un mandato de seis años, pero a estas alturas esta Constitución ya se consideraba ilegítima, parte del llamado “escombros autoritario”. Declaraciones públicas con efectos políticos,

hechas por Tancredo Neves y por José Sarney, manifestaban la intención de cumplir un mandato de únicamente cuatro años, pero es claro que todo esto quedaba en suspenso a partir del momento en que el Congreso Constituyente entraba en funcionamiento, teóricamente con autoridad para tomar cualquier decisión a este respecto, ya fuera confirmando el mandato de seis años, acortándolo a cuatro, o incluso menos si decidía optar por el concepto de un nuevo gobierno de transición.

En el transcurso de los trabajos del Congreso Constituyente, se puso de manifiesto que en realidad no existía una estructura partidaria definida. Existía, eso sí, una división en dos grandes tendencias (*grosso modo*, de derecha a izquierda), cuando se trataba de asuntos de naturaleza económica y social. En la votación de los beneficios de previsión social y las cuestiones sindicales, esta división, de un modo general entre derecha e izquierda, surgió de manera clara y estable. En lo restante, sin embargo, lo que se observó fue una inestabilidad acentuada de los alineamientos partidarios. Ningún partido disponía de una visión de conjunto del proceso constitucional y pocos de ellos —en rigor, únicamente los de izquierda— consiguieron mantener una unidad en las votaciones. En este sentido, el Congreso Constituyente fue reflejo y también causa de una acentuada fluidez partidaria que siguió manifestándose en el proceso político subsecuente, es decir, en las elecciones municipales de 1988 y en las elecciones presidenciales de 1989, como veremos más adelante.⁶

Por lo que respecta a la situación económica general, a partir de 1987 el país entró efectivamente, en una situación de estanflación, es decir con una tasa de crecimiento que no compensaba el crecimiento de la población y una tasa de inflación nítidamente ascendente. A partir del fracaso del segundo choque —el llamado Plan Bresser de 1987—, la inestabilidad inflacionaria llegó niveles dramáticos. En adelante, la impotencia del gobierno Sarney y su falta de disposición para atacar frontalmente el problema del déficit público llevaría al país a una situación de casi hiperinflación. Éste es otro de los momentos cuyo análisis es indispensable para la comprensión de los cambios en el comportamiento del empresariado, cambios que existían ocultos desde hacía mucho tiempo, pero que adquirieron en este período un perfil más nítido. En esta coyuntura, lo grave es que el empresariado efectivamente se convenció de que no podía contar con la antigua protección del Ejecutivo, en vista de que el propio gobierno ya no era capaz de ejercer una acción estabilizadora sobre el conjunto del sistema. Mi hipótesis es que el empresariado se “politizó” a partir de la conciencia de esta inestabilidad. El gobierno comprendió que era preciso seguir más de cerca los acontecimientos políticos, entender las opciones o alternativas de carácter institucional y no sólo las que surgían de su entorno inmediato a través de los sindicatos o en relación con las tendencias de la opinión pública. Las elecciones municipales de 1988, al mostrar un avance significativo de la izquierda, específicamente del PT de Lula y el PDT de

⁶ Sobre el proceso constituyente, véanse Souza y Lamounier (1990) y Kinzo (1990); para un análisis comparativo de los casos brasileño, español, portugués y chileno, véase Encinar *et al.* (1991).

Leonel Brizola, acentuaron esta tendencia. Con estas elecciones, la izquierda obtuvo el gobierno de cerca del 22% de la población en la esfera municipal, un récord sin precedentes en la historia electoral brasileña, puesto que esta cifra abarcaba ciudades de la envergadura de São Paulo, Río de Janeiro, Porto Alegre, Vitoria, Campinas y Santos. Aunque locales, las elecciones de 1988 funcionaron como un avance de la campaña presidencial de 1989, que muchos imaginaron podía dar un viraje a la izquierda, con el agravante de que constaría de dos vueltas. Así pues, en 1989 se corrió el telón del escenario de una sucesión presidencial en condiciones de aguda inestabilidad inflacionaria, con ventaja probable para los principales candidatos de la izquierda y con la perspectiva adicional de que el candidato electo tendría el apoyo de la mayoría absoluta de los electores, puesto que por primera vez en Brasil se llevaría a cabo una elección en dos vueltas. Todo esto apuntaba a un cuadro político enteramente nuevo y, en cierta manera, atemorizador para el empresariado.

Como hemos indicado, en este contexto, aumentó mucho la atención que dedicó el empresariado a la situación política. Este momento tal vez podría caracterizarse como un punto de inflexión, un momento de cambios significativos en la actitud del empresariado frente a la política en términos generales, y quizás ante su propia necesidad de articulación, teniendo en cuenta la defensa de sus intereses específicos y la propuesta de programas de desarrollo para el país.

¿UN NUEVO EMPRESARIADO?

Esta conciencia por parte del empresariado en el sentido de que necesitaba aumentar su capacidad de articulación política, ya se había manifestado previamente durante el Congreso Constituyente. Es prácticamente unánime la apreciación de que el empresariado no ejerció una influencia significativa en aquel momento, ya que no incluyó en la Constitución la perspectiva más acorde con sus intereses. Algunos sectores específicos del empresariado sí consiguieron victorias importantes, como el caso del empresariado rural, el cual consiguió impedir la aprobación de dispositivos que someterían a la empresa rural *productiva* a la posibilidad de desapropiación con fines de reforma agraria. Y es también el caso del empresariado de orientación nacionalista, el cual logró establecer en la Constitución una serie de dispositivos proteccionistas. Entre tanto, en términos generales, el empresariado se vio sometido a una enorme presión por parte de la sociedad y a una capacidad de acción mucho más clara de los sindicatos que se organizaron cuidadosamente para la defensa de sus intereses en las áreas laboral y social.

En realidad, a lo largo de todo el proceso constituyente, el empresariado, más que propiamente elaborar un proyecto amplio y convincente para la sociedad, con base en el cual pudiera ejercer influencia decisiva, reaccionó ante situaciones que iban surgiendo.

En este aspecto, es interesante observar que la FIESP —Federación de las Industrias del Estado de São Paulo— elaboró una evaluación *ex post* del comportamiento de los diputados y senadores constituyentes. En este documento se puede apreciar que los congresistas que mejor correspondían a la perspectiva de la FIESP habían sido principalmente los de las regiones menos desarrolladas del país, no sólo de los partidos más conservadores. Esta evaluación muestra que en las regiones más dinámicas como São Paulo, la base partidaria y parlamentaria es poco dócil y se resiste a la perspectiva que representa la entidad.⁷ La campaña electoral para la Presidencia de la república en 1989 sólo sirvió para acentuar esta perplejidad del empresariado en relación con el proceso político. La apreciación inicial, como se indicó, era que los candidatos con inclinación más a la izquierda, Lula y Brizola, llevarían cierta ventaja. Si bien este pronóstico no se concretó, ello se debió a que se verificó durante el primer semestre el inesperado y fulminante ascenso del candidato Fernando Collor de Mello, quien pasó del 5% de las intenciones de voto en enero a más del 40% en junio, a cinco meses de las elecciones. Al alcanzar este nivel tan elevado, que en realidad correspondía al doble del de Brizola, quien ocupaba el segundo lugar, Fernando Collor utilizó —y en este caso no importa si era retórica populista o indicación efectiva de su estrategia de gobierno— un discurso hostil al empresariado. Transformó en discurso de campaña el ataque a las élites, acusándolas de impedir el control del proceso inflacionario y la modernización de la estructura económica del país. De ser un candidato que necesitaba desesperadamente apoyo en el mes de enero, a partir del mes de junio Collor se colocó en una situación en la que podía incluso elegir sus apoyos. Por un lado, estableció una relación directa, que recordaba al antiguo populismo, con una amplia masa de base; por otro, despuntaba como la principal esperanza de los sectores conservadores y del propio empresariado para evitar la eventual victoria de Brizola, o peor aún, de Lula. De este modo, una vez más, el empresariado se encontró a la zaga de un proceso político en el que no tenía control alguno.

El gobierno de Collor surge en este contexto y el 16 de marzo aparece el llamado Plan Collor, el cual inmovilizó cerca del 80% de los activos financieros y dio inicio a una política violentamente recesiva, una vez más sin que el empresariado pudiera ejercer influencia significativa en el momento de la decisión. Dentro de este plan de estabilización, el gobierno de Collor también pugnó por un programa de reestructuración de la economía, que implicaba el aumento de la competitividad interna e internacional y, en este sentido, obligó al empresariado a adaptarse a una nueva situación de mercado. Como dijimos al principio, sobre esta cuestión existen dos líneas de interpretación. Hay quienes dicen, por un lado, que el gobierno Collor está “educando” al empresariado, obligándolo a adaptarse a la modernidad económica, al mercado, a la competitividad y al avance tecnológico; y están quienes afirman en cambio que el gobierno de Collor únicamente expresa y pone en

⁷ Véase Lamounier (1989), pp. 59-84.

práctica un cambio que en realidad ya se había iniciado hace tiempo. En este último caso, se hace referencia a debates y discusiones que se iniciaron mucho antes. Estos debates ya habían llevado a una parte importante del empresariado a la convicción de que el grado de cerrazón de la economía era insostenible. Según esta perspectiva, las opciones tendrían que ver mucho más con el ritmo de la apertura y la protección temporal que se concedería a las empresas nacionales que con los rumores de reforma en sí, puesto que se consideraba que ésta era cada vez más una condición *sine qua non* para adaptar al país a las nuevas tendencias mundiales. El propio nivel inflacionario que se alcanzó en febrero y marzo de 1990, del orden del 90% mensual, ya no dejaba alternativa alguna. Se sabía que el nuevo gobierno, fuera el que fuera tendría que tomar medidas sumamente drásticas.

Éste es, por lo tanto, el contexto en el que hemos de reflexionar acerca del comportamiento del empresariado. Primero, existen cambios de carácter organizativo y que sugieren que el empresariado notarial (protegido por los gobiernos autoritarios que le garantizan beneficios económicos y la “paz social”) está destinado a desaparecer. Algunos de estos cambios se remontan a dos o tres décadas, como el surgimiento de disidencia organizada que supera a la antigua estructura de representación corporativa del empresariado: por ejemplo, la ABDIB —Asociación Brasileña de las Industrias Básicas— ya tiene dos décadas, y más recientemente, una entidad como el IEDI —Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial—, que reúne a empresarios con reconocido liderazgo en el sector moderno de la industria brasileña. El IEDI no se propone defender intereses temáticos o sectoriales de la industria, sino actuar en la propia formulación de una política industrial.

En otra vertiente, podemos citar al recién formado PNBE —Pensamiento Nacional de las Bases Empresariales—, que reúne a empresarios menores y en general hostiles a la FIESP, a la que consideran una entidad a la zaga del Estado y del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el antiguo modelo corporativista. El PNBE ha tenido una actuación política bastante agresiva, proponiendo la estabilización del proceso inflacionario por medio de la concertación o negociación directa con las centrales sindicales, empezando por la CUT —Central Única de Trabajadores. Estos hechos recientes sugieren en consecuencia que hace ya tiempo se venían gestando nuevos comportamientos. Reflejan una tentativa más explícita de formular una perspectiva general del empresariado, en términos de política económica e industrial. Otro aspecto importante es el aumento del interés del empresariado en el debate público, incluso en el debate de temas específicamente políticos e institucionales. Un ejemplo de esto es el COPS —Consejo de Orientación Política y Social— de la FIESP, en el que empresarios, políticos, juristas y científicos sociales se reúnen mensualmente para discutir los temas políticos de actualidad.

Se puede asimismo especular que este interés está estimulado incluso por la creciente exposición de las altas escalas empresariales al análisis del *escenario* y al llamado *risk analysis*, que sin duda aumenta la sensibilidad a las cuestiones políticas y el interés por la temática político-institucional.

Entre diciembre de 1989 y junio de 1990, se hizo un sugerente análisis de las actitudes políticas del empresariado en una investigación que llevé a cabo con Amaury de Souza y bajo el patrocinio del IDESP —Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de São Paulo.⁸ Entrevistamos a 450 personas de la élite brasileña en ocho sectores: 1) *el empresariado*, que abarca a grandes empresarios y a empresarios menores, pero con reconocido liderazgo; 2) *dirigentes sindicales*; 3) *dirigentes de asociaciones* (portavoces de la *sociedad civil*, de modo general); 4) *intelectuales*, sobre todo economistas, juristas y científicos sociales de gran renombre internacional; 5) *prensa*, que incluye a periodistas y empresario de la comunicación; 6) *políticos*, incluyendo senadores, diputados federales y un número menor de políticos con cargos ejecutivos en los estados y en las principales prefecturas del país; 7) *militares*, que comprende a oficiales superiores de la Marina y la Aeronáutica; y 8) *altos administradores públicos*, sector que abarca dirigentes de empresas públicas federales y de los estados, así como secretarios de Estado y ministros.

En primer lugar, la investigación pone de manifiesto una apreciación casi unánime en el sentido de que el gobierno brasileño, a lo largo de las últimas cinco o seis décadas, tuvo gran éxito en la promoción del crecimiento económico e incluso en el estímulo al desarrollo de la empresa privada nacional, pero fracasó por completo en el área social, es decir, en la reducción de las desigualdades sociales y regionales.

La élite a la que entrevistamos manifestó también una conciencia muy clara de los riesgos a los que el país está expuesto si en los diez próximos años no logra mejorar sustancialmente las condiciones sociales: 63% de los entrevistados considera que hay grandes probabilidades o prácticamente la certeza de que el país entraría en un estado crónico de convulsión social si no se alcanzara esta mejoría; 52% considera que existen muchas probabilidades o casi la certeza de que la economía de mercado será inviable; 38% llega incluso a decir que el país podría estar expuesto a una situación de virtual “*apartheid* social”, es decir, a una cristalización de las diferencias sociales que llegaría a exigir medidas de fuerza para la exclusión de los menos privilegiados. En el cuestionario se utilizó explícitamente la expresión “*apartheid* social” en esta pregunta.

Esta investigación nos permite una primera conclusión y es que la élite —incluido el empresariado— tiene plena conciencia de la deuda social, vale decir del fracaso brasileño en lo que se refiere a la creación de condiciones adecuadas de bienestar para la mayoría de la población. Los entrevistados, y en esto el empresariado no difiere de los otros sectores, reconoce sin duda la existencia de una pésima distribución de los ingresos en el país.

Una segunda constatación es que el empresariado, seguido de cerca por los militares (Marina y Aeronáutica), aprueba un amplio programa de reformas económicas liberalizadoras. Cuando se les preguntó en abstracto sobre la conveniencia de que el Estado quede restringido a las llamadas áreas *clásicas*, como seguridad social, educación y justicia, nada menos que el 74% de los empresarios

⁸ Los datos que aquí se citan y un amplio debate sobre los mismo se pueden encontrar en Souza y Lamounier (1991).

entrevistados declaró estar de acuerdo. A éstos les siguen en esta respuesta contundentemente liberal: los militares (50%), la prensa (44%), y sólo el 28% de los políticos, 23% de los administradores públicos, 18% de los intelectuales, 27% de los dirigentes de asociaciones y 12% de los dirigentes sindicales.

Es decir que ante una encuesta abstracta sobre el papel del Estado, 74% de los empresarios entrevistados se manifestó de acuerdo con una restricción del mismo a las “áreas clásicas”. Pero esta respuesta, a la que se podría caracterizar de neoliberal, queda matizada de inmediato por una encuesta sobre las áreas específicas en las que sería *algo necesaria* o *totalmente necesaria* la participación empresarial del Estado. Ante esta formulación, el 59% de los entrevistados consideró que es muy necesaria o totalmente necesaria la presencia del Estado en el petróleo, el 58% en la ciencia y la tecnología, el 56% en la educación superior, el 55% en la energía eléctrica, el 50% en las telecomunicaciones y el 47% en los ferrocarriles. Se consideró que estos sectores están muy a favor de la participación del Estado en la actividad económica. Otros sectores en los que la mayoría rechaza la participación estatal son la industria farmacéutica, la siderúrgica, el comercio exterior, la informática y la aviación comercial.

Es también interesante indicar que los entrevistados valoran la Constitución de 1988 desfavorablemente en lo que al orden económico se refiere. La mayoría considera que la nueva Constitución no es favorable al desarrollo tecnológico, a la modernización del sector público, y menos aún a la atracción del capital extranjero; pero en cambio la Constitución se valora positivamente en lo que se refiere al avance del régimen democrático y se considera discretamente positiva en lo tocante a los aspectos sociales, es decir, a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y regionales.

En lo tocante a cuestiones políticas e institucionales más directas, el empresario parece estar en armonía con los demás sectores. En lo relacionado con la forma de gobierno, por ejemplo, el 62% de los empresarios entrevistados se declaró a favor del parlamentarismo, porcentaje muy cercano al que corresponde a la opinión de los altos funcionarios (65%), de los dirigentes sindicales (62%) y de los dirigentes de asociaciones (69%). Por encima de éstos estarían los políticos, con el 79%, la prensa, con el 79% y los intelectuales, con el 80%. El sector que desentona son los militares —en el caso de la Marina y la Aeronáutica—, ya que solamente el 44% aprueba el parlamentarismo. No dispongo de elementos para afirmar si este porcentaje habría aumentado o disminuido si se hubiera incluido en la investigación a los oficiales del Ejército.⁹ En lo que se refiere al sistema electoral, también en este caso a la mayoría de los empresarios le gustaría que ocurriera un cambio

⁹ Sobre la cuestión del parlamentarismo, véase en términos generales Lamounier (coord.) (1991a). Nuestras cifras sobre las preferencias de las élites están siendo confirmadas por subsecuentes entrevistas. El resultado de una encuesta organizada por el periódico *Gazeta Mercantil* en agosto de 1990 entre 766 empresarios de todo el país, fue que el 68% apoyaba el parlamentarismo. El IDESP obtuvo exactamente el mismo porcentaje en una encuesta a 469 miembros del Congreso Nacional en junio de 1991. Entre los electores, las cifras han variado mucho, dependiendo de la redacción de las preguntas y del tipo de muestra. Hasta el momento de escribir este artículo (septiembre de 1991), el apoyo al parlamentarismo estaba entre un tercio y la mitad de los votos. Una encuesta divulgada por el Instituto Datafolha el 19 de septiembre de 1991 indica un 46 por ciento.

en cuanto al voto por distritos, ya sea por el llamado “distrital mixto” (sistema alemán), que goza de la aprobación del 66% de los empresarios, o por el distrital puro, de tipo anglosajón, aprobado por el 24% de ellos. Solamente el 5% de los empresarios prefiere el sistema vigente (proporcional clásico) y otro 5% no dio su opinión. En lo referente a esta cuestión, el empresariado sigue también la tendencia detectada entre los intelectuales (70%), los altos funcionarios (65%), los políticos (59%) y la prensa (53%), en favor del sistema “distrital mixto”. Más o menos en contra o no tan favorables al cambio del sistema electoral —para la aprobación de alguna forma de voto distrital— están los dirigentes de asociaciones (46%), los militares (34%) y los dirigentes sindicales (23%).¹⁰ Así pues, resumiendo: 1) los empresarios no difieren de los demás sectores en el reconocimiento de la deuda social y en la conciencia de que el país se verá expuesto a graves riesgos si no reduce las distancias sociales; 2) se declaran afines a la tendencia liberalizadora de la economía cuando se les plantea la pregunta en abstracto, pero se muestran más cautelosos cuando se trata del análisis de cada sector. Si hubiéramos formulado una pregunta sobre el ritmo de estos cambios, con seguridad muchos empresarios se declararían a favor de la liberalización de las relaciones económicas con el exterior, pero preferirían una liberalización escalonada para evitar la llamada chatarrización de la industria nacional. Los sectores del empresariado brasileño manifiestan con frecuencia esta posición. Constatamos también que el empresariado manifiesta una importante preocupación por la funcionalidad de la estructura político-institucional del país, y acepta el creciente cuestionamiento del régimen presidencialista y del actual sistema electoral (proporcional clásico).

Es importante destacar que estas opiniones políticas no se manifestaron con tanta claridad en 1987-1988, con motivo del Congreso Constituyente. En aquella ocasión, la mayor parte del empresariado se manifestó en contra del parlamentarismo, imaginando que el presidencialismo y los cinco años de mandato del presidente Sarney traerían la anhelada estabilidad monetaria y, eventualmente, la reconquista del crecimiento económico.

Todo indica que la frustración de aquella expectativa condujo a un nuevo análisis de estas cuestiones en el medio empresarial, tendencia que hacía algún tiempo ya se manifestaba entre los intelectuales, la prensa y buena parte de la clase política.

Si reunimos todas estas evidencias, parece plausible indicar que están ocurriendo cambios muy importantes en la mentalidad empresarial brasileña. Aun cuando se admite cierta distancia entre lo que se declara verbalmente en una investigación y la práctica que efectivamente se observa en el plano de las empresas o de las

¹⁰ También en este caso, la reunión de datos que se ha llevado a cabo con grupos de la élite ha confirmado nuestras cifras. La misma encuesta de la *Gazeta Mercantil* que hemos citado en la nota anterior, estimó en un 83% el apoyo al “voto distrital” (sin distinguir entre los modelos anglosajón y alemán). Nuestro levantamiento de junio, que abarcaba a 469 congresistas, dio el 67% para el “distrital mixto” (alemán), 8% para el “distrital puro” y 24% para el “actual sistema proporcional”. En una muestra de 1030 electores de Río de Janeiro y de São Paulo en julio/agosto de 1991, el 54% declaró que sería mejor “que los diputados representaran distritos en vez de todo un estado, como sucede hoy”; 15% consideraba que sería peor, 18% que sería igual y 13% no supo responder.

organizaciones representativas, estos datos sugieren una creciente preocupación por las cuestiones políticas y una disposición mucho mayor a manifestarse al respecto, integrándose al debate público. Asimismo, ya existe una disposición a evaluar francamente la situación social del país y los riesgos a los que podría exponerse si ésta no mejorara sustancialmente en los próximos años. Existe también un creciente interés por temas político-institucionales, en contraste con la tendencia de tiempos anteriores, que consistía en tomar los parámetros políticos como algo dado. La suposición de que siempre habría un gobierno paternalista y proveedor, listo para proteger al empresariado y proporcionar a la empresa las condiciones de orden social necesarias para la continuación de sus actividades, parece haber sido enterrada definitivamente.

A todo esto es necesario agregar las repercusiones del llamado Plan Collor. Cuando en marzo de 1990 el presidente tomó posesión, manifestó una concepción liberalizadora ciertamente mayor que la que el empresariado esperaba. A pesar de que los percances del combate a la inflación y los resultados adversos de las elecciones de 1990 han afectado la determinación oficial, es posible afirmar sin vacilación que la apertura de la economía ocupa en la actualidad un lugar más importante en la agenda nacional.¹¹

Ante este hecho, se observó entre los dirigentes empresariales una actitud de adaptación: se comenzó a discutir lo oportuno de este proceso de cambio y las condiciones de operación en que se realizaría, pero de un modo general parecía existir un potencial de apoyo significativo entre los empresarios de diferentes sectores a la modernización propuesta por el gobierno Collor. Incluso ciertos sectores especialmente vulnerables de la industria nacional se mostraron dispuestos a acompañar estos cambios, exigiendo, como es natural, protección específica para que las repercusiones negativas se distribuyeran en un plazo más largo.

LA CUESTIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es bien conocida la fragilidad partidaria de Brasil. Por razones históricas que no cabe analizar en este artículo, el desarrollo partidario del país ha sido intermitente y de una extrema debilidad frente al Poder Ejecutivo y a las organizaciones rivales, como los sindicatos, la prensa y determinadas organizaciones profesionales. La experiencia de la organización partidaria más fecunda que Brasil conoció fue sin duda alguna la de 1945 a 1964, interrumpida por la implantación del régimen militar en 1964 y por la imposición en 1965 de una estructura bipartidaria (*Arena versus MDB*).

¹¹ Sobre el primer año del gobierno Collor, véase Lamounier (1991). A pesar de los factores de cambio que se indican en el texto, es posible que la transformación del empresariado fuera más acelerada en Chile que en Brasil. "Con la llegada del neoliberalismo a Chile, surge un modelo doctrinario en el cual la ganancia es valorada positivamente y que ve en el empresario a una figura central para el progreso económico(...) Una sociedad que valoraba a los gerentes y a los políticos, comenzó a valorar a los empresarios" (*cf.* Montero, 1990: 109).

El reciente proceso de redemocratización, como hemos visto, tiene un fuerte tenor plebiscitario y, por esto mismo, ayudó muy poco a la construcción de una estructura partidaria estable. La estructura bipartidaria impuesta por los militares fue utilizada por los movimientos sociales para manifestar su resistencia, pero su desarrollo no fue tal que alcanzara una sedimentación autónoma. Es concebible que el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), sucesor del antiguo MDB (Movimiento Democrático Brasileño), pueda también afirmarse como un partido semejante al PSD (Partido Social Democrático) anterior a 1964: un partido que desempeñaba una función de equilibrio institucional, de articulación del gobierno en sus diferentes niveles (federal, estatal y municipal) y en las diferentes regiones.

Sin embargo, por ahora, el PMDB sucumbió claramente a las dificultades de la Nova República de José Sarney y se convirtió en blanco de todas las críticas que se hicieron a este gobierno en términos de ineficacia, clientelismo y, principalmente, de impotencia ante el proceso inflacionario. El grado que alcanzó esta fragilización puede ilustrarse con cifras impresionantes. En 1986, bajo el impacto del Plan Cruzado, el PMDB eligió a 22 de los 23 gobernadores de los estados, 38 de las 49 curules entonces en disputa en el Senado, 261 de los 487 diputados federales, además de 448 de los 953 diputados de los estados en todo Brasil. Las cifras de la Cámara Federal son especialmente ilustrativas, en julio de 1989, después del Congreso Constituyente y la elección municipal de 1988, esta cifra se reducía al 40%: una pérdida considerable, pero un porcentaje también muy revelador si hubiera correspondido a una cohesión partidaria aceptable y a una capacidad real de lucha en la elección presidencial de 1989. Sin embargo, el candidato del PMDB a la presidencia de la república, el diputado Ulysses Guimarães, en la primera vuelta de la elección presidencial obtuvo únicamente 4.4% de los votos populares, es decir, un partido que en marzo de 1987 detentaba el 54% de la Cámara, obtuvo menos del 5% de los votos en la primera vuelta de la elección presidencial. Ésta es la dimensión de la inestabilidad partidaria de estos últimos años. La suerte del PFL (Partido del Frente Liberal), el otro brazo de la llamada Alianza Democrática que apoyaba al gobierno de Sarney, no es diferente: en marzo de 1987 tenía el 24% de la Cámara y el 21% en julio de 1989, pero su candidato a la Presidencia, el ex ministro de Minas y Energía, Aureliano Chaves, obtuvo en la primera vuelta de 1989 exactamente el 0.8% de los votos populares.

En el otro extremo, podemos observar que el PDT de Leonel Brizola, con menos del 5% de la Cámara en marzo de 1987, alcanzó el 15.5% en la votación de la primera vuelta. El PT de Lula, el cual tenía el 3.3% de la Cámara en marzo de 1987, aumentó a 16%. El PRN de Fernando Collor, que no existía en esta fecha, tenía el 2.6% de los diputados en julio de 1989. Su candidato alcanzó el 28.5% en la primera vuelta, obteniendo la victoria sobre Lula en la segunda vuelta.

La elevada inestabilidad partidaria y la proliferación de las siglas en los últimos años, confirman la conocida incipiente del sistema partidario brasileño. Estos

datos no son incompatibles con la existencia de tendencias más o menos estables en términos de derecha-izquierda cuando se vota en torno a cuestiones sociales o salariales en el Congreso, pero significan una inestabilidad sin par cuando se toma en cuenta la complejidad de la agenda política del país. Por ello, no es casual que muchos analistas hayan vuelto a hablar de populismo.¹² El llamado “fenómeno Collor” ilustra esta preocupación: un candidato sin partido, que apelaba directamente a las masas, consiguió un apoyo sustancial entre los pobres, hasta derrotar al PT (Partido de los Trabajadores) incluso en São Paulo, lugar de su nacimiento.

Los partidarios del concepto de populismo recurren con razón al deterioro de los vínculos con la sociedad, al llamado directo a la masa destituida y desorganizada: a los pobres, en cuanto categoría general.

La propia autonomización del Poder Ejecutivo en esta gestión de Fernando Collor de Mello pone de manifiesto el carácter poco estructurado de la política parlamentaria brasileña, que se desprende de la debilidad partidaria, pero también de otros factores como el carácter federativo del país. Lo que surge de la investigación de estos hechos, es, sin duda, el futuro de esta estructura partidaria. El propio presidente Fernando Collor de Mello admitió en una entrevista que el presidencialismo en Brasil tiene un carácter profundamente antipartidario, es decir, que el ejercicio del poder presidencial lleva inevitablemente a una disolución de los vínculos y a la fragmentación de las organizaciones partidarias, puesto que las disputas y reivindicaciones de los congresistas y políticos de los diferentes estados son atendidos directamente por el Poder Ejecutivo.

La legislación brasileña sobre elecciones y partidos políticos también se ha citado como factor que impide el desarrollo partidario. Se propone cada vez con mayor frecuencia la aprobación de una legislación que impida la proliferación de partidos, y tal vez incluso un mínimo de participación nacional del 3% o el 5% para obtener el acceso a la Cámara Federal, semejante a lo que ocurre en Alemania.¹³

En un país con una historia tan larga de debilidad partidaria, parece improbable que puedan consolidarse partidos fuertes a estas alturas del desarrollo histórico. Estamos en una época en la que los partidos tienen organizaciones rivales muy importantes en la sociedad, como la propia prensa y la televisión.

A pesar de estos factores negativos para la estructuración partidaria, es posible que la nueva coyuntura brasileña sea favorable en algunos aspectos.¹⁴ El propio programa de reestructuración económica coloca a las diferentes fuerzas políticas ante la necesidad de una mayor definición o articulación de sus puntos de vista. A pesar de los fracasos que ha tenido hasta ahora, el programa del presidente

¹² Sobre el concepto de populismo y su aplicación a las elecciones de 1989, véase Singer (1990).

¹³ Por el criterio del coeficiente electoral, los estados menores, con un número mínimo de ocho diputados, tienen un límite mínimo del 12.5% pero en São Paulo, que tiene 60% éste es de únicamente 1.7%. Para un análisis más minucioso, véase Marconi Nicolau (1991).

¹⁴ Esta especulación sobre la apertura económica y el debate sobre el parlamentarismo como condicionantes de la evolución partidaria retoma la argumentación expuesta en mi trabajo *Partido e Utopias* (capítulo IV).

Fernando Collor tiene el mérito de transformar la alternativa abstracta entre apertura económica y *statu quo* económico (o una mayor cerrazón) en objetivos concretos de decisión. De esta manera, los partidos se ven obligados a tomar posiciones, exponiéndose a la presión del debate público, que recibirá de los partidos una explicación coherente de sus posiciones acerca de cómo reactivar el crecimiento económico, cómo promover el desarrollo tecnológico, cómo relacionarse con la economía internacional y cómo resolver la cuestión de la crisis fiscal del Estado.

Otro eje importante para el desarrollo partidario que asume también un aspecto concreto en los próximos años, es el de la reorganización constitucional, específicamente en lo que se refiere a la forma de gobierno. Como hemos dicho, la Constitución de 1988 no llegó a una conclusión definitiva con respecto a esta cuestión. En sus "disposiciones transitorias", la propia Constitución determina la realización de un plebiscito en 1993 para que el electorado pueda elegir entre parlamentarismo y presidencialismo. Junto a esta cuestión, habrá, por supuesto, una tendencia a reexaminar el sistema electoral y otros aspectos diversos de la legislación política del país. El debate sobre la forma de gobierno está adquiriendo en Brasil una profundidad considerable. A la luz de esta cuestión, se tiende a volver a analizar cuestiones de cultura política, de historia institucional o de los intereses que históricamente se han beneficiado más de una u otra fórmula: en definitiva, un amplio abanico de indagaciones sobre el sistema político. Aunque sean cuestiones complejas para la mayoría del electorado de baja escolaridad, las investigaciones indican que millones de electores y prácticamente toda la élite comienzan a definir paulatinamente sus posiciones.

En este sentido, es conveniente especular que Brasil podría llegar a tener en los próximos años una estructura partidaria mucho más funcional y moderna. Las elecciones de octubre/noviembre de 1990 parecen haber retardado este desarrollo en la medida en que subordinaron la elección de los diputados y senadores en la práctica a la elección de los gobernadores de los estados. No obstante, en un marco más amplio es posible que estemos entrando en una fase distinta en términos de desarrollo partidario bajo el impacto de estas nuevas cuestiones.

Traducción de Isabel Vericat

BIBLIOGRAFÍA

- Boschi, Renato R. (1979), *Elites Industriais e Democracia*, Río de Janeiro, Graal Editora.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1978), *O Colapso de uma Aliança de Classes*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Cardoso, Fernando Henrique (1964), *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Difel.

- Cardoso, Fernando Henrique (1983), "O Papel dos Empresários no Processo de Transição", en *Revista Dados*, vol. 26, núm. 1, Río de Janeiro.
- Cohen, Youssef (1990), *The Manipulation of Consent*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Diniz Eli (1978), *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil 1930-1945*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Encinar, Juan, *et al.* (1990), "El Proceso Constituyente — Enseñanzas a partir de cuatro casos recientes: España y Portugal, Brasil y Chile", en *Textos IDESP*, núm. 37, São Paulo.
- Gazeta Mercantil (1990), *Pesquisa: Os Desafios dos Anos 90 — Perspectivas do Empresariado*, São Paulo.
- Hipólito Lucia (1985), *O PSD: De Raposas e Reformistas*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Kinzo, Maria D'alva (1988), *Legal Opposition under Authoritarian Rule in Brazil*, Londres, MacMillan Press Ltd.
- Kinzo, Maria D'alva (1990), "O Quadro Partidário e a Constituinte", en Bolívar Lamounier (coord.), *De Geisel a Collor*.
- Lamounier, Bolívar (1984), "Opening Through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?", *Government and Opposition*, vol. 19, núm. 2.
- Lamounier, Bolívar (1989), *Partidos e Utopias: o Brasil no Limiar dos Anos 90*, São Paulo, Editora Loyola.
- Lamounier, Bolívar (coord.) (1990), *De Geisel a Collor, o Blanço da Transição*, São Paulo, Editora Sumaré.
- Lamounier, Bolívar (coord.) (1991 a), *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, Editora Sumaré.
- Lamounier, Bolívar (1991 b), *Depois da Transição: Eleições e Democracia no Governo Collor*, São Paulo, Editora Loyola.
- Lamounier, B. y R. Meneguello (1986), *Partidos Políticos e Consolidação Democrática o Caso Brasileiro*, São Paulo, Editoria Brasiliense.
- Lavareda, Antonio (1991), *A democracia nas Urnas — O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro*, Río de Janeiro, IUPER/Rio Fundado Editora.
- Lima Figueiredo, Jr., José César (1990), "As Raízes do Empresariado", São Paulo FIESP-*Revista de Indústria*, núm. 25.
- Marconi Nicolau, Jairo César (1991), "Sistemas Eleitorais Comparados: Exame da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes", IUPERJ, tesis de maestría.
- Martins, Luciano (1968), *Industrialização, Burguesia Industrial e Desenvolvimento*, Río de Janeiro, Editorial Saga.
- Montero, Cecilia (1990), "La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?", en Colección Estudios Cieplan, núm. 30, Santiago de Chile.
- Rodrigues, Leôncio Martins (1974), *Trabalhadores, Sindicatos e Industrialização*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Santos, Wanderley Guilherme (1987), *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*, São Paulo, Editora Vértice/IUPERJ.

- Schmitter, Phillippe (1971), *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Singer, André (1990), “Collor na Periferia: a Volta Por Cima do Populismo?”, en B. Lamounier (coord.), *De Geisel a Collor*.
- Souza, Amaury (1981), “Governo e Sindicato no Brasil: a Perspectiva dos Anos 80”, Río de Janeiro, Revista *Dados*, vol. 24, núm. 2.
- Souza, Amaury (1990), “A feitura da Nova Constituição: un Reexame da Cultura Política Brasileira”, en B. Lamounier (coord.), *De Geisel a Collor*.
- Souza, Amaury (1991), *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público*, Editora Sumaré, descripción de la investigación, en prensa.
- Souza, Maria do Carmo Campello (1976), *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, São Paulo, Editora Alfa/Omega, .
- Stepan, Alfred (coord.), (1973), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, Future*, New Haven, Yale University Press.
- Stepan, Alfred (coord.) (1988), *Democratizing Brazil — Problems of Transition and Consolidation*, Nueva York/Londres, Oxford University Press.
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia (1973), “O Sindicalismo Brasileiro entre a Conservação e a Mudança”, en Bernardo Sorj y Maria H.T. Almeida (coords.), *Sociedade Política no Brasil pós-64*, São Paulo, Editora Brasiliense.