

Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil

Kurt E. von Mettenheim *

Introducción

El colapso de la Unión Soviética culminó una serie notable de transiciones, comprendiendo regímenes militares, autoritarios y stalinistas. La cantidad de nuevas naciones-estados y la complejidad intimidante del mundo posterior a estas transiciones y a la Guerra Fría sugieren que nuestro *fin-de-siècle* será recordado como un período extraordinario de cambios políticos. Aunque existe una rica diversidad de estudios sobre transiciones democráticas y sus legados¹, este trabajo propone que los politólogos consideren con más atención los nuevos acontecimientos en el Este y en el Sur, y sostiene que la experiencia brasileña es singular al proporcionar nuevos conceptos y teorías acerca de la democracia y la gobernabilidad. Se requieren nuevas investigaciones, porque las teorías y los conceptos existentes acerca del presidencialismo (Linz y Valenzuela, 1994; von Mettenheim, 1997), la democracia², la gobernabilidad³ y la política económica⁴ tienden a subestimar la importancia de los nuevos patrones de cambio en Brasil y en otros contextos de postransición. Lamentablemente, con demasiada frecuencia los prejuicios del eurocentrismo y del reformismo liberal llevan a los sociólogos a esperar que las políticas de postransición repitan experiencias europeas o norteamericanas.

Estamos pues en una coyuntura propicia para presentar varias observaciones acerca de presidencia, gobernabilidad y política económica⁵. Intento aquí combi-

* Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

nar un relato positivo de políticas partidarias y electorales en el Brasil con un concepto pluralista del *muddling-through* en la implementación de políticas. El argumento central acerca de la gestión presidencial puede exponerse de la siguiente manera: es la política y no la economía la que explica la exitosa reducción de la inflación en el Brasil de la postransición. Es la naturaleza abierta, negociada e incremental de la formulación de políticas la que explica la capacidad de las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso (1994 al presente) para reducir la inflación y al mismo tiempo aumentar el salario real de los brasileños pobres⁶. Dada la tendencia a considerar a la democracia y a las políticas económicas efectivas en términos de suma-cero, y a la austeridad salarial como requerimiento para reducir la inflación, esto es un logro extraordinario. Y aunque debe darse crédito a las teorías de la inflación inercial⁷ para aclarar las nuevas causas y los contextos de una prolongada inflación alta, la exitosa reducción de la inflación en Brasil se basó en un estilo más abierto y pluralista de gobierno, en clave de *muddling-through*, para poner en marcha las políticas. De hecho, esta modalidad de gobierno ha definido los éxitos políticos y la habilidad para gobernar, en América Latina, durante y después de las transiciones de los regímenes autoritarios.

Como han señalado Mettenheim y Malloy: “Cualesquiera sean las novedades surgidas en estos países con respecto a las formas y a las prácticas del régimen de gobierno, ello ha ocurrido en virtud del peso acumulado de un arte de gobernar que encuentra su camino pasando de una situación problemática a otra. Las grandes soluciones basadas en el diseño teórico, las estrategias derivadas de la racionalidad formal-instrumental y la gran ingeniería constitucional no han alcanzado la creatividad del arte de gobernar en clave de *muddling-through*” (1998).

En este artículo intento ahora combinar el realismo electoral de la teoría democrática competitiva con un concepto liberal-pluralista de gobernabilidad, para enfatizar las pautas novedosas de cambio político que han surgido en Brasil después de la transición.

La mayoría de los observadores interpretan erróneamente la política brasileña debido a los prejuicios eurocéntricos y del reformismo liberal. Sin perjuicio de otros análisis, pueden señalarse ejemplos en este sentido en tres subcampos de la ciencia política. Primero, a pesar de existir importantes debates acerca del diseño institucional en los contextos de postransición, los críticos del presidencialismo nos han dejado sin una teoría positiva de los cambios políticos en el marco de estos sistemas. Investigadores como Juan Linz, Fred Riggs, Alfred Stepan y Arturo Valenzuela (incluyendo además a Fernando Henrique Cardoso) han intentado establecer vínculos causales directos entre el presidencialismo y los problemas de ingobernabilidad, inestabilidad y fracaso de la democracia (Linz y Valenzuela, 1994; Lijphart, 1992; y Stepan y Skatch, 1993). Por cierto, las instituciones presidenciales sobrellevan en mayor medida la carga de la prueba, porque son menos numerosas y porque pueden ser fácilmente confundidas con la existencia de

jefes ejecutivos autoritarios, elegidos directamente. Sin embargo, los abogados del parlamentarismo conciben de manera equivocada la experiencia de los Estados Unidos y su tradición liberal democrática de separar y desactivar el poder. No proporcionan un relato positivo del desarrollo político en el marco de las instituciones presidenciales, y tienden a sobreestimar el impacto de la reforma política (Mettenheim, 1997). El gobierno presidencial en el Brasil de la postransición no ha producido el estancamiento, la polarización, la corrupción y el populismo demagógico esperados por los críticos, sino más bien nuevos patrones de cambio políticos a través de apelaciones populares directas, alianzas con maquinarias de clientelismo y movimientos de reforma política. Y, contrariamente a la idea de que sólo los parlamentarismos tienden a remover a los jefes del Ejecutivo, el primer presidente de Brasil elegido directamente luego de la salida del gobierno militar fue sometido a juicio político por corrupción a fines del año 1992.

Para entender mejor estos acontecimientos en Brasil, los académicos harían bien en considerar a una generación anterior de estudiosos que se apartaron de prejuicios similares, de reformismo liberal y eurocentrismo, con la intención de comprender la historia política de los Estados Unidos. De hecho, expertos tradicionales de las ciencias sociales, desde Max Weber a Carl Friedrich, advirtieron que el conflicto en los sistemas presidenciales –entre las convocatorias plebiscitarias y el gobierno representativo– era el eje para comprender el desarrollo político en los Estados Unidos (Friedrich, 1967). Estudios posteriores –de V. O. Key, W. D. Burnham, William N. Chambers, Theodore Lowi y otros– argumentan que durante los siglos XIX y XX se operó un cambio rápido en los Estados Unidos, en gran parte debido a elecciones críticas y realineamientos partidarios promovidos por las elecciones presidenciales directas (mejoradas por el colegio electoral)⁸. Reemplazando las teorías reformistas liberales y eurocéntricas acerca de los Estados Unidos, estos análisis empíricos proporcionaron nuevas concepciones fundamentales sobre la democracia americana. Un argumento central del presente trabajo es que los politólogos necesitan realizar un salto conceptual similar para poder entender la presidencia, la democracia y la gobernabilidad en Brasil.

Los prejuicios del reformismo liberal y del eurocentrismo también prevalecen entre los estudiosos de los partidos políticos y de los sistemas de partidos⁹. Para entender a los partidos políticos en Brasil hay que alejarse de los modelos basados en los partidos y sistemas parlamentarios rígidos de Europa de mediados del siglo XX. La trayectoria “americana” –como alternativa de desarrollo partidario– también ha sido ampliamente registrada por los clásicos de las ciencias sociales. La experiencia de los Estados Unidos fue promovida mayormente por el poder de los presidentes para nominar profesionales de partido en puestos administrativos, creando así alianzas con los sistemas de clientela de los senadores¹⁰. Por lo tanto, los investigadores de los partidos americanos ponen el acento en las convocatorias populares directas de las elecciones presidenciales más que en la racionalidad de los programas partidarios. Sostienen que la maquinaria del clientelismo puede rá-

pidamente transformarse en partidos de masas a través de designaciones y alianzas, y enfocan sus investigaciones sobre las prácticas electorales de los profesionales de partido más que en las características organizativas ideales o en conceptos de disciplina o fidelidad partidaria¹¹. En resumen, los académicos que critican a los partidos políticos en el Brasil de hoy, por exacerbar el clientelismo, la corrupción y la indisciplina legislativa –tal como lo hacían en los Estados Unidos hace cuatro décadas los abogados del modelo de sistema partidario “responsable”– no llegan a reconocer trayectorias alternativas de cambio político distintas del modelo reformista liberal basado mayormente en la experiencia de Westminster¹².

Finalmente, el área especializada en el comportamiento electoral también requiere de miras más abiertas para superar problemas similares de eurocentrismo y reformismo liberal. Los análisis de la opinión pública brasileña sugieren que las percepciones y preferencias entre los votantes brasileños son de hecho más directas, no mediadas y volátiles que las de sus congéneres europeos y norteamericanos. Pero las diferencias no implican disfuncionalidad. Las mediciones tradicionales sobre las opciones de los electores no describen el contenido conceptual y el contexto político de los votantes brasileños porque están diseñadas para sondear ideologías europeas o nociones estadounidenses de grupos de interés¹³. Los cuestionarios y los conceptos basados en experiencias nacionales del Atlántico Norte fracasan en describir la forma en que los brasileños piensan acerca de la política y votan. Mis investigaciones recientes sugieren que las competencias electorales nacionales y los mecanismos de retroalimentación del poder –también enfatizados en estudios sobre creencias populares– dieron forma a la opinión pública brasileña más que las ideologías europeas o las nociones de grupos de interés de los Estados Unidos (Page y Shapiro, 1991). La mayor transparencia, inmediatez y volatilidad de la opinión pública brasileña parece ser tanto la causa como la consecuencia de la trayectoria diferente del cambio en Brasil. En resumen, tanto las concepciones centrales de democracia como los parámetros de estudio en las subdisciplinas referidas –comportamiento electoral, sistemas partidarios y diseño institucional– a menudo sucumben a las “ilusiones acerca de la consolidación”, basadas en forma demasiado exclusiva en el relato reformista liberal de las experiencias del Atlántico Norte (O’Donnell, 1996: 38-9). Guillermo O’Donnell sugiere que los conceptos de consolidación e institucionalización pueden distorsionar la investigación empírica y llevar a una caracterización negativa de los casos de postransición¹⁴ en la medida en que utilizan herramientas de medición extraídas de experiencias europeas¹⁵, etiquetando a las experiencias nacionales que no toman los caminos previstos como “atrofiadas”, “congeladas”, “con una consolidación retardada” y otros cargos similares (O’Donnell, 1996: 38). Este trabajo trata de asumir el desafío de O’Donnell en el sentido de que los investigadores deben captar los nuevos patrones de cambio en la postransición y proporcionar referencias comparativas positivas para “un análisis positivo, no teleológico, y en rigor no etnocéntrico, de las principales características de estas poliarquías (1996: 46).

Debe notarse una preocupación específica acerca de los legados de la transición. Ya en 1987 James Malloy advirtió que las recientes transiciones en América Latina podrían simplemente injertar elecciones más o menos competitivas en los ejecutivos centralizados, tal como los dejaron los gobernantes militares o autoritarios (1987: 235-258). Guillermo O'Donnell afirma que este poder excesivo de los ejecutivos de la postransición se combina con un particularismo desenfrenado para crear un nuevo tipo de democracia "delegativa": "La combinación de elecciones institucionalizadas, el particularismo como una institución política dominante y la brecha importante que existe entre las reglas formales y la manera en que la mayoría de las instituciones políticas opera en la realidad, conducen a una fuerte afinidad con las nociones delegativas –no representativas– de la autoridad política. Con esto quiero decir, un ejecutivo cesarístico, plebiscitario, que una vez elegido, se ve con el poder de gobernar el país de la forma que entiende adecuada" (O'Donnell, 1996: 44).

Las implicancias son considerables. La ausencia de mecanismos de control o de *checks and balances* sobre los ejecutivos que afirman actuar para alguna "voluntad general" unitaria o por interés nacional, sugiere que una nueva forma de democracia delegativa amenaza con predominar en los contextos de postransición. Y puesto que la democracia delegativa no proporciona luego de las elecciones oportunidades de acceso, retroalimentación y negociación política con respecto a los presidentes, estos nuevos patrones –centrados en el ejecutivo– hacen que las teorías de consolidación democrática resulten prematuras y engañosas.

Esta preocupación acerca del poder centralizado en el ejecutivo evoca los relatos clásicos sobre la política brasileña. De hecho, una mirada a la historia brasileña sugiere que las nuevas instituciones políticas frecuentemente fueron insertadas en una sociedad jerárquica, con resultados inesperados. Los observadores del Imperio Brasileño (1822-1899) afirman que los patriarcas rurales se limitaron a reorganizar su clientela en bloques de votantes, cuando Don Pedro I estableció el sufragio masculino libre en 1824¹⁶. Los redactores de la primera constitución republicana de Brasil en 1891 intentaron descentralizar el poder imperial, adoptando instituciones federales de los Estados Unidos. Sin embargo, los gobernadores (con el título de Presidentes) rápidamente afirmaron su dominación y crearon partidos únicos a nivel de sus estados¹⁷. El *Estado Novo* de Getulio Vargas (1937-1945), que centralizó el gobierno y organizó la clase obrera y los sectores populares en instituciones corporativas, fue seguido por un período de política competitiva (1945-1964), reflejando una vez más el injerto de estas elecciones competitivas en formatos centralizados de formulación de políticas. Souza sostiene que el liderazgo irresponsable que llevó a la quiebra a la democracia en 1964 puede tener origen en la falta de acceso a las decisiones estratégicas por parte de los políticos de partido. Puesto que los asuntos claves de la política económica permanecieron bajo el control de los presidentes y de sus equipos de asesores, los legisladores y políticos partidarios quedaron reducidos a las promesas populistas y al

tráfico de influencias (Campello de Souza, 1983). La última transición del gobierno militar al gobierno civil (1974-1985) fue terriblemente larga, en gran parte porque comenzó a haber elecciones más o menos competitivas para los cargos legislativos, mientras los órganos ejecutivos se mantenían todavía bajo control militar¹⁸. Este trabajo reconoce los legados del centralismo ejecutivo en la historia brasileña, pero argumenta que desde la transición del gobierno militar han surgido estilos de política nuevos, pluralistas y en clave de *muddling-through*.

La discusión separada sobre la representación electoral manejada desde el ejecutivo y la gobernabilidad *muddling-through* refleja las preocupaciones universales acerca de la democracia liberal. La tradición liberal concibe la representación en dos momentos recurrentes y bien distintos: primero, la selección de representantes a través de elecciones competitivas; segundo, un proceso más vagamente definido, donde los representantes realizan transacciones con intereses sociales para producir una política pública. Durante las elecciones, la representación se concibe en términos geográficos como la articulación de preferencias individuales. Luego de las elecciones, las cuestiones de representación cambian: hacia imágenes funcionales de pluralismo, de una sociedad civil movilizada, de intereses organizados que intentan tener un impacto en las políticas burocráticas estatales, incluyendo la necesidad de un *muddling-through* transparente en la implementación de políticas.

La representación centrada en el poder ejecutivo

El poder de apelación directa a la ciudadanía por parte de los presidentes ha sido el fenómeno más importante de la representación electoral en el Brasil de la postransición. De hecho, en América Latina varios presidentes han ganado sus puestos obviando los vínculos partidarios tradicionales y apelando directamente a los votantes. En Argentina, tanto Alfonsín como Menem ganaron la presidencia pasando por alto el clivaje tradicional, peronista/anti-peronista, que había dominado la política desde la década del cuarenta¹⁹. En México, luego de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fuera sacudido por los desafíos electorales de izquierda y de derecha, en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994, los presidentes Salinas y Zedillo convencieron a las élites políticas a fin de seguir nuevas estrategias para la obtención de votos a través de un Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que hizo un llamamiento directo a los votantes (Camp, 1996). El ejemplo tal vez más perturbador es el de Alberto Fujimori, quien viniendo de afuera de las organizaciones partidarias tradicionales ganó inesperadamente la presidencia peruana en noviembre de 1991, para luego cerrar el congreso e imponer un estado de emergencia en febrero de 1992 (Conaghan, 1996; Carrion, 1998). La elección a la presidencia venezolana de Hugo Chavez (ex líder de golpes militares) es otro ejemplo notorio que muestra que la apelación directa puede pasar por alto a los partidos tradicionalmente bien organizados.

También es necesario conceder mayor importancia a estos tipos de apelación, tomando en cuenta que las concepciones existentes sobre representación electoral de Europa Occidental y América del Norte están seriamente dañadas²⁰. Ideas clásicas tales como mandato, autorización, responsabilidad y representación virtual no describen adecuadamente cómo funciona la representación en la democracias de masas (Pitkin, 1968). Las teorías de la representación geográfica y demográfica son insuficientes porque las percepciones del público pasan por alto los clivajes tradicionales de clase y región²¹. Los partidos políticos ya no retienen el dominio casi monopólico del gobierno, típico en los sistemas partidarios competitivos durante buena parte del período de posguerra (Sartori, 1976). Asimismo, la identificación popular con los partidos ya no proporciona los fuertes vínculos de antaño, porque tanto los llamamientos directos durante las elecciones como el tráfico de intereses posterior se saltean estos vínculos partidarios. Finalmente, los estudios de opinión pública en América del Norte y en Europa enfatizan actualmente la importancia de los llamamientos “desde arriba”, la realidad de los mecanismos de retroalimentación que dan popularidad a los que están en el poder, así como la existencia de otros patrones de reciprocidad entre los votantes. Estos factores contrastan con los puntos de vista liberales de representación electoral como articulación unilateral de preferencias “desde abajo”.

Los estudiosos del electorado democrático en países avanzados tienden a explicar la influencia que se ejerce de arriba hacia abajo refiriéndose al liderazgo elitista, a procesos psicológicos irracionales por parte de los votantes, o a la manipulación de la opinión pública a través de técnicas de *marketing*, relaciones públicas y sondeos de opinión. Las teorías competitivas de la democracia son calificadas correctamente como teorías elitistas, porque los investigadores consideran que las élites deben formar la opinión pública y tener un impacto en el alineamiento de los votantes²². Las contribuciones destacadas de Adorno, Lane y Noelle Neumann sugieren que una influencia excesiva de las élites y otras influencias desde arriba en la opinión pública son causadas por irracionalidades entre los votantes, sea por una baja fuerza del ego, la represión, la marginalización u otros mecanismos psicológicos subyacentes (Adorno, 1950; Noelle Neumann, 1984). Recientes informes críticos sobre la opinión pública afirman que en los comandos de campaña centralizados las élites partidarias manipulan en forma creciente a los votantes a través de tecnologías perfeccionadas de *marketing* político²³. Estas perspectivas son atinadas y resultan relevantes para el caso brasileño. Pero el énfasis en el liderazgo de élite, la psicología de masas y las tecnologías de manipulación fracasa a la hora de desarrollar cabalmente las implicancias de las concepciones personalistas e inmediatas de la política entre los votantes brasileños, así como en lo que respecta a los llamamientos directos y a la maquinaria del clientelismo en las estrategias electorales de los partidos.

Tal como se destacó anteriormente, la mayoría de las mediciones de sofisticación política, en los estudios de comportamiento electoral, fracasan en descri-

bir los cambios en el electorado brasileño, porque están diseñadas en base a ideologías europeas o nociones estadounidenses de grupos de interés. Según los niveles existentes (y ampliamente debatidos) de escalas de conceptualización, el contenido cognitivo de las respuestas –en los relevamientos que se hacen en Brasil– sólo puede describirse colocando las respuestas en categorías residuales, tales como “la naturaleza de la época” o “sin contenido”. Sin embargo, si las concepciones personalistas e inmediatas que predominan entre los votantes brasileños dejan de ubicarse en categorías residuales, la investigación empírica muestra una secuencia causal claramente distinta, a saber: las opciones de los votantes se organizan en base a percepciones del desempeño y posicionamiento del poder ejecutivo respecto a asuntos nacionales que están a la orden del día, y se fundan en conceptos de justicia sustantiva más que en determinaciones de largo plazo tales como la socialización política, la identidad de clase o la identificación partidaria²⁴. Para describir las implicancias de esta secuencia se necesitan nuevos conceptos acerca de la representación electoral y de la democracia. Y el problema no puede ser considerado como una excepción brasileña. También en otros países los estudios empíricos del comportamiento electoral ponen el acento en efectos recíprocos complejos, llamamientos desde arriba y mecanismos de retroalimentación del poder (Kinder, 1983).

El concepto de representación conducida por el ejecutivo intenta dar cuenta del hecho de que las percepciones y preferencias de los votantes brasileños son directas, no mediadas, complejas, cambiantes, populistas y personalistas. Pero están no obstante vinculadas a los asuntos asociados tradicionalmente con la democracia, como son las apelaciones populares directas y las concepciones de justicia sustantiva. De hecho, la experiencia brasileña puede resultar bastante importante en otras partes, dada la incapacidad de los cientistas sociales para describir cabalmente la política luego del desplazamiento de los clivajes de clases. En Brasil, las percepciones a corto plazo de los votantes juzgan directamente a los partidos, los asuntos nacionales y el comportamiento del ejecutivo, sin la influencia moderadora de la cultura cívica, la socialización política a largo plazo, profundas identidades de clase, ideologías políticas tradicionales o identificación partidaria.

Este argumento acerca del comportamiento electoral también implica un punto de vista diferente sobre la política electoral de los partidos en Brasil. Contrariamente a las afirmaciones ampliamente difundidas que sostienen que los partidos brasileños siguen siendo subdesarrollados, el presente trabajo afirma que el sistema federal y presidencial brasileño, centrado en el ejecutivo, facilitó la designación directa de profesionales de partido en puestos ejecutivos y cargos administrativos durante el período de transición, y así produjo una rápida y extensa organización de partidos de masas. Tal como se expuso anteriormente, este fenómeno tiene precedentes. La experiencia de los Estados Unidos –especialmente antes de que la legislación de la “era progresista” debilitara a los partidos– constituye una referencia adecuada porque dirige la atención, no hacia la estructura or-

ganizacional de los partidos, sino sobre sus prácticas electorales. W. D. Burnham afirma que “es importante notar que el término (sistema partidario) se relaciona principalmente con lo que podrían denominarse sistemas de votación o sistemas de políticas electorales más que con estructuras organizativas” (1970: 10).

Desde las perspicaces observaciones de Max Weber y James Bryce hasta los “nuevos historiadores políticos”²⁵, los aspectos centrales del excepcionalismo de los Estados Unidos se han definido en términos de la secuencia de sus sistemas partidarios, la aparición precoz de partidos de masas, la predominancia del pragmatismo, el clientelismo y un *spoils-system* –de prebendas por encima de ideologías–, el impacto de un sistema presidencial en vez de un sistema parlamentario, y la importancia del federalismo en un país nuevo y grande²⁶.

Tres aspectos del desarrollo partidario en los Estados Unidos proporcionan una perspectiva totalmente nueva sobre la política electoral de los partidos en Brasil: la importancia de las convocatorias populares directas y del populismo en los sistemas presidenciales; la capacidad de los presidentes y otros ejecutivos para designar directamente a sus partidarios en puestos administrativos; y la autonomía de la maquinaria local y regional del clientelismo dentro de la estructura federal. ¿Se puede llamar democratización a esta trayectoria de cambio? Los puntos de vista positivos y negativos sobre la política partidaria causan profundas divisiones en los recientes debates acerca del populismo, el clientelismo y los procesos de incorporación de masas en los Estados Unidos del siglo XIX. Dada esta polarización, resulta atractivo el retorno a la descripción clásica de Max Weber acerca del desarrollo de los partidos en los Estados Unidos como una democratización pasiva, ya que distingue la tarea analítica de identificar nuevas características emergentes en la política, de la tarea –igualmente importante pero diferente– de considerar sus implicancias normativas²⁷.

De hecho, estos mecanismos de desarrollo partidario, lamentados por muchos en los Estados Unidos, resultan aún más melancólicos en Brasil. Tanto las apelaciones plebiscitarias de las elecciones presidenciales como la reorganización de los sistemas de clientelismo en los partidos de masas aparecieron muy tarde en la historia de Brasil. Más aún, los partidos políticos, la opinión pública y los patrones de gobernabilidad emergieron del régimen militar, en el contexto de una sociedad extremadamente centralizada en el estado, con una de las peores desigualdades en la distribución del ingreso en el mundo. Estas diferencias sugieren que el reconocimiento de nuevos patrones de cambio debe ser seguido por programas realistas de reforma política.

En términos de generar un nuevo liderazgo político, este cambio en la perspectiva comparativa coloca a los recientes desarrollos bajo una nueva luz. De hecho, la campaña presidencial de 1994 puso al frente a dos de los más importantes nuevos líderes de la oposición al régimen militar. Luego de confrontar al régimen militar –conduciendo las huelgas de los trabajadores metalúrgicos en los suburbios

industriales de San Pablo, al final de la década de los setenta–, Luiz Inacio da Silva (Lula) fundó el Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT) y ayudó a que se convirtiera en la fuerza principal de izquierda durante las décadas del ochenta y noventa²⁸. La trayectoria de Fernando Henrique Cardoso no es menos innovadora. Cardoso, un académico internacionalmente reconocido, pasó de la sociología al Senado en 1982, convirtiéndose en una figura central en la negociación de la transición (1985) y en la redacción de la Constitución de 1988. Cuando los políticos de aparato –liderados por Orestes Querica (gobernador de San Pablo, 1986-1990)– afirmaron su control sobre la dirección nacional del PMDB en 1988 (con la esperanza de dominar la contienda presidencial de 1989), Cardoso –junto con otros disidentes de centro-izquierda del PMDB– se apartó para fundar el Partido Social Democrático Brasileño (PSDB). En una perspectiva comparada e histórica, la aparición de un presidente reformista y de un partido de trabajadores independiente –de izquierda y de oposición leal– como las dos fuerzas políticas centrales en Brasil, luego de la transición del gobierno militar, constituyen acontecimientos notables. La consagración de Lula y Cardoso en las elecciones de 1994 sugiere que los mecanismos tradicionales de la política electoral de los partidos en Brasil pueden proporcionar el marco para la aparición de nuevos líderes y la puesta en marcha de reformas económicas y políticas.

En 1994 los mecanismos tradicionales de política partidaria electoral en Brasil –apelaciones directas populares y alianzas con las máquinas del clientelismo– explican la capacidad de Fernando Henrique Cardoso para ganar la presidencia en la primera vuelta. Tanto la alianza electoral como la coalición de gobierno entre el PSDB y el conservador PFL (Partido da Frente Liberal) han recibido críticas importantes por parte de agentes partidarios, periodistas e intelectuales brasileños. El jefe de campaña de Cardoso en 1994 temió que –debido a la naturaleza conservadora tradicional del PFL– partidarios claves de las áreas urbanas en el sudeste se cambiaran al Partido de los Trabajadores en caso de que hubiera que pasar a una segunda ronda²⁹. Sin embargo, en junio de 1994 estas preocupaciones fueron desplazadas por una reducción exitosa de la inflación, la inmensa popularidad de la moneda recientemente estabilizada (el real) y una redistribución significativa de la riqueza obtenida por las políticas gubernamentales.

Antes de 1994, la falta de resolución política se debió en gran parte a que la contienda presidencial de 1989 se apartó de las normas históricas y fue aislada de las elecciones legislativas y de gobernadores. El principio central de la fórmula brasileña consiste en contrarrestar las tendencias plebiscitarias de la elección presidencial directa, combinándola con la elección por separado de los legisladores, en base a reglas muy liberales de representación proporcional³⁰. Fernando Collor de Mello (un gobernador relativamente desconocido del pequeño estado de Alagoas, en el nordeste) pudo dominar los primeros seis meses de la campaña a través de apariciones en la televisión y denuncias de abusos burocráticos. Cuando Collor llegó a más del 45% en la encuestas en el mes de junio, se negó a partici-

par en los debates en vivo en la televisión (reflejando con acierto las perspectivas nocivas de los ataques sostenidos por parte de sus adversarios). Collor obtuvo más del 28% en la primera ronda de votación, pasando a la segunda ronda con Lula, que obtuvo el 16%. Lula dominó el primer debate televisivo de la segunda ronda y mejoró su lugar en las encuestas, hasta llegar a un empate con Collor sólo diez días antes de la votación. Pero el candidato del Partido de los Trabajadores no pudo dominar el segundo debate, como lo había hecho con el primero, y fue incapaz de contrarrestar el efecto nocivo de la propaganda negativa en los últimos días de la campaña. Collor convenció a los votantes de que una victoria de Luiz Inacio da Silva y del PT desestabilizaría a la sociedad y alejaría a Brasil de un mundo liberalizador, montando una serie de ataques personales y políticos siete días antes de las elecciones finales. El 15 de diciembre Collor recibió el 42,7% de votos, venciendo a Lula, quien obtuvo el 37,8%.

La velocidad y la gama de las fluctuaciones en las intenciones de voto durante las recientes campañas presidenciales apuntan a la naturaleza más volátil, plebiscitaria y centrada en el ejecutivo de la representación electoral en el Brasil. Durante la contienda de 1989, el *rating* de Collor de Mello en las encuestas subió rápidamente al 45%. En la primera ronda obtuvo un 28%. En 1994, el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inacio da Silva, cayó de un punto alto del 42% en las encuestas de mayo a un 22% en una encuesta del 30 de septiembre, que reflejaba correctamente la proporción de votos que finalmente obtuvo. La variación en la trayectoria de Fernando Henrique Cardoso es aún mayor: en las encuestas de opinión pasó del 16% de las preferencias de los votantes el 3 de mayo, al 48% el 30 de septiembre. Durante la contienda de 1998, Cardoso empezó con un 41% de preferencia de los votantes a fines de abril, cayendo al 33% a fines de mayo, para luego subir sostenidamente y recibir el 55% de los votos en la primera ronda el 3 de octubre. Esta gama de cambios en las intenciones de voto en Brasil es sustancialmente mayor que la que se registra tradicionalmente durante las campañas electorales nacionales en Europa (con cambios ínfimos, de entre 3 y 5%)³¹.

Resumiendo, la representación electoral en Brasil es más directa, no mediada, fluida y vinculada a personalidades políticas y conceptos subyacentes de justicia sustantiva. La tradición populista hizo que las relaciones brasileñas entre el estado y la sociedad tuvieran esta mayor transparencia e inmediatez. Pero estas características no son simplemente una consecuencia del pasado de las naciones. Las tendencias universales recientes, hacia las apelaciones populares directas por parte de los ejecutivos y hacia las campañas electorales orientadas por los medios de comunicación, implican que actualmente los votantes tienden a juzgar directamente a los candidatos y a las cuestiones relevantes, al rendimiento económico y a los partidos políticos, sin las influencias moderadoras que eran tan importantes en el pasado, como por ejemplo las ideologías políticas, los grupos de interés u otra identificación a largo plazo con partidos o clases sociales³². La tradición liberal y

democrática necesita considerar más cuidadosamente las implicancias que tienen las apelaciones plebiscitarias para los conceptos de representación electoral.

El gobierno presidencial como un proceso *muddling-through* de elaboración de políticas

Se necesitan nuevos conceptos para describir las pautas actuales del gobierno presidencial en Brasil. Luego de un período inicial durante el gobierno provisional de Jose Sarney (1985-1989) y de un período de aventurerismo plebiscitario con Fernando Collor de Mello (1990-1992), las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso (1994 al presente) han seguido nuevos patrones de formulación de políticas de apertura económica. Después de una década de alta inflación, deuda externa y crecimiento per capita negativo, el éxito de los enfoques graduales, inclusivos y transparentes para la formulación de políticas sugiere que la gobernabilidad abierta y pluralista es compatible con políticas económicas efectivas³³. Asimismo, el fracaso de los siete paquetes económicos impulsados entre 1985 y 1994 –para reducir la inflación, ajustar la economía y asegurar el crecimiento sustentable– sugiere que la formulación de políticas centralizadas por equipos tecnocráticos de economistas ubicados en cargos ejecutivos no logró las condiciones políticas para la ejecución de esos planes. Los siete paquetes económicos fueron diseñados en secreto y se anunciaron en forma sorpresiva para causar un *shock* en las expectativas inflacionarias, congelar precios y salarios, y frenar las fuerzas especulativas en los mercados financieros y cambiarios. Aunque los planes y sus consecuencias económicas eran diferentes, tenían una debilidad común y crítica, que era la falta de apoyo entre los políticos, la comunidad empresarial y los trabajadores. A ello que se agrega –luego del Plan Cruzado de José Sarney (1986)– un creciente cinismo popular con respecto a las iniciativas de política económica, de carácter dramático.

Por ejemplo: la administración de Collor (1990-1992) demostró tanto el poder de los presidentes para iniciar políticas como la necesidad de negociar con los actores políticos y sociales. Al comienzo del gobierno de Collor, Brasil casi afrontaba una hiperinflación y su primera década de crecimiento per capita negativo desde 1945. Nueve meses más tarde, pocas personas dudaban de la capacidad de los presidentes brasileños para iniciar y ejecutar políticas. El presidente Collor reafirmó la autoridad ejecutiva y causó asombro entre los inversores el 16 de marzo de 1990 (al día siguiente de su asunción), presentando un plan integral para reducir la inflación, bajar el déficit federal, liberalizar el comercio y modernizar la economía. Y a pesar de que en ese momento su partido sólo controlaba el 5% de la Cámara Federal, el presidente Collor confiscó por decreto aproximadamente un 80% de los haberes financieros líquidos de Brasil. Su administración logró rápidamente metas a corto plazo, produciendo un superávit fiscal, tasas de in-

terés más bajas, plazos más largos para la deuda pública y un tipo de cambio estable. Además, durante 1990, la nueva administración recibió un fuerte apoyo de los medios de comunicación y del público (los ahorros confiscados eran devueltos), prácticamente no tuvo que enfrentar oposición –ni en el Congreso ni en la sociedad– y pasó por encima de gobernadores que estaban al final de sus mandatos, más preocupados por la sucesión en sus respectivos estados que por organizar la oposición a nivel nacional.

Sin embargo, los logros políticos de Collor sólo fueron temporarios. La inflación resurgió, y una causa central para ello fue la incapacidad del presidente para obtener un acuerdo con las empresas y los trabajadores sobre pautas salariales y precios³⁴. Resumiendo, mientras que la propuesta económica era acertada, la política que la sostenía era equivocada. El fracaso de las audaces iniciativas políticas de Collor provino de su incapacidad para mantener vínculos de mediación entre el estado y la sociedad a través de negociaciones con los partidos políticos y los grupos de interés (asociaciones de empresarios, de trabajadores y otros).

El *impeachment* del presidente Collor a fines de 1992 sugiere que las convocatorias presidenciales directas deben estar ligadas no sólo a políticas viables de ajuste económico, sino también a negociaciones conducentes con los distintos representantes de la sociedad civil y de la clase política. El 29 de septiembre de 1992 la Cámara de Diputados de Brasil votó 441 a 38 a favor de suspender al presidente Fernando Collor de Mello de su cargo e iniciar un juicio formal en el Senado. A fines de diciembre, el juicio político fue aprobado por el Senado, con 76 votos de un total de 81³⁵. Esta remoción sin precedentes de un presidente brasileño se inició en mayo de 1992, cuando el hermano de Collor acusó al presidente de estar fuertemente involucrado en la corrupción, utilizando fondos de campaña para fines privados y participando en el tráfico de influencias organizado por el jefe de finanzas de su campaña de 1989. El juicio político a Collor también neutralizó las campañas para la adopción de un gobierno parlamentario en el plebiscito del 21 de abril de 1993. En esta ocasión, el 55,4% de los votantes eligió mantener una forma presidencial de gobierno, mientras que el 44% eligió mantener una república³⁶.

Poco tiempo después del referéndum en el que los brasileños eligieron mantener las instituciones presidenciales, el ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, asumió el Ministerio de Hacienda (21 de mayo de 1993), convocado por Itamar Franco, que pasó de la Vicepresidencia a la Presidencia. Cardoso se mantuvo en ese puesto hasta mayo de 1994, fecha a partir de la cual se dedicó por completo a la campaña para la presidencia. Lejos de proponer iniciativas dramáticas o “destapar” paquetes económicos, Cardoso buscó asegurar a los empresarios y al público que sus vidas y sus inversiones ya no serían sometidas a una secuencia de planes gubernamentales tendientes a cambiar en forma radical los precios, los ingresos, los ahorros, las tasas de cambio y el retorno de las inversiones. Ya en 1993 los brasileños parecían haberse cansado de las

iniciativas drásticas, con siete grandes paquetes políticos e innumerables ajustes intermedios desde 1985.

Por el contrario, Cardoso optó por una aproximación gradualista, centrándose en la reforma fiscal y en la restricción monetaria, con mayor transparencia en el procesamiento de las políticas económicas. Repetidas presentaciones en los medios de difusión aseguraron a los brasileños que la inflación era alta pero estable, que el gobierno no iba a congelar los salarios y los precios ni tampoco confiscar los ahorros, que se evitarían las políticas de ajuste draconiano. De hecho, los logros de Cardoso como ministro de Economía parecían acotados, e incluso menores, si se los compara con la secuencia drástica de paquetes económicos anteriores a su mandato. Por ejemplo, la reforma fiscal pudo sostenerse porque se negoció con el poder legislativo una reducción del 15% en las transferencias que el Gobierno Federal debe hacer a los estados y municipalidades por mandato constitucional. Posteriormente, Cardoso buscó unificar la profusión de instrumentos financieros estableciendo la Unidad de Valor Real (UVR), que fue diseñada para convertirse en una medida única de la inflación, pudiendo ajustarse diariamente por parte del gobierno.

Al enfocar la atención de los inversores y del público en general en un único índice, Cardoso y su equipo económico pudieron gradualmente reducir las expectativas inflacionarias, estableciendo y luego cumpliendo metas realistas de comportamiento monetario y fiscal. El 9 de mayo Cardoso acompañó a su sucesor en el Ministerio de Hacienda para realizar públicamente el anuncio de que a partir del 1° de julio entraría en circulación una nueva moneda. Esto demuestra una vez más la efectividad que tiene el dar a publicidad las medidas políticas en forma anticipada en vez de intentar un *shock* contra la inflación mediante paquetes económicos secretos, con anuncios en forma sorpresiva. La estabilización de la nueva moneda, el real, pronto simbolizó los éxitos de este enfoque gradualista y proyectó a Cardoso a la carrera presidencial.

El atractivo popular del desempeño de Cardoso como ministro se basó en una significativa redistribución de la riqueza hacia los brasileños pobres, producida por el Plan Real. No sólo cayó la inflación, sino que los salarios reales aumentaron aproximadamente un 20% durante los primeros seis meses del plan (junio-diciembre de 1994). Además, durante este período, el ingreso real de los brasileños pobres aumentó aproximadamente un 50% debido al cese de las pérdidas inflacionarias en los salarios y a los esfuerzos del gobierno por estabilizar los precios de bienes básicos de subsistencia³⁷.

En una conferencia internacional sobre pobreza realizada en Amsterdam, el ministro de Educación de Cardoso, Renato de Souza, afirmó que más de 15 mil millones de dólares habían sido transferidos del sector financiero hacia los brasileños pobres desde que el Plan Real redujo la inflación. Este impacto de redistribución de la política económica refleja la naturaleza directa, transparente y ple-

biscitaria de la política en Brasil. La política económica genera apoyo público amplio cuando tiene un impacto sustancial. Dado el pesimismo que reina en América del Norte y en Europa –desde el final del consenso keynesiano– en el sentido de que es inevitable que los ajustes económicos conlleven altos costos sociales, la reducción de la inflación acompañada de una redistribución positiva de la riqueza es un acontecimiento notable, que merece una mayor atención en el ámbito internacional.

Para entender cómo las administraciones de Franco y Cardoso redujeron la inflación sin imponer medidas severas de austeridad fiscal y monetaria, hay que reconocer el contexto específico y las causas de la inflación en Brasil. Las recientes teorías económicas sobre la inflación inercial (referidas fundamentalmente a la persistencia de una inflación alta en los principales países de América Latina durante los años ochenta) son correctas en la medida en que consideran la indexación de precios, salarios e instrumentos financieros como causa de una inflación alta y relativamente estable³⁸. Desde mediados de los años ochenta, en Brasil, las empresas, los círculos financieros y prácticamente todos los propietarios de activos habían cambiado sus bienes a ahorros e inversiones indexados con la inflación: es decir, en los años ochenta, en la economía brasileña, prevalecían las monedas de facto. Por lo tanto la inflación ya no afectaba a las empresas, a las finanzas y a los propietarios de activos. De hecho, la reducción persistente del salario real por la alta inflación de los años ochenta y principios de los noventa fue funcional para la economía de mercado en el corto plazo, porque transfirió la riqueza de los asalariados hacia los propietarios de activos. Si bien las teorías de la inflación inercial identificaron correctamente las causas, sus políticas fracasaron en mantener baja la inflación debido a un estilo excluyente en la formulación de políticas y a la falta de negociaciones para apuntalar los planes de reforma fiscal y monetaria.

Resumiendo, luego de cinco años a la deriva, paquetes fracasados y una inflación record –durante la presidencia de Sarney y en la época del falso heroísmo de Collor–, las virtudes del *muddling-through* permitieron a Fernando Henrique Cardoso no sólo preparar el escenario para la reducción de la inflación sin la austeridad ortodoxa, sino también colocar las políticas de la posttransición en una nueva senda. La considerable popularidad de la presidencia de Cardoso ha sido edificada sobre la redistribución de riqueza hacia los pobres durante el Plan Real. El tiempo dirá si estas ganancias singulares, logradas durante la desinflación, pueden convertirse en principios más permanentes y en instituciones de la democracia. Se requiere de tiempo y de más investigación. Sin embargo, la naturaleza del gobierno y de la representación centrada en el estado, en el Brasil de la posttransición, difiere significativamente de las teorías corrientes en economía y política comparada. Contra aquellos que buscan una amplia reforma de la constitución o paquetes de políticas económicas (sean estos neoliberales o heterodoxos) y contra los conceptos de suma-cero, que oponen la democracia a las políticas

económicas, los éxitos recientes se han basado en el *muddling-through*. Se necesitan pues nuevas nociones de manejo del estado, liderazgo, creatividad política y gobernabilidad para comprender el carácter abierto y negociado (*muddling-through*) de la política y la economía.

Conclusiones

La oportunidad para construir teorías comparadas acerca de la democracia nunca fue mayor. Pero para aprovechar esta oportunidad los académicos deben evitar la idealización de imágenes de la experiencia del noroeste europeo cuando se trata de medir los cambios políticos en otras regiones. Por el contrario, los politólogos deben realizar investigaciones empíricas y acuñar conceptos que den cuenta de los nuevos desarrollos en la amplia variedad de contextos de la postransición. En el pasado, el análisis empírico de Brasil ha desempeñado un papel fundamental en los adelantos conceptuales, con términos como “autoritarismo burocrático”, “desarrollo dependiente”, “refuerzo de los poderes de la sociedad civil” y “transiciones del gobierno autoritario”. La coyuntura de estos años es propicia y plantea un desafío para los politólogos, a fin de crear nuevos conceptos y teorías con fundamentos empíricos que capten los actuales patrones de la democracia y de la política económica en Brasil.

El concepto abierto y pluralista de la gobernabilidad –eje de este trabajo– implica que las mejores prácticas surgen no de las oficinas de planeamiento en Washington, Brasilia u otras capitales, sino del trabajo cotidiano de políticos profesionales, ciudadanos movilizados y organizaciones activas de la sociedad civil. También se requiere un concepto abierto y pluralista de *governance* que ponga el énfasis en la negociación más que en la planificación. Es decir, en la transacción abierta de intereses sociales y políticos para contrarrestar las presunciones ampliamente difundidas acerca de la relación de suma-cero entre democratización y efectividad en la implementación de las políticas públicas. Lamentablemente, se considera que la democracia presenta riesgos significativos para las buenas políticas económicas. Esto es así desde la idea de la crisis de gobernabilidad de los años setenta (Crozier et al, 1975) hasta las recientes dudas acerca de la capacidad de los gobiernos electos en América Latina para imponer medidas suficientemente duras de reforma monetaria y fiscal (Williamson, 1990). Por el contrario, el enfoque gradual, inclusivo y transparente de la formulación de políticas en el Brasil de la postransición sugiere que una gobernabilidad abierta y pluralista puede producir una política económica efectiva.

Se requiere urgentemente de innovación conceptual para evitar el eurocentrismo y el reformismo liberal que con frecuencia nutren a los análisis corrientes³⁹. Los llamados para la adopción de un gobierno parlamentario o para la reforma de la política partidaria y electoral se hacen eco de iniciativas anteriores de

los politólogos, que insistían en mejorar el gobierno mediante la concentración de las decisiones en el poder ejecutivo. Desde los exponentes de la “era progresista”, que buscaron remodelar la política de los Estados Unidos en la primera década de este siglo, hasta el Suplemento de 1950 de la *American Political Science Review*, que abogó por un sistema partidario más responsable, paradójicamente, los reformadores han buscado centralizar el gobierno y excluir los aportes de los sectores populares. De hecho, y frecuentemente, la consecuencia de las reformas liberales es centralizar el poder y distanciar al gobierno de las instituciones representativas y electorales. Por lo demás, si bien el objeto del reformismo liberal cambia, las presunciones acerca de la política parecen seguir siendo las mismas. Las convocatorias populares directas son inferiores al debate racional entre élites. El gobierno representativo es superior a la democracia directa. Frecuentemente, las demandas de los ciudadanos individuales son desestimadas porque se consideran como un particularismo y un clientelismo excesivos. Y las instituciones de gobierno deben funcionar como se describe en sus organigramas. El reformismo liberal primero define buen gobierno, representación, democracia o comportamiento en el congreso en términos idealizados; y luego busca rehacer la realidad de acuerdo a esta imagen. Esta podría ser una descripción muy simplista y esquemática de los métodos de trabajo, pero la diferencia entre esta tendencia y la tradición positivista de las ciencias sociales no podría ser mayor. Los conceptos, las teorías y las hipótesis deben ser comprobados constantemente a través del análisis empírico. Sin embargo, los reformadores liberales frecuentemente buscan reformular políticas a la luz de sus teorías, y no revisar sus teorías a la luz de la realidad actual.

Una última conclusión que surge de estas consideraciones es que las generalizaciones acerca de la política necesitan basarse en una muestra más amplia de experiencias nacionales y regionales⁴⁰. A menos que los politólogos clasifiquen cuidadosamente las similitudes y diferencias a través de naciones y regiones, las teorías y los conceptos corren el riesgo de elevar la experiencia europea o estadounidense al status de un paradigma universal. La ciencia política y las ciencias sociales necesitan desarrollar conceptos con fundamento empírico que den cuenta de la variedad de nuevas experiencias que actualmente redefinan los riesgos y las oportunidades que se asocian a la gobernabilidad, basada en la inclusión popular (Collier y Levitsky, 1997). En este sentido, los politólogos brasileños se encuentran en una posición única. Los temas claves de la política de la postransición van a surgir no de las naciones del corazón del sistema capitalista, sino de la innovación política en la periferia. Y no hay en la periferia ningún país que tenga la combinación única de creatividad cultural, económica y política que tiene Brasil (caracterizado en su momento por Mario de Andrade como “antropofágico”). Por lo tanto, concluyo con la esperanza de que la ciencia política brasileña pueda crear una rica variedad de conceptos y teorías acerca de la democracia, que aleje los errores del eurocentrismo y los excesos del reformismo liberal.

Bibliografía

- Adorno, Theodore et al. 1950 *The Authoritarian Personality* (New York: Harper & Row).
- Baloyra, Enrique 1997 “Deepening Democracy with Dominant Parties and Presidentialism: The Venezuelan Regime in a Period of Turbulence”, en von Mettenheim, Kurt y James Malloy *Deepening Democracy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Bartolini, Stephano y Peter Mair 1990 *Identity, Competition and Electoral Availability* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Beiguelman, Paula 1973 *A Formação Política do Brasil* (Sao Paulo: Pioneiro).
- Brasil Assis, Joaquim Francisco 1931 [1897] *Democracia Representativa. Do Voto e do Modo de Votar* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional).
- Bresser Pereira, Luiz C. y Yoshiaki Nakamo 1987 *The Theory of Inertial Inflation: The Foundation of Economic Reform in Brazil and Argentina* (Boulder: L. Rienner).
- Bryce, James 1907 *The American Commonwealth* (New York: Macmillan).
- Burnham, Walter D. 1970 *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: Norton).
- Burnham, Walter D. 1982 *The Current Crisis in American Politics* (New York: Oxford University Press).
- Camp, Roderic (ed.) 1996 *Polling for Democracy: Public Opinion and Political Liberalization in Mexico* (Wilmington, DL: SR Books).
- Campbell, Angus et al. 1960 *The American Voter* (New York: Wiley).
- Campello de Souza, Maria do Carmo 1983 *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 à 1964)*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega Ltda.
- Carrion, Julio 1998 “Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics of Representation in Peru, 1980-1993”, en von Mettenheim, Kurt y James Malloy (eds.) *Deepening Democracy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Catterberg, Edgardo 1991 *Argentina Confronts Politics: Political Culture and Public Opinion in the Argentine Transition to Democracy* (Boulder: Lynn Rienner Publishers).
- Collier, David y Steve Levitsky 1997 “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en *World Politics* Vol 49, N° 3, April.

- Conaghan, Catherine 1996 *Public Life in the Times of Alberto Fujimori* (Washington, D.C.: Latin American Program Papers, Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Conaghan, Catherine y James Malloy 1994 *Unsettling Statecraft: Democracy and Neo Liberalism in the Central Andes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Converse, Phillip 1964 "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en Apter, David (ed.) *Ideology and Consent* (New York: Free Press).
- Converse, Phillip E. 1973 "Change in the American Universe", en Campbell, Angus y E. Phillip (eds.) *The Human Meaning of Social Change* (New York: Russell Sage Foundation).
- Crozier, Michael et al. 1975 *The Crisis of Democracy* (New York: New York University Press).
- Chambers, William N. y W. D. Burnham 1967 *The American Party Systems* (New York: Oxford University Press).
- Dalton, Russell et al. 1983 *Electoral Change in the Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton: Princeton University Press).
- de Souza, Maria C. C. 1984 "O Processo Político Partidário na Primeira República", en Motta, Carlos G. (ed.) *Brasil em Perspectiva* (Sao Paulo: Difel).
- Deutsch, Karl 1968 *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall).
- Domínguez, Jorge I. y Abraham Lowenthal (eds.) 1996 *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Domínguez, Jorge I. y Marc Lindenberg 1997 *Democratic Transitions in Central America* (Gainesville, FL: University Press of Florida).
- Dornbusch, Rudgier y Sebastián Edwards 1991 *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Folha de Sao Paulo 1995, 26 de Marzo, Sección 2, 5.
- Friedrich, Carl 1967 *The Impact of the American Constitution Abroad* (Boston: Boston University Press).
- Gerth, Hanz y C. W. Mills (eds) 1946 *From Max Weber: Essays in Sociology, "Politics as a Vocation"* (New York: Oxford University Press).
- Gibson, Edward L. 1996 *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

- Ginsberg, Benjamin 1986 *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power* (New York: Basic Books).
- Graham, Richard 1990 *Patronage and Politics in Nineteenth Century Brazil* (Stanford: Stanford University Press).
- Haggard, Stephen y Robert Kaufman 1993 *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton: Princeton University Press).
- Hartlyn, Jonathan 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Higley, Jon y Richard Gunther (eds.) 1992 *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Huntington, Samuel 1968 *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).
- Inglehart, Ronald 1985 "Aggregate Stability and Individual Level Flux in Mass Belief Systems: The Level of Analysis Paradox", en *American Political Science Review* Vol. 79.
- Inglehart, Ronald 1997 *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press).
- Jensen, Richard 1971 *The Winning of the Midwest: Social and Political Conflict, 1888-1896* (Chicago: University of Chicago Press).
- Keck, Margaret 1992 *The Workers' Party and Democratization in Brazil* (New Haven: Yale University Press).
- Key, V. O. 1950 "A Theory of Critical Elections", en *Journal of Politics* Vol. 17.
- Kinder, Donald R. 1983 "Diversity and Complexity in American Public Opinion", en Ada, W., Washington Finifter, *Political Science: The State of the Discipline*. DC: American Political Science Association.
- Kleppner, Paul 1970 *The Cross of Culture: A Social Analysis of Midwestern Politics, 1850-1900* (New York: Free Press).
- Kleppner, Paul 1972 "Beyond the New Political History: A Review Essay", en *Historical Methods Newsletter* Vol. 6, 17-26.
- Lamounier, Bolivar 1993 "Institutional structure and governability in the 1990s" en Kinzo, M. D. G. (ed.) *Brazil: the Challenges of the 1990s* (London, ILAS/British Academic Press).
- Lane, Robert 1962 *Political Ideology* (New York: Free Press).
- Lijphart, Arend 1992 *Parliamentary versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press).

Linz, Juan 1993 *The Transition from an Authoritarian Regime to Democracy in Spain: Some Thoughts for Brazilians* (Yale University) Memo.

Linz, Juan y Alfred Stepan 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Linz, Juan y Arturo Valenzuela 1994 *The Failure of Presidential Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Love, Joseph 1980 *Sao Paulo in the Brazilian Federation, 1889-1937* (Stanford: Stanford University Press).

Malloy, James 1987 "Conclusion", en Malloy, James y Mitchell Seligson (eds.) *Authoritarians and Democrats in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

March, James G. y John P. Olsen 1995 *Democratic Governance* (New York: Free Press).

Margolis, Michael y Gary Mauser 1989 *Manipulating Public Opinion: Essays on Public Opinion as a Dependent Variable* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole).

Mettenheim, Kurt von 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics: comparing regional and national contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Nelson, Joan (ed.) 1994 *Intricate Links: Democratic Politics and Market Reform in Latin America and Eastern Europe* (New Brunswick: Transaction).

Noelle Neumann, Elizabeth 1984 *The Spiral of Silence* (Chicago: University of Chicago Press).

O'Donnell, Guillermo 1996 "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy* Vol. 7, N° 2.

Oliveira Vianna, F.J. 1954 *As Instituições Políticas Brasileiras* (Río de Janeiro: Editora Nacional).

Ostrogorski, M. I. 1964 *Democracy and the Organization of Political Parties in the United States and Great Britain* (Garden City: Doubleday).

Packenham, Robert A. 1973 *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton: Princeton University Press).

Page, Benjamin y Calvin Jones 1979 "Reciprocal Effects of Policy Preferences, Party Loyalties, and the Vote", en *American Political Science Review* N° 73, 1071-1089.

Page, Benjamin y Robert Shapiro 1991 *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences* (Chicago: University of Chicago Press).

Pitkin, Hanna 1968 *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press).

Popkin, Samuel 1992 *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns* (Chicago: University of Chicago Press).

Sartori, Giovanni 1976 *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press).

Skidmore, Thomas 1988 *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985* (New York: Oxford).

Skidmore, Thomas (ed.) 1993 *Television, Politics and the Transition to Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Stepan, Alfred y Cindy Skatch 1993 "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", en *World Politics* 46/1 October.

Valenzuela, J. Samuel y Timothy Scully 1997 "Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy", en *Comparative Politics* 29/4, July.

von Mettenheim, Kurt (ed.) 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

von Mettenheim, Kurt y James Malloy (eds.) 1998 *Deepening Democracy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Weyland, Kurt 1993 "The Rise and the Fall of President Collor and its impact on Brazilian Democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol 35, N° 1.

Williamson, John 1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics).

Wilson, Woodrow 1900 *Congressional Government: A Study in American Politics* (New York: Houghton Mifflin).

Notas

- 1 Para un reciente análisis comparativo, ver Linz y Stepan (1996).
- 2 Nótese el llamamiento de Guillermo O'Donnell (1996) por conceptos y teorías positivas, basadas en un análisis empírico de las experiencias de la postransición en el sur y el este global.
- 3 Desde el informe de la Comisión Trilateral a mediados de la década del setenta, los sociólogos tienden a colocar la democratización y la gobernabilidad en términos de suma-cero (Crozier et al, 1975).
- 4 Nótese el escepticismo acerca de la democracia y la política económica en Williamson (1990).
- 5 Sobre innovación conceptual en el análisis político comparativo ver Collier y Levitsky (1997). Sobre la necesidad de que los analistas de política comparativa construyan una teoría positiva empíricamente basada en la democracia en el mundo de la posguerra fría, de la postransición, ver O'Donnell (1996).
- 6 Sobre democracia y *governance*, ver Conaghan y Malloy (1994), March y Olsen (1995), y Domínguez y Lowenthal (1996).
- 7 Sobre la inflación inerte, ver Bresser Pereira y Nakamo (1987).
- 8 Sobre elecciones críticas y realineamientos en la política de los Estados Unidos, ver Key (1950) y Chambers y Burnham (1967).
- 9 Giovanni Sartori permanece como el clásico análisis comparativo del surgimiento, consolidación y funcionamiento de los sistemas políticos partidarios.
- 10 Max Weber nota: "Que la 'máquina' plebiscitaria se haya desarrollado tan tempranamente en los Estados Unidos se debe al hecho de que allí, y sólo allí, el ejecutivo, esto es lo que importaba, el principal oficial del clientelismo, era un presidente elegido por plebiscito". ¿Cuáles fueron las consecuencias? Weber tampoco tiene equívocos: "Los alemanes perfeccionaron la organización burocrática racional, funcional y especializada, especialmente por los estadounidenses" (Gerth y Mills, 1946: 108). Ver también Ostrogorski (1964) y Bryce (1907).
- 11 Walter D. Burnham (1982) afirma no sólo que el concepto adelantado de V. O. Key de las elecciones críticas proporciona una amplia teoría acerca del cambio político en la historia de los Estados Unidos, sino también que la ola de populismo y movilización partidaria a fines del siglo XIX (revertida por la legislación de la era progresiva) constituyó una oportunidad perdida para la edificación de partidos y la incorporación popular.
- 12 El reformismo liberal ha penetrado en el pensamiento político de los Estados Unidos desde Woodrow Wilson y los reformadores de la era progresiva hasta los llamamientos por un sistema bipartidario más responsable en los años

cincuenta. Y a pesar de la importante evidencia en contrario, los críticos del presidencialismo en los contextos de postransición continúan citando al gobierno dividido como un vicio. Ver Wilson (1900) y Linz y Valenzuela (1994).

13 Las escalas de las conceptualizaciones políticas son tipologías de cómo los individuos piensan en la política. Desde Angus Campbell et al (1960) y el trabajo adelantado de Converse (1964) citado más adelante, el nivel aceptado en la escala de conceptualización contenía cuatro categorías: ideólogos, casi ideólogos, interés de grupos, naturaleza de los tiempos, y una categoría residual de no-contenido.

14 O'Donnell (1996: 39) afirma que las definiciones negativas “mueven la atención de la construcción de tipologías de poliarquías en base a los rasgos específicos, positivamente descritos de cada tipo”.

15 O'Donnell nota que “estos estudios (de instituciones democráticas) presuponen, como su herramienta de medición comparativa, una visión genérica y algo idealizada de las viejas poliarquías. El significado de tal herramienta me deja perplejo: frecuentemente queda poco claro si es algo como un promedio de las características observadas dentro del conjunto de viejas poliarquías, o un tipo ideal (...), o una generalización (...), o una afirmación normativa de los rasgos preferidos” (1996: 38).

16 Sobre las políticas partidarias electorales durante el Imperio, ver Graham (1990), Beiguelman (1973), y Oliveira Vianna (1954).

17 Sobre la adopción del federalismo durante la Vieja República (1889-1930), ver de Souza (1984) y Love (1980).

18 Juan Linz (1993) describe con previsión la coexistencia de gobernadores electos directamente junto con gobiernos federales militares entre 1982 y 1985 como una situación de diarquía o de doble poder. Más que un medio para seleccionar nuevas élites políticas civiles durante el “Largo Camino de la Liberalización” de Brasil, las elecciones sirvieron como mecanismos primero para que las élites militares liberalizaran su gobierno, y luego para negociaciones entre líderes militares y grupos de oposición. Ver Skidmore (1988).

19 Sobre políticas partidarias electorales en la Argentina de la postransición, ver Catterberg (1991).

20 Desde el desalineamiento de las brechas de clase y partido en los años sesenta, los investigadores de la opinión pública europea han luchado para desarrollar nuevos conceptos y teorías. Ver Dalton (1983) y Inglehart (1997).

21 Sobre cambios y transparencia en la opinión pública, ver Inglehart (1985).

22 Sobre el modelo algo bucólico de Deutch sobre la influencia de las élites como una serie de estanques en cascada y otras teorías de la influencia de las

élites según las teorías competitivas de la democracia, ver Sartori (1976) y Deutsch (1968: 101).

23 Por ejemplo, ver Margolis y Mauser (1989) y Ginsberg (1986).

24 El modelo tradicional de opinión pública y preferencia de los votantes en democracias avanzadas se basa en la siguiente secuencia causal: factores a largo plazo tales como socialización política, identidades basadas en clase e identificación partidaria, cambios mediatos (moderados) a corto plazo en la opinión pública causados por percepciones de comportamiento económico, personalidad del candidato y nuevos asuntos políticos. Ver Campbell (1960).

25 Para un análisis de la “nueva historia política”, ver Kleppner (1972: 17-26). Las contribuciones centrales incluyen a Kleppner (1970) y Jensen (1971).

26 Sobre las diferencias entre el desarrollo político europeo y el estadounidense, ver Huntington (1968).

27 Weber analiza el elemento pasivo en la organización de la política en Estados Unidos en *Politics as a Vocation* (Gerth y Mills, 1946).

28 Sobre el Partido de los Trabajadores, ver Keck (1992).

29 Según la legislación electoral brasileña, las contiendas ejecutivas necesitan una segunda ronda, a menos que un candidato gane más del 50% más uno de los votos válidos (no incluye a los votos en blanco o anulados) o que los votos recibidos por un candidato superen la suma de los votos de todos los demás candidatos.

30 Desde 1932 el código electoral brasileño ha utilizado este mecanismo propuesto en primer lugar por Brasil en 1897 (1931).

31 Sobre la estabilidad electoral y los cambios en Europa, ver Bartolini y Mair (1990).

32 Las advertencias están a la orden del día. Primero, lejos de un patrón único a través de América Latina, las diferencias importan. El público educado en Argentina y Chile puede estar más cerca de los votantes europeos. Ver Valenzuela y Scully (1997). Los sistemas más establecidos, como los que mantienen Colombia y Venezuela, han producido una fuerte identificación partidaria entre los votantes. Ver Baloyra (1997) y Hartlyn (1988). La política electoral en América Central parece depender menos de la imagen en los medios de comunicación y otros patrones típicos de la sociedad de masas (Dominguez y Lindenberg, 1997). Sin embargo, los llamamientos populares directos a través de los medios de comunicación parecen impactar en forma creciente en los votantes de la región. Ver Skidmore (1993).

33 Sobre la política económica y la democracia de postransición, ver Nelson (1994) y Haggard y Kaufman (1993).

34 Mientras que los pactos sociales fueron fundamentales en la imposición de ajustes económicos en México y Argentina, Brasil carece de las organizaciones corporativas o partidos políticos capaces de imponer los pactos. Las apelaciones de Collor para un entendimiento nacional con los trabajadores y las empresas fracasaron debido a la falta de oportunidad política; el gobierno buscó organizar un pacto a medida que la inflación creció y la recesión se profundizó. Sobre los pactos, ver Higley y Gunther (1992).

35 Sobre el proceso de juicio político, ver Weyland (1993).

36 Sobre el plebiscito para elegir la forma de gobierno, ver Lamounier(1993)

37 Estimativos de la Fundação Instituto de Pesquisas Economicas da Universidade de São Paulo y DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconomicos) informados en Folha de S. Paulo (1995).

38 Sobre la inflación inerte, ver Bresser-Pereira y Nakamo (1987).

39 Sobre presuposiciones liberales, ver Packenham (1973).

40 Sobre las implicancias de los contextos nacionales y regionales en el análisis político comparativo, ver von Mettenheim (1997).