

La democracia en Brasil: una historia de éxito (comparativo)

Laurence Whitehead

I. Perspectiva general de los últimos veinte años

Brasil está adquiriendo progresivamente un mayor prestigio internacional. Gran parte de este nuevo entusiasmo radica en sus mejores perspectivas económicas, con enormes descubrimientos de hidrocarburos en aguas abiertas que confieren un nuevo impulso a lo que ya era una sólida tendencia secular caracterizada por una inflación estable de un solo dígito, una base diversificada de bienes de consumo, una penetración cada vez más competitiva en un amplio abanico de mercados mundiales (no sólo en lo que se refiere a artículos de primera necesidad, sino también a productos manufacturados de alto valor añadido, como jets para ejecutivos), un sector empresarial privado en alza, e incluso atisbos de una cierta mejoría en la reducción de los niveles tradicionalmente extremos de desigualdad y exclusión social presentes en Brasil.

En el plano institucional, organismos como Itamaraty y los Ministerios de Hacienda y de Educación han desarrollado culturas burocráticas sólidas y estables que ofrecen, con independencia de los resultados electorales, ciertas garantías de

racionalidad y continuidad de las políticas públicas. El Banco Central y el sofisticado sistema financiero también han generado aplausos, especialmente en comparación con la gestión deficiente de los ciclos crediticios de las economías de mercado avanzadas. Incluso el Congreso y el sistema de partidos muestran, pese a sus defectos evidentes, un grado de estabilidad y de capacidad legislativa superior al previsto por la mayoría de los analistas de la década de 1990. Además, estas mejoras institucionales también se observan en ámbitos inferiores al nivel federal. Si bien es cierto que en la inmensidad del Brasil continental todavía existe una gran variabilidad, el Gobierno del Estado de São Paulo y los gobiernos locales de Curitiba y Porto Alegre han dejado de ser casos atípicos: los estándares de competencia administrativa y de eficacia han experimentado una mejoría generalizada.

72

Lourdes Sola y yo nos referimos a estas mejoras institucionales continuadas y a largo plazo utilizando el concepto de *state-crafting*. Instituciones que antaño se caracterizaban por ser «islas de probidad», alejadas unas de las otras, con el tiempo se han ido agrupando y han dado lugar a la creación de una red —más densa y penetrante— de organismos de políticas públicas orientados a la prestación de servicios. Esta sorprendente, aunque todavía fragmentaria e incompleta, modernización del Estado es un complemento clave de la modernización del mercado provocada por una liberalización económica controlada. Ello contrasta con las prácticas indiscriminadas de *state-shrinking* de algunos países vecinos de América Latina, a la vez que proporciona una base para la formulación de estrategias de desarrollo más inspiradas en una democracia social que en un «capitalismo salvaje».

Es esencial resaltar que todo lo dicho constituye un proceso gradual todavía no concluido. Teniendo en cuenta la lamentable situación en que se encontraba el *state-crafting* democrático al inicio de este ciclo de veinte años, no es de extrañar que todavía persistan muchas anomalías heredadas. Ahora bien, tampoco pueden atribuirse por completo todas las deficiencias del presente a legados del pasado. En algunas áreas, ciertas políticas erróneas no se corrigieron, mientras que algunas reformas no hicieron sino empeorar las cosas. El progreso institucional señalado aquí debe interpretarse como una tendencia global, no como un hecho consumado uniforme o concluyente. Podría desestabilizarse, por ejemplo, si los ingentes ingresos fiscales que se prevé que generarán la exploración y explotación del *pre sal* propiciaran el resurgimiento de una deficiente asignación de recursos de tipo rentístico. Estas advertencias son importantes, pero no deberían desviar nuestra atención del panorama general. Si el progreso institucional que ha experimentado Brasil a lo largo de los últimos veinte años no se contrasta con un estándar ideal de perfección teórica, sino que se mide por un patrón de desempeño comparativo aplicado a ciertos países vecinos competidores —incluyendo Argentina, México o Venezuela—, los logros relativamente sólidos conseguidos hasta la fecha resultan más evidentes.

73

También encontramos una tendencia paralela en la influencia y reputación de Brasil en la economía internacional y en los consejos de los líderes mundiales. Entre los acontecimientos que han elevado el perfil internacional de Brasil, posicionándolo como un faro de política «progresista» que atrae a muchos simpatizantes de fuera del país, destaca el foro social anti-Davos, la conferencia de las Naciones Unidas sobre el

cambio climático en Río de Janeiro, la postura adoptada con respecto a los antirretrovirales genéricos para el tratamiento del VIH y, más recientemente, el activismo de Brasil en el G-20. Si bien dejo este tema para el debate de una sesión posterior, quisiera subrayar que la reforma global implantada satisfactoriamente a escala nacional constituye la base indispensable para una mayor representación y presencia duradera en el terreno internacional. De un modo similar, es evidente que una reputación al alza y una mayor influencia fuera de Brasil pueden contribuir al impulso de reestructuración y de mejoras internas. Otros países han estado tentados a asignar demasiados recursos a la consecución de objetivos externos excesivamente ambiciosos y no siempre beneficiosos para la población nacional. Durante la mayor parte del siglo xx, Brasil estuvo demasiado encerrado en sí mismo como para conseguir para sus ciudadanos los beneficios internacionales que en teoría podría haber cosechado gracias a su peso en el mundo. En mi opinión, al menos en la fase actual, una mayor presencia brasileña en el ámbito internacional permitiría corregir esta omisión histórica. Sin embargo todavía dista mucho de poder desviar la atención y los recursos necesarios de las monumentales tareas de carácter nacional que siguen persistiendo.

En el marco de este contexto general mi ponencia se centrará en uno de los componentes más significativo, aunque de ningún modo determinante, de la reclasificación de Brasil. Mi área de especialización es la política comparada y la democratización, por lo que en la segunda sección analizaré de qué modo Brasil ha avanzado desde la Constitución de 1988, y las diferencias y similitudes que pueden establecerse entre dicha trayectoria política y la de los principales países vecinos du-

rante el mismo período. En la conclusión, aventuro algunas sugerencias sobre las posibilidades y tendencias futuras.

II. La democratización de Brasil, desde una perspectiva comparada

Algunos analistas de la democratización establecen un marcado contraste entre democracia «política» (la aplicación fiable y coherente de un conjunto de «reglas del juego» que rigen la distribución de los cargos públicos y las obligaciones que deben cumplir quienes los ocupan) y los cambios «sociales» o «económicos» más amplios y que también pueden describirse vagamente como componentes de la democratización, pero que atañen más a los resultados de las políticas públicas que a los procesos que intervienen en su formulación. De un modo similar, algunos establecen una distinción categórica entre los casos de «transición» democrática y aquéllos que han alcanzado el *status* aparentemente irreversible de «consolidación». En mi opinión, sólo se trata de diferencias de grado, de categorías que satisfacen un propósito heurístico, más que de dicotomías claras y concretas.

75

Puede que quienes se han limitado a analizar cuestiones puramente formales se hayan encontrado con que, incluso cuando han marcado todas las casillas correctas de acuerdo con su definición de un resultado democrático, los ciudadanos en cuestión siguen estando profundamente descontentos, porque sus expectativas de democracia no se han cumplido. Así, por ejemplo, el sistema político venezolano de 1958-1998 parecía muy convincente desde una perspectiva formal, pero a la postre el pueblo venezolano lo rechazó por considerarlo una fachada de corrupción tras la que los partidos riva-

les se repartían el poder a expensas de la sociedad (una «partitocracia»). Así, Venezuela permite ilustrar convenientemente cómo un régimen democrático en apariencia «consolidado» puede en realidad albergar tensiones y conflictos no resueltos que hacen que la estructura política resulte insostenible.

76 Por lo comentado, mi visión sobre el progreso de Brasil hacia una política democrática más sólida no puede excluir por completo resultados sustanciales (la estabilización de la moneda en 1994 constituyó una base indispensable para el subsecuente progreso institucional). Tampoco parece muy fructífero iniciar un debate teológico sobre si la democracia de Brasil está finalmente «consolidada». Sin duda ha persistido en el tiempo, ha vencido sucesivas fuentes de inestabilidad y ahora se encuentra bastante arraigada y consolidada. En mi léxico, el progreso de democratización en Brasil (en comparación con la mayoría de los países vecinos, con la excepción de Uruguay, que es un caso de re-democratización) se ha fundamentado en su flexibilidad de adaptación, en su «viabilidad» como respuesta a las demandas de la sociedad brasileña, más que en su «consolidación» como un edificio institucional inexpugnable.

La literatura especializada adopta, y con razón, una visión un tanto escéptica con respecto a los diversos ejercicios de ranking y clasificación con arreglo a los que las nuevas democracias suelen calificarse. No obstante, si bien es cierto que esta información tabulada adolece de parcialidad y resulta excesivamente simplificada, en ocasiones proporciona una primera aproximación útil a las tendencias subyacentes.

El informe de Freedom House

A diferencia de lo defendido por algunos de mis colegas, yo estoy a favor de la encuesta anual de Freedom House sobre los derechos políticos y libertades civiles en todo el mundo, puesto que desde 1972 ha estado intentando responder a un conjunto de preguntas estable y más o menos abierto, utilizando encuestas de expertos para realizar un seguimiento de desempeño anual. Incluye puntuaciones separadas para las libertades civiles y los derechos políticos, y la característica más valiosa del procedimiento empleado es que cada puntuación numérica va acompañada de un comentario textual razonado. De este modo, el lector puede realizar una cierta evaluación de la subjetividad que conlleva resumir el desempeño relativo de un solo país, ya sea a lo largo del tiempo, o en comparación con sus vecinos. La clasificación más amplia divide a todos los Estados soberanos en sólo tres tipos: libres, parcialmente libres y no libres.

77

Según este esquema, en la década de 1970 Brasil no era libre, pero en los años ochenta fue avanzando progresivamente a través de las distintas etapas de la categoría de «parcialmente libre». Durante toda la década de 1990 siguió siendo «parcialmente libre», pero situándose muy cerca de la parte superior de este rango. Desde 2002 ha recibido reiteradamente la calificación de «libre», por detrás de Chile, Costa Rica y Uruguay, pero por delante de México y de Perú (también «libre»), mientras que Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela permanecen en la categoría de «parcialmente libres». Las comparativas más cercanas a Brasil en esta escala son Argentina y la República Dominicana. En mi opinión, en términos generales, esto es correcto.

La polémica naturaleza de estas clasificaciones se pone de manifiesto al comparar el ejercicio paralelo realizado por la Heritage Foundation sobre «La libertad económica en el mundo». Este índice clasifica a los países según su desempeño en las áreas de «mercado libre» o de «libertad económica», partiendo de la base de que unos impuestos bajos y una regulación laxa son los cimientos de la libertad (tanto económica como política). Esto convierte a Hong Kong en el país «más libre» del mundo (pese a su falta de soberanía), mientras que sitúa a Chile a la cabeza de los rankings de América Latina (por delante de Canadá, por ejemplo). Brasil, en cambio, está clasificado como «principalmente no libre» (peor que Moldavia), sobre todo debido a su alto nivel de intervención gubernamental en la economía. De los países vecinos más cercanos, sólo Argentina y Venezuela obtienen una calificación peor.

78

El Índice de Transformación de Bertelsmann

Mientras que la Freedom House y la Heritage Foundation recurren a encuestas de expertos y a comentarios anuales para describir el grado de «libertad» proporcionado cada año por cada régimen político, el Índice de Transformación de Bertelsmann utiliza un procedimiento similar para evaluar el desempeño relativo de distintos regímenes a la hora de gestionar las complejas tareas de la administración moderna y de aplicar estrategias adecuadas de transformación económica. En este caso, el objetivo consiste en centrarse en lo que Isaiah Berlin define como «libertad para» lograr los resultados colectivos deseados, en oposición a «libertad de» intrusiones opresivas.

Según este tercer estándar de evaluación, el Brasil contemporáneo presenta un desempeño especialmente positivo. En 2008

ocupó, de entre un total de 125 países, la 15.^a posición en términos de «gestión de liderazgo político con miras a la democracia y a una economía de mercado», y la 20.^a en lo que se refiere a «estado de transformación política y económica». Sólo Chile y Uruguay —de entre sus vecinos de América del Sur— obtuvieron una clasificación más alta. (Argentina, por ejemplo, se situó en la 36.^a posición en términos de gestión, y en la 26.^a en términos de transformación; Perú, en la 40.^a y la 38.^a, respectivamente; Colombia, en la 58.^a y la 436.^a; y Ecuador, en la 103.^a y la 64.^a).

Los sondeos de opinión

También se llevan a cabo numerosos sondeos de opinión transnacionales, que en algunos casos revelan una visión popular favorable a la democracia y, en otros, lo opuesto. La interpretación de este tipo de datos constituye un subcampo de actividad académica sumamente especializado, que en ocasiones atribuye a los datos más poder explicativo y significancia estructural de lo que es posible determinar a partir de las preguntas formuladas. Después de todo, no resulta del todo evidente que un ciudadano medio de Brasil, al responder a una pregunta teórica que primero ha sido redactada en inglés y luego traducida al portugués, comprenda los términos y supuestos del encuestador del mismo modo en que lo hace un votante medio ubicado en un contexto político y cultural bastante distinto, como Venezuela o, por supuesto, Estados Unidos. No obstante, por si sirve de algo, voy a referirme a los resultados de dos sondeos de opinión recientes que sitúan a Brasil como un país atípico en la región.

En primer lugar debo referirme a la encuesta Gallup, que trata de captar la percepción colectiva de «bienestar» (en un sentido

amplio), según la información aportada por ciudadanos de más de ciento treinta países. Al respecto, Brasil obtiene una excelente puntuación. Según esta encuesta, las personas de Dinamarca, Nueva Zelanda y Canadá son las que disfrutan del mejor bienestar en el mundo. Estados Unidos, Australia, Venezuela y Brasil se encuentran entre los países que obtienen una puntuación casi tan alta, pero ningún país del continente asiático o de África logra situarse entre los diez primeros.

El Índice de Bienestar de Gallup refleja una amplia visión del concepto de bienestar, y se compone de seis preguntas que piden a las personas entrevistadas que evalúen sus vidas en términos generales y que comenten algunas experiencias concretas:

80

Imagínese una escalera cuyos peldaños están numerados del 0 (en la parte inferior) al 10 (en la parte superior). Suponga que la parte superior de la escalera representa la mejor vida posible para usted, y la parte inferior representa la peor vida posible para usted.

Si el peldaño superior equivale a 10 y el inferior a 0, ¿en qué peldaño de la escalera le parece a usted que se encuentra actualmente?

¿En qué peldaño calcula usted que se encontrará en el futuro, dentro de cinco años, por ejemplo?

¿Fue usted tratado con respeto durante todo el día de ayer?

¿Sonrió o se rió usted mucho ayer?

¿Aprendió o hizo usted algo interesante ayer?

¿Experimentó usted los siguientes sentimientos durante gran parte del día de ayer? Placer/disfrute...

Las respuestas a estas preguntas evaluativas y los comentarios sobre determinadas experiencias brindan a los expertos una visión sobre el bienestar más representativa que la ofrecida por los tradicionales índices económicos y sociales, incluyendo el PIB, las tasas de pobreza, el gasto en sanidad y los índices de alfabetización. En conjunto, proporcionan una completa herramienta para medir y hacer un seguimiento del progreso hacia una mejora del bienestar de los ciudadanos y sociedades de todo el mundo.

En el otro extremo, cuando la pregunta formulada era: «En pocas palabras, ¿qué significa "democracia" para usted?», no menos del 37,5 % de los brasileños fueron clasificados como «personas que no pueden atribuir un significado a este término», mientras que el estudio Barómetro de las Américas concluyó que quienes no pueden definir el término "democracia" están menos apegados a ella. (En este test, Brasil obtuvo la puntuación más baja de entre los 19 países latinoamericanos encuestados; por lo que respecta a Uruguay, situado a la cabeza, sólo el 9,7 % de sus ciudadanos no pudo definir este término).

81

En resumen, distintos indicadores transnacionales generan distintas conclusiones acerca de la posición relativa que ocupa la democracia brasileña en comparación con los países vecinos. Si la prueba de fuego fuera la ausencia de una intervención estatal en la economía, o un alto nivel de comprensión conceptual del significado de democracia, entonces Brasil todavía estaría a la zaga. Sin embargo, en la mayoría de los indicadores más convencionales —libertad política y cívica y libertad de expresión; la capacidad del Estado para promover una reforma económica y gestionar la construcción de instituciones democráticas; y la tolerancia social—, la democracia

brasileña disfruta de una imagen relativamente buena en comparación con sus vecinos. En efecto, las élites políticas brasileñas son especialmente optimistas a la hora de valorar los logros conseguidos desde la Constitución de 1988. En el año 2005, una encuesta realizada a los congresistas federales reveló que el 88 % de ellos considera que la democracia brasileña está «consolidada».

82

En mi opinión, a lo largo de las dos últimas décadas, se ha producido un progreso incremental y sostenido en la mayoría de las áreas relevantes, siendo esto lo que diferencia a Brasil de la mayoría de los países vecinos. A la vez, sin embargo, todavía existen importantes zonas de riesgo que entrañan desafíos, por lo que hablar de una «consolidación definitiva» no sería del todo exacto. Si en lugar de ello pensamos en la democratización como un largo proceso de construcción social, desigual, a largo plazo y potencialmente reversible, sin un único estado final del tipo de «talla única» que finalmente cierra la cuestión, entonces podemos seguir la trayectoria de la secuencia histórica e identificar áreas cruciales de progreso y de desempeño comparativo relativamente alto, al tiempo que seguimos prestando la debida atención a los legados autoritarios restantes y a áreas frágiles y de peligro que requerirán más atención en el futuro si se desea que el proceso de democratización siga adelante.

Por lo tanto, la siguiente sección de esta ponencia adopta una perspectiva más diacrónica y considera que no se trata tanto de ver hasta qué punto la democracia actual de Brasil se ajusta a un ideal teórico descontextualizado, como de hasta qué punto ha evolucionado de forma global en una dirección que amplía su base de apoyo nacional y la emplea como el

marco apropiado para gestionar los graves problemas en curso de integración social y desarrollo nacional que debe afrontar el país.

III. Fuentes de democratización a largo plazo

En Brasil se apreciaron elementos de apertura política e institucional durante la época del imperio (que, al fin y al cabo, contaba con un sistema bipartidista que no difería mucho de algunas monarquías europeas del siglo XIX). Luego vino un período de cuarenta años conocido como la «Vieja República», que favoreció la negociación política dentro de un marco constitucional republicano bastante flexible entre oligarquías estatales dispersas. Durante este período se puso fin a la esclavitud y, en algunos de los polos de desarrollo más dinámicos de este vasto subcontinente, se produjo la llegada de inmigrantes europeos más instruidos. Asimismo, el deseo de estar al día de las ideas e instituciones modernas dio lugar a algunas innovaciones y experimentos políticos prometedores. La revolución de 1930 fue ambigua desde un punto de vista democrático. En el contexto del fascismo, culminó en el experimento absolutamente antidemocrático del «Estado Novo», si bien también albergaba algunas contracorrientes inclusivas importantes, en especial en lo que se refiere a la modernización de la educación y al surgimiento de un movimiento laboral activo.

Desde 1945 se ha producido una sucesión ininterrumpida de procesos electorales para cargos públicos, aunque ha estado marcada por un suicidio presidencial, un largo período de gobierno militar, la suspensión de los derechos políticos de algunos políticos electos, la imposición artificial de un sistema

bipartidista, y la destitución parlamentaria del primer presidente elegido por sufragio universal (aunque esto último puede interpretarse como un peso en el lado positivo de la balanza política). Todas estas interrupciones de la normalidad constitucional se produjeron en el marco de la política electoral. Mientras que los dictadores de países vecinos —como Argentina, Chile y Perú— (Onganía, Pinochet y Velasco Alvarado) cerraron el Congreso, declararon ilegales los partidos políticos y suprimieron la confrontación política, sus intolerantes homólogos brasileños nunca repudiaron los principios de presentarse a un cargo público de un modo tan frontal.

84

Desde mi punto de vista, la enorme diversidad interna de Brasil desempeñó un papel importante en este debate. En muchos sentidos, a los electores les importaba tanto quién era su alcalde, o gobernador estatal, como cuánto poder se ejercía en una remota capital federal. Para que el centro pudiera dirigir esta enorme estructura federal, siempre requería la colaboración de las élites regionales, que a su vez precisaban de algunos procedimientos para resolver sus conflictos locales y reunir el apoyo de su área. Con el tiempo, estos intereses oligárquicos provinciales dieron lugar a alianzas a escala nacional, convirtiéndose en los partidos políticos de ámbito más nacional que conocemos actualmente.

Éste fue un proceso gradual asociado con el surgimiento de una mayoría ciudadana urbana y más masificada, y con la progresiva ampliación del sufragio. En 1945, sólo el 16 % de la población brasileña tenía derecho a votar; en 1966, bajo el régimen militar, esta cifra aumentó al 27 %; en 1986, después de que los militares abandonaran el poder, al 51 %; y finalmente, en 2006, a un notable 67 % (con la edad mínima para

ejercer el derecho de voto ampliada a los 16 años y concediendo el derecho a votar a las personas analfabetas). En teoría, votar es obligatorio, y la participación es elevada. Actualmente existe un sistema político fuertemente comprometido con una participación electoral masiva.

Este proceso fragmentado y ampliamente extendido para la construcción de un régimen democrático nacional moderno plantea varias dificultades al tratar de situar a Brasil en comparación con algunos de los países vecinos. Paraguay realizó una súbita transición a la democracia en 1989, con muy poca experiencia democrática previa. La transición de Venezuela de 1958 supuso una ruptura con el pasado casi tan pronunciada. Chile y Uruguay vivieron bajo democracias constitucionales estables y de bastante calidad durante casi un siglo, al margen de los violentos interregnos de la década de 1970, seguidos de claras re-democratizaciones que conllevaron la reinstauración de gran parte de las instituciones y de la clase política anterior. En todos estos casos, en realidad sólo había un modelo político para todo el país, o una alternativa claramente definida.

85

En cambio, el desarrollo y evolución política de Brasil a menudo fue mucho más ambigua y desigual. Un tipo de régimen se transformaba en otro, sin disyuntivas explícitas y consensuadas. Así, por ejemplo, el golpe militar de 1964 fue justificado por sus defensores como un breve interludio para «salvar» la democracia, en lugar de suprimirla. La transición de 1985 al gobierno civil, negociada con arreglo a la campaña de *direitas já* (derechas ya), no prevalecería. Lo que Tim Power ha definido como un consenso «implícito» entre los partidos y las élites guió y estabilizó los procesos más importantes de la re-

forma política, sin recurrir al dispositivo explícito de una democratización «pactada» (según la cual, los líderes políticos en Colombia o Chile conspiraron para eliminar algunas de las cuestiones más polémicas de la agenda política). Al parecer, puede que gran parte del comportamiento y discurso político de Brasil se base en referentes internos en mayor medida que en otros países. Los brasileños no importan ni aplican modelos externos sin un sentido crítico, y es posible que sus respuestas —ya sean éstas democráticas o autoritarias— sean más pragmáticas que en otros lugares.

Este tipo de secuencia ideológicamente opaca, tácita, flexible e incremental de ajustes a las reglas del juego político a menudo beneficiaba a los sofisticados actores de las principales jerarquías políticas, pero también es posible que en ocasiones privara a la masa ciudadana de cualquier concepción clara de las alternativas generales que había en juego. En las elecciones más recientes, donde las alternativas de los programas políticos probablemente resultaban bastante claras para los electores, éstas no se enmarcaban en los mismos términos polarizantes de suma cero de los países vecinos y, en particular, los aspirantes no se acusaban mutuamente de subordinación a potencias extranjeras. Ello podría interpretarse como un reflejo adecuado de la extrema heterogeneidad de los intereses regionales de Brasil y de las perspectivas políticas (con una política democrática mucho más moderna en São Paulo o Porto Alegre, que en João Pessoa o en Rondônia). Con todo, también podría explicar por qué muchos ciudadanos brasileños son incapaces de definir el concepto de "democracia", y por qué el test de consolidación democrática del «único modelo permitido» (*the only game in town*) tal vez no logra resumir la *verstehen* nacional.

Simultáneamente, si juzgamos el Brasil contemporáneo con arreglo a criterios comparativos estándar, el resultado final de este largo proceso es notablemente democrático. El gobierno civil no ha sido cuestionado durante los últimos veinticinco años (cosa que difícilmente puede decirse de cualquier otra república sudamericana, salvo de Uruguay); y hay buenas razones para esperar que siga así de manera indefinida. De un modo similar, otros posibles «actores políticos con capacidad de bloqueo», como sindicatos combativos, o activistas sin tierra y oligarquías acaudaladas, ya no amenazan con subvertir el proceso democrático. Pese a la diversidad geográfica de Brasil, no hay indicios que apunten a una sucesión regional o a una confrontación con las autoridades federales (a diferencia de lo que sucede con las repúblicas andinas).

Según la prueba de doble vuelta de Huntington, las elecciones federales de Brasil han dado lugar a una transferencia gradual y pacífica del poder entre los partidos rivales, y cabe esperar que continúe de este modo. Es posible que el sistema de partidos estuviera incompleto en la década de 1980, pero ahora se está concretando en un conjunto de opciones bastante bien definidas, que ofrecen alternativas programáticas al tiempo que siguen generando un ordenado menú de opciones. (Contrástese esto con las ofertas desiguales en Argentina y Colombia, o con las alternativas polarizadas en Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela). El presidente Collor fue sometido a un proceso de destitución en 1992, pero no estuvo obligado a exiliarse (a diferencia de lo sucedido con De la Rúa, Sánchez de Lozada y muchos otros en países vecinos). Esperemos, por lo tanto, que no haya más exiliados políticos que se vean forzados a abandonar su país de origen.

En términos generales, la persistencia de este régimen político ya no es una cuestión de supervivencia puramente temporal, sino que ahora ha avanzado hasta el punto de que se ha instalado en una rutina. Preferiría decir que está socialmente «arraigado», más que institucionalmente «consolidado». El choque o asalto que ahora se requeriría para derrocarlo sería mucho mayor que en la década de 1980, o que en la mayoría de las democracias de América Latina.

IV. Implicaciones para el futuro de la democracia brasileña

88

Tanto el punto de vista comparativo como esta visión histórica a largo plazo indican que la democratización en Brasil está avanzando correctamente, y que las perspectivas son halagüeñas. Además de los diversos criterios «de procedimiento» tradicionalmente empleados por los politólogos para evaluar un régimen democrático, también hay algunas tendencias positivas en el lado de «los resultados». En mi opinión, los ciudadanos y los votantes —que no se encuentran tan atrapados en las sutilezas del diálogo y la negociación política, y que pueden tener buenas razones para considerar a los políticos democráticos profesionales como una categoría laboral remota, poco fiable y quizá fundamentalmente deshonesto— tienen derecho a juzgar su sistema político, tanto por lo que les aporta, como por su funcionamiento interno.

Es posible que durante mucho tiempo gran parte de los brasileños de a pie recordaran el importante crecimiento económico y la rápida modernización de los años del gobierno militar, y que, por consiguiente, juzgaran negativamente la hiperinflación, el estancamiento económico y la intensificación de las desigualdades sociales de la primera década del go-

bierno civil. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, la democracia no sólo ha arraigado más en Brasil, sino que también ha comenzado a generar algunos «resultados» sumamente deseables.

El primero y más indispensable de ellos fue la estabilización del nivel de precios propiciada por el Plan Real de 1994. Con ello se eliminó un patrón inflacionario muy perjudicial, que había afectado de manera desproporcionada a los más pobres y vulnerables, provocando casos de verdadera penuria, además de distorsionar la asignación de recursos en todo el sector público y en la economía de mercado. La estabilidad de precios legitimó el sistema democrático en Brasil como ninguna Convención Constitucional podría haberlo hecho. Tras ello se produjo la gradual ampliación de otros beneficios, lo que también cimentó el apoyo popular al régimen en curso. Las transferencias condicionadas de efectivo, inicialmente introducidas por la administración de Cardoso, pero ampliadas y sistematizadas después de 2002, ahora llegan a once millones de las familias más pobres, lo que representa un cuarto del electorado. Lo que resulta crucial es que se amplíen como *derechos*, y no —tal y como en el pasado tendió a interpretarse— como beneficios clientelares ofrecidos a cambio de servilismo político.

89

Otro resultado casi tan importante, si bien se ha apreciado a menor escala, es el aumento del nivel del salario mínimo real, ahora un 80 % más alto que en 1994; es decir, el nivel máximo alcanzado antes del régimen militar. El salario mínimo afecta a los ingresos, no sólo de las personas que se sitúan en la parte inferior de la escala salarial, sino también a los que reciben sus sueldos en múltiplos (dos o tres veces el salario mínimo, etc.). El resultado de unos precios estables, unos ingre-

sos superiores y la progresiva ampliación de créditos (relativamente) asequibles es que ahora la masa de la población puede empezar a acumular activos —como electrodomésticos y teléfonos móviles, e incluso automóviles y viviendas— que antes se encontraban fuera de su alcance.

90 Éste no es momento apropiado para debatir el progreso socioeconómico más amplio que está teniendo lugar en el Brasil contemporáneo. Desde mi punto de vista, deberíamos subrayar los resultados políticos que a todas luces pueden atribuirse al sistema político actual. La estabilidad de precios, el programa Bolsa Familia y un salario mínimo decente se interpretan como beneficios asociados con la democratización. Las perspectivas de la democracia brasileña a lo largo de la próxima década o generación mejorarán, siempre y cuando estos «resultados» sigan estando asegurados y puedan ampliarse. Es evidente que también existen riesgos pero, en mi opinión, estos tres servicios públicos tan reivindicados están más asegurados en Brasil que en Argentina, México o en las repúblicas andinas y centroamericanas, con la excepción de Chile. Si esto es correcto, entonces el futuro *relativo* de la democracia brasileña es bastante prometedor.

Aun así, es esencial concluir con algunas advertencias. Estos beneficios son vitales, pero no son los únicos resultados políticamente destacables del régimen actual. En otros aspectos cruciales —incluyendo la seguridad ciudadana, el Estado de derecho y el control de la corrupción— la democracia brasileña dista mucho de situarse en un nivel aceptable. A título de ejemplo, en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2002, elaborado por Transparencia Internacional, Brasil se situó en la 45ª posición, pero en 2008 en la 80ª (en este índice, el país

menos corrupto obtiene la posición más elevada). Hay un riesgo evidente de que la «renta del petróleo» que se prevé generarán los yacimientos de hidrocarburos en aguas abiertas termine siendo para Brasil la misma «maldición» política en que se convirtió para la democracia venezolana. Ello pone de relieve los riesgos que podrían surgir si se bloqueara o diera marcha atrás al progreso incremental conseguido en el pasado en términos de un *state-crafting* neutral y unas instituciones públicas eficaces. La desconfianza entre los ciudadanos sigue estando muy extendida y bien fundada, no sólo con respecto a los políticos, sino también a los organismos oficiales y, de hecho, a todos los interlocutores sociales más allá del círculo inmediato de familiares y amigos.

Las élites políticas que se han unido en torno a la aprobación del actual régimen democrático pueden brindarle estabilidad y un mayor impulso, pero sólo en la medida en que sigan siendo conscientes de que se trata de un proceso todavía no concluido, que requiere grandes dosis de esfuerzos y de reforma. Si, en lugar de ello, lo dan por sentado, sin tener en cuenta la necesidad de mejorar su eficiencia y transparencia, y se limitan a repartirse sus privilegios, corren el riesgo de agotar la paciencia de la población. Los sondeos de opinión no sólo indican un alto porcentaje de electores brasileños que no pueden definir la democracia, también revelan la existencia de un sector del electorado, superior al normal, que estaría dispuesto a adoptar una perspectiva activamente favorable a un régimen autoritario cuando los «resultados» de la democracia se consideren insatisfactorios. Esto apenas debería sorprendernos, puesto que la experiencia de Brasil en lo que se refiere a la dominación militar no fue tan brutal ni traumática como la vivida por la mayoría de los países vecinos. No obstante, sig-

nifica que, hasta cierto punto, el régimen democrático actual sigue estando a prueba y sujeto a la «legitimidad del desempeño», más que defendido con firmeza por una cuestión de principios.