

# EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION: UNA TENTATIVA DE INTERPRETACION A PARTIR DE UNA PERSPECTIVA SISTEMICA

Por JOSE DURÃO BARROSO

«The political system of a highly differentiated society can no longer be understood as a mean to an end can no longer be regulated by rigid external guidance. In order to pursue its function it has become so differentiated from the rest of society, so autonomous and complex, that it can no longer base its stability on fixed foundations, practices or values. It can become stable only by creating possibilities for change. In this way, variability has become a condition for stability.»

NIKLAS LUHMANN (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO DE INTERPRETACIÓN: 1. *El grado de variedad y de diferenciación política.* 2. *Las temporalizaciones.* 3. *El problema de la legitimidad y el papel del mecanismo electoral.* 4. *Las estrategias de los actores y los constreñimientos económicos.*—II. PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN Y EFECTOS DE SISTEMA: 1. *Las condiciones de la formación del nuevo régimen democrático: dimensiones sistémicas:* a) *Introducción.* b) *La dimensión temporal en el proceso de democratización.* c) *La dimensión social en el proceso de diferenciación del sistema político democrático.* d) *La dimensión material en el proceso de democratización.* 2. *Los procesos sistémicos globales:* a) *La ruptura: el orden político y los comportamientos sociales e individuales.* b) *Los referenciales de la comunidad política.* c) *La regulación por retroacción.* d) *El constreñimiento de origen en el sistema político portugués.*

---

(\*) NIKLAS LUHMANN: «Politics as a social system», en LUHMANN: *The differentiation of society*, Nueva York, Columbia University Press, 1982, pág. 158.

I. INTRODUCCION: EL MARCO DE INTERPRETACION

1. *El grado de variedad y de diferenciación política*

Si la cuestión de la variedad se coloca con relación a la de generalidad de los regímenes políticos, debe, *a fortiori*, plantearse a propósito de la transición de regímenes y con mayor incidencia todavía con relación a un proceso como el de la democratización, en el que el grado de incertidumbre y de «apertura» parece también mayor. Si la variedad surge como una condición de la estabilidad del propio régimen, podemos ver hasta qué punto se hace decisiva la capacidad para «tratar» esta variedad en el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático que busca precisamente su consolidación.

La problemática que ahora nos ocupa se construye exactamente en torno a este punto: en la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático (1) la cuestión central es la de la *variedad política* creciente y de la capacidad del nuevo sistema para integrar este nivel superior de complejidad. En este estudio nos proponemos analizar algunos aspectos del caso portugués a partir de 1974, en una perspectiva que podemos llamar de *diferenciación política* (2).

En efecto, en nuestros primeros trabajos sobre la experiencia portuguesa de democratización, un problema que nos parecía esencial era el de la *variedad requerida* para la estabilización del régimen y el de la *variedad admisible* para que éste pudiese consolidarse (3).

---

(1) Nos referimos al concepto de régimen democrático en el sentido que le da Juan Linz en su tipología de los regímenes políticos; véase LINZ: «Totalitarian and Authoritarian Regimes», en NELSON POLSBY y FRED GREENSTEIN (eds.): *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison Wesley Press, 1975, vol. III, págs. 175-482.

(2) Véase LUHMANN: «The differentiation of society», en LUHMANN: *Op. cit.*, págs. 229-254. Utilizaremos el concepto de «diferenciación política» por analogía con el de «diferenciación social», el cual está en el centro de la perspectiva de este autor. La adopción de este concepto como punto de partida se justifica por encontrarse implícita en nuestra perspectiva la idea de utilizar el proceso de democratización como «revelador» de algunos trazos estructurales de los regímenes democráticos. Por referencia a la teoría democrática nos situamos, pues, en una perspectiva *genética*. La hipótesis metodológica subyacente es la de que se puede más fácilmente reconocer las «formas» (en este caso, las estructuras democráticas) cuando éstas se transforman a ritmo más acelerado (precisamente durante los procesos de transición política).

(3) Véase JOSÉ DURÃO BARROSO: «Formas e tempos políticos da democratização. O caso português», *Prospectivas*, 1982, núms. 10-11-12, págs. 41-50 (traducción portuguesa de «Les formes et les temps politiques de démocratisation: le cas portugais»,

Era evidente que tras este término —variedad— había toda una terminología implicada y necesariamente una cierta *perspectiva* (4) más o menos subyacente. Fue así como llegamos al punto de interrogar al *análisis sistémico* para ver en qué éste nos podría ayudar en el estudio del caso portugués.

Esta digresión en los terrenos vastos y accidentados del análisis sistémico no se hizo sin grandes dudas acerca del camino a seguir. En efecto, el caso portugués aparecía como un excelente ejemplo del papel decisivo de las élites, de las estrategias políticas, de ciertos comportamientos individuales e incluso del puro y simple «acaso». ¿Cómo conciliar este «individualismo» y esta «contingencia» con una perspectiva sistémica que está normalmente asociada, muchas veces erradamente pero no siempre sin razón, a un paradigma «holista» o hasta determinista? Por otro lado, estábamos completamente de acuerdo con las conclusiones de algunos autores y, en concreto, con las de Juan Linz, que habían puesto de relieve el papel principal de factores estrictamente políticos y la importancia decisiva de la capacidad de evaluación de los dirigentes políticos durante ciertos momentos o fases especialmente críticos de la sucesión de regímenes (5). Los posibles caminos de

---

comunicación presentada en la *Joint Session of Workshops European Consortium for Political Research*, Aarhus, 29 de marzo-3 de abril de 1982, y «Capacidade de adaptação e incapacidade de decisão. O Estado português e a articulação política dos interesses sociais desde 1974», *Análise Social*, XX (83), 1984, págs. 453-456.

(4) La idea de que la perspectiva de la investigación está en gran medida determinada por la selección inicial de los términos constituye el tema central del análisis crítico de Kenneth Burke. Véase su *Language as Symbolic Action. Essays on Life, Literature and Method*, Berkeley, University of California Press, pág. 46: «No sólo la naturaleza de los términos afecta la naturaleza de nuestras observaciones en la medida en que ellos orientan la atención en una dirección más que en otra, sino que también muchas 'observaciones' son apenas implicaciones de la terminología particular a partir de la cual las observaciones son hechas. Resumiendo, la mayor parte de aquello que nosotros tomamos como observaciones de la realidad podría no ser nada más que el desarrollo de potencialidades implícitas en nuestra selección particular de términos.» Cfr. CHARLES ROIG: *Symboles et Société. Une introduction à la politique des symboles d'après l'oeuvre de Kenneth Burke*, Berna, Lang, 1977. Nuestro estudio pretende precisamente explorar las potencialidades contenidas en la selección inicial del término «variedad» y de la terminología sistémica que él implica. Utilizaremos el análisis de sistemas como *perspectiva de investigación de la realidad*.

(5) Véase JUAN LINZ: *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978, vol. I de *The Breakdown of Democratic Regimes*, J. J. LINZ y ALFRED STEPAN (eds.), pág. 45; cfr., del mismo autor, «The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems Consolidation of Political Democracy», *IPSA Tokyo Round Table*, 29 de marzo-1 de abril de 1982, especialmente pág. 39.

análisis parecían bastante divergentes: por un lado, una perspectiva tan «casuística» y «probabilista», en la medida en que nos era sugerida por nuestro conocimiento directo del caso portugués y también por la ausencia de una «teoría» disponible; por otro, el concepto de variedad nos incitaba a seguir una perspectiva inspirada por el análisis del sistema y a intentar construir un *esquema de interpretación* que pudiese ir un poco más allá de la simple descripción cronológica o del relato de los acontecimientos, por más completo que éste se presentase.

Fue la comparación con otras situaciones políticas posautoritarias la que nos convenció de la utilidad de esbozar un cuadro teórico. La instauración casi simultánea de regímenes democráticos en tres países de la Europa del Sur (Portugal, Grecia y España) y algunas otras experiencias comparables en América Latina (Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, etc.) nos daban un terreno comparativo de gran valor. Ahora bien, a pesar de las diversidades de contextos sociales, económicos y culturales, y de las formas bastante diferenciadas que tomaron los procesos de democratización (normalmente clasificados en términos de «reforma» o de «ruptura») (6), había ciertos aspectos que nos hacían percibir algunos *efectos de sistema* que nos parecen de gran importancia en el análisis de las situaciones políticas posautoritarias.

La situación posautoritaria introduce un abanico más amplio de posibilidades políticas. Las fuerzas sociales que difícilmente pudieron expresarse en el régimen anterior irán ahora, y durante un período más o menos largo, a lanzarse a la arena política (o hasta construir nuevas arenas políticas...). Estas fuerzas dirigirán el nuevo régimen político, el cual no habrá tenido todavía tiempo para institucionalizarse, exigencias que serán normalmente bastante intensas. Lo que hay verdaderamente importante en este proceso es el hecho de convertir estas reivindicaciones en *fuentes políticas* del régimen en formación.

Otro aspecto que el análisis sistémico sugiere es el que se refiere a la necesidad de *reducción de la variedad* (definimos «variedad» en términos de constitución de un espacio más o menos amplio de «posibilidades»). En efecto, el sistema político posautoritario, después de la «explosión» inicial (explosión simbólica, pero también una mayor variedad institucional, un abanico

---

(6) Para una discusión sobre la importancia de la forma de la transición, cfr. JUAN LINZ: *Op. cit.*, 1982, págs. 34 y 55, y del mismo autor, «Spain and Portugal: Critical Choices», en DAVID S. LANDES (ed.): *Western Europe: The Trials of Partnership*, Lexington, Heath and Co., 1977; véase también JULIÁN SANTAMARÍA: «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», en *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, págs. 371-417.

más amplio de lógicas de comportamientos políticos, etc.), tiene que «cerrarse» reduciendo su variedad por un proceso de «institucionalización» (7), restringiendo por medio de «pactos» entre los actores dominantes (8), del discurso político, de la producción legislativa y del sufragio universal, el abanico de las posibilidades políticas. La «previsibilidad» de los comportamientos políticos depende, en efecto, de la capacidad que el sistema tiene de, por medio de la institucionalización y del juego electoral, mitigar la variedad de las situaciones políticas posibles o admisibles. Un sistema político no puede tolerar durante mucho tiempo la expresión incontrolada de reivindicaciones al margen de sus instituciones. El movimiento social de tipo anómico será contenido por las instituciones, pues el primer objetivo del sistema es el de recuperar el *control político* de la sociedad.

El problema del *consenso*, normalmente tratado en términos de predisposición de las élites para la concordancia o como exigencia «normativa» de la democracia, puede así ser reconducido a términos sistémicos.

En efecto, si definimos «consenso» (9) como una situación de concordancia con relación a la estructura de los valores, de las opiniones y de las creencias existentes en una determinada sociedad, si consideramos como objeto mínimo de consenso el conjunto de las instituciones, de las normas y de los procesos en el marco del que se toman, se ejecutan y se controlan las decisiones esenciales de la vida colectiva, podemos fácilmente comprender que la «exigencia» del consenso corresponde, en la fase de transición, a la introducción de un nuevo tipo de comunicación en el sistema y a una *necesidad de reducción de la incertidumbre y de la imprevisibilidad*. No estamos, en este aspecto, muy apartados de las observaciones de Rustw y de Przeworski con relación a estos problemas.

(7) Más adelante haremos una referencia más amplia a las principales consecuencias y a la propia lógica del proceso de «institucionalización».

(8) La naturaleza «pactada» de las transiciones constituye el aspecto dominante del excelente ensayo de GUILLERMO O'DONNELL y PHILIPPE C. SCHMITTER: «Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

«A *pacto* can be defined as an explicit, but not always publically explicated or justified, agreement among a select of actors which seeks to define (or, better to re-define) rules governing the exercise of power on the basis of mutual guarantees for 'the vital interest of those entering into it'»

(9) Sobre el consenso y sobre todo a propósito de la «visión del consenso», véase OTTO KIRCHHEIMER: «Private Man and Society», en *Political Science Quarterly*, número 81, marzo 1966, págs. 1-25; cfr. BERNARD CRICK: *In Defense of Politics*, Harmondsworth, Penguin Books, 1964.

## 2. Las temporalizaciones

La dialéctica entre apertura y reducción de esa misma apertura de los sistemas debe ser relacionada con el problema de las temporalizaciones. La apertura que acompaña la situación posautoritaria define también un *tiempo político diferente*. En este esbozo de «modelo» (10) interviene, pues, la noción de tiempo probabilístico. Lo que cambia es, para referirnos a los términos de Sommerhof, la «correlación directiva» (11), definida en términos de selección de dos variables, una de medio ambiente, otra de acción. Y nos parece que existe una relación bastante directa entre el grado de apertura de un sistema y la «velocidad» del tiempo político.

En todo proceso de democratización hay, por así decirlo, dos momentos: uno de apertura del sistema, otro de reducción de esa misma apertura; uno de variedad creciente, otro de reducción de esta variedad; uno de «extinción» (o de destrucción) del régimen anterior, otro de institucionalización del nuevo régimen. La destrucción del régimen anterior puede además no reducirse a los aspectos directamente políticos; el análisis debe procurar establecer en qué medida otras funciones —por ejemplo, las *funciones jurídicas*— se transformarán durante el proceso de transición. Se verifica, por el momento, una «desinstitucionalización» de la función jurídica, por ejemplo, y hasta una modificación en la relación global entre el Estado y la sociedad (12).

Lo que caracteriza el segundo tiempo es el carácter más dependiente de la variable de acción con relación a la variable del medio ambiente. La caída del régimen anterior altera la relación entre las dos variables: el abanico de posibilidades se amplía enormemente, la acción se vuelve predominan-

---

(10) Utilizamos el término «modelo» en su sentido menos exigente. Así, por modelo entendemos un esquema de interpretación que postula la existencia de ciertas relaciones entre los fenómenos.

(11) Véase G. SOMMERHOF: «The abstract characteristics of living systems», en *Systems Thinking*, vol. I, Harmondsworth, 1981, en F. E. EMERY (ed.), pág. 173 (edición 1969).

(12) El caso extremo de este proceso de «desinstitucionalización» de la función jurídica es tal vez el de la implantación de «tribunales populares». Hubo pocas experiencias de este género en Portugal durante 1974-75. Las ocupaciones de inmuebles deshabitados, por su lado, sucedieron frecuentemente. Algunos jueces consideraron estas ocupaciones «legitimadas» por la no intervención de la policía o del ejército. Véase el artículo de CHARLES DOWNS: «Residents Commissions and Urban Struggles in Revolutionary Portugal», en LAWRENCE S. GRAHAM y DOUGLAS L. WHEELER (eds.): *In Search of Modern Portugal. The Revolution and his Consequences*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1983, págs. 151-179.

te con relación al medio ambiente. El segundo momento consagra una distribución menos ampliada de las posibilidades políticas porque, por causa del control político acrecentado y de los *constreñimientos* que hacen sentir su peso sobre el sistema, el peso de la información relativa a las variables de medio ambiente se vuelve dominante. Las posibilidades de acción quedan cada vez más limitadas. El proceso de limitación de lo posible interviene, concretamente como resultado de las presiones externas (que pueden ser de naturaleza puramente diplomática o resultantes de un desequilibrio financiero exterior) y depresiones internas (cuando los grandes equilibrios macroeconómicos son amenazados o cuando instituciones tradicionales o fuerzas sociales conservadoras comienzan a influir en la evolución política) (13).

Este problema de las temporalizaciones no es sólo un capricho académico. Por el contrario, el análisis de los diferentes procesos de democratización nos muestra que problemas políticos y «prácticos» bastante importantes en el paso de la fase de transición *stricto sensu* a la de consolidación sólo pueden ser explicados en términos de los «tiempos» diferentes vividos en un primer y en un segundo momento (14). El dispositivo institucional, que podría eventualmente estar adaptado a la primera fase, ya no corresponde a la segunda fase, por ejemplo. Algunas decisiones tomadas en el contexto inicial podrán producir efectos que se muestran indeseables más tarde durante la fase de consolidación. Y el estudio de los diferentes procesos nos lleva a la conclusión de que es importante la «fuerza de los hechos consumados»; la introducción de ciertos efectos de rigidez (limitar la revisión constitucional, introducir legislación que puede aparecer como una «conquista» de ciertas clases o sectores de la sociedad, etc.) hace muy difícil la modificación posterior de algunos «equilibrios». Y tal puede suceder aun cuando parezca existir un amplio «consenso» con relación a la utilidad de su sustitución o supresión.

---

(13) Es precisamente la forma cómo estos diferentes constreñimientos se hacen sentir la que determina tiempos políticos diversos en la percepción de los principales autores: véase, por ejemplo, la evolución del discurso «ideológico» y voluntarista hacia un polo «realista» y pragmático.

(14) Más adelante en este estudio intentaremos explicar mediante el «constreñimiento de origen» muchos problemas que el sistema político portugués todavía no ha sido capaz de resolver.

### 3. *El problema de la legitimidad y el papel del mecanismo electoral*

La importancia de la introducción del mecanismo del voto fue realizada por varios observadores (15), los cuales subrayaron, muy acertadamente, el papel de la elección fundadora.

La primera función de las elecciones en el nuevo régimen democrático (tal vez más importante todavía que la participación de los ciudadanos o la indicación, por el voto, de una solución gubernamental) es la de *excluir* todo un conjunto de posibilidades que, si la elección no hubiese tenido lugar, podrían eventualmente darse. La elección introduce un *nuevo tipo de comunicación* en el sistema.

Son las elecciones —e incluso sólo la simple perspectiva de la realización de éstas— las que reclaman a los partidos políticos hacia las posiciones centrales del proceso que se va a seguir. A partir de este momento ellos son dominantes o, por lo menos, disputan a otros actores (los militares, concretamente) la hegemonía política (16).

Pero la introducción del sufragio universal durante la fase de transición nos parece que desempeña un papel más ambiguo del que le es normalmente atribuido. En efecto, la elección puede estar ligada —si bien paradójicamente— a una tendencia hacia la «despolitización» y contribuye muchas veces a la emergencia de un fenómeno de decepción, de desencanto.

Por otro lado, es la primera elección —o cualquier otro mecanismo de voto a nivel nacional, por ejemplo, un referéndum— lo que probablemente más condiciona la resolución del problema central de todos y cada uno de los procesos de transición en relación al control político: el problema de la *legitimidad* (17). Aunque ésta no puede ser concebida en los términos simplistas de la *legitimidad política*, porque más allá de aquello a lo que se llama legitimidad de las instituciones políticas podrá considerarse también la legitimidad del orden social, los elementos disponibles muestran que los ciudadanos consiguen distinguir en sus evaluaciones los aspectos relativos a la legitimidad del régimen de los que se refieren, sobre todo, a la eficiencia de éste (18).

(15) Cfr. LINZ: *Op. cit.*, 1982, pág. 58, y O'DONNELL y SCHMITTER: *Op. cit.*

(16) Cfr. O'DONNELL y SCHMITTER: *Op. cit.*

(17) Más adelante tratamos de este problema de la legitimidad, considerado decisivo con relación al proceso de transición.

(18) A este respecto se muestran bastante claros los resultados de las diferentes encuestas por sondeos realizados en Portugal. El público evalúa muy negativamente los resultados del nuevo régimen (sobre todo en la economía), pero continúa, en su gran mayoría, manifestándose favorablemente con relación a la democracia. Véase los resultados publicados por THOMAS BRUNEAU y MARIO BACALHAU: *Os Portugueses e a Po-*

Es, pues, más ventajoso considerar el conflicto de legitimidad en términos de variedad y de tipos de comunicación introducidos en el sistema. El mismo resulta, en lo esencial, de la contradicción entre el principio de *relación de fuerzas* y la idea de la sociedad global. Es para resolver este conflicto cuando normalmente interviene el Derecho y el proceso de la elaboración de una nueva Constitución. Procurando encontrar una solución para el problema de la *estructuración* del nuevo régimen, el Derecho tiene necesariamente que reforzar el polo «sociedad global» con relación a aquel que podemos representar por la confrontación de las fuerzas; se trata, al fin y al cabo, de una primera aceptación de los «loci» y de las reglas del «juego». La estructuración del nuevo régimen consiste en la búsqueda de las invariaciones relativas en el marco de una variación más pronunciada (19). La dialéctica de las Constituciones (20) puede ayudarnos a comprender este proceso. Las Constituciones pueden referirse todavía a un primer momento (el de la fundación), a través del enunciado de principios opuestos; pero se sabe que después de esta declaración, «en principio», viene la fase de «aplicación práctica, que no tolera incompatibilidades y que impone, por eso, elecciones donde el reconocimiento de una posibilidad conduce a la negación de todas las otras» (21).

El papel de la elaboración político-constitucional aparece así como decisivo para llenar el «vacío político» que podrá haberse formado con ocasión de una situación de ruptura o para impedir precisamente la aparición de un tal vacío —lo que respondería a un grado máximo de imprevisibilidad—. El Gobierno (las autoridades, en la terminología de Easton) intentará limitar la variedad en el sistema a través de la utilización de un simbolismo institucional: el «orden» constitucional. Pero puede también intentar conseguir el mismo objetivo recurriendo a un simbolismo de tipo «populista» (22). No hay

---

*lítica quatro anos depois do 25 de Abril*, Lisboa, Meseta, 1978, y THOMAS BRUNEAU: *Politics and Nationhood. Post-Revolutionary Portugal*, Nueva York, Praeger, 1984. Una investigación más reciente (aunque bastante menos elaborada desde el punto de vista de técnicas de sondeo) confirma estos resultados: «11 anos depois do 25 de Abril», dossier del *Semanário* de 27 de abril de 1985.

(19) Utilizamos aquello como un concepto «temporalizado» de *estructura*. Véase FERNAND BRAUDEL: *Ecrits sur l'histoire*, París, Flammarion, 1969 (col. «Champs», 1977): «Par *structure*, les observateurs du social entendent une organisation, une cohérence, des rapports assez fixes entre réalités et masses sociales. Pour nous, historiens, une structure est sans doute assemblage, architecture, mais plus encore une réalité que le temps use mal et véhicule très longuement» (pág. 55 de la edición de 1977).

(20) La «dialéctica de las Constituciones» desarrollada por KENNETH BURKE en *A Grammar of Motives*, Berkeley, University of California Press, 1945, 1969.

(21) Véase CHARLES ROIG: *Op. cit.*, 1977, págs. 132 y sigs.

(22) Más adelante formularemos la hipótesis de esta oposición entre el polo «orden» y «populismo» por ser susceptible de aparecer en términos *cíclicos*.

nada de contradictorio en estos dos aspectos. Lo esencial para las autoridades es obtener el control político, de tal forma que cuando llegue el momento de las elecciones, éstas puedan ser impuestas a la sociedad sin gran resistencia por parte de ésta (\*).

#### 4. *Las estrategias de los actores y los constreñimientos económicos*

Tenemos, igualmente, necesidad de considerar el *aspecto estratégico*, es decir, la colocación y el movimiento de los actores políticos en el interior de estos efectos del sistema. Ciertos actores intentan constituirse como referenciales necesarios del nuevo sistema, a través de una lógica de inclusión que se traduce normalmente en términos ambiguos de identificación con el propio proceso de transición. El peligro de esta estrategia (que puede parecer la más lucrativa en términos de resolución de los conflictos de legitimidad) parece residir en lo que sucederá cuando este proceso estuviese agotado o, con otras palabras, cuando la situación se encuentre normalizada. Los actores que se identifiquen mucho con esta fase (normalmente personalidades de tipo *soft-liner*) corren entonces el riesgo de desaparecer con ella (23). Otros actores se apoyan en motivos «escénicos» (el medio ambiente internacional, la crisis económica, la necesidad de orden) para defender la aplicación de una lógica de *reducción*, de la elección, es decir, traspasar las contradicciones inevitables que están en la propia base del proceso constitutivo de todo y cualquier régimen.

La anticipación de los efectos (por así decir, cíclicos), que son observables en los diferentes procesos, constituye para los actores políticos su principal triunfo y deberá estar en la base de toda ponderación estratégica que procure reforzar el régimen democrático en vías de formación. La decepción política, a la que ya hicimos referencia anteriormente, es ampliamente «previsible» como consecuencia del paso de un ciclo elevado de expectativas a un ciclo marcado por dificultades que se harán necesariamente sentir. La formulación prudente de la *agenda política inicial* (24), por ejemplo, puede servir para reducir el impacto negativo de un fenómeno generalizado de decepción.

Otro aspecto a considerar desde un punto de vista estratégico es la

(\*) N. DEL T.—El término *elección* no se aplica aquí en el sentido electoral.

(23) Convendría, en este aspecto, comparar lo que sucedió en Portugal con los militares «moderados» del MFA y en España con Adolfo Suárez.

(24) El problema de la «agenda política inicial» es considerablemente desarrollado por Juan Linz. Véase LINZ: *Op. cit.*, 1978, págs. 40-41.

anticipación de los efectos de algunos de los ciclos económicos. Aunque la expresión pueda parecer abusiva, nos parece que podemos hablar de una «economía política de los procesos de democratización». En efecto, éstos se acompañan sistemáticamente de una *inflación muy pronunciada* y de una considerable *desvalorización* de las monedas nacionales. Y hay seguramente factores no estrictamente económicos o financieros en el origen de este «perfil» de los países que conocen una transición política hacia la democracia. Las exigencias dirigidas al Estado (aumento de los salarios y de las prestaciones sociales, varios tipos de presiones redistributivas, etc.) están en el origen de la inflación, que, a partir de un cierto momento, puede incluso aparecer como el principal elemento «regulador». La inflación tiende a compensar, por una disminución de los salarios reales, las pérdidas de productividad resultantes de un cierto «desorden» social y los «excesos» provenientes del aumento «político» de los salarios o de las prestaciones sociales. La desvalorización resulta evidentemente de un desequilibrio creciente de las cuentas exteriores del país, el cual tiene en la propia presión de la demanda interna una de sus causas. Este crecimiento de la demanda pública o privada —con frecuencia estimulada por algunos programas políticos— tendrá efectos negativos en el equilibrio de la balanza de pagos. La deuda externa, la desvalorización de la moneda y los programas de «austeridad» financiera son rasgos típicos del escenario económico y financiero que sigue a la primera fase del proceso de democratización.

La necesidad de atenuar estos desequilibrios internos y externos aparecerá más tarde o más temprano como un poderoso constreñimiento sobre los comportamientos políticos. Es entonces cuando el discurso político tiende a pasar de un polo voluntarista o «idealista» a un polo pragmático y «realista». El cambio radical del discurso —y hasta de las políticas económicas— de los partidos socialistas en Portugal, en España y en Grecia no sucede por acaso y puede ser explicado a partir de estos elementos. Era una condición necesaria para el éxito electoral de estos mismos partidos que su discurso se adaptase a esta situación, porque los constreñimientos de orden económico y financiero se hacían sentir de forma mucho más súbita e insistente que en otros países de Europa occidental.

Estas consideraciones sobre los aspectos estratégicos en los procesos de democratización no conducen a ver éstos como un conjunto de resultados de *ajuste de los comportamientos políticos*, que no estaban necesariamente orientados para la consolidación de un régimen democrático. No hay nada de contradictorio, nos parece, entre una aproximación *sistémica* que privilegia las relaciones entre el sistema y su entorno (y entre el todo y las partes) y una aproximación *individualista* que pone el énfasis sobre las estra-

tegas de los diferentes actores. Los constreñimientos sistémicos definen los cuadros de posibilidades y de probabilidades en los cuales los actores políticos pueden desarrollar un abanico suficientemente amplio de acciones. Sus decisiones y sus comportamientos constituyen, respectivamente, espacios de posibilidades sistémicas. Lo que hay tal vez de particular en los procesos de democratización es la dificultad en aumentar la variedad del sistema (para que él pueda hacer frente a la complejidad creciente de su entorno) sin que traspase el límite a partir del cual las decisiones políticas perderán su eficacia.

## II. PROCESO DE DEMOCRATIZACION Y EFECTOS DE SISTEMA

«To what extent do the circumstances attendant upon the rise of a new regime determine its subsequent actions?»

OTTO KIRCHEIMER (25)

### 1. *Las condiciones de la formación del nuevo régimen democrático: dimensiones sistémicas*

#### a) *Introducción*

Considerando una perspectiva muy genérica de la estructuración del nuevo régimen político portugués debe situarse la cuestión de cómo fue posible al sistema político integrar tamaña variedad sin que la existencia de ese mismo sistema y su consolidación hayan sido amenazadas.

Este problema de la variedad está inserto en las consideraciones que hicimos acerca del proceso de democratización. Como vimos, el proceso de democratización se define como un tipo de transición política caracterizado por una gran conflictualidad entre una lógica de apertura del sistema político (apertura necesaria, pues éste sucede a un sistema autoritario) y una lógica de reducción de la variedad (del «cerrar» posibilidades), la cual tiende a limitar las posibilidades de evolución del sistema en la misma medida que aumenta su previsibilidad.

En términos teóricos, el proceso de democratización se construye con rela-

---

(25) OTTO KIRCHEIMER: «Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs», en F. S. BURIN y K. L. SHELL (eds.): *Politics, Law and Social Change. Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1979, págs. 385-386.

ción al problema de la *estabilización del sistema político en un nivel más elevado de complejidad* (26).

Esta cuestión aparece bien ilustrada por la diferenciación política y por la forma como ésta contribuye al control de este aumento de complejidad: ya se trate del sistema semipresidencial y de su lógica bipolar o también de la emergencia de un sistema de partidos que consolida determinadas redes de comunicación con el conjunto de la sociedad, el problema puede siempre reducirse a la cuestión de la creación de estructuras diferenciadas, capaces de tratar la información, de responder a las exigencias, de producir ciertas decisiones. Expresamos así en términos sistémicos la problemática del *control político*. Parece, en efecto, que éste deberá ser definido en relación a un cierto estadio de equilibrio sistémico.

Trataremos de examinar a continuación la cuestión de los efectos globales que explican cómo el sistema político puede constituirse y en qué medida las condiciones de su génesis determinaron su propia evolución, favoreciendo o amenazando el respectivo equilibrio.

Para ello utilizaremos la contribución de Luhmann en lo que respecta a la definición de las diferentes condiciones para la «autonomía» del sistema político. Pero se hace necesario precisar el sentido y la extensión de este término. Según el autor citado, el concepto de autonomía.

«has to do with self-determination — the ability to settle upon selective criteria for transactions with the environment and to change them if need be» (27).

Nos parece que la verificación de una relativa autonomía del sistema político con relación a su medio ambiente no nos avanza mucho en lo que concierne a la explicación de la emergencia del sistema. La autonomía relativa es, en efecto, postulada por la propia definición de sistema.

Al afirmar que

«when differentiation succeeds at the level of roles, it paves the way for the relative autonomy of the political system at the level of decision-making criteria» (28).

---

(26) Sobre el concepto de complejidad, véase LUHMANN: *Op. cit.*, pág. 218: «By complexity we mean the number of possibilities from which, through experience and action, we can choose —either through structural reduction or through conscious decision— making.»

(27) LUHMANN: *Op. cit.*, pág. 142.

(28) *Ibidem.*

Luhmann realiza una afirmación de algún modo tautológica, pues el sistema se define precisamente en términos de diferenciación de los papeles. Un sistema es, en la formulación más simple, un conjunto de relaciones interdependientes. Sin autonomía no podríamos distinguirlo de su medio ambiente. Y esta autonomía deberá, evidentemente, ser entendida como relativa, pues si no lo fuese esto significaría que el sistema no tendría ninguna relación con su medio ambiente; en otros términos: ya no se trataría de un sistema en el sentido de Luhmann ni en aquel que le es dado por el análisis sistémico contemporáneo. En efecto, el autor citado es bien claro a este respecto:

«... the structures and processes of a system are only possible in relation to an environment, and they can only be understood if considered in this relationship. This is the case since only by reference to an environment is it possible to distinguish (in any given system) between element. Exaggerating slightly, we can even say that a system is its relation to its relation to its environment, or that it is the difference between system and environment» (29).

Nos consideramos, pues, bastante escépticos con relación a este concepto de autonomía. Además, en el proceso de democratización, la «autonomía» correspondería a la propia formación de las capacidades del nuevo régimen. Nos parece más bien que se trata de definir la *identidad* de un sistema y de analizar los problemas que se sitúan en el momento de su génesis. En la perspectiva del autor citado, lo que nos interesa no es tanto este concepto como aquello que él llama las *dimensiones* sobre las que reposan las condiciones de la «autonomía». Y estas dimensiones, que presentaremos a continuación, intentando desarrollarlas con relación al proceso de democratización, son tres: la dimensión temporal, la dimensión social y la dimensión material.

#### b) *La dimensión temporal en el proceso de democratización*

La emergencia de un sistema político diferenciado y el desarrollo de sus capacidades dependen del *tiempo* que le es dado por el medio ambiente para que pueda tratar la información:

«In order to be autonomous, a system must first of all 'have time'. It cannot always be forced to react immediately to outside impulses; instead, it must have the time to apply its own processes of selecting causes and effects» (30).

(29) LUHMANN: *Op. cit.*, pág. 257.

(30) *Ibidem*, pág. 143.

Ahora bien, se constata que en Portugal las exigencias sociales —muy diversificadas y muy intensas— no esperaron para expresarse a la consolidación del sistema democrático.

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

En efecto, se comprueba que ha existido, a propósito de los comportamientos de los principales actores, una alternancia en un polo «estatizante» y un polo «liberal» y entre un polo «público» y un polo «privado». Por otro lado, se verifica también una oscilación entre el elemento «populista» y el elemento «jerárquico». Y podríamos también hablar de momentos «pluralistas» y de momentos «autoritarios».

En un plano más abstracto, se debe considerar la intensidad de los ciclos electorales y gubernamentales, varias veces señalada por Marcelo Rebelo de Sousa, quien previno contra las consecuencias en materia de inestabilidad política e indefinición económica:

«— En los últimos nueve años, la media del ejercicio de sus funciones de cada Gobierno constitucional ha sido alrededor de un año, lo que, sobrepasando ampliamente el período medio de vigencia de los Gobiernos provisionales (cerca de cuatro meses y medio), sigue estando muy lejos de la legislatura;

— ninguna Asamblea electa completó la respectiva legislatura;

— la conjugación de los diversos mandatos de los titulares de los órganos de soberanía de base electiva da como resultado elecciones a una media inferior a dos años;

— la repercusión de esta inestabilidad en el campo de la política económica se ha traducido en la ausencia de planes a medio plazo y en la propia falta de seguimiento en la definición y ejecución de las políticas de corto plazo. Basta pensar que ningún gobierno desde el 25 de abril de 1974 elaboró y vio aprobar más de dos presupuestos del Estado, lo que ha facilitado y además acentuado la propensión al recurso de presupuestos suplementarios» (31).

En Portugal se gobierna a muy corto plazo, siempre en lo provisional. Los dirigentes políticos cuando gobiernan deben, evidentemente, maximizar las probabilidades de poder continuar, y esto depende mucho más de su capacidad para crear redes de intereses y para meterse ellos mismos en los circuitos

---

(31) MARCELO REBELO DE SOUSA, *Semanário* de 22 de junio de 1985.

ya existentes, o incluso de su habilidad para el juego político a través de los medios de comunicación social, que propiamente de su competencia en términos de programación, de gestión y de evaluación de las políticas sectoriales. La política, como estrategia y táctica, toma la delantera sobre la política, como gobierno y como administración. El tiempo político muy «acelerado» explica en buena medida esta situación, que en muchos aspectos hace recordar la que conoció la IV República en Francia.

Pero donde el carácter cíclico apareció con mayor evidencia fue precisamente en el dominio de la política económica. A este propósito, basta verificar la sucesión de las políticas económicas llamadas de *stop and go*, la alternancia entre austeros programas de estabilización y períodos de relativa expansión. Ya en 1981, Paulo de Pitta e Cunha distinguía para el período de 1973-1980 cuatro tipos de coyunturas económicas, que designaba por los términos sugestivos de coyuntura «mórbida», «austera», «temeraria» y «perfecta» (32).

La detección de estos ciclos sería, además, confirmada por la evolución subsiguiente.

Pero la influencia de las oscilaciones temporales de naturaleza cíclica sobre la economía y política portuguesas puede verse en otros campos. Es preciso, sin duda, tomar en consideración la absorción por el sistema interno de los efectos de algunos ciclos económicos internacionales. Estos efectos son tanto más importantes cuanto se producen sobre una pequeña economía abierta y muy dependiente (especialmente en lo que dice relación a la energía y a los productos alimenticios). En este campo, conviene anotar que los principales actores durante la crisis revolucionaria de 1974-1975 ignoraron, por así decirlo, el período de recesión que la economía internacional atravesaba. En el mismo momento en que los socios comerciales de Portugal intentaban reaccionar a una coyuntura recesiva, en Portugal se actuaba como si la misma no existiese (en 1974-1975 el «voluntarismo» político no podía admitir argumentos de naturaleza «realista») y se tomaban medidas (aumentos de los salarios y de las prestaciones sociales, crecimiento exponencial de los gastos corrientes del Estado, etc.) que iban contra-corriente de las tendencias de la economía internacional. Y, por eso, desde ese período se puede observar la discontinuidad temporal entre la política económica portuguesa y las de sus principales socios. La economía portuguesa ha funcionado, en efecto, en un régimen de contra-ciclo.

---

(32) PAULO DE PITTA E CUNHA: «L'économie portugaise et l'adhésion à la CEE», comunicación al coloquio *La problématique de l'adhésion de Portugal aux Communautés Européennes*, Louvain-la-Neuve, Universidad Católica de Lovaina, 14 mayo 1982.

Por otro lado, estos diferentes ciclos se sobreponen a aquello que podríamos llamar *fases* del proceso de democratización. Retomando la terminología de Leonardo Morlino (33), nos parece posible distinguir las siguientes fases en el Portugal posautoritario:

LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO  
DE DEMOCRATIZACION PORTUGUES

<i>Caída del régimen autoritario</i>	<i>Crisis</i>	<i>Transición discontinua</i>	<i>Instauración democrática</i>	<i>Consolidación</i>
Abril 74 Marzo 75	Marzo 75 Noviembre 75	Noviembre 75 Abril 76	Abril 76 Sept./Oct. 82	Desde octubre 82

La dimensión temporal en un proceso de democratización aparece, por tanto, en términos más complejos que aquellos a los que Luhmann hace referencia a propósito de la autonomía del sistema político. No se trata sólo de «tener tiempo». En efecto, hay varios «tiempos» o dimensiones temporales: un tiempo lineal o «cronológico», un tiempo cíclico, etc. Por otro lado, el tiempo no podrá reducirse a una o más dimensiones del sistema. El mismo constituye también un recurso de los actores. A través de las «temporalizaciones» (34) éstos pueden utilizar el tiempo en una perspectiva estratégica. En efecto, el tiempo se presenta como un constreñimiento —o, por lo menos, como una condición que las élites políticas deben tener en cuenta— y también como un «recurso» capaz de hacer disminuir el impacto de la tensión provocada por estos diferentes constreñimientos.

c) *La dimensión social en el proceso de diferenciación del sistema político democrático*

Considerando todavía el problema de la autonomía de los sistemas, Luhmann presenta aquello que considera la condición esencial con relación a la dimensión social:

(33) LEONARDO MORLINO: *Come cambiano i regime politici-strumenti di analisi*, Milán, Franco Angeli, 1980, pág. 97.

(34) Véase CHARLES ROIG: «Analyse de système et connaissance sociale», *Études et recherches*, núm. 2, Universidad de Ginebra, Departamento de Ciencia Política, 1973, pág. 120: «ces temps (les temps sociaux) son multiples, leur definition la plus nuancée est indissociable de l'objet lui-même, ils sont 'construits' dans l'instrument d'analyse. D'ou notre premier constant: il n'y a pas de concepts sociaux qui ne soient temporalisés.»

«In the social dimension the most important condition for autonomy is that the political system not see itself faced with one solid power in the environment (e. g. a church or a big stockholder), but instead depend on several relevant environments» (35).

Para el estudio del proceso de democratización —y de las transiciones políticas en general— preferimos esta formulación (formulación negativa, nótese) a aquellas que procuran ligar el éxito o no éxito de un régimen al apoyo (afirmativo) que recibe de la sociedad. Notemos a este propósito que la primacía concedida a la cuestión de los apoyos no aparece como exclusiva de un cierto tipo de análisis sistémico; el problema de la «base social de apoyo» es típico en los análisis políticos marxistas y neomarxistas. En efecto, el gran problema en el momento de la consolidación de un nuevo régimen es mucho menos el de apoyo que el de la oposición y de las propiedades (en términos funcionales y estratégicos) de esta misma oposición. Como muy pertinentemente señaló Juan Linz, uno de los elementos que puede conducir a un régimen a su caída en una situación de crisis es precisamente el abanico de alternativas ofrecidas por las oposiciones más o menos desleales. El papel de las oposiciones es destacado por este autor:

«... en la mayor parte de los casos, el régimen existente tiende a tener el beneficio de la duda o por lo menos la neutralidad de amplios sectores de la sociedad. Excepto en casos de crisis, esto le permite aislar y, por otro lado, desanimar a las oposiciones desleales, que son generalmente minoritarias y adquieren sólo importancia en el proceso de ruptura del régimen. Esto da a las oposiciones semi-leales un papel decisivo en el proceso de pérdida del poder por los regímenes democráticos y en la realización de una toma semi o pseudo-legal del poder» (36).

En lo que concierne a los procesos de democratización, es normalmente reconocido que las Fuerzas Armadas pueden constituir una de las principales amenazas en cuanto a su consolidación. Ahora bien, en Portugal, la participación de los militares en el poder durante el período transitorio tuvo como consecuencia que el régimen fue capaz de integrar aquello que, según todas las probabilidades, tendría tendencia a asumirse como «externalidad» del sistema. Los militares, desde el principio más o menos responsabilizados por

---

(35) LUHMANN: *Op. cit.*, pág. 144.

(36) LINZ: *Op. cit.*, 1978, pág. 28.

el éxito del régimen democrático e integrados en el propio sistema de decisión (hasta en lo relacionado con las decisiones políticas corrientes), fueron progresivamente perdiendo la exterioridad (y el tipo de «legitimidad» que de ella procedería) necesaria a una intervención de «corrección» en caso de crisis grave. En efecto, la implicación muy visible de los militares en los principales acontecimientos de la fase «revolucionaria» y la competición directa de algunos de los «militares políticos» entre ellos y los dirigentes partidarios retiró a las Fuerzas Armadas, como institución, la autoridad asociada a la «función» del régimen. Esto representa un aspecto importante, pues las Fuerzas Armadas como institución formaban, al mismo tiempo, parte de las «autoridades», del «régimen», de la «comunidad política» y del «medio ambiente» (37) y parecieron en un determinado momento como el único centro posible de «racionalización» del poder político. Algunos de los jefes militares tenían perfecta conciencia de este hecho, y es curioso ver de qué modo buscaban ciertos factores de «simplificación». Así, por ejemplo, el apoyo de los militares a la llamada ley de la «unidad sindical», que imponía una central sindical única, no puede ser explicado sólo por la influencia de elementos próximos de los comunistas. Todavía cuando los jefes militares intentaron definir una orientación política, no pudieron mantenerse en la posición de «padres fundadores». Antes por el contrario, el Ejército (y las Fuerzas Armadas en general) fue «contaminado» por la politización (muy intensa, aunque superficial) que entonces invadía prácticamente todos los sectores de la sociedad portuguesa. Por eso no podemos, de forma alguna, aceptar el análisis de José Medeiros Ferreira, para quien «el pensamiento estratégico de la Revolución pertenecería a la institución militar» (38). A partir de un cierto momento no había prácticamente «institución» militar. La polarización y la división eran prácticamente totales.

Por otro lado, la oposición persistente de los principales partidos políticos a toda especie de influencia militar a nivel gubernamental acabó por obligar a las Fuerzas Armadas a retirarse de las posiciones que ocupaban en las estructuras del poder político, lo que se concretaría con la eliminación del Consejo de la Revolución en la revisión constitucional de 1982.

Observamos, pues, que si bien es verdad que la politización de los militares presenta enormes riesgos para el éxito de la transición democrática, tampoco es menos cierto que su «visibilidad» y su participación en el ejercicio

---

(37) Un ejemplo en el plano simbólico del establecimiento de este nexo entre la sociedad (especialmente los sectores más «revolucionarios») y los militares nos lo da el *slogan* utilizado en la altura por las organizaciones de izquierda: «¡Los soldados son hijos del pueblo!»

(38) MEDEIROS FERREIRA: *Op. cit.*, pág. 211.

del poder político contribuyen igualmente a reducir los márgenes de acción y las probabilidades de la caída del nuevo régimen democrático.

Al referirnos al caso de los militares pretendemos sólo presentar un ejemplo significativo de cómo un poder que podría haber constituido una amenaza para el nuevo sistema político en formación no consiguió impedir la cabal consolidación del régimen. Por razones diversas, y siguiendo muy diferentes trayectorias, los resultados fueron más o menos los mismos en lo que respecta a otras fuentes importantes de «contra-poder» (Iglesia, grupos económicos, etc.). Nos hemos de referir a alguno de estos aspectos cuando más adelante hablemos de los mecanismos de adaptación del sistema político.

#### d) *La dimensión material en el proceso de democratización*

En esta presentación de las dimensiones que definen las condiciones de la formación de un sistema democrático, guardamos para el final aquella que Luhmann, tratando de la autonomía del sistema político, llama la dimensión material. Se trata, efectivamente, de un aspecto que nos parece decisivo para una explicación política —partiendo de una perspectiva sistémica— del éxito o del fracaso de la evolución:

«In a system's material relations to its environment, its autonomy depends especially upon these contacts being stabilized at (at least) two different levels of generalization. A political system must be more or less generally accepted in its social environment... Below this level of wholesale acceptance and authorization to make decisions, we find the level of concrete interactions, which fulfill the function of the political system» (39).

Aquello a lo que Luhmann llama la autorización concedida al sistema para que tome decisiones se encuentra en el centro del problema que la terminología más usual designa por *legitimidad*. Este concepto, fundamental en el análisis político, y muchas veces utilizado en la explicación de la sucesión de los regímenes políticos (40), es con todo muy ambiguo y complejo.

Se trata antes de nada de un «acto performativo», en el sentido que le da Austin (41). Es significativo que se trate de un tema que aparece normalmente durante los períodos en que se nota gran indecisión. La legitimidad

(39) LUHMANN: *Op. cit.*, pág. 143.

(40) Cfr. LINZ, MORLINO, O'DONNELL y SCHMITTER, citados.

(41) J. L. AUSTIN: *Quand dire, c'est faire*, Paris, Ed. du Soleil, 1970, págs. 39 y sigs.

consiste, así, en un efecto de retórica, un acto destinado a crear una situación a través de cualquier cosa que se dice. El concepto de legitimidad se reconstruye como una creación verbal que intenta llenar aquello que percibimos como un vacío, un hiato, un grado elevado de indeterminación. En efecto, los enunciados performativos son más frecuentes allá donde el acaso se muestra mayor. Los «juegos del lenguaje», tan frecuentes en el Portugal posautoritario, entre términos como poder civil/poder militar, legitimidad democrática o electoral/legitimidad revolucionaria, sociedad civil/Estado, país real/país político, etc., traducen precisamente esta función del lenguaje a través de la cual el discurso crea objetos y conflictos políticos. El concepto de legitimidad gana, por tanto, al ser tratado en el marco de una teoría de las funciones discursivas. Pero, evidentemente, no podrá ser reducido a este aspecto.

«Legitimidad» debe definirse como el dominio de los principios sobre los cuales el Estado se apoya para ser obedecido. La legitimidad se nos presenta así (si la descompusiésemos en sus elementos esenciales, las ideas de unidad y de credibilidad) ligada a la problemática de control político y al equilibrio del sistema, concretamente en sus relaciones entre el «régimen» y la «comunidad política».

A este respecto, es de suma importancia para el mantenimiento del equilibrio sistémico que los problemas y las «disfunciones» que aparecen en el nivel de las interacciones concretas de la sociedad y en las relaciones de ésta con el régimen y las autoridades no «contaminen» el nivel de aceptación general del régimen. Nos hemos de apoyar todavía en la brillante formulación de Luhmann:

«General acceptance and the symbols representing it regulate and limit what is possible at the more concrete level of daily transactions. Seen from the other side, there are thresholds built between these levels that block the transfer of breakdowns and disappointments from the more concrete to the more abstract realm. Mechanisms for absorbing protest, for example jurisdiction, have this function. The separation of these two levels is reinforced by the differentiation between important and unimportant topics within the system. But this separation seems especially to rest on the fact that for the acceptance of the system there exist different kinds of functional equivalents than those for the solution to problems that are sought in concrete interactions» (42).

---

(42) LUHMANN: *Op. cit.*, págs. 143-144.

Ahora bien, pensamos haber presentado a lo largo de este trabajo algunos ejemplos de «equivalentes funcionales» y de «niveles» que explican cómo y por qué la insatisfacción política de amplias capas de la población no afectó lo esencial del proceso de legitimación.

La «gestión de la decepción política» nos muestra cómo ciertos mecanismos, considerados desde el punto de vista psicológico, contribuyeron a la neutralización de un eventual movimiento de oposición al nuevo régimen democrático. Por otro lado, con respecto a los partidos políticos se puede observar cómo la función de «chivo expiatorio» que con frecuencia desempeñaron, *volens volens*, sirvió también para localizar y circunscribir los factores de insatisfacción. Algunos sondeos confirman, en efecto, esta predisposición de la población para concentrar sobre los partidos la responsabilidad de las malas *performances* del régimen democrático. Respondiendo a la pregunta «¿Quién es responsable por la crisis?», el 63,6 por 100 de las personas entrevistadas responden «los partidos políticos» (contra 14,2 por 100 que piensa que la responsabilidad es del FMI, el 12,8 que indica los sindicatos y el 11 que menciona a los militares; el 19,9 por 100 de los entrevistados no responde) (43).

El juego institucional contribuía, por un curioso y complejo mecanismo dualista, a integrar en el propio centro del sistema decisorio aspiraciones contradictorias. A su vez, la inestabilidad gubernamental y la sucesión de programas y coaliciones de color ideológico muy diferente produjo un efecto sistémico que consiste, al fin y al cabo, en la neutralización de las alternativas potenciales al régimen, transformando esas alternativas en factores de alternancia «normal» y «constitucional».

No podemos, con todo, reducir las consecuencias de la instalación de este sistema institucional a este tipo de efectos. La propia existencia de nuevas instituciones (teniendo una lógica de participación como rasgo característico) organiza un cierto modo de comunicación y expresa un movimiento tendencialmente orientado hacia el control político. Tratando de la institucionalización a un nivel muy global, Berger y Luckmann pusieron este aspecto claramente en evidencia:

«Institutions also, by the very fact of their existence, control human conduct by setting up predefined patterns of conduct, which channel it in one direction as against the many other directions that would theoretically be possible. It is important to stress that this controlling character is inherent in institutionalization as such, prior

---

(43) Sondeo Norma/Semanário, publicado en el *Semanário* de 27 de abril de 1985.

to or apart from any mechanisms of sanctions specifically set up to support an institution» (44).

Encontramos así un nexo de unión entre las dimensiones institucional, social y psicológica. En efecto, y como Charles Roig nos recuerda cuando nos habla del «síndrome institucional» (45), la diversidad de los procesos y de los niveles contribuye a la diferenciación y a la selección operadas por el sistema político. La institucionalización está, por tanto, ligada a la estratificación política, concepto que el autor citado define en términos de «inserción diferencial de los individuos en un sistema político» (46). Ahora bien, ya vimos cómo el sistema político en formación tenía necesidad de aliviar la «presión» proveniente de una sobremovilización de los ciudadanos. Es posible afirmar, a este respecto, que la despolitización se inscribió en la propia lógica de la consolidación del régimen democrático. Y esa despolitización —cuya dimensión psicológica nos es dada por el «desencanto»— se expresa también a nivel de los comportamientos por la «inserción diferencial de los individuos en el sistema político»: algunas capas sociales tendrán tendencia, progresivamente, a separarse de los mecanismos de participación política y entrar de nuevo en la esfera de sus intereses privados. Esto no nos parece que constituya una «amenaza» con relación a la legitimación del régimen democrático. Por el contrario, el hecho de que encontremos este problema de «ciudadanía diferencial» en democracias tan estables como la de Suiza o la de los Estados Unidos nos debería llevar a hacernos esta pregunta: ¿Hasta qué punto estos efectos de despolitización no se traducen en un elemento necesario —la creación de un cierto *orden*— y esencial al propio equilibrio de las democracias? En esta perspectiva, la rapidez de las manifestaciones de este proceso en Portugal y en España posautoritarios se iba a explicar por la especificidad de la transición de regímenes, pero estamos probablemente ante un fenómeno más general que merecería un desarrollo en el marco de la propia teoría democrática.

---

(44) PETER L. BERGER y THOMAS LUCKMANN: *The Social Construction of Reality*, Harmondsworth, Penguin Books, 1967, pág. 72.

(45) CHARLES ROIG: «La stratification politique», en DUSAN SIDJANSKI y otros: *Les suisses et la politique*, Berna, Lang, 1972, pág. 185.

(46) ROIG: *Op. cit.*, 1972, pág. 169.

## 2. Los procesos sistémicos globales

### a) *La ruptura: el orden político y los comportamientos sociales e individuales*

Hasta ahora hemos analizado algunas formas de adaptación del sistema político a la variedad creciente de su entorno. En las páginas que preceden hemos intentado ilustrar nuestro argumento con un caso particular del mecanismo de regulación, el proceso de legitimación. Las consideraciones que siguen intentarán reconstruir los trazos característicos del funcionamiento global del sistema durante el proceso de transición política.

Debe considerarse el sistema político como un sistema complejo. Easton establece una distinción entre la comunidad política, el régimen y el gobierno (las autoridades) (47). Incluso sin estar completamente de acuerdo con esta terminología, la utilizamos en las páginas siguientes, pues nos parece pertinente para el caso concreto que ahora analizamos.

En el momento de la ruptura provocada por el *golpe* militar del 25 de abril de 1974, el régimen político y el conjunto de las autoridades políticas experimentaron un cambio radical. No se asistió, sin embargo, a la puesta en cuestión de la *identificación con la comunidad nacional*, como sucedió, por ejemplo, en España durante el complejo y por momentos violento proceso de las autonomías.

Hubo, evidentemente, otros problemas ligados a la descolonización, pero es interesante notar que ésta acabó por tener, al fin y al cabo, pocas consecuencias visibles con respecto al sentimiento de «alienación» de una parte de la comunidad nacional. Todas las encuestas de opinión pública demuestran que la mayor parte de los portugueses aprueba la descolonización, aunque pueda manifestarse en desacuerdo con las condiciones y el modo como fue hecha.

La ruptura se manifestó, pues, a nivel del régimen y de las autoridades políticas. Pero no podríamos reducirla a estos aspectos. Nos parece posible afirmar que la completa derrota de la fórmula política del régimen repercutió en todos los dominios en que la variedad estaba, por así decir, «limitada». La ruptura política abrió una de aquellas ocasiones en que la «expresividad social» alcanzó niveles muy elevados. Se puede verificar que han existido muchas semejanzas entre la situación «revolucionaria» de Portugal en 1974-1975 y el movimiento de mayo de 1968 en Francia. La «apertura» no se li-

---

(47) DAVID EASTON: *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, J. Wiley, 1965.

mitó al dominio de la expresión política y tampoco se quedó en el plano de las reivindicaciones de carácter económico. Esta apertura se manifestó en variadísimos aspectos, que fueron desde las formas de tratamiento social (que de repente se hicieron menos jerárquicas y reverenciales) hasta las relaciones entre sexos y el comportamiento sexual en general (una mayor permisividad) a la forma de vestir y de presentarse en público (por ejemplo, la corbata se hizo «reaccionaria», las señales externas de riqueza fueron durante algún tiempo disimuladas...).

Por poco importantes que esas manifestaciones puedan parecer (y generalmente fueron ignoradas en los análisis políticos del proceso portugués), nos parece que en ellas se puede localizar la base de la explicación social —en el propio nivel de los comportamientos individuales— del sentimiento persistente de crisis y de frustración política. Esquemáticamente, tal vez exageradamente, nuestra argumentación, diríamos que estas modificaciones pusieron en entredicho los principios de una legitimidad de tipo tradicional sin haber sustituido por ello tales principios por los de legitimidad «moderna» y «racional». En una sociedad relativamente pobre y todavía en vías de industrialización, el respeto de estos principios tradicionales era una de las más importantes «remuneraciones» de algunas capas sociales y de ciertos sectores profesionales. Estos principios marcaron profundamente el *ethos* administrativo portugués, por ejemplo. Funcionarios bastante mal pagados cultivaban, sin embargo, algunos valores del trabajo, de la organización, del respeto por el interés público, del celo, etc. Cuando estos valores fueron atacados, los individuos que insertaban sus comportamientos en tal marco de referencia comenzaron, evidentemente, a preguntarse por qué no habrían de actuar «como los otros». Y actualmente observamos que la sociedad portuguesa se muestra bastante deficitaria de dirigentes y, para utilizar la expresión de Michel Crozier, en ella se hace sentir una cierta ausencia de «arranque institucional» (48). Es, pues, al nivel de las diferentes instituciones sociales y en la propia lógica de los comportamientos individuales donde será necesario buscar las causas de la «crisis» crónica de la que se queja la opinión pública portuguesa.

#### b) *Los referenciales de la comunidad política*

Si consideramos ahora los aspectos más globales, convendrá tener en cuenta los *referenciales* establecidos entre la comunidad nacional y el régimen después de la ruptura del equilibrio que funcionaba durante el sistema

(48) MICHEL CROZIER: *La société bloquée*, París, Editions du Soleil, 1970, páginas 216 y sigs.

precedente. Desde el punto de vista de los agentes políticos, y en la fase inicial, este papel de referencial fue desempeñado por las Fuerzas Armadas. Con relación a los hechos políticos, el referencial consistió en la primera votación democrática, que tuvo lugar el 25 de abril de 1975, la elección para la Asamblea constituyente. Estos referenciales introducirán dos lógicas contradictorias que definen la situación portuguesa y constituyen un poderoso constreñimiento sobre las posibilidades de su evolución.

En lo que concierne a las Fuerzas Armadas, la consagración constitucional de la «unidad entre el pueblo y el Movimiento de las Fuerzas Armadas» es la expresión simbólica del intento de regulación del sistema a partir del control político, que un único actor podía en esa coyuntura intentar obtener. La «alianza pueblo-MFA» traducía este efecto sistémico, que era, además, más o menos entendido por algunos dirigentes militares y civiles. En razón de su propia función, las Fuerzas Armadas aparecían como el único actor político que podía hacer aceptable una determinada solución al problema de la descolonización. Por otro lado, el Movimiento de las Fuerzas Armadas tenía la legitimidad que procedía del propio derrumbe del régimen autoritario. A causa de su posición simultáneamente dentro del sistema político y en el medio ambiente social —y también su identificación simbólica con la comunidad nacional—, las Fuerzas Armadas surgían topológicamente como el único actor capaz de establecer una cierta coherencia en la acción de un Estado cuyos principios de autoridad se encontraban fundamentalmente puestos en tela de juicio.

Si las Fuerzas Armadas fueron, en el nivel de los actores políticos, el único referencial durante la fase inmediatamente subsecuente a la caída del régimen autoritario (49), el hecho referencial consistió en la primera elección libre del 25 de abril de 1975. No insistiremos sobre las consecuencias, en cuanto a nosotros decisivas, de esta primera elección. Bastará recordar que el tipo de comunicación y el modo de resolución de los conflictos entonces introducidos no dejaron desde entonces de marcar el funcionamiento del sistema político portugués. Esta elección condujo a los partidos hacia el centro del sistema y éstos se volvieron los actores que, en cooperación o en competición con las fuerzas militares, más contribuyeron a la estructuración del nuevo régimen democrático.

---

(49) Una tentativa de crear un referencial de orden carismático en torno al general Spínola (la cual se hizo conocida bajo el nombre de «golpe Palma Carlos», en razón del nombre del Primer Ministro, que pretendía organizar una elección presidencial para concentrar el máximo de autoridad en las manos del presidente de la Junta de Salvación Nacional) falló en virtud de la acción muy hábil de los comunistas y algunos sectores militares «progresistas».

c) *La regulación por retroacción*

Una vez terminada la fase de «transición discontinua» (50), los partidos políticos que tuvieron responsabilidades en el gobierno se encontraron ante un sistema económico que era, en gran medida, el resultado de la acción del Partido Comunista y de los militares revolucionarios. La decisión de nacionalizar los principales sectores de la economía fue tomada, en efecto, en una asamblea militar. Las ocupaciones de los latifundios del Alentejo fueron normalmente hechas *manu militari* en coordinación estrecha con los dirigentes del Partido Comunista (51).

Esas diferentes acciones destruyeron completamente las «relaciones funcionales de la economía» (52). Los ejecutivos que se sucedieron nunca consiguieron modificar lo esencial del funcionamiento del sistema económico *sui generis* que de ellas resultó.

A pesar de las declaraciones, con frecuencia muy «liberales» y antiestatistas, el peso del Estado no hizo sino aumentar. Las intenciones de reforma y de ruptura con el sistema económico heredado del período revolucionario chocaron con todo el conjunto de factores de *rigidez* introducidos durante la génesis del sistema democrático (concretamente las limitaciones de orden constitucional), así como contra redes de intereses que se formaron y se ramificaron a partir del Estado.

Ya nos referimos a los principales tipos de respuesta del sistema político a esta situación. Podremos resumirlos diciendo que se trataba, en la mayor parte de los casos, de mecanismos de regulación normalmente expresados en términos de adaptación, de *retroacción*. (En efecto, parece que no se puede registrar la emergencia de muchos fenómenos de tipo *feedforward*, o sea, de regulación por anticipación.) El costo de un tal funcionamiento por adaptación tendría que hacerse sentir necesariamente en el lado del sistema decisorio y fue lo que efectivamente sucedió. El «inmovilismo» y la parálisis amenazan constantemente un sistema político adaptativo y «reactivo», pero incapaz de tomar la iniciativa de decisión en los sectores vitales de la economía y de la sociedad portuguesa. A título de ejemplo mencionemos la reforma agraria, la reestructuración industrial, la legislación laboral, la política energética. A pesar de las declaraciones constantes a propósito de la «urgente-

(50) Nos referimos nuevamente a la terminología de MORLINO: *Op. cit.*

(51) Véase la tesis doctoral presentada en la Universidad de Ginebra en junio de 1985 por ANTÓNIO BARRETO: *Anatomie d'une Révolution: la réforme agraire au Portugal, 1974-1975*.

(52) Este constituye el *leit-motiv* del trabajo de JOAQUIM AGUIAR: *O Pós-Salazarismo*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1985.

cia» de medidas en estos campos, los diferentes ejecutivos no consiguen modificar fundamentalmente un *statu quo* que procede de las dos lógicas contradictorias cuyo origen acabamos de indicar.

Pero la perspectiva sistémica que utilizamos como punto de partida para un análisis interpretativo nos sugiere también que busquemos desde la sociedad los fenómenos de adaptación a este sistema político paralizado.

Es así como debemos comprender la emergencia espectacular de una *economía paralela* cuyo principal efecto consiste en disminuir la presión sobre los detentadores del poder político (53). Las prácticas clandestinas y semi-clandestinas en la economía constituyen una respuesta a los factores de rigidez, desarrolladas por la ampliación de la acción económica del Estado y por una legislación (el Derecho del trabajo, por ejemplo) que no tuvo en cuenta los constreñimientos impuestos por el funcionamiento del mercado. En el caso portugués, estas prácticas de la economía «sumergida» encuentran condiciones bastante propicias para su difusión: la estructura familiar, el porcentaje elevado de personas trabajando en sectores y zonas de transición económica (el medio rural/urbano), la extrema atomización de las unidades de producción, las actitudes tradicionales con relación al Estado y el tipo de «cultura cívica» dominante, etc.

Y lo mismo hay que decir de la Administración. Las insuficiencias y las disfuncionalidades evidentes de la Administración pública contribuyeron al desarrollo de una Administración «informal» que en ocasiones utiliza las redes de los partidos políticos y establece un nuevo modo de interpenetración entre el sector público y el sector privado. La «fragmentación» y la «compartimentalización» de la que nos habla Lawrence S. Graham (54) es la traducción, en la organización administrativa, de la emergencia de múltiples redes de intereses que buscan en el Estado sus principales puntos de apoyo y sus propios recursos. Esta «balcanización» de los intereses acontece conjuntamente con un fenómeno poco o nada estudiado, que es el de la transformación de ciertas formas jurídicas. En efecto, y por causa del crecimiento de las responsabilidades del Estado en la vida económica, se asiste a una modifi-

---

(53) Véase la comunicación de ISABEL DE SOUSA LOBO: «Estrutura social e produtiva e propensão à subterraneidade no Portugal de hoje», presentada en el coloquio del Instituto de Ciencias Sociales, Lisboa, marzo de 1985, y el artículo de MANUEL VILLAVEVERDE CABRAL: «A economia subterrânea vem ao de cima em Portugal», *Análise Social*, XIX (76), 1983.

(54) LAWRENCE S. GRAHAM: «O Estado Português visto a partir de baixo», en *A Formação de Portugal Contemporâneo*, cit., pág. 954; cfr., del mismo autor, «Bureaucratic Politics and the Problem of Reform in the State Apparatus», en GRAHAM y WHEELER: *Op. cit.*, págs. 223-249.

cación no sólo en la extensión de las actividades del Estado, sino también en el contenido de la acción de éste y de su relación con los intereses privados. Al mismo tiempo se asiste —por causa de la *inadecuación* entre las normas existentes y algunas realidades de la vida económica y también en razón del *exceso de volumen* de las materias que debían ser tratadas jurídicamente— al desarrollo de las nuevas formas de regulación de este tipo de relaciones: se buscan soluciones caso a caso, «adicionales», muchas veces con carácter compromisorio.

d) *El constreñimiento de origen en el sistema político portugués*

La sedimentación de prácticas político-administrativas que tienden a evitar y diferir toda decisión verdaderamente importante, las ambigüedades y los factores de indefinición del sistema de gobierno, la incapacidad generalizada del sistema administrativo y su «desarticulación» con relación al sistema político, la constitución de una multiplicidad de redes de intereses muy atomizados, he ahí algunos de los aspectos que explican los problemas persistentes con respecto a la capacidad de regulación del sistema político.

La lógica de la actual situación portuguesa debe ser buscada, pues, en el origen del sistema político, en los constreñimientos de orden económico y financiero que sobre él hacen sentir su peso y en los fenómenos de adaptación y de retroacción entre el sistema y su medio ambiente.

Considerando el sistema político como un sistema complejo, comprobamos que si los principales problemas, desde el punto de vista de la comunidad política y del régimen, fueron tratados de forma satisfactoria, no se puede decir lo mismo con relación a las capacidades del ejecutivo. En efecto, la principal cuestión para la comunidad política era, una vez establecidos algunos referenciales, la *movilización política*; pero diversos fueron los caminos, muchas veces paradójicos, por los cuales se llevó a cabo la inserción del conjunto de la población en el sistema político. A nivel del régimen, el desafío a la consolidación democrática debería venir sobre todo de la no resolución de la cuestión de la *legitimidad*; y creemos haber mostrado cómo este problema fue tratado durante la fase transitoria. Nos queda hacer mención al ejecutivo. Es aquí donde se concentran de forma particularmente aguda los constreñimientos (temporales, sociales, materiales) a los que hicimos referencia.

Los diferentes gobiernos siguen retrasando las decisiones políticas que pueden poner en cuestión equilibrios definidos durante la transición. Y cuando lo hacen, eso sucede normalmente en virtud de un «estado de necesidad» de orden financiero. El recurso al Fondo Monetario Internacional aparece

como una exigencia que acaba por cumplir una función de naturaleza *interna*. Podemos también preguntar si la esperanza puesta por las autoridades portuguesas en la adhesión a la Comunidad Europea no debe ser explicada en función de la idea de crear constreñimientos suplementarios que desde el exterior pudiesen contribuir a reforzar movimientos en el sentido de una reforma del sistema económico portugués, ayudando de este modo a la creación de alguna «racionalidad».

El desplazamiento hacia el extranjero de los centros de decisión de la política económica portuguesa aparece como la manifestación más sensible de aquello que muchos ven como una crisis de *autoridad* y de dirección política. El «empate» entre los principales actores sociales y políticos y la disfuncionalidad del sistema económico explican la persistencia de la percepción de la crisis de autoridad. Esta crisis de autoridad constituye la base de un *bona-partismo latente* que busca, evidentemente, un actor político capaz de cumplir esta función carismática.

Algunos actores políticos son, en efecto, conscientes de los bloqueos que se perciben, sobre todo en el nivel de la articulación del sistema decisorio con los comportamientos económicos. Pero el *constreñimiento de origen* al régimen democrático hace valer todo su peso. Algunos equilibrios institucionales que se revelaron «funcionales» durante las primeras fases de la transición dejaron de serlo, concretamente en lo que se refiere a la consolidación democrática. Pero el estado de las fuerzas presentes y los aspectos implícitos en el momento de la formación del nuevo régimen limitaron considerablemente las posibilidades de juego institucional. Los factores de rigidez introducidos en esa época hacen, pues, difícil la alteración de los equilibrios sociales, económicos y políticos. Una modificación sólo parece poder resultar de la concentración de los recursos políticos a través de una apelación voluntarista a una función carismática.

Las observaciones que preceden, si bien parciales, justifican el interés del análisis sistémico de los procesos de democratización. Algunas cuestiones cuya respuesta no era evidente han podido ser tratadas con esta terminología. Utilizado con prudencia, sin confundir el sistema (que es sólo un modelo) con la realidad, el análisis sistémico se muestra capaz de ayudarnos en la investigación de un proceso político tan complejo. Convendrá no olvidar, con todo, que se trata tan sólo de una vía interpretativa y que otras perspectivas podrán revelarse por lo menos tan útiles como ésta.

(Traducción de LORENZO FERNÁNDEZ FRANCO.)