

# El debate sobre el pacto social en la revista *Novos Estudos*\*

## The Debate on the Social Pact in the Magazine *Novos Estudos*

Ariana Reano\*\*

RESUMEN: el objetivo de este artículo es ampliar y continuar un trabajo en perspectiva comparada que recupere los debates ideológico-políticos de las transiciones democráticas en el sur de América Latina pensándolas, a diferencia de los clásicos trabajos de la ciencia política, como un *contexto de debate de ideas* en la clave que nos sugiere la nueva historia intelectual. Para ello, vamos a recuperar el debate de ideas en la revista *Novos Estudos* en torno a cómo operó la figura del *pacto* para pensar la transición democrática en Brasil. Nos proponemos indagar cuál es la especificidad que adquiere el “pacto social”, qué dimensiones incorpora y en qué se diferencia de otros tipos de pacto presentes en otras experiencias transicionales. Esto nos permitirá avanzar en nuestra hipótesis sobre la existencia de un *lenguaje político* común sobre el cual se pensaron las (re) construcciones democráticas del Cono Sur.

PALABRAS CLAVE: Pacto social; Transición democrática; Lenguaje político; Debate intelectual.

ABSTRACT: The objective of this work is to expand and continue a work in comparative perspective that recovers the ideological-political debates of democratic transitions in southern Latin America, thinking of them, unlike the classic works of political science, as a context of debate in the key suggested by the new intellectual history. We propose to recover the debate of ideas in the journal *Novos Estudos* about how the figure of the pact operated to think about the democratic transition in Brazil. We propose to investigate what is the specificity the “social pact” acquires, what dimensions it incorporates and how it differs from other types of pacts present in other transitional experiences. This will allow us to advance on our hypothesis about the existence of a common political language on which the democratic (re) constructions of the southern cone were thought.

KEY WORDS: Social pact; Democratic transition; Political language; Intellectual debate.

DOI: <https://10.22201/ciatic.24486914e.2023.77.57545>

Recibido: 16 de febrero de 2022

Aceptado: 4 de agosto de 2022

\* Versiones preliminares fueron presentadas en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política, en la Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe, Argentina, del 10 al 13 de noviembre de 2021 y en el V Congreso de Historia Intelectual de América Latina (CHIAL), organizado por la Universidad Nacional de la República y por el Centro de Historia Intelectual (CHI) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), en Montevideo, Uruguay, del 1 al 3 de diciembre de 2021. Los comentarios y aportes recibidos en ambas instancias han sido fundamentales para la elaboración de este artículo.

\*\* Universidad Nacional de General Sarmiento-CONICET, Argentina ([arianareano@gmail.com](mailto:arianareano@gmail.com)).

## INTRODUCCIÓN

Es una tesis generalmente aceptada y casi indiscutida que la democracia es el concepto que acaparó las discusiones políticas de la década del ochenta en el Cono Sur de América Latina. Cecilia Lesgart advierte que, en este contexto, un término que para muchos intelectuales había sido neutral —el de “democracia política”— se torna altamente positivo para describir la transición como un tránsito previsible, asociando “el cambio a un momento pacífico y negociado” (Lesgart 2003: 88). Es así como la idea de democracia prontamente se asocia a la de pacto, y el pacto democrático se convierte al mismo tiempo en condición (para) y garantía (de) la propia democracia.

En lo que respecta al debate político-intelectual desplegado durante las transiciones a la democracia, Lesgart advierte que la idea del pacto toma dos rumbos. Por un lado, el de los intelectuales de izquierda que retoman algunos postulados de la filosofía política de los modernos<sup>1</sup> (aquí el pacto adquiere el carácter de fundacional). Y por el otro, el de los politólogos que asocian el pacto a un acuerdo entre partes, a una negociación entre sujetos claramente identificables, un acuerdo racional y estratégico. Lo cierto es que, si aceptamos estos dos rumbos en los que la figura del pacto se evoca en los debates, los casos de Argentina y Chile rápidamente pueden asociarse a uno y otro. Esto es lo que han hecho buena parte de los análisis politológicos de la época que, en su afán clasificatorio y comparativista, asociaban tipos de pactos con tipos de democratizaciones. Así, mientras en el caso de Chile el pacto aparecía como el acuerdo entre actores políticos y militares para garantizar una transición consensuada, en el caso argentino el tránsito aparecía como no pactado y las posibilidades de la democracia descansaban en su ruptura con el pasado representado por la dictadura cívico-militar.

Sin embargo, la perspectiva que orienta este trabajo es distinta por que parte de una concepción de la transición democrática como un *con-*

<sup>1</sup> A esto también se refiere Nora Rabotnikof (1992) con relación a cómo los escenarios de las transiciones a la democracia marcaron un cambio de nivel en la reflexión ideológico-política.

*texto de debate de ideas*. Y desde esta premisa nos interesa indagar los modos en los que la figura del pacto aparece en el debate intelectual de las transiciones como índice de la manera en que debía ser pensada la naciente democracia, para algunos casos, o la democracia por venir, para otros. En otro trabajo<sup>2</sup> asumimos esta apuesta y nos propusimos revisar cómo fue la repuesta de la figura del pacto democrático en el debate político intelectual de los años ochenta en Argentina y Chile a través de la intervención de ciertas voces de intelectuales en el debate público.<sup>3</sup> En este escrito quisiéramos dar un paso más en esa dirección al recuperar la figura del “pacto social” en los debates de la transición brasileña, centrándonos fundamentalmente en la revista *Novos Estudos*<sup>4</sup> a partir de los trabajos publicados en el *dossier* titulado “Pacto social” que constituye el número 13 de la revista, publicado en octubre de 1985.

La hipótesis central de este trabajo es la misma que orientó nuestras indagaciones sobre los casos argentino y chileno: la idea de que, más allá de las modulaciones particulares, es posible pensar en un *lenguaje político*<sup>5</sup> común de las transiciones en el Cono Sur, y que la apelación al pacto vino a proponer una cierta idea de unidad política que, distanciándose

<sup>2</sup> Nos referimos “El pacto democrático en el lenguaje político de la transición en Argentina y Chile en los años ochenta” (2019), escrito en coautoría con Martina Garategaray. El presente trabajo debe ser entendido como una continuidad y al mismo tiempo como una ampliación de aquel ejercicio analítico conjunto.

<sup>3</sup> Para ello recuperamos algunos debates publicados en revistas como *Unidos* (1983-1991) y *La Ciudad Futura* (1986-2003), para el caso argentino, y *Chile-América* (1974-1983) y *Proposiciones* (1978-), para el caso chileno.

<sup>4</sup> La revista *Novos Estudos* es una publicación del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) cuyo primer número se publicó en diciembre de 1981 y continúa vigente en la actualidad. Los ejemplares digitalizados pueden consultarse en <http://novosestudios.com.br/acervo/>.

<sup>5</sup> Adoptamos el concepto de lenguaje político porque creemos que nos permite reflexionar sobre la existencia de un suelo discursivo común sin perder de vista la multiplicidad de sublenguajes específicos de la región. Retomando la categoría de Pocock (2011) y articulando los aportes de la nueva historia intelectual de Elías Palti se entiende al lenguaje político como un modo característico de producir las ideas y los conceptos, por eso afirma que “para reconstruir el lenguaje político de un periodo no basta, pues, con analizar los cambios de sentido que sufren las distintas categorías, sino que es necesario penetrar la lógica de las articulaciones discursivas” (Palti 2007: 17).

del pasado reciente, debía convertirse en el sustento de una democracia que aún estaba por construirse. Ahora bien, ¿qué especificidad adquiere el pacto social? ¿Qué sentido/s reprodujo, matizó y/o problematizó esta idea del pacto social como pieza fundamental para pensar el sentido de la democracia?

Al intentar dar respuesta a estas preguntas, quisiéramos mostrar cómo la evocación al pacto se convierte en índice de un problema más general que caracterizó los debates de las transiciones en torno al sentido de la democracia. Porque esa misma idea de unidad que evocaba la figura del pacto a través de la apelación al acuerdo y/o la concertación es la que, a su vez, revelaba la imposibilidad de una democracia consensual, atravesada por históricos antagonismos entre identidades y proyectos políticos y por desigualdades socio-económicas estructurales.

#### LA FIGURA DEL PACTO PARA PENSAR LAS TRANSICIONES Y LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Norbert Lechner fue uno de los primeros intelectuales contemporáneos a las transiciones que advirtió que, frente a la irracionalidad autoritaria y a la destrucción del espacio comunitario, la figura del pacto venía a llenar ese vacío en un movimiento en el que, por un lado, afirmaba la necesidad de reconocer la existencia de normas constitutivas que dieran un marco a la convivencia y, por el otro, indicaba la imposibilidad de fijar esas normas de una vez y para siempre, puesto que ellas eran el producto de un consenso que había que construir. Y ello porque el pacto supone un acuerdo común en el marco de un pluralismo que incorpora intereses diversos y que, por lo general, entra en conflicto con esa dimensión de lo común. Por eso Lechner se refiere a la “utopía del consenso” como imagen de una plenitud no factible, pero necesaria, para concebir las relaciones de reciprocidad en una democracia (2014: 414). En esta clave, el pacto recupera la utopía como horizonte (como ideal de comunidad), como imaginario necesario para poder institucionalizar la realidad social (Rabotnikof 1992: 219), pero también asume su imposibilidad como cierre o sutura final. Es en este punto, quisiéramos afirmar, donde el sentido del pacto revela el

carácter esencialmente aporético de la democracia.<sup>6</sup> Porque frente a un pasado asociado al caos y a la violencia de las dictaduras, el pacto democrático debía establecer de un modo claro “las reglas del juego”, construir un nuevo orden y al mismo tiempo afirmar el potencial transformador de la democracia, una democracia que apenas estaba en construcción y, por tanto, todo el tiempo puesta *en* y abierta *a* la discusión.

Como decíamos, el aporte de Lechner fue muy importante para pensar los desafíos de las democratizaciones del Cono Sur. En el artículo publicado en *Novos Estudos*, el autor destaca algunos aspectos problemáticos de las estrategias de concertación y afirma que uno de los problemas centrales fue que el debate sobre la concertación tendió a ser visualizado como un tipo de neocontractualismo. Contrariamente a esta posición sostiene que “el pacto no puede ser concebido como contrato” (Lechner 2014: 24)<sup>7</sup> porque la noción de contrato supone la existencia de pares (individuos o intereses organizados) y uno de los rasgos de la crisis de los regímenes autoritarios y de los regímenes democráticos anteriores fue la progresiva erosión de las identidades colectivas. Por eso las estrategias de concertación en la región suponen para el autor lidiar con una “crisis integral” que no es solamente una crisis de las instituciones democráticas (polarización ideológica, fraccionamiento partidista), sino también una

<sup>6</sup> Retomamos la noción de *aporía* en el sentido en que lo hace Pierre Rosanvallon para pensar las contradicciones lógicas que nos presentan las democracias modernas. Rosanvallon se refiere a las indeterminaciones democráticas como aquellas tensiones que estructuran desde su origen la modernidad política y que no pueden ser resueltas. La más evidente es el equívoco sobre el sujeto mismo de la democracia (el pueblo soberano) que no existe sino a través de sus representantes (que son otros). Ergo, la democracia como gobierno *del* pueblo es, *estricto sensu*, imposible. Otra, se refiere a las formas adecuadas del poder soberano, pues la soberanía popular se termina expresando a través de instituciones representativas que muchas veces fallan o no logran encontrar la manera de llevarla a la práctica. Finalmente, una dualidad que convive en la idea moderna de emancipación, entre un deseo de autonomía de los individuos y un proyecto de participación política en el ejercicio del poder que, en consecuencia, pone a la política en el lugar de mando (Rosanvallon 2003: 23-24).

<sup>7</sup> Si bien el trabajo que estamos citando corresponde a la publicación original en la revista brasilera, el número de las páginas a las que referiremos en ésta y las citas posteriores corresponde a su publicación en castellano en la compilación de Lechner 2014.

crisis de la cultura política y de los lazos de arraigo social y pertenencia colectiva, como así también una crisis económica provocada por la recesión, el desempleo, la deuda externa y la inflación. Y por esto también, lo que caracteriza —y a la vez complica, agrega Lechner— a la concertación en los países suramericanos es su vinculación con los procesos de *democratización política* y de *transformación social*.

En este contexto es que aparece la idea de democratización como proceso de subjetivación y donde la concertación no sólo debe ser entendida como el acuerdo entre sujetos (individuales o colectivos) pre constituidos, sino como un mecanismo en el proceso mismo de construcción intersubjetiva: “La concertación, vista así, no es solamente una acción instrumental (dirigida a obtener determinado resultado) sino igualmente una acción expresiva de un reconocimiento recíproco” (Lechner 2014: 24). Lechner advierte que las nociones de pacto y concertación a las que él alude no son las que efectivamente están presentes en las discusiones más pragmáticas sobre los pactos en la región. Y agrega: pero es quizá por ello que las concertaciones en el Cono Sur hayan dado resultados tan desiguales<sup>8</sup> y que “en ninguno de los países tuvo éxito la realización de un pacto social” (Lechner 2014: 24).

Ahora bien, ¿qué supone la apelación a un pacto social? La concepción bastante consensuada y difundida del pacto social alude a un pacto tripartito entre empresariado, sindicatos y Estado “sobre un conjunto de cuestiones económicas, desde el incremento de precios y salarios, hasta temas de política económica y legislación social” (Lechner 2014: 34). En la región, la idea de pacto social surge como un modo de establecer la

<sup>8</sup> Inspirados en la experiencia española del pacto de la Moncloa, los casos de Colombia y Venezuela en la década del cincuenta (el “Frente Nacional” y el “Pacto de Punto Fijo”, respectivamente) suelen ser referidas como experiencias exitosas ya que derivaron en democracias institucionalmente estables en un contexto en el que sus vecinos regionales estaban atravesados por sangrientas dictaduras.

En otras experiencias, como la brasileña o la chilena, los pactos generaron una situación más ambigua, pues si bien posibilitaron la transición negociada, la fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en ese proceso hizo que se garantizaran una serie de concesiones que fueron desde la autoamnistía hasta la vigencia de las élites militares en puestos importantes del Estado.

paz social frente a una situación de emergencia económica (altas tasas de desempleo, de inflación y endeudamiento externo) heredada de los regímenes militares. En este sentido, la metáfora del pacto resultará útil para pensar la necesaria construcción del orden democrático, ya no sólo en su organización institucional, sino también en su dimensión económico-social. Y ello porque en condiciones de transición, donde las instituciones aún no están del todo afianzadas, el peligro de desestabilización política dada por la “sobrecarga de demandas”<sup>9</sup> convertía al pacto en una herramienta eficaz de concertación y en un horizonte de realización posible de una democracia más justa e igualitaria.

Esto en lo que respecta a las promesas del pacto. Sin embargo, lo cierto es que existían un conjunto de problemas ligados al pacto social o, para decirlo mejor, a la construcción de un pacto social en los países atravesados por las experiencias de las dictaduras. Entre estos problemas Lechner destaca la polarización entre las identidades políticas, la complejidad de representación de intereses organizados en el marco de sociedades profundamente fragmentadas, la exclusión de ciertos actores para que formen parte del pacto —es el caso de las fuerzas armadas o de algunos partidos políticos, dependiendo el país— (Lechner 2014: 35-38). Pero, además, si bien todo pacto supone condiciones generales de negociación que enmarcan el cálculo de preferencias de los actores, también presupone un conjunto de representaciones globales (un imaginario, podríamos decir). Es allí donde aparece un nuevo problema: la inexistencia de un consenso general (de un imaginario) sobre el hecho de que el desarrollo

<sup>9</sup> En esta idea de “sobrecarga de demandas” como potencial peligro para la democracia pueden leerse los ecos de la influencia que tuvo en el pensamiento político de la transición el informe *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies* de 1975. Su autoría le pertenece a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki y forma parte del acervo de documentos de la Comisión Trilateral (grupo de discusión creado por David Rockefeller en 1973 y considerado uno de los principales *think tanks* de la derecha internacional). La tesis fundamental de dicho informe sostenía que un exceso de participación política que se viera reflejado en una sobrecarga de demandas hacia el Estado podría generar una crisis de gobernabilidad política. Ella estaría dada por la imposibilidad de Estado de satisfacer dicho “exceso” de demandas, lo que pondría en peligro a la democracia.

económico —vía crecimiento económico y redistribución del ingreso— resultara un elemento indispensable para la democratización.

Sumado a esto, existía también una crisis de consenso respecto a la imagen del Estado:

El debate sobre la concertación y el pacto consideran al Estado en tanto espacio de negociación, árbitro por encima de las partes, fisco compensador de las diversas concesiones, ejecutor de acuerdos pactados. Por un lado, remiten al Estado por cuanto la concertación se opone justamente a una idea de autorregulación social vía mercado. Por el otro, sin embargo, desconfían del Estado en tanto “ordenamiento napoleónico” del proceso social. La ambivalencia refleja la *ausencia de una concepción del Estado democrático* (Lechner 1985: 46) [Las cursivas son del original].

En los procesos transicionales, el debate en torno al Estado aparece acompañando lateralmente la discusión sobre la democracia. Por un lado, en una clave de discusión político-coyuntural (reflejo de la crítica del socialismo al populismo), que, como bien se señala en la cita anterior, asoció al Estado a un papel paternalista, verticalista y autoritario. Y, por otro, a partir de un ejercicio de revisión conceptual se comienza a pensar al Estado como lugar privilegiado para el ejercicio de la política democrática.<sup>10</sup>

A pesar de estos intentos y cruces, lo cierto es que, en términos generales, se trata de un Estado que no se percibe como representante de la racionalidad colectiva y cuya figura se encuentra bastante cuestionada. Los problemas concretos (pragmáticos) del pacto social parecieran convertirse entonces en índice de problemas más complejos y profundos de los procesos de democratización en el Cono Sur. Lechner nos ayuda a entenderlo así: “Los llamados a la unidad no encuentran eco porque no logran invocar un sentido de lo colectivo en el cual pueda reconocerse y afirmarse un ‘nosotros’” (Lechner 1985: 44). Para el autor, lo que ocurre en los procesos de concertación es que parten de una premisa errada: presumen la existencia de normas regulativas que serán universalmente aceptadas por todos los actores, la existencia de identidades políticas estables y un conjunto de representaciones colectivas instituidas que no

<sup>10</sup> Véase Reano (2019) donde hemos desarrollado esta hipótesis.

existen. O mejor, permítasenos agregar a nosotros, se trata de elementos que el mismo proceso de transición presupone que hay que construir, y quizá por esto fracasan.

EL PACTO SOCIAL Y SU TEMATIZACIÓN EN LA REVISTA  
*NOVOS ESTUDOS* PARA PENSAR EL CASO BRASILEÑO

Tomando como ejemplo el caso español,<sup>11</sup> en el contexto de las transiciones a la democracia latinoamericanas, los pactos políticos fueron particularmente bien considerados como modo de remover de la agenda política factores potencialmente conflictivos o desestabilizantes. En ese clima de época se entendía que los pactos podían devolver a los militares a los cuarteles y romper el ciclo de autoritarismo militar que caracterizaba a la región. Podían servir para despolitizar a las Fuerzas Armadas, prometiéndoles recursos y asegurándoles que no habría intromisión civil en sus asuntos. A la vez, algunos acuerdos prometían un manto de piedad sobre los abusos a los derechos individuales. En algunos casos, los pactos podían también incluir garantías a grupos políticos y continuar con un cierto orden económico, ofreciendo concesiones a distintos actores (tanto militares como civiles) en pos de garantizar el tránsito a la democracia. Pero como señala Juan Negri (2020), “los pactos tienen su precio” y en Brasil las concesiones autoritarias “dejaron una marca de nacimiento” que reverbera hasta el día de hoy.

En Brasil la transición a la democracia se inició en 1974 como una “liberalización controlada”, es decir, con un “ablandamiento” de las restricciones civiles y políticas por parte de la cúpula militar que ocupaba el poder. Así las cosas, la transición fue encarada por las Fuerzas Armadas, que mantuvieron el control del proceso en todo momento. La situación

<sup>11</sup> Nos referimos a la serie de acuerdos firmados en el Palacio de la Moncloa el 25 de octubre de 1977 entre el gobierno de España (bajo la presencia de Adolfo Suárez), los partidos políticos con bancas parlamentarias, los sindicatos y las asociaciones empresariales, con el fin de garantizar la transición a la democracia luego de la experiencia franquista.

que provocó la apertura fue una división interna en el campo militar entre “duros” y “blandos”. El entonces presidente Ernesto Geisel (1974-1979) y el jefe de la Casa Militar, Golbery do Couto e Silva, representaban al sector “aperturista”, que buscaba contener a la oposición nucleada en el nuevo sindicalismo brasileño, en parte del empresariado paulista —que demandaba una mayor liberalización económica— y en los movimientos sociales y la Iglesia católica.

Por más que los militares fueron cediendo mayores concesiones de las que aspiraban al inicio del proceso, fueron efectivos en la negociación de su salida del poder y en la mantención de prerrogativas cruciales. Esto provocó que “los pactos que hicieron posible la transición brasileña comprometieran las bases de la joven democracia” (Negri 2020) al permitir que las élites civiles asociadas a la dictadura formasen parte del proceso del naciente régimen político. En el sentido que venimos comentando, el pacto institucional que hizo factible la salida de los militares del poder funcionó, como en el caso de Chile, para garantizar una transición “controlada”. Pero una vez que ello sucedió, la crisis económica, social y política que había dejado la dictadura seguía vigente. Es en este contexto que la apelación a un pacto social aparece como una vía factible de tratamiento a corto plazo y de solución a largo plazo de dicha crisis. La figura del pacto social no sólo se convertía en una herramienta política a la que apelaba el entonces presidente Tancredo Neves,<sup>12</sup> sino también en un tópico de debate político intelectual sobre sus potencialidades y limitaciones para afrontar la transición.

En este marco, los días 11 y 12 de abril de 1985 el Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)<sup>13</sup> realizó, con el patrocinio del Consejo

<sup>12</sup> Electo presidente de Brasil en 1985 por vía indirecta cayó gravemente enfermo en vísperas de jurar su cargo y falleció poco tiempo después. José Sarney, su vicepresidente, tomó la posesión de la presidencia, la cual ejerció hasta 1990.

<sup>13</sup> El CEBRAP fue creado en São Paulo por un grupo de intelectuales que había sido expulsado de la universidad por las medidas impuestas por la dictadura militar. A partir de 1969, este centro se suma al conjunto de institutos privados que en América Latina funcionaron como espacios alternativos de producción y difusión del conocimiento en el área de las ciencias sociales. Entre las publicaciones del centro se encuentran las series de *Cadernos* (1967-1984) y *Estudos* (1971-1980). En 1981, en un clima de rela-

Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), un seminario titulado “Crisis, transición democrática y pacto social”. Dicho seminario tenía como objetivo, por un lado, discutir la pertinencia, las posibilidades, las restricciones y los efectos de un pacto social como instrumento de diálogo y compromiso entre clases sociales, grupos de interés y Estado, y por el otro, encontrar caminos para una salida de la crisis y al mismo tiempo para contribuir a sentar las bases de una construcción democrática.

En el número 13 de la revista *Novos Estudos* se publicaron tres de los cuatro artículos<sup>14</sup> presentados en aquel seminario: “Por qué o pacto social?” de Francisco de Oliveira, “Pacto social en los procesos de democratización: la experiencia latinoamericana” de Norbert Lechner y “Sindicalismo brasileño y pacto social” de María Hermínia Tavares de Almeida.

Poco tiempo después, en 1987, se publicó el libro *Concertación político-social y democratización*, compilado por Mario dos Santos, quien escribe un primer texto a modo de reflexión general e introducción al tema. En ese libro se publican tres de los artículos citados anteriormente —excepto el de Lechner— junto a otros materiales desarrollados por una serie de científicos sociales en el marco del Subprograma “Concertación Social en Procesos de democratización” (1982-1986) para el Proyecto Regional PNUD/UNESCO/Clacso-RLA 78/004. El eje articulador de los trabajos fue la problemática de la concertación, entendida en términos sociales, políticos y económicos, lo que da cuenta de la importancia de la figura del pacto para pensar la política en el contexto de las transiciones a la

---

tiva distensión política, el centro presenta el primer número de *Novos Estudos* con un editorial firmado por Roberto Schwarz en el que se explicita la intención de trabajar por una democratización exhaustiva de la sociedad brasileña. Es importante señalar que el consejo directivo del CEBRAP no coincide con el consejo editorial de la revista, que está integrado por Juárez Rubens Brandão Lopes (presidente, que en 1986 va a ser reemplazado por Francisco de Oliveira), Antônio Flávio de Oliveira Pierucci, Carlos Estevam Martins, Danielle Ardaillon, Francisco de Oliveira (secretario), Pedro Paulo Poppovic, Perseu Abramo, Roberto Schwarz y Vinícius Caldeira Brant.

<sup>14</sup> El trabajo de Wanderley Guilherme dos Santos “Brasil, del autoritarismo a la democratización: las condicionantes políticas del pacto social” no fue publicado en este número de la revista dado que había sido recientemente publicado como capítulo de libro por el Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro.

democracia en el Cono Sur. Esto decía la contratapa del libro al que nos referimos:

La región enfrenta simultánea e interdependientemente el problema de la democratización y el de la gobernabilidad. Democratización, porque no se trata sólo de recuperar una institucionalidad constitucional tradicional, ya que por más importante que ésta sea fue incapaz en el pasado de canalizar plenamente potencialidades de nuestras sociedades en cuanto a desarrollo, integración y autonomía. Gobernabilidad, porque los procesos de transformación regresivos, habidos en varios países del área, las restricciones de la crisis económica y las presiones derivadas del ajuste del sistema económico internacional se conjugan con demandas sociales contenidas de diversa naturaleza que la propia apertura política posibilita expresar.

La concertación político-social, como modalidad de hacer política, tiene que ver con los dos problemas mencionados. En el sentido de pacto político parece imprescindible para estabilizar, consolidar y profundizar la institucionalidad democrática, y como pacto social, puede constituir un mecanismo útil para el diseño de políticas económicas y para la canalización de la participación sectorial (*concertación político-social y democratización*).

Aparecen en esta extensa cita algunas ideas que quisiéramos recuperar. La primera es que no se habla de democracia como régimen político sino de democratización: una democratización ligada al desarrollo socioeconómico de la región. Una idea de democracia vinculada a una visión procesual de la política y, al poner el acento en el desarrollo, una idea que asocia la democracia con la equidad, o que al menos se pregunta por las condiciones socioeconómicas de la democracia. Y la segunda, es que aparecen distinguidos dos tipos de pacto: el pacto político como requisito para la consecución de la estabilidad del régimen político, y el pacto social como mecanismo para la consecución de acuerdos en materia socioeconómica tendentes al desarrollo.

Efectivamente, esta última idea de pacto es la que aparece con más fuerza en el debate brasileño: “¿Por qué un pacto social?” era el título del artículo de Oliveira. Si bien se trata de un trabajo sobre el pacto social lanzado por el reciente presidente electo con el objeto de sobrellevar la grave crisis económica existente en Brasil, el planteamiento recoge bue-

na parte de las preocupaciones y tematizaciones en torno a la figura del pacto como mecanismo de acuerdo en las transiciones en general. En este caso en particular, se trató de una “apelación vaga, sin ninguna precisión en sus contenidos, sin indicación de los mecanismos del pacto: tampoco de la designación de foros o de sujetos pactantes ni mucho menos del papel del Estado en el pacto” (Oliveira 1987: 147). El problema mayor respecto de la perspectiva a futuro próximo

no es el que refiere a los fines o al pacto social, reconociéndose que aun así persisten grandes diferencias entre los fines buscados por cada grupo social—aumento real de salarios para los trabajadores en general, mantención o elevación de tasas de retorno para el empresariado y, en medio, contención de la inflación por el gobierno—; el problema mayor reside, por tanto, en los medios de los que disponen cada uno de los posibles interesados en un acuerdo (Oliveira 1987: 157).

Según Oliveira este era un punto central de debate en el caso brasileño porque ponía en evidencia que el grado de organización y los medios disponibles para los pactantes son inmensamente desiguales para poder pensar en su viabilidad en términos de un acuerdo general. Y ello conlleva un riesgo: de la utopía puede pasarse rápidamente al desencanto total. Por lo que agregaba:

hay un camino intermedio que consiste, por un lado, en procurar líneas de acuerdo que tanto el gobierno cuanto el empresariado estén dispuestos a establecer con la base sindical [...] en segundo lugar, en la línea de utilización táctica de la variedad de los movimientos sociales y su incapacidad para pactar en torno de cuestiones y problemas del ámbito nacional, se trata de impulsar las negociaciones hacia asuntos de pertinencia y alcances locales (Oliveira 1987: 158-159).

Evitar el desencanto en un contexto como el de las transiciones, donde la incertidumbre es una sus características fundacionales, implicaba resignar o al menos “poner en pausa” la apuesta por un acuerdo universal de cara a priorizar una estrategia de acuerdos parciales y sectoriales. No pensando en que a través de la sumatoria de acuerdos parciales se llegaría a un consenso general, sino más bien, como dice Oliveira, pensando esos acuerdos

como una “guerra de posiciones” que se transformen en una estrategia global para “ganarle espacios al lucro”, “retirando del área privada y de su dinámica toda una serie de producciones de servicios y de bienes” que tiendan a recomponer el espacio público (Oliveira 1987: 159).

En un tono que replica la incertidumbre generada por la convocatoria del presidente Neves a un pacto social, el trabajo de M. Herminia Tavares de Almeida publicado en *Novos Estudos* constituye un esfuerzo por pensar, desde el punto de vista de la experiencia reciente del sindicalismo brasileño, los obstáculos y las dificultades para la celebración de dicho pacto. La autora afirma que, en el marco del proceso de democratización brasileño,

el pacto social es apenas una propuesta mal definida, dirigida a empresarios y trabajadores, por un gobierno que ni siquiera se puede instalar plenamente. Hasta transformarse en política de gobierno —si es que realmente llegara a existir— permanecerá sólo como uno de los temas de debate político, suficientemente importante, por ende, para justificar algún tipo de atención y esfuerzo de análisis (Tavares de Almeida 1987: 161).<sup>15</sup>

En sintonía con lo planteado por Lechner, la autora indica que en la literatura especializada los términos pacto, concertación, o nuevo contrato social se han empezado a utilizar para designar una modalidad específica de formación de políticas públicas “resultantes de un acuerdo formalizado entre sindicato de trabajadores, entidades de representación empresarial y autoridades gubernamentales, con respecto a la definición de los parámetros de crecimiento de precios y salarios” (Tavares de Almeida 1987: 162). Este tipo de pacto asume algunas precondiciones. La más interesante a los fines de este trabajo es la que estipula la existencia de “un consenso sobre la distribución actual de la riqueza” pero también de “la evaluación que cada una de las partes haga de las capacidades de las otras para alterar por su cuenta esa división” (Tavares de Almeida 1987: 163). En definitiva,

<sup>15</sup> Sin ánimo de adentrarnos en la viabilidad o no del pacto social en Brasil (sobre todo teniendo en cuenta el posible comportamiento de los actores frente a él), nos interesa rescatar esta última idea esbozada por Tavares de Almeida: el pacto es, sin duda, un tema importante de debate político, no sólo en el país vecino, sino en el contexto más general de las transiciones en el Cono Sur.

se trata de un consenso sobre el hecho de que, si bien la situación distributiva “pactada” puede no ser la ideal, al menos es la posible. Sin llegar a una conclusión exhaustiva, el trabajo de Tavares de Almeida deja planteadas al menos dos cuestiones que recuperan el espíritu de un debate más amplio sobre el pacto en el contexto general de las transiciones. La primera —también señalada por Oliveira— vinculada con la capacidad de acción y con los recursos de los que disponen los actores que participan de ese pacto. Esta cuestión recupera la dimensión de la incertidumbre de la acción y al mismo tiempo la conciencia de una situación de efectiva desigualdad de recursos y estrategias con las que cuentan los actores y que, de algún modo, exacerbaban esa incertidumbre. Y la segunda —advertida también por Lechner— que destaca la dimensión utópica del pacto como necesaria para el establecimiento de un horizonte de acción frente a la incertidumbre democrática, pero a la vez, la conciencia de la imposibilidad real en la consecución de ese pacto. Una imposibilidad dada no sólo por las restricciones materiales para alcanzarlo, sino también —y esto es lo que nos interesa destacar aquí—, porque se pone en duda que el sentido más general del pacto —su dimensión ontológica, si se quiere— esté garantizada. Como decíamos anteriormente, ese sentido común colectivo era parte de lo que había que construir en el mismo proceso de democratización.

Es aquí donde vemos que el pacto se convierte en un índice de un debate más general sobre el sentido de la democracia en el contexto de la transición. Porque, tal como indica Dos Santos, “preguntarse por las posibilidades de la concertación en el marco de las transiciones a la democracia, es preguntarse por las posibilidades y cualidades de la democracia en los distintos países” (Tavares de Almeida 1987: 11). Cuando se alude a las “cualidades” de la democracia se abre un camino para pensarla ya no sólo en términos de estabilidad de un régimen político sino también en las posibilidades de una democracia más igualitaria que sea capaz de garantizar condiciones socioeconómicas más equitativas para sus pueblos.

Como hemos sostenido en otros escritos, la transición democrática como contexto de debate intelectual pone de manifiesto los sentidos en tensión que la propia discusión sobre el sentido de la democracia habilita. El debate sobre el pacto nos muestra una huella más, ya que a través

de las distintas figuraciones en las que aparece (ya sea como posibilidad real de un pacto institucional entre élites políticas tal como sucedió en la transición chilena; como el llamado a un pacto normativo tendente a la recomposición de la cultura política, como fue en el caso argentino, o la estipulación de un pacto social para establecer las condiciones de la negociación y el acuerdo socioeconómico entre precios y salarios como en el caso brasileño) es posible vislumbrar la aporía constitutiva de la democracia.<sup>16</sup> Aplicado al tópico que venimos analizando, la aporía de la democracia se nos revela en el hecho de que el pacto supone una serie de acuerdos que exigen la existencia de reglas normativas, la predisposición de ciertos actores y la compatibilización de una serie de demandas que no están dadas de antemano, sino que el mismo proceso de democratización tiene que construir. En ese círculo entre “pactos perfectos” y “acuerdos posibles”<sup>17</sup> surfean las transiciones a la democracia en el Cono Sur; transiciones que en su devenir manifiestan las condiciones de posibilidad y los límites de la propia democracia.

Dos Santos advierte cómo las múltiples dimensiones y variadas opciones analíticas en torno a la figura del pacto revelan las características de un debate mucho más amplio:

La compleja trama de relaciones entre democracia, liberalismo y neoliberalismo; entre democracia formal y sustancial, entre democracia y dependencia; entre democracia, pluralismo y neopluralismo; entre democracia, corporativismo y neocorporativismo; entre democracia y socialismo; entre democracia y cambio social o, por el contrario, entre “moderantismo o posibilismo”, está enmarcando los planteos más puntuales sobre la concertación política (Dos Santos 1987: 16).

A nuestro entender, la amplitud y complejidad de este debate<sup>18</sup> es lo que nos permite sostener nuestra hipótesis sobre la existencia de un lengua-

<sup>16</sup> Remitimos a la nota 6 de este mismo escrito.

<sup>17</sup> Retomamos esta idea del título “Entre pactos perfectos y acuerdos posibles y sociales” que lleva la nota editorial publicada en el núm. 8-9 de la revista *La Ciudad Futura*.

<sup>18</sup> Muestra de ello son las publicaciones de la época que recogen la temática del pacto y la concertación. Excede a estas páginas y es un desafío a futuro trabajar los cruces conceptuales que surgen de los trabajos publicados en las revistas *Opciones* (Santiago

je político de la transición democrática. Un lenguaje que, si adoptamos las premisas de la nueva historia intelectual (Pocock 2011; Palti 2007), no debe ser entendido como un corpus determinado de ideas que circulan en un contexto, sino como un modo característico de producir sentido en torno a las ideas y los conceptos. Por ello, para dar cuenta de la existencia de un lenguaje político se vuelve necesario acceder al aparato argumentativo que subyace a cada discurso, pero para “penetrar la lógica de las articulaciones discursivas” (Palti 2007: 17) en este trabajo se vuelve fundamental reconstruir contextos de debate que nos permitan acceder a ese suelo discursivo común sin perder de vista la multiplicidad de sublenguajes específicos que puedan convivir en él. Entendemos que recuperar las distintas figuraciones del pacto, pero sobre todo, los nudos problemáticos en torno al sentido de la democracia que esas distintas figuras develan, resulta una vía interesante de reconstrucción de ese lenguaje político que identifica a las transiciones democráticas como contexto intelectual.<sup>19</sup> Esto supone no entender a la democracia como un “tipo ideal” y tampoco como un estadio final al cual habría que llegar luego de superar el proceso transicional, sino pensar a todo el proceso como un contexto de debates y polémicas que vuelve más o menos visible esa aporía de la democracia de la que hablábamos más arriba. Un contexto de debates que, aún en el uso común de ciertos conceptos —como en este caso podría ser el del pacto— refleja la diversidad de ideas y de tradiciones que se ponen en juego cuando se discuten sentidos performativos de la política.

#### REFLEXIONES FINALES

Como decíamos anteriormente, un lenguaje político es una forma particular en la que se tramán sentidos en el uso de ciertos conceptos. Esto quie-

---

de Chile), *Crítica y Utopía* (Buenos Aires, 1983-1989), *Socialismo y Participación* (Perú, 1977-2009), *La Ciudad Futura* (Buenos Aires, 1986-1998/2001-2011) y *Punto de Vista* (Buenos Aires, 1978-2008).

<sup>19</sup> Véanse en Reano y Garategaray (2021) donde se exponen los argumentos teórico-metodológicos de esta apuesta por pensar las transiciones a la democracia como un contexto intelectual.

re decir que su comprensión va más allá del rastreo de palabras recurrentes y se traslada al suelo compartido en el que se engarzan sus múltiples sentidos. Cuando pensamos en el lenguaje político de la transición democrática, pensamos en la trama que articula los conceptos y problemas de una forma determinada, definiendo el espacio de lo decible y lo pensable en los años transicionales en el Cono Sur de América Latina.

La figura del pacto se instaló en el discurso político e intelectual en buena parte de estos países no sólo como paradigma explicativo del modo en que el tránsito del autoritarismo a la democracia debía tener lugar —y de su necesidad para garantizar la consolidación del proceso de democratización—, sino también como parte de un lenguaje que rechazaba cualquier tipo de violencia o invocación a la revolución como forma de cambio. Pero en el caso de Brasil, la apelación al pacto social adquirió un matiz particular, asociado a la posibilidad de pensar la construcción de una democracia con igualdad vía un proceso de redistribución de la riqueza, lo que requería de un acuerdo entre distintos actores políticos. Lo paradójico de esta convocatoria al pacto social como símbolo de un acuerdo (*prima facie* entre Estado, trabajadores y empresarios) es que aparecía como un imposible desde el inicio y entonces funcionó como una utopía fallida.

Podríamos decir que el pacto formó parte de una red conceptual en torno a la noción de democracia, pero sus múltiples dimensiones y variadas opciones analíticas hicieron imposible el establecimiento de un significado unívoco en torno a él. La cuestión varía de país en país, y adquiere múltiples significados que son, a nuestro entender, un indicio de la complejidad por definir el sentido de la democracia. Así como en otro lugar hemos afirmado que en Chile el pacto apareció como el acuerdo entre actores políticos identificados con los partidos y las fuerzas políticas en la construcción de llamada “democracia política”, y que en Argentina la convocatoria al pacto asumió una forma ética y normativa destinada a la construcción de sujetos democráticos partícipes en la reconstrucción de una cultura política fragmentada, en Brasil la apuesta por la construcción de un pacto social puso sobre la mesa de debate la relación entre democracia y desigualdad socio-económica.

Lo cierto es que el avance generalizado de los gobiernos democráticos en buena parte de los países latinoamericanos durante los años ochenta se dio al mismo tiempo en que la crisis económica heredada de las dictaduras militares (crisis de la deuda externa que provoca intentos de ajuste, restricciones externas, contracción de las inversiones y también una reducción del gasto fiscal) generó una reversión en la redistribución de la riqueza que sacudió las estructuras sociales. Esta situación, donde democracia y crecimiento económico no iban precisamente de la mano, habilitó, vía la figura del pacto social en el contexto del debate brasileño, la posibilidad de volver a tematizar la relación entre democracia y desarrollo. Esta vez, ya no sólo para pensar su tensiones y posibles compatibilidades e incompatibilidades como había ocurrido en el pasado con los estudios sobre el desarrollo y la dependencia, sino sobre todo para (re) pensar qué democracias construir a futuro.

#### BIBLIOGRAFÍA

- LECHNER, NORBERT. "Pacto social en los procesos de democratización: la experiencia latinoamericana". *Obras III, Democracia y Utopía: la tensión permanente*. México: FCE, 2014. 21-47.
- LESIGART, CECILIA. *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, Ciencia y Política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens, 2003.
- NEGRI, JUAN. (2020). "Brasil: las facturas impagas de la transición". *Revista Nueva Sociedad*. Artículo en línea disponible en <https://nuso.org/articulo/brasil-las-facturas-impagas-de-la-transicion/>.
- NOTA EDITORIAL. "Entre pactos perfectos y acuerdos posibles y sociales". *La Ciudad Futura* 8.9 (1987): 2-3.
- OLIVEIRA, FRANCISCO DE. "Crisis económica y pacto social". Mario dos Santos (comp.). *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: Clacso, 1987. 145-160.
- PALTI, ELÍAS. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.

- POCOCK, J. G. A. “El concepto de lenguaje y el *metier d'historien*: reflexiones en torno a su ejercicio”. *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Madrid: Akal, 2011.
- RABOTNIKOF, NORA. “El retorno de la filosofía política: notas sobre el clima teórico de una época”. *Revista Mexicana de Sociología* 4 (1992): 207-225.
- REANO, ARIANA; MARTINA GARATEGARAY. *La transición democrática como contexto intelectual. Debates políticos en la Argentina de los años ochenta*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2021.
- REANO, ARIANA. (2019). “El *Estado* como problema en el debate intelectual de la transición democrática argentina”. *Estudios Sociológicos* XXXVII. 110. Artículo en línea disponible en <https://estudiossociologicos.col-mex.mx/index.php/es/article/view/1688>.
- ROSANVALLON, PIERRE. *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: FCE, 2003.
- SANTOS, MARIO DOS. “Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia”. *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: Clacso, 1987: 11-50.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. HERMÍNIA; SILVIA MAGNANI; WILMA KELLER. “Sindicalismo brasileño y pacto social”. Mario dos Santos (comp.). *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: Clacso, 1987: 161-188.