

Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil†

Scott Mainwaring*

Universidad de Notre-Dame (Estados Unidos)

En este ensayo argumento que el presidencialismo brasileño se ha visto afectado por la combinación de tres características institucionales que Shugart y yo hemos discutido en otra parte (*Presidentialism and Democracy*, cap. 1 y conclusión), y por una que en esa ocasión no examinamos. Primero, los presidentes han tenido poderes constitucionales avasalladores, en especial con la Constitución de 1988. Esa Constitución otorga a los presidentes poderes proactivos excepcionalmente fuertes y algunos poderes reactivos significativos; la Constitución de 1946 confería fuertes poderes reactivos. Segundo, el sistema de partidos, con alta fragmentación, también ha afectado al presidencialismo brasileño. Con un sistema de partidos altamente fragmentado, los presidentes se encuentran a menudo en la situación de un gobierno de coalición informal, o bien (de manera excepcional) en una situación de presidencialismo minoritario. Debido a que sus partidos controlan una minoría de escaños, los presidentes necesitan construir coaliciones multipartidistas a fin de poner en marcha la mayor parte de sus principales políticas. Tercero, los partidos "atrapados"', comparativamente indisciplinados, dificultan al presidente confiar en

† Este texto corresponde al segundo capítulo de Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 (en adelante, la referencia se reduce a *Presidentialism and Democracy*). Se publica con la autorización de Cambridge University Press. *Araucaria* agradece tanto a ésta como al autor la plena disponibilidad para su edición en español. Se han realizado pequeños ajustes editoriales para conciliar el texto a la presente publicación. Traducción: Mauricio Sáez de Nanclares.

* Ronald Archer, Michael Coppedge, Argelina Figuereido, Daniel Levine, Antonio Paixão, Samuel Valenzuela y especialmente Matthew Shugart ofrecieron valiosas críticas a este texto. Estoy en deuda con Argelina Figuereido y Antonio Kandir por muchas conversaciones sobre los temas de este ensayo.

** En el texto se emplea la expresión *catchall parties*, que, en la bibliografía de la ciencia política acerca de los partidos, suele emplearse para designar a aquellas formaciones polí-

los canales de soporte partidistas. Cuando los presidentes son populares, los políticos de todos los bandos y colores los apuntalan; pero cuando pierden su respaldo, suelen tener dificultades para sumar apoyos a sus proyectos. Las deserciones en épocas difíciles ponen trabas a los presidentes para que pongan en marcha las principales reformas. Finalmente, el federalismo también ha dado forma al funcionamiento del presidencialismo brasileño. En Brasil, el federalismo robusto tiñe profundamente la lógica de los políticos y de los partidos; esto refuerza lo que, a su vez, ha sido creado por un sistema de partidos altamente fragmentado: la dispersión de poder.

Con esta combinación institucional, los presidentes poseen (especialmente desde que ha estado en vigor la Constitución de 1988) poderes institucionales avasalladores y, sin embargo, débiles poderes partidistas. Con la expresión *poderes partidistas* Shugart y yo nos referimos al grado en que los presidentes pueden apoyarse en mayorías disciplinadas dentro del Congreso (*Presidentialism and Democracy*, cap. 11).

Tras delinear esta combinación institucional, volveré a la cuestión de cómo los presidentes se han manejado dentro del sistema. Los presidentes emplean una variedad de prácticas a fin de construir los pilares para sus políticas. Lo que es más importante, para asegurar el respaldo a sus programas han intentado integrar amplias coaliciones multipartidistas. Los presidentes tratan de ganar el apoyo de legisladores individuales ofreciéndoles acceso a nombramientos y recursos. Desde 1985 con frecuencia han gobernado por decreto, y antes de 1964 trataron de esquivar al Congreso mediante la creación de departamentos burocráticos responsables de la implementación de algunas políticas importantes.

Esa estructura institucional, con esta panoplia de medidas y recursos disponibles para ellos, presenta ventajas y desventajas peculiares. Haciendo un balance, desde el punto de vista de los presidentes no es una estructura confortable; la implementación de las principales reformas en Brasil es más difícil que en otros sistemas presidenciales. Este sistema institucional ha frustrado a varios presidentes democráticos. Uno de ellos (Vargas) se suicidó, otro renunció apenas siete meses después de obtener una aplastante victoria (Quadros), y otro (Goulart) adoptó acciones erráticas que contribuyeron a la quiebra de la democracia en 1964. Entre 1985 y 1994, los presidentes no consiguieron trazar

ticas que tienen una posición ambigua o poco clara en el espectro ideológico del sistema de partidos en cuestión. Se entiende que son partidos dispuestos a captar votantes de cualquier orientación ideológico-política. En adelante, para abreviar, se empleará la expresión, ciertamente poco elegante, de partidos "atrapa-todo". (Nota del traductor).

un plan de estabilización exitoso, en parte debido a los obstáculos puestos por el contexto institucional de Brasil.

En pocas palabras, con frecuencia es difícil la combinación de presidencialismo, sistema partidista fragmentado, partidos indisciplinados y un federalismo robusto. Los presidentes pueden tener éxito en este sistema institucional, y varios lo han conseguido; pero el sistema dificulta a los presidentes establecer bases confiables de apoyo.

Dos períodos democráticos

En este ensayo me concentro en el período posterior a 1985, pero también prestaré alguna atención al período democrático más temprano de Brasil, de 1946 a 1964. Comparado con Argentina, Chile, Costa Rica o Uruguay, hasta 1945 Brasil tuvo un sistema político oligárquico y nunca experimentó elecciones libres y abiertas hasta ese año. En octubre de 1945, un golpe forzó la salida del dictador Getulio Vargas (1930-1945); dos meses después se celebraron las primeras elecciones democráticas. El Congreso recién electo y el presidente tomaron posesión a principios de 1946. Desde entonces hasta el 31 de marzo de 1964, cuando un golpe derribó al gobierno de João Goulart (1961-1964), Brasil tuvo un gobierno básicamente democrático. Durante el período comprendido entre 1946 y 1964, fueron tres los partidos grandes: el Partido de los Trabajadores de Brasil (PTB), de centro-izquierda; el PSD (Partido Social Democrático), de centro-derecha; y el conservador UDN (Unión Democrática Nacional). Otros diez pequeños partidos obtuvieron también representación en el Congreso Nacional en algún momento.

Durante ese período, la democracia presentaba tres limitaciones. La milicia no se encontraba firmemente bajo el control civil e interfirió, de manera no democrática en la vida política, incluso antes del golpe de 1964 (Stepan, 1971 y Skidmore, 1967). Aunque el electorado fue mucho más amplio que en períodos previos de la historia brasileña, la población analfabeta estuvo formalmente excluida, y en las regiones rurales más alejadas los campesinos estaban sujetos a los poderosos terratenientes. Finalmente, el Partido Comunista permaneció proscrito de 1947 a 1964.

Después del golpe de 1964, los militares se quedaron al mando durante 21 años, hasta que en marzo de 1985 cedieron el poder a un civil, José Sarney. Durante el período posterior a 1985, la democracia brasileña ha tenido menos limitaciones formales de las que tuvo entre 1946 y 1964. El sistema de partidos ha estado muy fragmentado desde finales de los años 80. El cuadro 1 pro-

vee un esbozo de los principales partidos de ese período.

Cuadro 1
Principales partidos políticos, 1946, 1964

Izquierda

- PCB Partido Comunista Brasileño. Proscrito después de 1947.
PSB Partido Socialista Brasileño. Creado en 1946 por disidentes de la UDN.

Partidos populistas

- PTB Partido del Trabajo Brasileño. Un partido populista creado por Vargas, el PTB, creció rápidamente en los últimos años antes del golpe de 1964.
PTN Partido de los Trabajadores Nacional. De orientación populista progresista. Fundado en 1945.
PSP Partido Social Progresista. El más fuerte en São Paulo y dominado por el populista conservador Adhemar de Barros.
PST Partido del Trabajo Social. De orientación centrista populista. Fundado en 1946.
MTR Partido de la Renovación del Trabajo. Un grupo disidente del PTB, progresista.

Centro

- PSD Partido Social Democrático. A pesar de su nombre, el PSD era un partido de centro-derecha creado por Getulio Vargas y sus asociados. Fue el partido más grande del período 1945-1964.
PDC Partido Demócrata Cristiano. Un partido de centro-derecha, típica expresión de la democracia cristiana.

Partidos conservadores

- UDN Unión de la Democracia Nacional. Un partido conservador que surgió en oposición a Vargas. Fue el segundo partido más grande hasta las elecciones al congreso de 1962.
PL Partido Liberador. Un partido conservador conocido por su compromiso con el gobierno parlamentario. El más fuerte en Río Grande do Sul.
PR Partido Republicano. Un partido conservador con fuerza predominante en Minas Gerais.
PRP Partido de la Representación Popular. Partido conservador dirigido por ex-integristas.
PPS Partido Popular Sindicalista. Conservador.
PRT Partido Republicano del Trabajo. Fundado en 1950.

Algunas estructuras institucionales han sido relativamente similares durante los dos períodos (predominantemente) democráticos de Brasil. Los elementos de continuidad incluyen un sistema presidencialista con fuertes poderes presidenciales, un número grande de partidos efectivos -débilmente disciplinados- y un federalismo robusto. Al llamar la atención sobre estas similitudes

institucionales no pretendo restar importancia a las diferencias significativas que caracterizan los dos períodos democráticos de Brasil. Enormes cambios sociales ha experimentado ese país desde el período comprendido entre 1946 y 1964. Hoy tiene una sociedad mucho más urbana, industrial, educada y opulenta de la que tuvo durante el período democrático anterior. El electorado se expandió notablemente y elevó sus niveles educativos. Las instalaciones de transporte y comunicación mejoraron mucho. Aun cuando las instituciones políticas formales no hubieran cambiado, esas transformaciones sociales de carácter masivo habrían creado un sistema político acentuadamente disímil respecto del que existió entre 1946 y 1964. Estructuras institucionales relativamente similares no tienen por qué producir efectos similares en diferentes momentos.

Aunque ha prevalecido la continuidad en las estructuras institucionales, han ocurrido algunos cambios en las instituciones formales. Por lo común, el presidencialismo ha sido la norma durante ambos períodos democráticos; pero de septiembre de 1961 a enero de 1963, en un experimento de corta vida, se adoptó un régimen semipresidencial¹. Con la Constitución de 1946 se elegía a los presidentes mediante un formato de pluralidad simple: en elecciones concurrentes con el Congreso en 1945 y 1950, y de manera no concurrente a partir de entonces. Con la Constitución de 1988 se modificó el formato de las elecciones presidenciales: se pasó a un sistema de una mayoría absoluta, con una elección resolutive en segunda ronda entre los dos finalistas principales si ninguno ganaba una mayoría en la primera. Las elecciones fueron no concurrentes desde 1985 a 1990, pero en 1994 fueron concurrentes (y así permanecerán, excepto por cambios constitucionales).

La Constitución de 1988 provee a los presidentes de poderes para emitir decretos legislativos, lo cual no sucedía con la Constitución de 1946. Como lo discuto con mayor detalle más adelante, la Constitución de 1946 otorgaba a los presidentes poderes reactivos de legislación ligeramente mayores de los que concede la Constitución de 1988. Pero esta última les ha dado poderes proactivos de legislación bastante más grandes. En el período comprendido entre 1946 y 1964, los presidentes con frecuencia necesitaron soporte activo para generar cambios en el *status quo*; en el período posterior a 1985 han necesita-

1. En el papel, el sistema era parlamentario, pero debido a que el cargo de presidente lo había asumido el vicepresidente directamente elegido en una sucesión conforme a la Constitución (el presidente había renunciado), en la práctica se trató de un sistema semipresidencial. (Según lo que sé, éste fue el único sistema parlamentario en América Latina desde el término de la monarquía brasileña en 1889).

Cuadro 2
Principales partidos políticos, 1985-1995

Izquierda

PC do B	Partido Comunista de Brasil. Un partido de orientación albanesa hasta principios de 1990. El más leninista de los partidos de izquierda de Brasil. Creado en 1962 a raíz de un cisma del Partido Comunista de Brasil.
PT	Partido de los Trabajadores. Un partido de izquierda heterogéneo que abarca desde algunos grupos revolucionarios hasta socialdemócratas.
PCB/PPS	Partido Comunista Brasileño. Creado en 1922, cambió su nombre a Partido Popular Socialista en 1992.
PSB	Partido Socialista Brasileño. Independiente de izquierda, creado en 1985.

Centro izquierda

PDT	Partido Democrático del Trabajo. Un partido populista con tendencias predominantemente socialdemócratas. Creado en 1979.
PSDB	Partido de la Socialdemocracia Brasileña. Creado en 1988 por un grupo disidente del PMDB. Defensor de una línea socialdemócrata hasta que llegó al poder en 1994-1995. Ha seguido una concepción de políticas de centro.

Centro

PMDB	Partido del Movimiento Socialdemócrata Brasileño. Su precursor, el MDB (Movimiento Democrático Brasileño) fue creado en 1966 como el partido oficial de la oposición al régimen militar. Vuelto a nombrar como PMDB en 1979. Desde su inicio ha sido un partido heterogéneo, pero su grupo hegemónico es de centro. Muchos conservadores han afluído al partido desde 1982.
------	---

Centro derecha

PTB	Partido del Trabajo Brasileño. Predominantemente de centro-derecha. Creado en 1979. Un partido marcadamente más conservador que el partido de centro izquierda del mismo nombre que existió desde 1945 hasta 1965.
PDC	Partido Demócrata Cristiano. Creado en 1985. Más conservador que los partidos de Democracia Cristiana en muchos países. Se fusionó con el PDS en 1993 para formar el PPR
PP	Partido Progresista. Creado en 1993 por medio de una fusión del Partido Social del Trabajo (PST) y el Partido del Trabajo de la Renovación (PTR)

Derecha

PL	Partido Liberal. Un partido conservador conocido por su discurso antiestatista, creado en 1985.
PRN	Partido de la Reconstrucción Nacional. Creado en 1989 por Fernando Collor de Mello como un vehículo para contender por la presidencia. Se deshizo después de la moción de censura a Collor de 1992.
PFL	Partido del Frente Liberal. Conservador, creado en 1984 por los disidentes del PDS.

PDS	Partido Democrático Social. A pesar de su nombre, es un partido conservador. El PDS y su predecesor, Arena (1966-1979) aportaron el apoyo partidista al régimen militar. Se fusionó con el PDC en 1993 para formar el PPR.
PPR	Partido Progresista Reformista. Creado en 1993 por la fusión del PDS y el PDC.

do, en algunos asuntos, mera conformidad. Mientras que la Constitución de 1946 era más bien restrictiva en cuanto a los derechos de votación, el régimen posterior a 1985 ha sido muy inclusivo. La población analfabeta obtuvo, en 1985, este derecho, y la Constitución de 1988 rebajó la edad de votar de 18 a 16 años. Asociadas a cambios demográficos, estas reglas constitucionales han dado por resultado una explosión cuantitativa de la ciudadanía.

También ha habido cambios en la fragmentación del sistema de partidos. El sistema electoral del período 1945-1950 era más favorable a los partidos grandes que el sistema electoral posterior; y la fragmentación del sistema de partidos era menos pronunciada que la que aparecería después. Desde 1990, la fragmentación del sistema de partidos ha estado entre las más altas del mundo y fue notablemente más alta de lo que había sido entre 1946 y 1964.

En los dos períodos democráticos, los partidos brasileños, en términos comparativos, han sido indisciplinados; pero carecemos de investigación empírica cuidadosa sobre la disciplina partidaria entre 1946 y 1964 que pudiese indicar en qué medida se asemejan los dos períodos. Ninguno de los principales partidos de la época previa a 1964 había sido tan disciplinado como lo sería, en el período posterior a 1985, el Partido de los Trabajadores, con orientación de izquierda. En su conjunto, los políticos han sido menos leales a los partidos desde 1985 de lo que habían sido entre 1946 y 1964. El federalismo ha sido, en ambos períodos, un elemento importante en la lógica de los partidos y de los políticos; se requiere, sin embargo, más investigación cuidadosa que compare esta dimensión en los dos períodos.

Poderes constitucionales de la presidencia

Como hemos argumentado Shugart y yo (*Presidentialism and Democracy*, cap. 1), las normas constitucionales regulan la acción del ejecutivo y del legislativo. En una medida mayor de lo que los analistas de la política latinoamericana se habían percatado hasta fechas recientes, los poderes constitucionales del presidente perfilan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y constituyen, por consiguiente, un asunto crucial en la política democrática².

En esta sección discuto tres categorías amplias de los poderes constitucionales del presidente: 1) poderes reactivos, esto es, aquellos que facultan al presidente para bloquear la actividad legislativa –sobre todo, vetos y vetos parciales–; 2) poderes proactivos de legislación, es decir, aquellos que facultan al presidente para legislar; 3) la capacidad de los presidentes para configurar la agenda del congreso. La Constitución brasileña de 1946 concedía a los presidentes fuertes poderes reactivos, y la Constitución de 1988 otorga al presidente un influjo inusitadamente poderoso en la segunda y tercera de estas amplias categorías, así como algunos importantes poderes reactivos.

Poderes reactivos constitucionales del presidente

Cuando el presidente puede vetar la legislación, y en especial cuando resulta difícil para el congreso invalidar un veto, el presidente posee el máximo control sobre el proceso legislativo. Las dos constituciones democráticas de Brasil han otorgado al presidente la facultad de veto. De manera formal, según la Constitución de 1988 al congreso le resulta relativamente fácil revocar un veto presidencial. Una mayoría absoluta del congreso constituido de manera conjunta resulta suficiente para invalidar un veto en paquete (art. 66). “Mayoría absoluta” significa 50 % más uno de toda la asamblea (ya sea que un miembro esté o no presente), no 50 % más uno de los que están presentes. Si se toman como dadas las altas tasas de absentismo en el congreso, la mayoría absoluta habitual suele requerir más que la mayoría de aquellos que se encuentran presentes³. Los poderes presidenciales de veto en la Constitución de 1946 eran todavía más formidables, porque para invalidarlo se requería una mayoría de dos terceras partes del congreso reunido en su conjunto (art. 70), lo cual hacía que esa revocación fuese un poco menos difícil que en Estados Unidos. (La Constitución de Estados Unidos requiere mayorías de dos terceras partes por separado; la Constitución brasileña de 1946 sólo requería una mayoría de dos terceras partes).

Aunque en los términos de la Constitución de 1988 una invalidación es sencilla de conseguir, algunos factores no constitucionales han reducido la probabilidad de que el congreso pueda invalidar un veto presidencial. La fragmentación del sistema de partidos le dificulta a la oposición formar una mayoría absoluta. El hecho de que muchos miembros del congreso dependan de

2. Antes del trabajo seminal de Shugart y Carey (1992), las diferencias en el poder que las constituciones otorgan al presidente eran prácticamente ignoradas.

obtener fondos federales para sostener sus carreras políticas los vuelve susceptibles de ser cooptados. El alto absentismo puede impedir que el congreso invalide los vetos: si están ausentes muchos miembros, que se requiera el respaldo de la mayoría de los miembros del congreso se convierte, *de facto*, en un criterio según el cual se requiere una mayoría por encima del 50 % más uno de los presentes. Otro poder reactivo en materia legislativa es el veto parcial. Si los presidentes pueden vetar una parte de una propuesta de ley, ello les fortalece su control sobre el proceso legislativo, puesto que los faculta para bloquear cualquier parte a la que se opongan. Las dos constituciones brasileñas son excepcionales en cuanto que permiten a los presidentes, de manera explícita, vetar partes de un proyecto de ley. El art. 70 de la Constitución de 1946 exigía una mayoría de dos terceras partes del congreso reunido en su conjunto para invalidar un veto parcial. La combinación, por un lado, del veto parcial presidencial y, por el otro, de que fuese necesaria una mayoría de dos terceras partes para derrotarlo otorgaba a los presidentes gran capacidad para bloquear cualquier propuesta de ley, o parte de ella, a la que se opusieran. A este respecto, la Constitución de 1988 (art. 66, sec. 1 y 2) redujo ligeramente el control presidencial sobre la legislación, al establecer que la revocación proceda de la mayoría absoluta del congreso reunido en su conjunto. Sin embargo, incluso en su versión hasta cierto punto atenuada de la Constitución de 1988, el veto parcial explícito es una herramienta inusual y poderosa que habilita a los presidentes a darle retoques y afinar la legislación según sus deseos.

Pocas constituciones conceden a los presidentes el derecho exclusivo de presentar iniciativas legislativas; tales disposiciones fortalecen los poderes reactivos de los presidentes. El derecho exclusivo para presentar iniciativas sobre muchas áreas de materias fundamentales magnifica la capacidad de los presidentes para prevenir la aprobación de iniciativas legislativas a las que se opongan. El Congreso no tiene medios de estatuir, en esas áreas temáticas, aquella legislación que no le venga bien al presidente.

Las constituciones brasileñas de 1946 y de 1988 otorgan al presidente derechos exclusivos para presentar iniciativas legislativas en algunas áreas de

3. El alto absentismo resulta del predominio de legisladores con orientación hacia las relaciones de patronazgo, cuyas carreras políticas no dependen de ser legisladores concientes. A su vez, este fenómeno proviene, en parte, de un sistema electoral para diputados que los alienta a concentrarse en servir a sus votantes locales y a pasar el tiempo con ellos, aun cuando hacerlo entrañe estar lejos de Brasilia. Adicionalmente, la mayoría de los votantes posee poca información política en general e información extremadamente limitada sobre las preferencias de políticas públicas de los legisladores. Además, los votantes no tienen un conocimiento mayor de las políticas públicas.

la política. La Constitución de 1988 (art. 61), por ejemplo, dispone que es derecho exclusivo del presidente presentar iniciativas en leyes que determinen el tamaño de las fuerzas armadas; que creen trabajos y funciones o incrementen los salarios en muchas partes del sector público; que se relacionen con la organización administrativa y judicial, con asuntos presupuestarios y con los trabajadores del sector público en los territorios federales del país; que se relacionen con los ministerios públicos y con la defensoría pública; y que creen, estructuren y determinen las funciones de los ministerios y de la administración pública. En suma, el presidente retiene facultades exclusivas para presentar iniciativas legislativas en un conjunto de importantes áreas de la política. De manera similar, el art. 67, sec. 3, de la Constitución de 1946 otorgaba al presidente el derecho exclusivo de iniciar algunos tipos de leyes.

Son pocas las constituciones democráticas que confieren a los presidentes derechos avasalladores semejantes para presentar iniciativas legislativas. Sólo otras 6 constituciones (4 de las cuales son de un país, Chile) de las 43 que examinaron Shugart y Carey (1992) poseen alguna disposición acerca de derechos presidenciales exclusivos para presentar iniciativas legislativas. Además, la Constitución de 1988 establece esta prerrogativa presidencial para una amplia variedad de áreas de la política.

Esa Constitución también otorga a los presidentes un poder reactivo sobre el presupuesto. El presidente prepara el presupuesto anual, las líneas rectoras del presupuesto y un plan presupuestal multianual. El congreso debe aprobar el presupuesto en un período de sesiones conjuntas, pero enfrenta restricciones en el tipo de enmiendas que puede proponer. No puede presentar iniciativas de programas o proyectos que no estén incluidos en el presupuesto presidencial (art. 167). Esto otorga a los presidentes un control completo para bloquear recursos destinados a nuevos programas a los que ellos se opongan. El congreso puede aprobar enmiendas al presupuesto anual sólo si son compatibles con el plan de presupuesto multianual elaborado por el presidente y sólo si son compatibles con la ley sobre líneas rectoras presupuestarias (art. 166). El congreso puede no autorizar gastos que excedan el conjunto de la renta presupuestal (art. 167). Estas disposiciones facultan al presidente para preservar el *status quo* sobre materias presupuestarias.

Poderes proactivos de legislación en manos del presidente

Por *poderes proactivos*, Shugart y yo nos hemos referido a cualquier poder legislativo de decreto sin importar que la constitución los otorgue o no

al presidente, y sin importar cuán tan extensos sean. Si la constitución otorga al presidente el derecho de expedir decretos legislativos, esto fortalece los poderes del Ejecutivo. Los presidentes, entonces, ya no dependen siempre de la iniciativa del congreso para cumplir con su agenda legislativa; ni siquiera necesitan un respaldo mayoritario activo para algunas iniciativas.

Como la mayor parte de las constituciones democráticas, la de 1946 no tenía una disposición para los decretos legislativos del presidente. En contraste, el art. 62 de la Constitución de 1988 permite al presidente adoptar medidas provisionarias. Por medio del art. 62, los presidentes pueden adoptar, sin aprobación del congreso, medidas que poseen fuerza de ley por un período de 30 días. En términos comparativos, el art. 62 otorga al presidente brasileño poderes legislativos excepcionales. Esta medida ha transformado el funcionamiento de la democracia brasileña, comparada con la del período comprendido entre 1946 y 1964 (Figueredo y Limongi, 1995a; Pessanha, 1993; Power, 1994).

El art. 62 fue diseñado en forma explícita sólo para casos de "relevancia y urgencia". En la práctica, sin embargo, los presidentes han utilizado las medidas provisionarias para hacer aprobar todo tipo de leyes, con poca preocupación por si en realidad se aplicaban a emergencias. Entre el 5 de octubre de 1988 (cuando la nueva Constitución entró en vigor) y mayo de 1995, los cuatro presidentes emitieron 1004 medidas provisionarias: 147 con Sarney, 160 con Collor, 505 con Franco y 192 con Cardoso. Las medidas provisionarias se han empleado para legislar las más importantes propuestas de ley que han sido sancionadas bajo la Constitución de 1988. Por ejemplo, por medio de estos decretos se aplicaron disposiciones cardinales para el plan económico, de 1990, del presidente Collor y para el Plan Real de Cardoso, de 1994.

De acuerdo con la Constitución, las medidas provisionarias han de ser rechazadas a menos que el congreso las apruebe en un plazo de 30 días. Sin embargo, los presidentes por lo regular han vuelto a emitir estos decretos después de haber caducado. De las primeras 1004 medidas provisionarias bajo la Constitución de 1988, 640 se re-emitieron. El congreso había aprobado 274 medidas provisionarias y había rechazado sólo 18. En mayo de 1995, el gobierno de Cardoso recién había expedido 26 de tales decretos presidenciales sin que hubiesen caducado, ganado aprobación o sido rechazados. (La fuente no dio información de las restantes 46 medidas provisionarias; puede presumirse que se les había dejado caducar⁴). Luego, la práctica *de facto* ha sido que los decretos presidenciales pueden permanecer vigentes a menos que el congreso los

4. "A explosão das MP", *Veja*, nro. 1394, mayo de 1995, pág. 29.

rechace (Powers, 1994; Figueredo y Limongi, 1994 y 1995a). No se suponía que el art. 62 habría de usarse de esa manera avasalladora; pero le ha otorgado a los presidentes mucho poder para legislar. Entre las 43 constituciones que analizaron Shugart y Carey, la Constitución de Brasil de 1988 provee al presidente los más arrolladores poderes de decreto (aunque la Constitución rusa de 1993 la excede).

Incluso en los inusuales casos en los que el congreso invalide un decreto presidencial, la medida sigue aún en efecto durante un corto tiempo (hasta 30 días) hasta que explícitamente se rechace o se le hagan enmiendas. Son nulas las disposiciones de una medida provisoria que haya caducado o haya sido rechazada en principio, pero sus efectos reales no se revocan automáticamente de manera retroactiva, a menos que el congreso la apruebe. De hecho, la Constitución ni siquiera prohíbe de forma expresa que se vuelvan a expedir las medidas provisionales rechazadas por el congreso –aunque las regulaciones subsiguientes del art. 62 sí lo prohíben (Pesanha 1993, Power 1994)–. Una reglamentación judicial de 1991 prohibió al presidente volver a expedir en el mismo período de sesiones legislativas una medida provisoria que hubiese sido enmendada por el congreso y vetada por el presidente.

En la Constitución de 1988, los poderes en materia de decretos son todavía, por mucho, más débiles que en la Constitución del gobierno militar de 1967. El art. 58 de esta última facultaba al presidente para emitir decretos-ley, decretos que se volvían ley a menos que el congreso en forma expresa los rechazara dentro de un plazo de 60 días. No se permitía que el congreso elaborara enmiendas a los decretos-ley, lo cual reducía aún más su capacidad para ejercer control sobre el proceso legislativo. Estas disposiciones, además de que, hasta 1983, el gobierno militar tuvo a su favor mayorías consistentes en las dos cámaras del congreso, virtualmente aseguraron que los decretos presidenciales se volvieran ley. Power (1994) observa que el congreso rechazó sólo 33 de 2841 decretos-ley entre 1964 y 1968, y ninguno de los 1662 expedidos entre 1968 y 1983. Al hacer formalmente contingentes los decretos presidenciales respecto de la aprobación del congreso, y al permitir al congreso enmendarlos, la Constitución de 1988 otorga al congreso mayores poderes que la Constitución de 1967 sobre los decretos legislativos presidenciales. En la práctica, sin embargo, la posibilidad de volver a expedir una medida provisoria que no haya sido rechazada reduce las diferencias entre los decretos-ley de la Constitución de 1967 y las medidas provisionales de 1988. Mientras que el propósito de la Constitución de 1988 era exigir que el congreso aprobara los decretos presidenciales, la práctica *de facto* se transfiguró de manera tal que todo lo que se ha necesitado ha sido el asentimiento del congreso.

El presidente también posee algunos poderes proactivos en materia presupuestaria que le permiten poner en marcha su presupuesto preferido (Figuereido y Limongi, 1995a). Si el congreso deja de aprobar a tiempo un presupuesto, el que hubiese sido planteado por el presidente entra en efecto mes por mes. El presidente puede acometer la tentativa de impedir que el congreso apruebe el presupuesto, a fin de que su propuesta se mantenga vigente por algún tiempo. Además, mientras el congreso delibera sobre el presupuesto, el presidente tiene permitido retirar su propuesta de presupuesto y presentar una nueva; por ese medio puede provocar un retroceso en el Congreso. Entre las 41 constituciones que Shugart y Carey sistematizaron, sólo 4 otorgan al presidente más poder sobre el proceso legislativo, y sólo otras 9 constituciones tenían disposiciones similares⁵.

Facultades del presidente para imponer la agenda legislativa

Tal como han argumentado Figueredo y Limongi (1994), algunas disposiciones constitucionales facultan al presidente para establecer prioridades en la agenda del congreso, lo que, en potencia, conduce a que los líderes del congreso desistan de sus deseos. El art. 62 de la Constitución de 1988 (medidas provisorias) no sólo proporciona a los presidentes el poder de legislar: también les da influencia sobre la agenda del congreso. Si este último declina pronunciarse sobre un decreto presidencial en el plazo de 30 días, las medidas provisorias se trasladan a lo más alto de la agenda legislativa, desplazando temas que el congreso podría haber estado discutiendo por algún tiempo.

El art. 64 de la Constitución de 1964 agrega poderes presidenciales suplementarios sobre la agenda; este artículo le otorga al presidente el derecho de declarar "urgente" una propuesta de ley de su propia iniciativa. En esas condiciones, las dos cámaras del congreso están obligadas a votar la propuesta dentro de los siguientes 45 días. Si dejan de hacerlo, la propuesta presidencial se desplaza al inicio de la agenda legislativa y se dejan de lado las propuestas impulsadas por el propio congreso. Los presidentes, en consecuencia, poseen medios para asegurarse el tratamiento rápido de las iniciativas de ley que presentan. La combinación del art. 62 y del 64 ayuda a explicar la vasta diferencia entre el tiempo promedio que se llevaron las propuestas de ley introducidas por el Ejecutivo (25 días para medidas provisorias sin enmiendas de 1989 a 1994, 56 días para iniciativas presupuestarias, 11 días para medidas provisorias

5. Sobre el proceso presupuestario en la Constitución de 1946, véanse los arts. 73 al 77.

enmendadas, 412 días para otras iniciativas del Ejecutivo), comparado con las propuestas de ley introducidas por la legislatura (1094 días) (Figuereido y Limongi 1995a: 184). En combinación con el veto parcial, los arts. 62 y 64 dan a los presidentes brasileños gran capacidad para bloquear la legislación que no es de su agrado y para imponer sus propias prioridades legislativas dentro de la agenda del congreso (aunque no necesariamente para ganar su aprobación). El art. 57 de la Constitución de 1988 permite al presidente convocar a un período especial de sesiones del congreso. Durante ese período, el congreso tiene permitido deliberar sólo aquellos asuntos determinados por la iniciativa del presidente. Esta disposición aumenta todavía más la influencia del presidente sobre la agenda del congreso.

En el contexto de estos poderes constitucionales avasalladores, no resulta sorprendente que los presidentes hayan dominado los procesos legislativos en el período posterior a 1988. Figuerido y Limongi (1995a) indican que de las 1259 leyes aprobadas entre 1989 y 1994, 997 habían sido iniciativas del presidente, en comparación con las 176 del congreso (y 86 del poder judicial). Además, las propuestas de ley introducidas por el Ejecutivo tuvieron mayores probabilidades de ganar la aprobación final que las iniciativas del congreso. En balance, con la Constitución de 1988 el control sobre la legislación por parte del congreso es más débil del que tuvo con la Constitución de 1946, y el presidente tiene mayores poderes legislativos. Este giro hacia la presidencia resulta, en lo primordial, del art. 62 (medidas provisionarias) y del art. 64 (iniciativas urgentes). La Constitución de 1964 no otorgaba al presidente tal autoridad.

Entre las 43 constituciones que Shugart y Carey (1992) estudiaron la Constitución de 1988 quedó clasificada como la que provee las segundas más poderosas capacidades presidenciales en la arena legislativa. La Constitución de 1946 se ubicaba en el cuarto lugar. Pero esto resta importancia a la diferencia entre las dos constituciones: la de 1988, por efecto del art. 62 y 64, dota al presidente de capacidades mucho mayores para legislar e imponer la agenda legislativa. En resumen, la Constitución de 1988 en algunos aspectos se aproxima al retrato, con frecuencia engañoso, del poderoso ejecutivo latinoamericano —la presidencia imperial—. Esta situación existe no sólo por factores culturales o por algunas características inherentes al presidencialismo, sino más bien por medidas específicas introducidas por la Constitución de 1988, que a sabiendas crearon una presidencia con poderes avasalladores. Aun así, sería erróneo asumir que los presidentes pueden conseguir cualquier cosa que quieran pasando por encima del congreso.

Cuadro 3. Resultados de las elecciones presidenciales

Año, candidato, partido	Votos	Porcentaje de votos válidos	Porcentaje de escaños en la cámara de la coalición electoral presidencial	Porcentaje de escaños en la cámara del partido del presidente
<i>1945</i>				
Eurico Gaspar Dutra, PSD/PTB	3.251.507	55,3	79,7	PSD, 25,8 (1945)
Eduardo Gomes, UDN	2.039.341	34,7		
Yedo Fiúza, PCB	569.918	9,7		
<i>1950</i>				
Getúlio Vargas, PTB/PSP	3.849.040	48,7	24,7	PTB, 16,8 (1950)
Eduardo Gomes, UDN	2.342.384	29,7		
Cristiano Machado, PSD	1.697.193	21,5		
<i>1955</i>				
Juscelino Kubitschek, PSD/PTB	3.077.411	35,6	52,2	PSD, 35,0 (1954)
Juarez Távora, PCD/UDN/PL	2.610.462	30,3		
Adhemar de Barros, PSP	2.222.725	25,8		
Plínio Salgado	714.379	8,3		
<i>1960</i>				
Jânio Quadros*, UDN/PDC/PL/PTN	5.636.623	48,3	26,6	UDN, 21,5 (1958)
Henrique Teixeira Lott, PTB/PSD	3.846.825	32,9		
Adhemar de Barros, PSP	2.195.709	18,8		

<i>1989, primera ronda</i>						
Fernando Collor de Mello, PRN	20.611.011	30,5	6,4			PRN, 4,2 (1989)
Luis Inácio da Silva, PT	11.622.673	17,2				
Leonel Brizola, PDT	11.168.228	16,5				
Mário Covas, PSDB	7.790.392	11,5				
Paulo Maluf, PDS	5.986.575	8,9				
Guilherme Afif Domingos, PL	3.272.462	4,8				
Ulysses Guimarães, PMDB	3.204.932	4,7				
Otros	3.970.376	6,0				
<i>1989, segunda ronda</i>						
Fernando Collor de Mello, PRN	35.089.998	53,0	39,6			PRN, 4,2 (1989)
Luis Inácio da Silva, PT	31.076.364	47,0				
<i>1994</i>						
Fernando Henrique Cardoso, PSDB	34.377.198	54,3	42,4			PSDB, 12,1 (1994)
Luis Inácio da Silva, PT	17.126.291	27,0				
Eneas Carneiro, PRONA	4.672.026	7,4				
Orestes Quércia, PMDB	2.773.793	4,4				
Leonel Brizola, PDT	2.016.386	3,2				
Espiridião Amin, PPR	1.740.210	2,8				
Otros	626.250	1,0				

* Quadros no era miembro de ningún partido.
Fuente: Tribunal Superior Eleitoral

Fragmentación del sistema de partidos y presidencialismo minoritario

Los partidos de los presidentes brasileños han controlado, en forma típica, una clara minoría de escaños en el congreso. El cuadro 3 presenta los resultados de las elecciones presidenciales y muestra el reparto de escaños que correspondió a los partidos y a las coaliciones electorales del presidente. En el cuadro se resalta la situación de minoría de los partidos del presidente. Dejando de lado el período anómalo de Dutra (1946-1950), cuando los presidentes asumieron su cargo, en las dos cámaras del congreso sus partidos tenían una manifiesta minoría de escaños. Itamar Franco (1992-1994) no tenía partido, ni estaba identificado de cerca con alguno; esto resalta aún más la ausencia de un partido mayoritario que favoreciera al presidente. El partido de José Sarney (1985-1990) era, formalmente, el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), de centro; pero esto se debió a que, a fin de postularse para la vicepresidencia, Sarney se vio obligado en 1984, por la legislación electoral vigente, a unirse al partido de Tancredo Neves, el PMDB. (Elegido como vicepresidente, Sarney asumió la presidencia cuando Neves murió antes de asumir el cargo). La mayoría de los aliados cercanos de Sarney, incluido su propio hijo, pertenecían al PFL (Partido del Frente Liberal), que sólo ganó alrededor del 20 % de los escaños en la cámara de diputados y sólo alcanzó el 21 % de los escaños del senado después de las elecciones de 1986.

El cuadro 3 expone también los resultados de las elecciones presidenciales de 1945 a 1994. Los cuadros 4 y 5 reflejan los resultados de 1982 a 1994 para la cámara baja y el senado⁶. El cuadro 6 muestra el número efectivo de partidos para ambas cámaras. Hacia 1990, con 8,7 partidos en la cámara baja, Brasil tenía uno de los sistemas de partidos más fragmentados. En las elecciones de 1994, la fragmentación habría de experimentar una ligera disminución, pero se mantendría con facilidad como la más alta de América Latina.

Los resultados de las elecciones de 1945 para el congreso fueron una anomalía que no afecta la abrumadora tendencia hacia un multipartidismo fragmentado. Las elecciones tuvieron lugar en un contexto de elevada continuidad con el autoritario *Estado Novo* de 1937-1945 (Souza, 1976), lo que colocaba al apenas formado PSD, creado por los líderes del *Estado Novo*, en una posición privilegiada. Además, la ley electoral de 1945 favorecía por mucho al partido más grande en un determinado Estado, que en la mayoría de los casos era el

6. Para los resultados de las elecciones para el congreso correspondientes al período que va de 1946 a 1964, véase Hippólito (1985), Mainwaring (1995) o Nohlen (1993). Debido a que estos resultados están ahora disponibles en muchas fuentes, no los reproduzco aquí.

Cuadro 4

Resultados de las elecciones para la
cámara de diputados por partido,
1982-1994 (porcentaje de escaños)

Partido	1982	1986	1990	1994
PDS/PPR ^a	49,1	6,6	8,3	10,1
PMDB	41,8	53,6	21,5	20,9
PDT	4,8	4,9	9,3	6,8
PTB	2,7	3,5	7,6	6,0
PT	1,7	3,3	7,0	9,6
PFL	-	23,8	16,7	17,3
PL	-	1,2	3,0	2,5
PDC ^a	-	1,2	4,4	-
PC do B	-	1,0	1,0	1,9
PCB ^b /PPS	-	0,6	0,6	0,4
PSB	-	0,2	2,2	2,9
PRN	-	-	8,0	0,2
PSDB	-	-	7,4	12,1
PSC	-	-	1,2	0,6
PRS	-	-	0,8	-
PST/PP ^c	-	-	0,4	7,0
PTR	-	-	0,4	-
PSD	-	-	0,2	0,6
PMN	-	-	0,2	0,8
PRP	-	-	-	0,2
PV	-	-	-	0,2
Total	100	100	100	100
Nro. de escaños	479	487	503	513

a. El PDS y el PDC se fusionaron para formar el PPR en 1993.

b. El PCB cambió su nombre a PPS en 1992.

c. El PTR se incorporó al PST en 1993, que se convirtió en PP.

Fuente:

Bolívar Lamounier, ed., *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*,

Sao Paulo, Sumaré/IDESP, 1990: 186-189.

R. Wesson y D. Flescher, *Brazil in Transition*, Nueva York, Praeger, 1983: 119

Centro de Estudos de Acompanhamento da Constituinte.

Folha de São Paulo, 29/10/90; 16/11/94 y 21/11/94.

Cuadro 5
Escaños del senado por partido, 1982-1994
(porcentaje de escaños)

Partido	1982	1986	1990		1994		Escaños ganados	Total obtenido
	Escaños ganados	Total obtenido	Escaños ganados	Total obtenido	Escaños ganados	Total obtenido		
PDS/PPR ^a	60,0	66,7	4,1	6,9	7,4	3,7	3,7	7,4
PMDB	36,0	30,4	77,6	62,5	29,6	33,3	25,9	27,2
PDT	4,0	0,5	2,0	2,8	3,7	6,2	7,4	7,4
PTB	—	0,5	—	1,4	14,8	9,9	5,6	6,2
PFL	—	—	14,3	20,8	29,6	18,5	20,4	22,2
PL	—	—	—	1,4	—	—	1,9	1,2
PDC ^a	—	—	—	1,4	—	4,9	—	—
PSB	—	—	—	1,4	—	1,2	1,9	1,2
PMB	—	—	2,0	1,4	—	—	—	—
PSDB	—	—	—	—	3,7	12,3	16,7	13,6
PRN	—	—	—	—	7,4	3,7	—	—
PT	—	—	—	—	3,7	1,2	7,4	6,2
PST/PP ^b	—	—	—	—	—	1,2	7,4	6,2
PMN	—	—	—	—	—	1,2	—	—
Sin partido	—	—	—	—	—	2,5	—	—
PCB/PPS	—	—	—	—	—	—	1,9	1,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Nro. de escaños	25	69	49	72	27	81	54	81

Nota: Los períodos del senado duran ocho años. En elecciones alternas se disputan dos terceras partes y una tercera parte de los escaños del senado. La columna "Total obtenido" se refiere a la composición del senado después de las respectivas elecciones; combina los escaños de los senadores recientemente elegidos con aquellos que no hubieron contenido ese año. En 1982 estaba en juego un escaño por Estado y el nuevo Estado de Rondônia eligió tres senadores. En 1986 se disputaron dos escaños en 23 Estados, y el Distrito Federal eligió tres senadores. En 1990 se disputó un escaño por Estado; en 1994, dos escaños por Estado.

^a El PDS y el PDC se fusionaron para formar el PPR en 1993.

^b El PST y el PTR se fusionaron para formar el PP en 1993.

Fuente:

Bolívar Lamounier, comp, *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*, (San Pablo, Sumaré, IDESP, 1990: 187-189).

Folha de São Paulo, 29/10/90, 16/11/94 y 21/11/94

International Foundation for Electoral Systems, *Newsletter* 1, 4 (1990: 5);

Jairo Marconi Nicolau, "Presidentialism, Fragmentary Multiparty Systems and Democracy", documento no publicado, 1995.

PSD⁷. Este método se alteraría ulteriormente, después de las elecciones para el congreso de 1945; esto habría de reducir, de manera significativa, la ventaja de los partidos más grandes. Asimismo, en las elecciones proporcionales de 1945 no se permitieron las coaliciones, lo que redujo las posibilidades de los partidos pequeños. Después de 1947 se permitirían las coaliciones en las elecciones proporcionales, un hecho que habría de ayudar a los partidos pequeños.

Cuadro 6
Número efectivo de partidos en el congreso brasileño
(en escaños)

Año	Cámara de diputados	Senado
1945	2,77	2,24
1947	-	2,72
1950	4,10	3,18
1954	4,59	4,21
1958	4,50	3,58
1962	4,55	4,03
1986	2,83	2,27
1990	8,65	5,54
1994	8,13	6,08

Fuente: Calculado a partir de Hippólito (1985) y los cuadros 4 y 5.

Las elecciones para el congreso de 1986 también fueron anómalas en cuanto a la división de votos y escaños. Dos circunstancias favorecieron en exceso al PMDB y limitaron la fragmentación del sistema de partidos. Estas elecciones fueron las primeras en el nuevo período democrático, y el PMDB se benefició de haber dirigido la oposición partidista al régimen militar. Además, la manipulación de la política económica llevó a un auge de corto plazo, al que seguiría, después de la elección, una depresión y una rápida escalada inflacionaria.

Varias características del sistema electoral permiten esta alta fragmentación del sistema de partidos y hacen improbable que el partido del presidente pueda disfrutar de mayoría en el congreso. En la cámara de diputados, el sistema de representación proporcional con un umbral bajo y altas magnitudes de

7. En cada Estado, un partido ganaba un escaño por cada múltiplo completo del cociente electoral que alcanzaba, esto es, el número de votos válidos dividido por el número de escaños. Todos los escaños restantes en ese Estado iban a parar al partido más grande, en vez de ser divididos proporcionalmente, como ocurriría después de 1945 (y como es la norma en los sistemas proporcionales).

los distritos fomentan la elevada fragmentación. En Brasil, el umbral formal (el porcentaje mínimo de votos que necesita un partido para ganar un escaño) es el cociente electoral en cualquier Estado –el número de votos dividido por el número de escaños–. Si hubiera 25 escaños en un Estado, un partido o una alianza de partidos necesitaría el 4 % de los votos para obtener un escaño. No hay un umbral nacional, así que un partido podría obtener un escaño con un porcentaje de los votos nacionales bajo en extremo. Las magnitudes de los distritos (el número de escaños por distrito) son grandes. Los Estados –ahora hay 26– y el Distrito Federal constituyen los distritos electorales para ambas cámaras. Cada Estado tenía garantizados al menos 7 diputados con la Constitución de 1946 y tiene al menos 8 con la de 1988. La magnitud promedio distrital para la cámara baja en 1994 era de 19. Entre 1950 y 1964, y otra vez desde 1985, se les ha permitido a los partidos que formen alianzas en elecciones proporcionales; y el umbral se aplica, en esos casos, a la coalición completa en vez de atribuirse a cada uno de los partidos que la componen. Así, un partido no necesita alcanzar por sí mismo el umbral para obtener un escaño. En consecuencia, un partido puede ganar un escaño con un porcentaje infinitesimal de los votos. Desde 1955 hasta 1964, y otra vez entre 1985 y 1990, el hecho de que no coincidieran las elecciones para presidente y para el congreso también fomentó la fragmentación de los escaños en el congreso (Shugart y Carey, 1992: 226-258; Jones, 1995). El formato de doble ronda y mayoría absoluta para las elecciones presidenciales, introducido por la Constitución de 1988, también favorece la alta fragmentación.

¿Cuáles son los efectos para los presidentes de esta significativa fragmentación del sistema de partidos? Asumiendo, por el momento, que los presidentes necesitan respaldo legislativo para cumplir sus agendas, a medida que se incrementa la fragmentación del sistema de partidos cabría esperar que decrezca la capacidad del presidente para obtener lo que quiere. La fragmentación del sistema de partidos presenta una correlación extremadamente alta con la porción de escaños en manos del partido del presidente (véanse las conclusiones de *Presidentialism and Democracy*). En condiciones normales, se esperaría que el propio partido del presidente estuviese dispuesto –más que cualquier otro– a secundarlo. En consecuencia, si el partido del presidente posee una pequeña porción de escaños, es probable que enfrente mayores dificultades para obtener soporte legislativo, es probable que le resulte más problemático efectuar reformas importantes, y serán más probables los *impasses* de corte linziano (véase Linz, 1994) entre el Ejecutivo y la legislatura. Sin embargo, si otros partidos distintos al del presidente tienen, en materia de ciertas políticas, posiciones cercanas a éste, entonces deberían disminuir las dificultades aso-

ciadas a esta significativa fragmentación (Amorin Neto, 1993 y Nicolau, 1995). De hecho, las dificultades del presidencialismo multipartidista en Brasil se han agudizado bajo el mando de aquellos presidentes cuyas posiciones en algunas políticas diferían en forma señalada de las del legislador "medio". Otra consecuencia que proviene lógicamente de la alta fragmentación es que los presidentes necesitan sustento partidario más allá del propio. Los presidentes, entonces, deben ya formar amplias coaliciones legislativas, ya vérselas con situaciones de gobierno minoritario.

Como argumenta Abranches (1988), los presidentes brasileños tienen una larga historia de tentativas orientadas a crear mayorías mediante la formación de amplias coaliciones gobernantes. El sondeo para formar coaliciones empezaba, antes de 1964, durante la fase de precampaña, cuando los aspirantes presidenciales buscaban que varios partidos los respaldaran con su registro. El método para elegir presidente, con pluralidad y una sola ronda, servía como aliciente para formar candidaturas de coalición. Los principales candidatos presidenciales siempre disfrutaron de sostén multipartidista.

Una vez electos, los presidentes forman gobiernos de coalición *de facto*, mediante el ofrecimiento de prebendas y recursos a los diferentes partidos. Este reparto del gobierno empieza al más alto nivel (posiciones de gabinete, direcciones de las principales empresas públicas y agencias del Ejecutivo) y continúa hacia abajo con nombramientos federales menores y asignaciones de recursos en poblados atrasados y regiones remotas. Con una disciplina y lealtad partidarias relativamente débiles, estas coaliciones son más laxas y cambiantes que sólidas y resistentes. La frontera entre presidencialismo minoritario y gobierno de coalición en Brasil es porosa, más de lo que es el caso en los sistemas parlamentarios con partidos disciplinados.

Entre 1946 y 1964, los presidentes recurrieron, por lo general, a gabinetes desmesurados, a fin de asegurarse el favor de un amplio rango de partidos. El cuadro 7 evidencia la consistente preferencia de los presidentes por formar gabinetes multipartidistas. Si los partidos representados en el gabinete hubiesen proporcionado apoyo en bloque a los presidentes, habrían constituido, en forma usual, una alianza bastante amplia, y los presidentes se habrían asegurado extensas mayorías en el congreso. Las últimas dos columnas dan el porcentaje de escaños obtenidos por los partidos que habían estado representados en el gabinete. Los partidos con posiciones en el gabinete habitualmente contaban con el 80 % de los escaños de la cámara de diputados, y durante el gobierno de Quadros este número alcanzó el 92,7 %. Es obvio que la formación del gabinete no obedecía a la lógica, prevista por la teoría de juegos, de coaliciones mínimo-ganadoras (ver Riker, 1962). La amplitud de los partidos

Cuadro 7
Partidos con posiciones en el gabinete

Gobierno	Partidos	Porcentaje de escaños en la Cámara Baja	Porcentaje de escaños en el Senado
<i>Gobierno de Dutra</i>			
Enero de 1946			
a octubre de 1946	PSD, PTB	60,5	66,7
Octubre de 1946			
a abril de 1950	PSD, UDN, PR	82,1	90,4; 87,9 ^a
Abril de 1950			
a enero de 1951	PSD, UDN	79,7	86,4
<i>Gobierno de Vargas</i>			
Enero de 1951			
a agosto de 1954	PSD, PTB, UDN, PSP	88,1	87,5
<i>Gobierno de Café Filho</i>			
Agosto de 1954			
a abril de 1955	UDN, PSD, PR, PTB	83,8	85,9
Abril de 1955 a			
noviembre de 1955	UDN, PSD, PDC, PR, PTB	81,3	85,9
<i>Gobierno de Nereu Ramos</i>			
Noviembre de 1955			
a enero de 1956	PSD, PTB, PR, PSP	67,8	71,9
<i>Gobierno de Kubitschek</i>			
Enero de 1956			
a enero de 1961	PSD, PTB, PR, PSP	67,8; 68,4 ^b	71,9; 66,7 ^b
<i>Gobierno de Quadros</i>			
Enero de 1961	UDN, PTB, PSD,		
a agosto de 1961	PSB, PSP, PR	92,7	93,7
<i>Gobierno de Goulart</i>			
Septiembre de 1961			
a junio de 1962	PSD, PTB, UDN, PDC	79,1	90,5
Junio de 1962			
a julio de 1962	PSD, PTB, UDN, PDC, PR	84,3	92,1
Julio de 1962			
a septiembre de 1962	PSD, PTB, UDN, PSB	79,8	90,5
Septiembre de 1962			
a enero de 1963	PTB, PSD, PSB	58,3	63,5
Enero de 1963			
a junio de 1963	PTB, PSB, PSP, PSD, UDN	85,8	87,9

Junio de 1963			
a diciembre de 1963	PTB, PSD, PDC	62.2	62.1 ..
Diciembre de 1963			
a abril de 1964	PTB, PDS	57.3	60.6
<i>Gobierno de Sarney</i>			
Marzo de 1985	PMDB, PFL, PDS	91.6 ^c	
Marzo de 1985			
a febrero de 1986	PMDB, PFL, PDS, PTB	94.0 ^c	
Febrero de 1986			
a marzo de 1990	PMDB, PFL	72.1 ^d ; 77.4 ^e ; 54 ^f	83.3 ^e
<i>Gobierno de Collor</i>			
Marzo de 1990			
a abril de 1992	PMDB, PFL, PTR, PRN, PDS	54.9 ^g ;	59.2 ^g
Abril de 1992			
a octubre de 1992	PFL, PDS, PTB, PSDB, PL	43.0	44.4
<i>Gobierno de Franco</i>			
Octubre de 1992	PDT, PSDB, PFL,		
a enero de 1993	PMDB, PSB, PTB	64.7	81.3
Enero de 1993	PDT, PSDB, PFL,		
a mayo de 1993	PMDB, PSB, PTB, PT	71.7	82.5
Mayo de 1993	PDT, PSDB, PFL,		
a agosto de 1993	PMDB, PSB, PTB	64.7	81.3
Agosto de 1993			
a diciembre de 1994	PMDB, PFL, PP, PSDB	46.0	65.8
<i>Gobierno de Cardoso</i>			
Enero de 1995-	PSDB, PMDB, PFL, PTB	56.3	69.2

^a 90,4 % hasta las elecciones del Senado de 1947; 87,9 a partir de entonces.

^b La segunda cifra se refiere al período posterior a las elecciones de 1958.

^c Cifra combinada para las Cámaras Alta y Baja.

^d Cifra combinada para las cámaras baja y alta en julio de 1986.

^e Febrero de 1987.

^f Cifra combinada para las cámaras alta y baja en enero de 1990.

^g Porcentaje de escaños después de las elecciones de 1990.

Fuentes:

Para las posiciones en el gabinete, Hippólito 1985: 293-303.
 información no publicada obtenida del Departamento de Documentação,
 Presidência da República, Brasília, para 1985-1993.
 Amorin Neto (1995) para 1993-1994; "Equipe à la carte", *Veja*, nro. 1372,
 28 de diciembre de 1994, pp. 32-33, para 1995.

Para los escaños: además de los cuadros de arriba, Kinzo, 1990: 108.

representados en el gabinete obedecía a una lógica más cercana a la democracia consociacional que a la democracia mayoritaria (Lijphart, 1984).

Los esfuerzos presidenciales por ganar el apoyo de una amplia coalición han sido, por lo común, exitosos. Sin embargo, conservando lo demás igual, es probable que la formación de coaliciones sea menos confiable en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios. Un gobierno multipartidista en un sistema parlamentario difiere de tres maneras respecto de un gobierno multipartidista en un sistema presidencial. Primero, los presidentes por lo común son más libres para destituir ministros y para reorganizar los gabinetes en comparación con los primeros ministros. Esta autonomía presidencial es parte de un orden institucional, generalmente más laxo, que puede conducir a una falta de soporte estable por parte del congreso; así como los presidentes están menos comprometidos con los partidos, los partidos tienen menos compromiso con los presidentes.

En Brasil, la autonomía presidencial en la formación de sus gabinetes se refleja en la limitada correlación entre los partidos que respaldaron a los presidentes durante las campañas y el número de nominaciones de gabinete asignadas a esos partidos. El cuadro 8 aclara este punto. El caso del gabinete de Vargas a este respecto resulta especialmente conspicuo. Después de haberse enfrentado a Vargas durante la campaña, el PSD se quedó con la mayor parte de los cargos civiles en el gabinete (cinco de ocho). El UDN, que se había opuesto de manera incisiva a Vargas, terminó ganando tantas carteras (una) como el propio PTB de Vargas. Además, los presidentes cambiaban con frecuencia la composición del gabinete. Por ejemplo, una vez electo con el auxilio del PSD y el PTB, Dutra excluyó de su gabinete a este último e incorporó al UDN, su principal oponente en las elecciones de 1945.

La segunda diferencia entre las coaliciones partidarias de sistemas presidenciales y parlamentarios es que, en estos últimos, los legisladores individuales están más o menos comprometidos a favorecer al gobierno, salvo que sus partidos decidan abandonar la alianza gubernamental. Los miembros del parlamento se arriesgan a perder sus escaños en nuevas elecciones si dejan de apoyar al gobierno. En los sistemas presidenciales, votar contra una propuesta de ley no sujeta a los miembros del congreso a nuevas elecciones.

Unos pocos ejemplos destacan que una participación de partidos en el gabinete no asegura que los legisladores secunden en bloque al presidente. Uno de los miembros del gabinete que incluyó Getulio Vargas, como presidente en los años 50, provenía del UDN, que a su vez intentaba debilitar a su gobierno. El gabinete de Vargas estaba dominado por el PSD, que por su parte mantenía una actitud vacilante hacia el presidente. El gabinete de Quadros incluía

Cuadro 8
Coaliciones electorales del presidente y composición del gabinete

Presidente	Coalición electoral del presidente	Composición inicial del gabinete ^a
<i>1946-1964</i>		
Dutra, 1945	PSD, PTB	PSD (5), PTB (1)
Vargas, 1950	PTB, PSP	PSD (5), UDN (1), PTB (1), PSP (1)
Kubitschek, 1955	PSD, PTB	PSD (4), PTB (2), PSP (1), PR (1)
Quadros, 1960	UDN, PDC, PL, PTN	UDN (3), PTB (3), PSD (1), PSP (1), PR (1), PSB (1)
<i>1985-1995</i>		
Collor (segunda vuelta), 1989	PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL	PMDB, PFL, PTR
Cardoso, 1994	PSDB, PFL, PTB, PP	PSDB (6), PFL (4), PMDB (2), PTB (2)

Nota:

Las cifras del senado se basan en la composición de todo el senado, no en la elección de retorno de un año en particular

^a Los cifras entre paréntesis se refieren al número de posiciones de gabinete asignadas a los diferentes partidos.

Fuentes:

- Hippólito (1985: 293-303) para el período 1946-1964.
 Información no publicada obtenida del Departamento de Documentação, Presidência da República, Brasília, para 1985-1993.
 Amorin Neto (1995) para 1993-1994.
 "Equipe à la carte", *Veja*, nro. 1372, 28/12/94, pp. 32-33, para 1995.

un político del PSD, que era ambivalente respecto del cismático presidente. El gabinete de Goulart tenía un miembro del UDN, no obstante la determinación de ese partido de debilitar al presidente. El PSD, incierto hacia Goulart, estuvo representado en todos sus gabinetes. El gabinete de Sarney incluía muchos representantes del PMDB, ambivalente hacia su gobierno. Durante varios meses, el gabinete de Franco incluyó a un miembro del PT, pero el PT se oponía a su gobierno. La representación en el gabinete no garantiza que los legisladores de ese partido respalden al gobierno.

La tercera diferencia entre coaliciones partidistas en sistemas presidenciales y parlamentarios es que, en estos últimos, los propios partidos son corresponsables en las tareas de gobierno. Cuando dejan de estar con el gobier-

no, se abre la posibilidad de que se convoque a elecciones en la mayor parte de los sistemas parlamentarios. Estas diferencias significan que –conservando igual todo lo demás– los sistemas parlamentarios probablemente sean mejores que los presidenciales para sostener coaliciones interpartidarias de gobierno. Esto, sin embargo, no equivale a afirmar que los gobiernos de coalición en los sistemas presidencialistas sean imposibles o enormemente más difíciles que en los sistemas parlamentarios.

Las dificultades en la formación de coaliciones, en los presidencialismos con sistema altamente fragmentado de partidos, ayudan a explicar la inestabilidad de los gabinetes en Brasil. Los presidentes asignan carteras, en parte, para asegurarse puntales políticos. Pero debido a que su base partidista no es por completo fiable, los presidentes con frecuencia cambian la composición partidaria de esos gabinetes, en un esfuerzo por ampliar el sostén, o por cambiarlo. El desafío de montar una coalición estable se vuelve un asunto intrincado a medida que los partidos “atrapa-todo” son comparativamente indisciplinados; en consecuencia, los líderes de los partidos no pueden imponer aquellos acuerdos que estipulan. En realidad, con independencia del sistema de gobierno, la indisciplina de los partidos es hostil a la construcción de coaliciones estables.

La indisciplina de los partidos “atrapa-todo” y la baja lealtad de los partidos

Los partidos “atrapa-todo” brasileños, en los dos períodos democráticos, han sido comparativamente indisciplinados. En el período posterior a 1985, el partido de izquierda PTB y los otros partidos menores de izquierda han sido muy disciplinados; pero se trató de excepciones. Figueiredo y Limongi (1995b) analizaron los patrones de votación en la cámara de diputados para el período 1989-1994. Usando los 221 registros de votación de las listas de asistencia a las sesiones en las que al menos el 10 % de la cámara se opuso al bando ganador, los siguientes porcentajes, en promedio, abandonaron la posición mayoritaria dentro de sus propios partidos: 15 % de los miembros del PTB, 13 % de los miembros del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) y del PMDB, 12 % de los miembros del Partido Democrático Social (PDS), 11 % de los miembros del PFL y 9 % de los miembros del Partido Democrático del Trabajo (PDT). Sólo el PT (2 % promedio de deserciones) observó un alto grado de disciplina. Esto muestra una disciplina más alta de la que se esperaría sobre la base de algunos retratos de los partidos brasileños, pero más baja que la existente en la mayor parte de las democracias.

Mainwaring y Pérez Liñán (por aparecer) mostramos que el nivel de disciplina partidista fue acentuadamente más bajo durante el congreso constituyente de 1987-1988. Incluimos los votos sólo si 25 % o más de aquellos que votaron se opusieron al bando ganador. Alcanzaron este 25 % de umbral de oposición 363 registros en el congreso constituyente. En promedio, los siguientes porcentajes de los legisladores de un partido se opusieron a la posición mayoritaria dentro del mismo partido: PMDB, 35 %; PTB, 30 %; PFL, 24 %; PDS, 21 %; PDT, 14 %; y PT, 2 %.

Las élites políticas en Brasil han mostrado una lealtad hacia sus propios partidos que resulta comparativamente baja, en especial a lo largo del período posterior a 1985. Esto se refleja en la práctica común de cambiar de partido. En la legislatura de 1987-1990, hubo al menos 197 casos de cambio de partidos, y durante la legislatura de 1991-1995 hubo 262 casos (Samuel, por aparecer). Esta carencia de lealtad partidaria refuerza la no fiabilidad del apoyo que se brinda a los presidentes, aunque también ofrece al presidente oportunidades de inducir a los miembros del congreso a unirse a su partido o coalición.

Para los presidentes, la limitada disciplina y lealtad partidaria tiene un impacto indeterminado: hace menos predecibles las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Los presidentes no pueden contar a plenitud con el respaldo de su partido o coalición, como sí lo harían si se tratara de partidos disciplinados en alto grado y de legisladores leales. Si el partido del presidente tiene mayoría en el congreso, desde el punto de vista de este último los partidos disciplinados serían un dividendo claro a su favor. Con un multipartidismo fragmentado, una disciplina más débil también representa ventajas para los presidentes: los habilita para incitar a los miembros de otros partidos a que colaboren de su lado; y no es usual que los presidentes encaren mayorías disciplinadas resueltas a bloquearlo. La limitada lealtad partidaria tiene el mismo efecto ambiguo. El gobierno de Cardoso se benefició de los desplazamientos partidarios hacia el PSDB y el PFL. Sarney, sin embargo, presidió sobre una migración masiva de su propio PMDB y del PFL hacia los partidos de oposición.

En los dos períodos democráticos, la limitada disciplina partidaria permitió relaciones fluidas entre los presidentes y sus coaliciones (Novaes, 1994). Durante los gobiernos de Vargas, Quadros, Goulart y Sarney, los principales partidos estuvieron divididos en sus posiciones frente al gobierno. Ninguno de los partidos, incluido el propio PTB de Vargas (un partido populista de centro-izquierda) sostuvo de manera inequívoca a su gobierno, ni, por otra parte, lo hizo ninguno de los principales partidos, a excepción del conservador UDN, claramente opuesto. El PSD mantuvo una actitud ambigua hacia el presidente, ni de su parte ni en su contra (Hippólito, 1985: 85-103).

Con Quadros (1961), la UDN, el PSD y el PTB estuvieron todos divididos: algunas facciones de los partidos de lado del presidente y otras en oposición a él. La UDN dominaba el gabinete, pero un segmento del partido empezó a oponerse a Quadros por su política exterior de acercamiento hacia Cuba. El PTB, que se le había opuesto durante la campaña, empezó a estar de su parte debido a su política exterior independiente. Los tres principales partidos presentaban un alto grado de segmentación en facciones, lo que hizo más difícil establecer sólidos pilares de sostén institucional (Franco, 1976: 103-116; Ramos, 1961: 21-95; Benevides, 1976, 1981; Hippólito, 1985 y Oliveira, 1973).

La UDN en general se opuso al presidente João Goulart (1961-1964), pero una facción minoritaria secundó una parte de su programa nacionalista. El PSD se encontraba profundamente dividido, de modo que Goulart recibía el favor de algunos segmentos mientras otros se le oponían (Hippólito, 1985: 235-236). El 10 de marzo de 1964, tres semanas antes del golpe de Estado, el PSD optó por una ruptura oficial con el gobierno. El propio partido del gobierno, el PTB, estaba dividido: algunos grupos disidentes radicales, dirigidos por Leonel Brizola, consideraban que el presidente era demasiado tímido.

Cuando, en 1986, Sarney gozaba de una inmensa popularidad a causa de su exitoso –aunque de corta vida– Plan Cruzado, un plan económico de estabilización que congeló los precios y los salarios, el PMDB y el PFL se deshacían en adulaciones. Con el fracaso del Plan Cruzado, el PMDB se dividió de manera profunda acerca de su relación con el gobierno. Los sectores progresistas del PMDB trataron de empujar al partido a oponerse al gobierno, pero encontraron resistencias invencibles. Los sectores clientelistas y conservadores continuaron apuntalando al gobierno; sin embargo, en junio de 1988, 40 representantes del congreso se separaron y formaron un nuevo partido de centro-izquierda, el PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña). Incluso entre aquellos que se mantenían en el PMDB, los cismas fueron profundos. En el PFL, Marco Maciel dirigió un grupo de cuña, crítico del gobierno, mientras la mayor parte de los partidos se encontraba del lado de este último. Durante el congreso constituyente de 1987-1988, los bloques suprapartidarios eclipsaron a los partidos como medio de organizar los debates del congreso.

Sarney y su sucesor Fernando Collor de Mello (1990-1992) disfrutaron, en los momentos de su mayor popularidad, de un amplio respaldo en el congreso, el mismo que se erosionó en cuanto se hubo desplomado la aprobación pública. Los partidos que al principio formaron parte de la coalición gobernante se retiraron en los tiempos difíciles, o bien lo hicieron para adquirir posiciones con miras al inicio de la próxima campaña presidencial. Hacia el término de sus períodos, Sarney y Collor estaban debilitados por su condición de polí-

ticos exhaustos. Gobernadores y legisladores se distanciaron por igual de estos impopulares presidentes, sin pagar un alto precio por su abandono.

En suma, la ausencia comparativa de disciplina y lealtad partidarias en Brasil tiene efectos combinados. Cuando los presidentes son populares, por lo común dominan a sus partidos; y tanto partidos como políticos se identifican con el gobierno para disfrutar de la influencia derivada del prestigio gubernamental, así como para fortalecer sus propios accesos al patronazgo. Cuando un presidente es impopular, se vuelve problemático mantener una coalición. Un medio de evitar las repercusiones negativas de identificarse con un presidente impopular, políticamente acabado, consiste en distanciarse del gobierno.

Federalismo robusto

Por largo tiempo Brasil ha sido uno de los casos de federalismo más robusto en América Latina (las otras naciones federales en la región son Argentina, México y Venezuela). Por "federalismo robusto" entiendo que, durante períodos democráticos, los alcaldes y gobernadores han sido actores poderosos con significativa autonomía frente al gobierno federal, y con recursos significativos. Los partidos "atrapa-todo" son descentralizados, y los partidos y políticos generalmente siguen la lógica del federalismo: muchas de sus acciones están determinadas más por lo que sucede en sus propios Estados que por lo que ocurre en la política nacional. De hecho, los partidos nacionales son, en una medida considerable, una federación de partidos estatales.

El federalismo presenta ventajas en un país heterogéneo de tamaño continental; pero ha fomentado aún más la dispersión del poder en un sistema político fragmentado. Las lealtades hacia los Estados llevan a los políticos a unirse a favor de proyectos que benefician a sus propios Estados, sin tomar en cuenta ni el partido y ni la ideología del político (y sin consideraciones de costo-eficiencia del proyecto). El federalismo ha contribuido al faccionalismo en los partidos "atrapa-todo" y, por extensión, a su carencia de disciplina partidaria. Los políticos de los partidos "atrapa-todo" se concentran en los asuntos locales y estatales, de manera que están menos dispuestos a seguir la línea marcada por el liderazgo nacional del partido. Las lealtades estatales hacen más difícil a los presidentes impulsar coaliciones fiables; para retener el favor político de la delegación de un congreso estatal, los presidentes necesitan ofrecer recursos y posiciones de alto nivel.

Las figuras políticas poderosas con bases independientes, gobernadores y alcaldes de las ciudades principales, compiten con el presidente por poder y

recursos. Controlan recursos políticos y económicos impresionantes, especialmente en los Estados más grandes y ricos. La Constitución de 1988 otorga amplios poderes y recursos a los gobiernos locales y a los Estados, pero no reasigna responsabilidades del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Según un experto, en pocos países los gobiernos locales y estatales participan de semejantes porción de la renta total impositiva (Dain, 1995: 16). Debido a su influencia sobre los diputados y los senadores de su partido o coalición, los gobernadores (y los alcaldes, en menor medida) pueden frustrar o facilitar resoluciones presidenciales (Abrúcio, 1994). Los presidentes necesitan el respaldo de los legisladores, de manera que los gobernadores adquieren un poder considerable en la política nacional.

Los procesos y decisiones partidistas están influidos más por los asuntos estatales que por los nacionales. Siguiendo la lógica de la política estatal, las organizaciones partidarias estatales algunas veces adoptan una línea contraria a la posición dominante de los líderes nacionales. Cuando un presidente ofrece una posición ministerial al miembro de un partido, el liderazgo nacional puede secundar al presidente, pero de ahí no se sigue que los líderes estatales del partido lo hagan. Los diputados y senadores atesoran fuertes lealtades locales que suelen exceder sus compromisos con el presidente. Estas lealtades impiden al presidente capturar apoyo en bloque por parte de los partidos.

Varios estudios sobre el régimen de 1945-1964 han destacado la autonomía de las organizaciones de nivel estatal frente el partido nacional, así como la autonomía de los políticos individuales frente a las organizaciones estatales y nacionales (Hippólito, 1985: 119-133; Oliveira, 1973; Benevides, 1981: 160-171). Aunque muchos rasgos de la política brasileña han cambiado desde 1964, ha permanecido constante la importancia concedida a la política local y estatal en determinar cómo actúan los políticos y los partidos (Hagopian, 1996). En los partidos "atrapa-todo" que aún dominan la competencia electoral, los políticos responden, primero y principalmente, a los intereses locales y estatales, más o menos como ocurre en Estados Unidos.

Para los presidentes, el federalismo robusto tiene varias consecuencias: deben poner atención en construir no sólo coaliciones que incluyan varios partidos, sino también coaliciones que satisfagan las demandas regionales. Por ejemplo, los presidentes distribuyen posiciones de gabinete y otros cargos de alto rango a lo largo de los Estados y las regiones; necesitan poner atención a las demandas de los gobernadores, quienes de manera enérgica esgrimen vetos incluso en la política nacional (Abrúcio, 1994). En ocasiones, los gobernadores y alcaldes pueden socavar los esfuerzos en el proceso de elaboración de políticas, como ocurrió con los bancos públicos de nivel estatal en los años 80 y

primera mitad de los 90. En este sentido, el federalismo robusto limita el grado en que los presidentes pueden poner en marcha sus políticas preferidas, dispersa y descentraliza el poder (lo que posibilita aquellos arreglos –favorecidos por Lijphart, 1984– de reparto del poder) y limita esa característica del sistema según la cual “el que gana se lleva todo”. En el lado positivo, los alcaldes poderosos y los gobernadores pueden, algunas veces, obtener realizaciones significativas, a pesar de los serios problemas en el nivel nacional.

Estrategias presidenciales: la política del patronazgo

Al encarar una situación en la que sus partidos tienen minoría –y, por lo usual, una minoría pequeña–, los presidentes brasileños asumen una tarea complicada; sin embargo, poseen medios para tratar con estos complejos ordenamientos institucionales. Además de construir gobiernos de coalición y de gobernar por decreto, pueden intentar obtener el favor de legisladores individuales, sobre todo a través del uso de incentivos selectivos (nombramientos y recursos). Dado el grado comparativamente bajo de lealtad y disciplina en los partidos “atrapa-todo”, esta estrategia suele ir de la mano de esfuerzos por construir coaliciones de partido.

En todas partes los presidentes forjan sustento político a través de una combinación de patronazgo y ciertas políticas. En Brasil, para los políticos de los partidos “atrapa-todo”, el patronazgo es particularmente importante (Ames, 1995; Hagopian, 1996; Mainwaring, 1991). El control presidencial sobre los nombramientos y los recursos es un instrumento fundamental en sus esfuerzos para asegurar apoyo a sus políticas en el congreso. Los presidentes y los ministros utilizan el patronazgo para edificar respaldo legislativo, para fortalecer las posiciones de los diputados federales aliados y para minar a los oponentes. Muchos diputados federales consideran que su principal tarea consiste en obtener recursos para sus regiones electorales; y están supeditados a los presidentes y los ministros para obtener esos recursos. Estos diputados dependen de su capacidad para proporcionar bienes a las regiones que representan, y es sobre esa base como, en lo fundamental, obtienen sus votos. Como lo establece el diputado federal Lúcio Alcántara (PFL, Ceará):

“Una carrera política en Brasil está estrechamente conectada con el éxito en traer beneficios materiales a casa [...]. Especialmente en las regiones más pobres, las comunidades juzgan a sus diputados por lo que traen al hogar”⁸.

El diputado federal Amaral Netto (PDS, Río de Janeiro) lo establece en tono mordaz: "Un diputado es un *despachante de luxo*. La razón para estar en Brasilia es llevar recursos a casa. De otro modo, no está haciendo su trabajo"⁹. Los senadores también destinan mucho tiempo en los intentos de obtener recursos para sus Estados. El senador Saldanha Derzi (PMDB) aseguraba que "tanto los diputados como los senadores tienen la obligación de buscar fondos para resolver los problemas de sus regiones. Aquellos que fallan en esto son negligentes"¹⁰.

Muchos diputados se ven a sí mismos como intermediarios políticos que interceden entre el gobierno federal y sus electores locales. Alcaldes, consejeros, líderes comunitarios, líderes de movimientos sociales y dirigentes empresariales dependen de los diputados para obtener recursos federales. A su vez, los diputados, en especial aquellos que obtienen la mayoría de sus votos en pueblos pequeños y medianos, dependen del patrocinio electoral de los alcaldes, los activistas comunitarios y los notables políticos locales. Los diputados de los partidos "atrapa-todo" ganan este sostén fundamentalmente sobre la base de su capacidad para entregar fondos al municipio. Para obtener recursos federales, necesitan conexiones con los ministros y los directores de las agencias federales. Si un diputado no favorece al presidente, los directores de las agencias no les proveen acceso a los recursos.

Presidentes, ministros, y directores de agencias y empresas federales emplean, como mecanismo de presión, la dependencia de los diputados respecto de la obtención de recursos a fin de que apuntalen al presidente. Los presidentes pueden intentar construir respaldos mediante el ofrecimiento, a los legisladores que los favorezcan, de posiciones de patronazgo y de recursos. A los representantes del congreso y los gobernadores que se oponen se les retienen recursos y nombramientos. Debido a que muchos legisladores dependen de esos recursos para ganar su reelección, este apalancamiento puede ser poderoso. En casos extremos, como en la época de Sarney, incluso si el presidente puede obtener una mayoría temporal por medio de la distribución de empleo y recursos, ello puede acarrear efectos perniciosos en la construcción de las instituciones, en la moralidad pública y en la legitimidad.

8. "Prática divide opiniões de congressistas", en *Folha de São Paulo*, 21/02/88.

9. "Dropes", en *Folha de São Paulo*, 13/02/88. En Brasil, *despachante* es la persona que se encarga de procesar las demandas y el papeleo a través de la tortuosa burocracia. Incontables procesos burocráticos son o bien difíciles y consumen mucho tiempo, o bien virtualmente imposibles sin un *despachante*.

10. "Inclusão da família no apadrinhamento irrita Sarney", en *Folha de São Paulo*, 11/02/98.

Estrategias presidenciales: esquivar al congreso

Al vérselas con los problemas creados por poderes partidistas débiles, una estrategia que los presidentes utilizaron entre 1946 y 1964 consistió en esquivar al congreso: ponían en marcha las políticas a través de agencias del Ejecutivo y decretos regulatorios¹¹. Estos mecanismos de elusión al congreso requieren consenso legislativo. Cuando los presidentes tienen tal consenso, pueden emplear las agencias burocráticas para implementar las políticas, por medio de lo cual suprimen el proceso usual de elaboración de leyes. Si el congreso, sin embargo, se opone en forma activa a las iniciativas del Ejecutivo, es difícil para los presidentes sustraerse a la legislatura por medio del uso de canales burocráticos. Por ejemplo, Goulart no pudo implementar una reforma agraria por medio de los canales extralegislativos debido a la oposición del congreso. Quadros y Goulart intentaron sortear al congreso para implementar sus políticas, pero en general fracasaron.

Vargas y Kubitschek fueron peculiarmente hábiles en el uso de órdenes administrativas para gobernar. Algunos de los mayores éxitos de sus gobiernos pueden acreditarse a su habilidad para esquivar al congreso y para eludir a los partidos sin ponerlos en su contra (D'Araujo, 1982; Lafer, 1970; Nunes, 1984; Geddes, 1994). Ambos presidentes tenían metas ambiciosas con miras a modernizar su país; y ninguno estuvo dispuesto a someter su agenda a las vicisitudes de un congreso notable por su lenta deliberación. Ambos creían que una burocracia efectiva era una herramienta indispensable para cumplir sus objetivos; en consecuencia, intentaron promover una amplia reforma del servicio civil. Hacerlo, sin embargo, probó ser una empresa difícil, en cuanto los representantes clientelistas del congreso bloquearon la reforma; esto previno a los presidentes de implementar cambios más amplios en la burocracia. En una situación así, ambos crearon nuevos núcleos dinámicos dentro de la administración pública; por medio de ello eludían los intereses creados de corte clientelista que estaban bloqueando la reforma administrativa. En vez de depender de los canales partidarios y del congreso, Vargas intentó cumplir con su programa de gobierno por medio de agencias estatales. Los proyectos más importantes de Kubitschek esquivaron al congreso y a los partidos; en vez de ello, se implementaron mediante agencias del Ejecutivo. Ciertamente tramitó los planteamientos generales de su plan de desarrollo mediante el congreso. Pero,

11. Como lo discutimos Shugart y yo en el cap. 1 de *Presidentialism and Democracy*, los decretos regulatorios difieren de los decretos legislativos. Los primeros intentan regular leyes, mientras que los segundos son nuevas leyes.

de manera cuidadosa, supo apartar algunas nuevas burocracias de las presiones clientelares; así conseguiría concentrar a los expertos y que se apartaran las agencias cruciales para la implementación del plan (Lafer, 1970; Benevides, 1976: 199-244; Nunes, 1984: 131-177; Geddes, 1986: 75-139; Mello y Souza, 1968). Algunos órganos privilegiados se convirtieron en medios administrativos para implementar los programas nuevos, mientras la burocracia tradicional se conservaba como un reducto del clientelismo y de la política del patronazgo. Esta hábil combinación que, por un lado, permitía algunos mecanismos clientelares de manera que contribuyeran a crear sostén institucional y, por el otro, encontraba los medios de crear eficiencia burocrática, hizo del gobierno de Kubitschek el más exitoso del régimen vigente en el período comprendido entre 1946 y 1964.

Presidencialismo de coalición y puntos muertos entre el Ejecutivo y el Legislativo, 1961-1964

A pesar de su arsenal de recursos, los presidentes brasileños funcionan en un contexto peculiar y desafiante, considerada la combinación de un sistema de partidos fragmentado, partidos indisciplinados y un federalismo robusto. Este sistema hace que los presidentes dependan del respaldo de un conjunto de partidos. El congreso y los gobernadores pueden bloquear o minar los objetivos presidenciales. La ventaja estriba en que se estimula, entre los partidos y por medio del federalismo, el reparto del poder; la desventaja, en que se pueden limitar las capacidades del presidente para efectuar reformas importantes.

El inmovilismo del Ejecutivo y el atasco en sus relaciones con el Legislativo no fueron un asunto importante durante el gobierno de Dutra (1946-1950), en parte porque su agenda política era relativamente modesta y en parte porque el PSD disfrutaba de una mayoría absoluta. Pero, durante el gobierno de Vargas (1950-1954) surgieron los problemas. En 1950, cuando su partido, el PTB, sólo tenía el 16,8 % de los escaños en el congreso, Vargas contendió contra los dos partidos más grandes y aun así terminó ganando con facilidad. Vargas nunca renunció por completo a su pasado de político antipartido. Durante la campaña de 1950, solía reiterar que se consideraba un candidato suprapartidario. Confiaba, más que en los canales partidarios, en los llamados directos a las masas; y sólo de manera excepcional hizo campaña por los candidatos del PTB. Una vez electo, Vargas continuaría prefiriendo manejar sus asuntos por encima de los partidos. El ex-dictador nunca pensó en términos de partidos; más bien, para contrarrestar su carencia de respaldo institucional,

confiaba en su simpatía popular y en la improvisación. Su estilo suprapartidario se manifestaba en el hecho de que su gabinete incluía miembros del PTB y del PSB, que lo habían prohiado durante la campaña, así como del PSD, que se le había opuesto, y la UDN, que trataba de debilitarlo e incluso había objetado que asumiera el cargo después de su aplastante victoria (D'Araujo, 1982: 71). Con el PTB en discrepancia a propósito de algunos asuntos, el PSD haciendo poco por auxiliar a Vargas en el congreso y la UDN tratando de bloquear muchas de las iniciativas de Vargas, el presidente lo estaba pasando mal con sus programas en el congreso (Hippólito, 1985: 90-103). Serias fricciones entre el presidente y los partidos hicieron erupción en 1954. Falto de apoyo en el congreso y sitiado por la UDN, Vargas se suicidó mientras se encontraba en marcha un intento de golpe de Estado. El PSD atendía sus propios asuntos, sin hacer nada por salvar a Vargas, e incluso el PTB dejó de salir en su defensa (D'Araujo, 1982: 125-128). D'Araujo (1982) ha argumentado que la crisis del gobierno de Vargas fue producto de sus tendencias anti-partidistas y de la falta de sostén institucional. Aunque incluyera representantes de todos los partidos principales en su gabinete, Vargas no podía confiar en que lo fueran a apoyar en el congreso.

El intervalo entre el suicidio de Vargas y la ceremonia de toma de posesión del presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) también puso de manifiesto la fragilidad de la democracia brasileña. El vicepresidente Café Filho había asumido la presidencia en cuanto Vargas se quitó la vida en agosto de 1954. Se mantendría en ese cargo hasta noviembre de 1955, cuando la enfermedad lo habría de forzar a tomar un permiso. Kubitschek ganó la elección presidencial de octubre de 1955, pero algunos conservadores quisieron evitar que tomara su cargo. Estas presiones al fin serían superadas por un golpe contra el presidente interino Carlos Luz, de quien los líderes militares, democráticamente preocupados, temían que conspirara para bloquear la sucesión presidencial (Skidmore, 1967: 149-158; Stepan, 1971: 85-121).

Fuera de estos serios problemas, surgidos entre 1954 y 1955, las instituciones políticas de Brasil funcionaron en general de manera adecuada entre 1946 y 1961. Dos de los tres presidentes electos cumplieron por completo su mandato, la legitimidad fue relativamente sólida y la implementación de políticas fue relativamente eficiente. Por otra parte, esta combinación institucional generó un acentuado populismo y una delicada crisis entre 1954 y 1955, que probablemente habría redundado en la quiebra de la democracia de no haberse quitado la vida Vargas. Esto no equivale a argumentar que los ordenamientos institucionales fueran los responsables principales de estos problemas; pero, sin duda, tuvieron relación.

Entre 1961 y 1964, las instituciones políticas contribuyeron a la quiebra de la democracia. La victoria de Quadros en la elección presidencial de 1960 demostraba de nuevo que un individuo popular podía adherirse a los principales partidos y ganar. Adversario del PSD, del PTB y de una colección de partidos pequeños, Quadros, no obstante, obtuvo una victoria abrumadora con un 48 % de los votos. Era un populista y poseía unos instintos antipartidistas viscerales. Hacia 1960, Quadros no pertenecía a ninguno de los partidos, y durante la campaña de ese mismo año favoreció en forma tácita a João Goulart para vicepresidente, por medio de lo cual debilitó a su propio correligionario en contienda. (En ese tiempo, el vicepresidente se elegía por separado del presidente). Durante toda su carrera política, Quadros se presentó como un cruzado moral, por encima de los partidos políticos.

Al igual que Vargas, Quadros empleó, en cuanto fue electo, un estilo suprapartidista. Un observador escribió que Quadros deseaba “desmoralizar a todos los partidos, dividirlos y culpar al congreso de las dificultades de su administración” (Dubnic, 1968: 47). En marzo de 1961, su Ministro de Justicia sostuvo que Quadros no estaba siquiera interesado en trabajar con el congreso, porque hacerlo podría sugerir una subordinación del Ejecutivo a la legislatura (Hippólito, 1985: 109). En contraste con Vargas, quien respetaba las reglas del juego político a pesar de su estilo personalista, Quadros no hacía mayores esfuerzos por cultivar el favor de los partidos.

Quadros continuó la tradición de los gabinetes suprapartidarios al incluir políticos del UDN, PSD, PSB, PSP (Partido Social Progresista), PR (Partido Republicano) y PTB. Pero no tenía intención de depender de los canales partidarios, o de trabajar por medio de ellos. Como había ocurrido con Vargas, este estilo antipartidista conduciría a problemas institucionales. Puso en su contra a los principales partidos políticos, en parte por sus invectivas contra el congreso y los partidos (Benevides, 1981: 113-118; Skidmore, 1967: 197-204). Aunque en realidad los planes de Quadros no fueron bloqueados por el congreso, se sentía frustrado por las dificultades de trabajar con la legislatura. No podía asegurarse el mandato imperativo que ambicionaba; como corolario, dimitió el 25 de agosto de 1961. Los amigos y enemigos del presidente atribuyeron la renuncia a su deseo de gobernar sin los controles y equilibrios institucionales creados por el congreso. Quadros solía declarar que era imposible gobernar con el congreso, y hubo una tentativa de que su renuncia produjera una fervorosa defensa popular que, a su vez, resultara en el fortalecimiento de los poderes del Ejecutivo a expensas del congreso. Un presidente más flexible pudo haber construido coaliciones en el congreso y, cuando se presentaran, aceptado las derrotas. En este sentido, su frustración y renuncia no eran inevi-

tables: representaban, más bien, la acción de un disidente inmoderado. Pero la estructura institucional hacía difícil tratar con un problema de esta índole.

El vicepresidente João Goulart asumió la presidencia –aunque con poderes restringidos– una vez que hubo dimitido Quadros, en 1961. Preocupada por las proclividades izquierdistas de Goulart, la milicia estuvo cerca de bloquearle su ascenso a la presidencia, e insistió en que se contuvieran los poderes presidenciales. El congreso consintió: habría de aprobar, en septiembre de 1961, una reforma constitucional por la que se instituiría un sistema semipresidencial. Frustrado por los límites de este sistema impuesto, Goulart presionó hasta obtener que se realizara, en enero de 1963, un plebiscito que restaurara los plenos poderes presidenciales.

A fin de cuentas, Goulart se quedaría aislado, sin un firme respaldo del congreso. A medida que éste le bloqueaba muchas de sus medidas reformistas, el Ejecutivo se iba quedando cada vez más inmovilizado (Flynn, 1978: 250-276). La alianza PTB/PSD había sido un sostén del régimen de 1945-1964, pero muchos políticos del PSD se alarmaron cuando Goulart viró hacia la izquierda. Rechazaron secundar sus iniciativas, lo que llevó a varias parálisis en las principales áreas de política, con la reforma agraria como el caso más sobresaliente. El congreso vetó el propósito de Goulart de asegurar la nominación de San Taigo Dantas como Primer Ministro en 1962, así como su solicitud para que el congreso aprobara un estado de emergencia en octubre de 1963. Su estilo errático, lo indeciso de su acción y su fracaso en edificar un soporte institucional para trabajar con el congreso y los partidos exacerbaron la situación. Goulart respondió con medidas *ad hoc* y con improvisación; y, aun así, fracasó en superar la parálisis del Ejecutivo.

Defraudado por las dificultades de trabajar dentro del sistema institucional, Goulart acudía cada vez más a la movilización popular como medio para obtener sustento para sus políticas. En 1964 planeó una serie de manifestaciones masivas que se mostrarían como pilares de sus medidas. Esta estrategia fue catastrófica: lo enemistó con los actores principales, incluyendo a las fuerzas armadas; Stepan (1978) y Skidmore (1967) han considerado que éste fue un paso decisivo en la quiebra de la democracia. Los militares y los conservadores veían en los movimientos de Goulart un indicador de su disposición a quebrantar la Constitución para conseguir sus objetivos.

El pobre liderazgo de Goulart contribuyó a la inmovilidad del Ejecutivo; pero esa inmovilidad también resultaba de la difícil situación enfrentada por un presidente que carecía de una mayoría estable en el congreso. Como ha mostrado Santos (1986), el sostén del congreso se volvió inestable durante el período de Goulart. El argumento de Santos (1986: 37-58) es que la parálisis en

la toma de decisiones fue el factor central en la quiebra de la democracia en 1964 (véase también Lamounier, 1994).

Sería fácil atribuir la quiebra de la democracia de 1964 sólo, o incluso principalmente, al ordenamiento institucional brasileño. Brasil era un país pobre, con algunas élites conservadoras intransigentes, algunos grupos radicales de izquierda y con un presidente populista que, por añadidura, había cometido serios errores de cálculo: una combinación en absoluto propicia, con independencia de las instituciones. El presidencialismo contribuyó a la ruptura democrática por haber vuelto imposible –incluso aunque el apoyo legislativo hacia él se había erosionado– quitar a Goulart, y a pesar del hecho de que hacia marzo de 1964 algunas élites conservadoras lo percibían como una seria amenaza. Por otra parte, el régimen semipresidencial de 1961-1963 estaba plagado de inestabilidad gubernamental crónica; y muy pronto dio origen a una amplia insatisfacción.

Después del golpe de 1964, los militares expandieron los poderes del Ejecutivo y cercenaron –aunque no abolirían– el congreso. Una vez que hubieron atestiguado las dificultades de los presidentes democráticos en la consecución de sus agendas, el régimen militar cambió la Constitución de manera tal que el presidente pudiese gobernar sin controles y contrapesos. Una de las primeras medidas adoptadas por los militares, el Acta Institucional nro. 1, publicada sólo una semana después del golpe, expandía en medida considerable el poder ejecutivo y limitaba la jurisdicción del congreso. Subsecuentes reformas constitucionales fortalecieron aún más al Ejecutivo y debilitaron al congreso (Alves, 1985: 31-100; Diniz, 1984: 324-373; y Pessanha, 1993).

Presidencialismo, estabilización económica y reforma del Estado, 1985-1994

Entre 1985 y 1994, la combinación formada por una extrema fragmentación del sistema de partidos, una débil disciplina y lealtad partidarias, el presidencialismo y un federalismo robusto impidió que los gobiernos democráticos lograran la estabilización y la reforma del Estado. Estas características institucionales limitaron la extensión de las principales reformas que los presidentes podían efectuar. Puede ser que estos atributos, en general, no constituyan una desventaja; pero habrían de serlo en un contexto en que la estabilización y la reforma estatal se presentaban como necesidades imperiosas. Debido a que los presidentes carecían de respaldo fiable del congreso y de los gobernadores, era difícil efectuar los principales cambios en las políticas en estas dos

áreas. Los avasalladores poderes presidenciales sólo en forma parcial contrarrestaban la fragmentación creada por otros ordenamientos institucionales. Las dificultades de esta combinación institucional se reflejaron no tanto en qué medidas vetaba el congreso, sino en la incapacidad de los presidentes para obtener apoyo con miras a poner en marcha, de una manera coherente, sus propias agendas. Los presidentes en raras ocasiones sufrieron derrotas aplastantes en el congreso; pero éste no aprobaba las medidas que los presidentes buscaban, o sólo lo hacían a un alto costo para estos últimos.

José Sarney (1985-1990) accedió a la presidencia por medio del infortunio: antes de que pudiera tomar posesión, el presidente electo Tancredo Neves murió. Sarney había servido con fidelidad al régimen militar como uno de sus principales políticos civiles antes de abandonar, en 1984, la coalición que no hacía mucho habían formado el PFL y el PMDB. Conservador, dado al clientelismo y proveniente del septentrional Estado de Maranhão, Sarney gobernó con la Constitución de 1967 los primeros tres años y medio en el cargo. Durante su primer año y medio (marzo de 1985 a fines de 1986), encontró una pequeña oposición en el congreso. Esta cómoda circunstancia resultaba en parte de que los poderes del congreso aún se encontraban cercenados. Sarney también se beneficiaba del sostén, por lo general confiable, de la coalición PMDB/PFL y de una situación económica relativamente próspera. Hasta la promulgación de la Constitución de 1988, fue capaz de expedir decretos-ley, decretos presidenciales que entraban en efecto a menos que fuesen vetados por el congreso. En sus primeros tres años en el cargo, Sarney expidió 144 decretos-ley, 82 de los cuales el congreso ni siquiera debatió. Durante el mismo período, 353 leyes ordinarias se aprobaron, de manera que cerca del 30 % de la legislación aprobada entre marzo de 1985 y marzo de 1988 procedió de decretos presidenciales¹².

En la época de la transición a la democracia, en marzo de 1985, la economía brasileña se encontraba en rápido crecimiento; pero la inflación empezaba a aparecer como problema. La tasa inflacionaria llegó a 179 % en 1983 y a 209 % en 1984, y mostraba signos de aceleramiento. En febrero de 1986, Sarney enfrentó este problema con un plan heterodoxo, el Plan Cruzado, al que tanto el congreso como los gobernadores opusieron poca resistencia.

En 1987, debido al contexto político-económico más amplio y a un torndizo decorado institucional, la capacidad de Sarney para que sus políticas se implementaran sin impedimentos empezó a menguar. A medida que su popularidad se iba extinguiendo, perdía una fuente de influencia sobre el congreso

12 "A sobrevida do decreto-lei", en *Senhor* nro. 364, 14 de marzo de 1988, pág. 27.

y los gobernadores. Popularidad decreciente, inflación en aumento y recesión económica predispusieron a legisladores y gobernadores a distanciarse del presidente, y volvieron a Sarney políticamente dependiente de las redes formadas por las élites tradicionales. Después del fracaso del Plan Cruzado, ya no disfrutaría de un respaldo consistente en el congreso.

El carácter negociado de la transición a la democracia forzó a Sarney a equilibrar las demandas que el PMDB y el PFB formulaban en materia de puestos en el gabinete, posiciones menores y recursos (Hagopian, 1996). Pero era difícil gobernar con una amplia coalición como ésta, que incluía a los que se habían opuesto en forma visceral al régimen autoritario y a aquellos otros que lo habían secundado. El conflicto entre los ministros era generalizado: con frecuencia llevaba a una falta de coherencia en la elaboración de las políticas. Para vencer este problema, Sarney intentó forjar su propia base política suprapartidaria e intentó también –a fin de cautivar a los gobernadores y a los legisladores federales para que estuvieran de su parte– utilizar sus considerables poderes discrecionales sobre los recursos federales.

El congreso constituyente dominó la política brasileña desde febrero de 1987 hasta la promulgación de la nueva Constitución en octubre de 1988. Debido a exigencias extraparlamentarias relacionadas con el congreso constituyente, Sarney tenía que estar al tanto de las demandas políticas de los gobernadores amigos y de sus soportes en el congreso. De no mantener una fuerte base legislativa, Sarney no habría sido capaz de amoldar la nueva Constitución, e incluso se hubiera arriesgado a ver su propio mandato acortado, pues el congreso constituyente determinaría su extensión.

El uso extendido del patronazgo para conservar respaldo legislativo debilitó la coherencia de la política económica. Por ejemplo, muy pronto se mostraría que los costos políticos de eliminar los gravosos subsidios eran muy altos: el presidente fracasó en su intento. En vez de cobrar los masivos adeudos que los Estados habían contraído con el gobierno federal, Sarney decidió, a pesar de su enorme costo, diferir los términos del adeudo a fin de congraciarse con los gobernadores de los Estados. Capitulaba por lo regular a las presiones políticas para obtener recursos, y esto iba minando los esfuerzos para reducir el déficit presupuestario y la tasa de inflación. Estas decisiones, que sacrificaban las medidas de estabilización por apoyos políticos de corto plazo, provocaron que los agentes económicos se favorecieran con beneficios colectivos sin contribuir a pagar los costos*, lo cual abastecía aún más la propia crisis.

* El autor emplea la expresión *free riding*, que se refiere a aquellas situaciones en que alguien saca provecho de un beneficio colectivo, pero no colabora en su pago (Nota del trad.).

Hacia los primeros meses de 1987, la extensión del mandato de Sarney se había convertido en el asunto más polémico en la política brasileña y en el congreso constituyente. Ansioso de asegurarse un mandato de cinco años, Sarney sacrificó la coherencia en las políticas a fin de adquirir el soporte necesario para obtener ese objetivo. Debido a las demandas políticas que reflejaban, a su vez, cuán débil era su base política, Sarney minó con frecuencia los ajustes y las medidas de estabilización de su ministro de finanzas. En un contexto en el que tenía un limitado respaldo y necesitaba dispensar patronazgos para asegurarse un período de cinco años, las medidas de austeridad le resultaban políticamente amargas.

El congreso aprobaba, de manera asidua, medidas que, desde la perspectiva de Sarney, debilitaban la reforma del Estado y la estabilización. Mientras el gobierno pugnaba por una mayor apertura a los mercados exteriores, el congreso constituyente adoptaba varias medidas nacionalistas. Mientras el gobierno empezaba a promover la reducción del Estado, el congreso constituyente aprobaba disposiciones estatistas. En varios aspectos, el congreso aprobó medidas a las que el presidente se oponía: un incremento sustancial de los recursos impositivos transferidos desde el gobierno federal a los gobiernos locales y de los Estados, un agudo incremento en los beneficios sociales y en los gastos, una expansión de los derechos laborales, varias medidas económicas nacionalistas y estatistas, y la cancelación de sumas de los negocios privados adeudadas al gobierno federal.

La promulgación de la Constitución de 1988 produjo cambios en las relaciones con el congreso y los Estados, sobre todo porque introdujo un carácter democrático a la formalidad de los ordenamientos y relaciones institucionales: avivó el federalismo, transfirió sustanciales recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales, contuvo los poderes presidenciales y expandió los poderes del legislativo. Estos cambios crearon un contexto institucional diferente del que Sarney había heredado en marzo de 1985. Una legislatura más fuerte, junto a gobiernos locales y estatales también más fuertes, creaban más demandas sobre el sistema y limitaban los poderes de Sarney; todo esto dificultaba aún más poner en marcha sus políticas.

El gobierno federal enfrentó una base declinante de recursos debido a las nuevas transferencias a los gobiernos locales y estatales; Sarney intentó reintegrar de forma más agresiva los adeudos de los gobiernos subnacionales al gobierno federal. Pero los gobernadores de los Estados y el congreso en gran parte diluyeron esta iniciativa. El congreso también rechazó una propuesta de ley que habría transferido algunas responsabilidades del gobierno federal a los Estados y a los gobiernos locales.

La inflación se salió de control: alcanzó el 395 % en 1987, el 993 % en 1988 y el 1862 % en 1989. En enero de ese último año, con la tasa inflacionaria en escalada, el ministro de finanzas Mailson da Nóbrega anunció un nuevo plan económico que combinaba medidas ortodoxas y heterodoxas. Debido a requerimientos políticos, sin embargo, Sarney nunca sustentó el plan en forma cabal. El congreso rechazó la propuesta de ley en materia salarial presentada por el gobierno, así como la propuesta de plan de privatizaciones y la reducción de los empleos en el sector público. El postrero plan económico muy pronto se mostraría inviable, en buena parte porque el gobierno carecía de la fuerza política para ganar la aprobación de muchas de las medidas de que estaba compuesto.

Cerca del término de su mandato, Sarney fue quedando cada vez más aislado y se fue mostrando incapaz de proseguir un plan de estabilización serio. El déficit fiscal remontó, así como la tasa inflacionaria; experimentaba una dramática erosión de respaldo por parte del congreso. Después de una serie de derrotas gubernamentales a propósito de una propuesta de ley en materia salarial, en 1989 un miembro de su círculo de leales admitió: "Este es el fin. Donde quiera que haya una votación secreta, el gobierno sólo puede controlar 31 votos [de 570]"¹³. El gobierno perdió el control de la economía, lo que llevó a un episodio hiperinflacionario a principios de 1990. Con el gobierno impedido por el inmovilismo, la economía se había deteriorado a lo largo de 1989: la deuda interna se duplicó entre enero de 1988 y mediados de 1989, mientras la inflación remontaba.

Populista comprometido con la reforma del Estado y la estabilización económica, Fernando Collor de Mello (1990-1992) fue electo en una segunda ronda resolutive contra el líder del PT Luis Inácio da Silva. Collor emprendió su mandato creyendo que la legitimidad sancionada por 35 millones de votos que lo hicieron ganar habrían de capacitarlo para gobernar sin partidos ni congreso. Como lo había hecho durante la campaña, al comienzo manifestó hostilidad hacia los políticos tradicionales (aun cuando él mismo provenía de una oligarquía política tradicional). Su gabinete inicial reflejaba este desdén hacia los políticos: incluyó, de nueve ministerios civiles, sólo tres políticos que habían contendido con éxito por cargos políticos. En contraste con cuanto ha sido la práctica normal de los presidentes democráticos, Collor no consultó a los partidos acerca de la formación de su gabinete.

13. Luis Eduardo Magalhães, diputado federal (PFL, Bahía), citado en "Salve-se quem puder", *IstoÉ Senhor*, nro. 1033, 5 de julio de 1989, pág. 25.

Durante los primeros días en su cargo, el joven presidente emprendió audaces medidas dirigidas a estabilizar y liberalizar la economía. La más controvertida de ellas fue el congelamiento de las cuentas bancarias: la gente no tenía permitido retirar más de 50 mil cruzeiros. Collor también anunció una reforma fiscal que reduciría el déficit en 11 billones al año, un amplio programa de privatización, el fin de muchos subsidios, un cese masivo de empleos en el sector público y una reforma de la administración pública.

En la persecución de estas medidas, Collor al principio manifestó menosprecio hacia la legislatura. En sus tareas de gobierno, utilizó de manera dilatada, durante esos primeros meses, los poderes de decreto, en vez de enfrentar la posibilidad de tener que negociar con el congreso y arriesgarse a retrasos y derrotas. En sus primeros 60 días en el cargo, expidió 37 medidas provisorias; Sarney, por su parte, había emitido 148 en los 525 días que había actuado como presidente después de que la Constitución de 1988 hubiera entrado en vigor¹⁴. Su plan económico se ponía en marcha por medio de decretos presidenciales. Pero ya desde muy pronto, cuando el congreso votaba su paquete económico en abril de 1990, el gobierno recurría a la tradicional política del patronazgo: ofrecía empleos de alto nivel en el sector público a sus aliados políticos. Collor consiguió que se aprobaran la mayor parte de sus medidas, pero se vio forzado a entrar en algunas componendas; su actitud intrépida hacia el congreso le costaba apoyo entre la élite política.

Después de que empezaron a declinar sus índices de popularidad durante los primeros meses en el cargo¹⁵, Collor encontró difícil poner en vigor, sin base confiable en el congreso, las medidas de estabilización y de reforma del Estado. No bien hubo anunciado temerarias medidas unilaterales en múltiples arenas, se vio forzado a dar marcha atrás y a negociar con el congreso. A fines de mayo de 1990, el gobierno sufría su primera derrota importante en el congreso, relacionada con los esfuerzos para contener los salarios. A pesar de derrotas ocasionales y de la necesidad de negociar sobre muchos temas, Collor fue capaz de poner en marcha sus políticas durante el primer año en el cargo.

A mediados de 1990, la inflación, después de un descenso inicial, se volvió a atizar, y se afincó una profunda recesión. Como respuesta a las dificultades económicas, el equipo económico de Collor expidió un segundo plan

14. "Pés de barro", *IstoÉ Senhor*, nro. 1078, 16 de mayo de 1990, pág. 19.

15. Su índice de popularidad cayó del 71% en marzo de 1990 al 36 % tres meses más tarde y al 23 % en marzo de 1991. Datos obtenidos en "Sem choro nem vela", *Veja*, nro. 1229, 8 de abril de 1992, pp. 20-21.

heterodoxo de choque, el 31 de enero de 1991, una vez más sobre la base de los decretos presidenciales. Incluso los defensores del gobierno lo criticaron con dureza por no haber consultado al congreso. Conocedor de su fragilidad política, el gobierno procedió a negociar varios aspectos capitales del plan con el congreso; se llegó, en efecto, a acuerdos que, sin embargo, suavizaban las políticas del gobierno. El congreso aprobó la mayor parte de su segundo plan de choque, pero lo enmendó en aspectos importantes.

A principios de 1991, antes de que Collor hubiese completado siquiera un año de su mandato, su respaldo se había erosionado en forma palpable. Muchos líderes políticos atribuyeron a su débil base en el congreso la incapacidad que mostraba para gobernar¹⁶. Crecientemente aislado, el gobierno dependía cada vez más de la distribución de empleos y recursos para hacer acopio de sustento legislativo. En un esfuerzo para asegurar apoyo del congreso, Collor proveyó financiamiento para enormes proyectos públicos que favorecían al gobernador de Río, Leonel Brizola y al ex-presidente Sarney, quienes controlaban grupos considerables en el congreso.

En marzo de 1991, la Cámara de Diputados fracasó por escasos 5 votos en su tentativa de aprobar una propuesta de ley que habría prohibido al presidente expedir un decreto presidencial más de dos veces si el congreso no lo había aprobado. Aunque la oposición falló en su intento de reunir los 252 votos necesarios para aprobar la propuesta de ley, aglutinó 247 votos contra sólo 177 del gobierno (Power, 1994).

Habiendo comenzado con gran audacia, a mediados de 1991 el gobierno de Collor naufragaba. Su supeditación a los diputados y senadores, cuyas carreras políticas dependían de los recursos públicos, debilitaron sus esfuerzos en materia de recorte del Estado. Sitiado por escándalos, con la inflación en ascenso, y en medio de una profunda recesión, durante la segunda mitad de 1991 Collor, de manera ocasional, volvería a ganar la iniciativa política, y no sería ya capaz de implementar de manera efectiva sus políticas. Un indicador del creciente letargo experimentado por Collor en cuanto a sus políticas es que, después de emitir en 1990 cien medidas provisionarias, en 1991 sólo expidió ocho (Figuereido y Limongi, 1995a: 183). De ellas, sólo dos fueron aprobadas por el congreso –y ambas con revisiones–.

En una de sus esporádicas iniciativas en cuanto a las políticas más importantes, después de que su primer equipo económico hubo dimitido, Collor ganó la aprobación del congreso para una modesta reforma fiscal. Sin embar-

16. Véanse, por ejemplo, los comentarios del senador José Richa (PSD/PR) en "Oxigênio para o governo", *IstoÉ Senhor*, nro. 1,119, 6 de marzo de 1991, pág. 12.

go, ganó la aprobación del congreso sólo por medio de importantes concesiones en cuanto a las prácticas del patronazgo, lo que contrarrestaba en parte la victoria legislativa. Para seducir a los gobernadores poderosos y a sus aliados en el congreso, Collor acordó refinanciar una cantidad aproximada de 60 billones de dólares de los adeudos que los gobiernos estatales y locales tenían comprometidos con el gobierno federal. El diputado Genebaldo Correia (PMDB), dirigente oficial del PMDB en la Cámara, declaró que: "nada se aprueba en el congreso sin negociaciones"¹⁷; se subrayaba así la capacidad de la legislatura para dar forma a las políticas.

A principios de 1992, Collor se vio reducido al juego de formar sostén político a través de distribuir recursos públicos y nominaciones de alto nivel, en especial posiciones en el gabinete. Habiendo prometido que sus ministros permanecerían en el cargo durante su período de cinco años, hacia enero de 1992 Collor había reemplazado ocho de sus iniciales ministros civiles. Entre enero y abril de 1992 se enredó en una amplia entremezcla del gabinete, a fin de asegurarse el favor del PFL. Estas continuas re combinaciones en su gabinete confirmaban que habían concluido los días en que trataba de gobernar por encima de los partidos, el congreso y los políticos.

A medida que se sucedían los escándalos, a partir de abril de 1992, el soporte en el congreso al gobierno de Collor se erosionaba. De manera creciente, sacrificaba el esfuerzo de imponer la austeridad fiscal con tal de comprar apoyo y mantener a distancia el juicio político que se cernía sobre él. Un indicador de su creciente dependencia hacia el patronazgo para cosechar respaldo político es que uno de los principales dispensadores de patronazgo, el Banco de la Fundación Brasil, aprobó 750 solicitudes clientelares durante sus últimos tres meses en el cargo, comparado con las 700 solicitudes durante sus primeros 27 meses¹⁸. Circulaban por todos lados informes de una abierta compra de votos. Collor fue forzado a tomar un permiso en octubre de 1992 y, por fin, dimitió en diciembre de ese año, a fin de evitar un juicio político en el que sus oportunidades de absolución habrían sido brumosas.

Así, un gobierno que había tomado el cargo con una agenda ambiciosa y con altos índices de popularidad en sus comienzos, fracasaba en cuanto a la estabilización económica; en el mejor de los casos, había conseguido un éxito moderado en promover la reforma del Estado. La tasa de inflación fue del 1585 % en 1990, declinó al 476 % en 1991, pero llegó a 1149 % en 1992. La privatización y la reforma del sector público procedían con lentitud.

17. "Acordo de Natal", *IdstoÉ Senhor*, nro. 1161, 25 de diciembre de 1991, pág. 16.

18. "Por decisão judicial", en *Veja* nro. 1253, 23 de septiembre de 1992, pág. 23.

El vicepresidente Itamar Franco asumió la presidencia tan pronto como Collor hubo sido forzado a dejarla. Político de centro izquierda con predilecciones nacionalistas, Franco asumía el cargo con un amplio basamento. Las élites políticas estaban ansiosas de asegurar la gobernabilidad en las secuelas dejadas por los estrepitosos fracasos de Sarney y Collor. El público y la mayor parte de las élites políticas se vieron aliviados una vez que Collor se hubo marchado, y estuvieron dispuestos a otorgar a Franco considerable holgura. Franco tenía ministros del PMDB, PSD, PT y de lo más añejo del PFL, de manera que lo secundaba un amplio espectro ideológico. Pero la oposición en el congreso hacia Franco durante mediados de 1994 creció, y el presidente tuvo dificultades para conseguir que se aprobaran legislaciones vitales sobre salarios, inflación, reforma del Estado y reducción del déficit presupuestario.

Franco soportó una sucesión de ministros de finanzas, ninguno de los cuales fue capaz de obtener una reforma del Estado de largo alcance o de conseguir, hasta julio de 1994, la estabilización. El gobierno tenía dificultades de estatuir recortes al presupuesto para luchar contra la inflación, aunque con frecuencia anunciaba la necesidad de hacerlo. Al igual que Sarney y Collor, Franco retóricamente se comprometía con el recorte del gasto público; pero, como sus predecesores, tuvo pocos progresos, en su mayor parte porque carecía de respaldo político, y de forma invariable se encontraba usando recursos públicos para ganar apoyo. Esta práctica generó presiones contradictorias: por un lado, el gobierno afirmaba la importancia de recortar los gastos; por el otro, tenía que distribuir recursos a fin de ganar el favor político que necesitaba para llevar a cabo sus programas.

A propósito de un conjunto de temas relacionados con la estabilización y la reforma del Estado, el gobierno de Franco fracasó, por la oposición en el congreso y los gobernadores, en la realización de sus objetivos. Fue derrotado de manera reiterada en sus esfuerzos por contener los incrementos salariales y por cortar el gasto público. El congreso fue constante en diluir los planes de austeridad y estabilización y en oponerse a ellos. El gobierno anunciaba con insistencia que recortaría billones de dólares en gastos, pero las presiones de gobernadores, alcaldes y legisladores para asegurarse recursos eran intensas. Públicamente, en el discurso, muchos políticos favorecían los recortes, pero querían asegurarse de que sus propios recursos no se verían afectados.

El gobierno de Franco anunció su intención de contener a los gobiernos de aquellos Estados que gastaran más allá de sus recursos y que a fin de cuentas dependieran del gobierno federal para cubrir sus déficit. El gobierno central necesitaba reducir la hemorragia de recursos a los gobiernos estatales fiscalmente irresponsables. Pero aquí también las presiones del congreso y de

los gobernadores forzaron al gobierno a reventar sus planes. Un asunto relacionado fue el control del gobierno central sobre los bancos del sector público propiedad de los Estados. Los bancos de nivel estatal, bajo la jurisdicción de los gobernadores, habían tenido amplia autoridad para hacerse sus propios préstamos y habían poseído en forma efectiva la autonomía para debilitar las políticas fiscal y monetaria de nivel nacional. Los generosos desembolsos con que promovían las carreras de aquellos políticos que los fiscalizaran habían adquirido reputación. A pesar de afirmaciones en el sentido de comprometerse a controlar a estos bancos y a prohibir al Banco Central que cubriera sus déficit, el gobierno de Franco, en la práctica, hizo poco a este respecto.

Los esfuerzos del gobierno federal para imponer nuevos impuestos o para mejorar la recaudación impositiva también encontraron resistencia. A Franco le faltaba la base política que le habría permitido proseguir en estos empeños. En febrero de 1993, el congreso aprobó un nuevo impuesto (que el propio gobierno favorecía) sobre transacciones financieras; pero de inmediato comprometió una importante parte del impuesto para nuevos programas sociales, por medio de lo cual disminuían los potenciales recortes del déficit.

Debido a la ineficiencia de muchas empresas públicas, que fueron añadiendo miles de millones de dólares por año al déficit público, y a que estaban sujetas a manipulación patrimonial, el gobierno aceleró el paso a la privatización. Aquí, también, se encontró con la resistencia del congreso, y en su mayor parte fracasó en la realización de sus objetivos.

Resumen

Entre 1985 y 1994, los presidentes de Brasil con frecuencia fueron incapaces de implementar sus políticas en las siguientes nueve áreas, relacionadas con la estabilización y la reforma del Estado.

1. Aunque muchos economistas y dirigentes empresariales estaban de acuerdo en que la indización contribuyó, hasta 1994, a la inflación, los gobiernos tuvieron dificultades para desindexar salarios y pensiones debido a la oposición del congreso. Los políticos sabían que sus votos en materia salarial eran vigilados por los sindicatos y que tendrían dificultades para explicarles los votos que reducirían los salarios en el corto plazo. Incluso algunos políticos conservadores, que de manera retórica hacían del combate a la inflación una de las más altas prioridades, con frecuencia votaron para mantener la indización. En política salarial, el congreso fue un actor reactivo principal y se

- opuso a medidas que, en el corto plazo, habrían afectado de manera adversa los salarios.
2. Los gobiernos tenían dificultades en los recortes a los empleos del sector público, a pesar de un consenso bastante amplio de que era necesario hacerlo. Los políticos no sólo protegían a su electorado (y, al hacerlo, a ellos mismos) al votar contra las medidas dirigidas a recortar el empleo en el sector público; también protegían su capacidad de construir, con aliados en posiciones públicas, sus carreras políticas. El congreso era un actor vital en cualquier esfuerzo por recortar en forma rápida el empleo en el sector público, porque hacerlo requería una reforma constitucional (el congreso no necesariamente sería un actor en los recortes efectuados por motivo de bajas). La Constitución de 1988 garantizaba la posesión del puesto a los servidores del sector público con al menos dos años de servicio, siempre que hubiesen ingresado por medio de un examen de servicio civil (art. 41). También establecía (art. 19 transitorio) que a todos los empleados del sector público con cinco años de servicio a partir de la promulgación de la Constitución se les garantizaría su puesto, incluso si no habían ingresado al sector público por medio de los canales apropiados (esto es, un examen de servicio civil). Los gobernadores y alcaldes tenían autonomía para contratar personal del sector público. Los presidentes no eran capaces de controlar las prácticas de contratación de los gobiernos locales y estatales; y, hasta Cardoso, no estuvieron dispuestos a empujar a los gobernadores y alcaldes a la disciplina fiscal por medio del rechazo a refinanciar los préstamos a los bancos de nivel estatal.
 3. A través de las disposiciones constitucionales que convertían algunas actividades económicas en prerrogativas exclusivas del sector público o empresas nacionales (arts. 20, 176 y 177), los presidentes estuvieron limitados en la privatización de empresas públicas. Al no suscribir el cambio constitucional, el congreso limitó la capacidad de los gobiernos para privatizar las empresas del sector público. Sarney luchó, sin éxito, contra las disposiciones que garantizaban un monopolio estatal en muchas áreas de la economía. Collor y Franco intentaron, también sin éxito, obtener enmiendas constitucionales que derribaran a los monopolios del sector público.
 4. El congreso limitó la capacidad de los gobiernos para incrementar los impuestos. Se necesita la aprobación del congreso para crear nuevos impuestos o para incrementar tasas impositivas.
 5. El congreso y los gobernadores defendieron la participación prevaeciente de los gobiernos estatales y locales en las rentas impositivas federales, a pesar de que existía una amplia percepción de que este arreglo contribuía a los problemas fiscales y a la inflación. Este reparto estaba constitucionalmente

- consagrado (art. transitorio 34), de manera que sólo podía modificarse a través de una enmienda constitucional.
6. El congreso y los gobernadores resistieron los esfuerzos del gobierno federal para contener la autonomía de los bancos y las empresas públicas de nivel estatal, aun cuando estos bancos y empresas no se desempeñaban bien y contribuían a los problemas de la política económica en el plano nacional.
 7. El congreso y los gobernadores lucharon contra la insistencia del gobierno federal en el sentido de que los gobiernos estatales y las empresas pagaran los intereses de los préstamos masivos que adeudaban al gobierno federal.
 8. El congreso bloqueó, algunas veces, al gobierno federal en el cobro de los adeudos de las empresas privadas. Por ejemplo, la Constitución de 1988 perdonó el pago de intereses de la mayor parte de las empresas privadas en relación con los préstamos contratados entre el 28 de febrero de 1986 y el 28 de febrero de 1987; y perdonó el pago de intereses por los adeudos contratados por todos, excepto los grandes agricultores, entre el 28 de febrero de 1986 y el 31 de diciembre de 1987. Esto se sumó a los subsidios masivos a las empresas privadas.
 9. Hasta marzo de 1996, el congreso se opuso a aprobar las enmiendas constitucionales que disponían una reforma de la seguridad social. Los presidentes buscaban tal reforma porque la Constitución de 1988 (arts. 40 y 202) consagraba disposiciones que el sistema de seguridad social no podía manejar, incluida una edad de retiro reducida y beneficios que resultaban generosos comparados con la estructura de los salarios de los miembros activos de la fuerza de trabajo. El sistema de seguridad social era solvente, pero los expertos proyectaban que con el rápido incremento en el número de pensiones, pronto estaría en números rojos. En consecuencia, creían que la reforma en materia de seguridad social era un imperativo fiscal.

Estas nueve áreas afectaron gravemente la capacidad de los presidentes brasileños para emprender políticas exitosas de estabilización y de reforma del Estado, que constituían problemas centrales en la agenda de Brasil: eran condiciones necesarias para reanudar el crecimiento sostenido, enfrentar la pobreza y aliviar las desigualdades.

Evaluación del impacto de las instituciones

No hay manera de calcular con exactitud qué parte de los problemas de gobernación enfrentados por Brasil entre 1985 y 1994 provinieron de causas

institucionales. Sin embargo, hay algunos medios de verificar si es convincente el argumento institucional expuesto aquí.

Primero, y fundamentalmente, si las instituciones políticas contribuyeron al retraso de Brasil en lograr la estabilización y la reforma del Estado, los presidentes deberían haber sido capaces de implementar con mayor facilidad sus políticas en aquellas áreas donde el congreso y los gobernadores son actores menos centrales. En muchas áreas de política de alta visibilidad e impacto, el congreso o los gobernadores, o bien ambos, tuvieron al menos una moderada capacidad para bloquear al presidente, para forzarlo a cambiar de manera significativa su propuesta inicial, extraerle importantes concesiones a cambio de apoyo, o incluso de emprender políticas que debilitaran las iniciativas presidenciales. Sin embargo, en dos importantes áreas de política (tipo de cambio y aranceles) el congreso y los gobernadores eran jugadores débiles. En contraste con la situación de las nueve áreas indicadas con anterioridad, la Constitución de 1988 no otorga al congreso ni a los gobernadores autoridad formal alguna sobre los tipos de cambio ni sobre los aranceles. Además, la Constitución (art. 153) otorga expresamente al presidente autoridad completa sobre las tasas arancelarias (e implícitamente sobre el tipo de cambio).

El éxito más significativo de Collor en la implementación de sus reformas neoliberales fue la apertura de los mercados. Como en el caso de las áreas de política donde los presidentes se encontraban institucionalmente limitados, la liberalización comercial creó muchos perdedores de corto plazo; en ese sentido, no era una política sencilla de emprender. A lo largo de toda América Latina, la liberalización revirtió décadas de mercados relativamente cerrados; ello hubo de afectar en forma adversa poderosos intereses (empresarios y trabajadores por igual) que habían crecido al cobijo de la competencia internacional. Pero la liberalización comercial resultó más hacendera en ese marco institucional que otras políticas neoliberales; el congreso y los gobernadores no tenían poder de veto.

Los tipos de cambio determinan quién gana y quién pierde en la sociedad brasileña. Una moneda sobrevaluada afecta en forma negativa a los exportadores y a los productores domésticos que compiten con los bienes importados, mientras que, según se presume, beneficia a los importadores. No es fácil, en consecuencia, modificar el tipo de cambio en cuanto al impacto sobre los actores poderosos de la sociedad; pero el congreso y los gobernadores no tienen control sobre él. A este respecto, el tipo de cambio se convirtió en la alhaja más preciada del plan de estabilización de Cardoso de 1994. Incluso cuando enfrentaron oposición social, los presidentes fueron capaces de implementar sus políticas cuando tenían poca resistencia institucional; pero no lo

fueron cuando el congreso o los gobernadores, o ambos, fueron jugadores principales.

Un segundo procedimiento para evaluar el impacto de las restricciones institucionales consiste en examinar un área particular de política; por ejemplo, la privatización de las empresas públicas. Las restricciones institucionales a la privatización fueron las más considerables en los casos en que la Constitución consagraba un monopolio del sector público o cuando los gobernadores se oponían a la privatización de empresas públicas de nivel estatal. La privatización en Brasil procedió poco a poco (Williamson, 1990 y Schneider, 1992). En el período de Collor tuvieron lugar algunas privatizaciones, pero ninguna en los sectores que la Constitución definía como monopolios del sector público. La privatización en estos sectores se hizo posible sólo después de las enmiendas constitucionales de 1995. A pesar de los esfuerzos, ni Collor ni Franco fueron capaces de asegurarse apoyo para tales reformas.

En muchas circunstancias, la comparación entre países es el mejor procedimiento para valorar hipótesis. En este caso particular, debido a que controla factores no institucionales al conservarlos constantes, las dos formas de comparación dentro de los países constituyen la mejor manera de evaluar el impacto de los factores institucionales. Comparar entre países la capacidad presidencial para implementar las políticas de estabilización y de reforma del Estado es una forma menos poderosa: los factores no institucionales también afectan esta capacidad. Sin embargo, los presidentes deberían haber sido capaces de implementar sus políticas con mayor facilidad si la fragmentación del sistema de partidos hubiese sido más baja o si los gobernadores y alcaldes hubiesen tenido menor cantidad de recursos y de autonomía.

La evidencia sustenta la hipótesis de que los presidentes que enfrentaron la resistencia institucional más débil tenían mayor facilidad para implementar sus políticas de estabilización y de reforma del Estado (aunque esto no asegurase que esas políticas dieran resultados positivos). Entre los países más importantes de América Latina, las restricciones institucionales respecto de las reformas importantes fueron mucho más bajas en Argentina, Colombia, México y Venezuela de lo que lo fueron en Brasil. La estabilización económica y la reforma del Estado ocurrieron más rápida y anticipadamente en esos cuatro países (Williamson, 1990; Williamson y Haggard, 1994; Edwards, 1995), aunque en Venezuela se descarriló. Brasil fue el país desdioso de la región en materia de estabilización: su tasa inflacionaria fue casi veinte veces más alta que la de cualquier otro país en América Latina en 1992 y cuarenta veces más alta respecto de la segunda más alta en 1993. También en cuanto a la reforma del Estado Brasil fue el desdioso regional (Williamson, 1990; Packenham,

1994; Schneider, 1992 y Edwards, 1995). El retraso de Brasil no fue producto de una falta de disposición, especialmente en cuanto a la política estabilizadora. Los presidentes, desde Sarney en adelante, intentaron controlar la inflación; pero, en parte por las restricciones institucionales, fracasaron. El retraso en la reforma del Estado puede atribuirse parcialmente a las vacilaciones de Sarney y Franco. Pero incluso Collor, osadamente comprometido con este empeño, estuvo limitado.

Otra manera de pensar el impacto de las instituciones es observar si aquellos presidentes de otros países que enfrentaron restricciones significativas de gobernadores y del congreso también tuvieron dificultades para implementar sus políticas. Se puede argumentar que ningún otro país de América Latina tiene restricciones institucionales comparables con las de Brasil, aunque los poderes en cuanto a decretos presidenciales parcialmente contrarrestan estas restricciones. Las restricciones institucionales deberían ser significativas en Bolivia y Ecuador, considerando en ambos países el bajo grado de lealtad partidaria y la considerable fragmentación de sus sistemas de partidos. En Ecuador, los presidentes lo pasaron mal para implementar las políticas de estabilización y de reforma del Estado. Edwards (1995) señala que Ecuador fue uno de los desidiosos regionales en la reforma del Estado, así como lo fue también en la estabilización. Durante los años noventa incluso los presidentes comprometidos con la reforma del Estado no fueron capaces de implementarla debido a la oposición del congreso. Bolivia, al contrario, fue un caso temprano de reforma estatal y de estabilización. Sin embargo, esta excepción no debilita la afirmación general de que las estructuras institucionales tuvieron cierto impacto en la capacidad de los presidentes para implementar sus políticas preferidas en estas dos áreas.

El gobierno de Cardoso:

¿la superación de los obstáculos institucionales?

Empezando con la aprobación de un nuevo impuesto (el Fondo de Emergencia Social) en marzo de 1994, y en especial con la puesta en marcha del plan de estabilización económica a mediados de ese mismo año, los gobiernos de Franco y de Cardoso pudieron obtener del congreso mucho de lo que querían en las áreas de estabilización y reforma del Estado. En 1995, Cardoso ganó apoyo para una reforma constitucional que eliminaba los monopolios estatales en las industrias del gas, las telecomunicaciones y el petróleo. También consiguió una reforma constitucional para dar fin a la discriminación constitucio-

nalmente establecida hacia la inversión extranjera. Después de años durante los que, por lo general, los presidentes habían salido aporreados después de breves lunas de miel, era notable el éxito de Cardoso en obtener mayorías calificadas del congreso (al menos 60 % de cada cámara) a propósito de lo que hasta hacía poco habían sido temas hartamente controvertidos.

Mientras los planes de estabilización previos habían ido dando tumbos, el Plan Real por fin derribó la inflación, que cayó del 2849 % en 1993 al 22 % en 1995. En contraste con los efectos recesivos causados por algunos impetuosos planes de estabilización, el crecimiento se mantuvo sólido (4 % en 1995). Los predecesores de Cardoso habían fracasado en sujetar a los bancos estatales; Cardoso lo hizo en Bahía, uno de los Estados más importantes. Los esfuerzos previos por desindizar los salarios habían encontrado resistencia en el congreso; Cardoso fue capaz de introducir una medida provisoria que se tradujo en la desindización.

Estos éxitos exigen preguntarse por qué los obstáculos institucionales que habían impedido a Sarney, Collor y Franco implementar sus principales reformas no bloquearon de manera similar a Cardoso. El factor tal vez más importante fue la profunda sensación de crisis que penetró en Brasil en 1994: era la única nación de América Latina que no había estabilizado su economía hacia 1994. Brasil se había demorado, en materia de ajuste económico y reforma del Estado, por detrás de los otros principales países de la región. El éxito de sus vecinos Argentina y Chile en contener la inflación (por lo menos de forma temporal) y en reanudar el crecimiento por medio de las medidas neoliberales llegó a tener profundas repercusiones en Brasil; de ahí que se procediera a revisar la manera en que los actores percibían el papel del Estado. Este hecho, junto al largo período de estancamiento, generaba la disposición para abordar lo que cada vez más aparecía como la única salida. Hacia 1994, muchos brasileños temían que su sociedad se fuera a desintegrar bajo el peso de la desenfrenada inflación, el lento crecimiento a lo largo de los trece años precedentes, la depresión de los niveles de vida y la escalada de la violencia urbana. La profundidad de la crisis confería urgencia a los esfuerzos por aceptar las nuevas medidas. En estas condiciones, los legisladores y gobernadores se mostraron inclinados a dar a Cardoso (primero como ministro de finanzas y, más adelante, como presidente) una gran libertad para que pusiera en marcha sus políticas.

El creciente consenso ideológico en el Brasil del período posterior a la guerra fría también favorecía a Cardoso. Hacia 1995, cuando asumió la presidencia, el PMDB, PSDB y los partidos conservadores se habían corrido hacia la aceptación de la agenda neoliberal. La exitosa estabilización en Ar-

gentina, el vigoroso crecimiento de la economía chilena y la amplia tendencia en la región hacia un Estado más pequeño ayudaron a generar un creciente consenso para que se adoptaran las políticas de estabilización, ajuste y reducción del Estado. Mientras los partidos de centro en Brasil habían sido estatistas en lo fundamental durante el período del congreso constituyente de 1987-1988 y durante el gobierno de Collor, hacia 1994 estaban preparados para aceptar mucho de la agenda de reforma del Estado de Cardoso. El colapso del socialismo real deslegitimó la utopía izquierdo-estatista y fomentó el consenso acerca del papel del Estado. Las opciones más estatistas habían perdido legitimidad. Hacia 1994, las discrepancias ideológicas que había caracterizado a Brasil en los años 80 se hallaban, en alguna medida, atenuadas.

Además, Cardoso era mejor líder que sus predecesores. Era elocuente, tenía una visión clara de adónde quería ir y eligió ministros capaces. Su abrumadora victoria de 1994 fortaleció su ascendiente sobre el congreso y los gobernadores de los Estados. También amplió sus márgenes con el congreso y los gobernadores gracias a que el candidato del PT fue el contendiente que iba a la cabeza en la campaña de 1994 hasta después de la implementación completa del plan de estabilización en julio. Temerosos de las consecuencias de una victoria de la izquierda, el congreso y los gobernadores secundaron medidas que de otro modo podían no haber sostenido. Los éxitos de Cardoso, a su vez, extendieron la luna de miel que los presidentes solían disfrutar.

Siguiendo el ejemplo argentino, Cardoso encontró un nuevo mecanismo para ayudar a reducir la inflación: el tipo de cambio. La mayor parte de los anteriores planes de estabilización en Brasil habían dependido más de los convencionales instrumentos fiscales y monetarios. La política fiscal se debilitaba por las necesidades de gasto de los presidentes para retener los apoyos políticos y por las solicitudes de patronazgo por parte de legisladores y gobernadores. Los esfuerzos por controlar la oferta monetaria se habían visto impedidos por la autonomía de los gobiernos de los Estados y las dificultades para mesurar a los bancos de los Estados. La política cambiaria estaba menos sujeta a control por el congreso y los gobernadores que las políticas monetaria y fiscal.

Sería un error imaginar que estas restricciones institucionales nunca existieron o que acabarían por desaparecer. Por un tiempo prolongado, el gobierno de Cardoso no fue capaz de obtener respaldo en cuanto a las enmiendas constitucionales sobre la reforma administrativa, la reforma impositiva y la reforma en materia de seguridad social, tres pilares de su programa. El congreso y los gobernadores pudieron haber replanteado por un tiempo los términos de sus acuerdos, pero no desaparecieron como actores políticos a los que había que considerar.

En sus victorias, el gobierno aún tenía que concertar con el congreso, y fracasó en obtener mucho de lo que buscaba. Por ejemplo, en abril de 1995 el congreso invalidó un veto que el presidente había emitido a propósito de una ley que posponía los pagos de los adeudos que los propietarios de tierra tenían comprometidos con el Banco de Brasil. Los legisladores vinculados a estos intereses rurales amenazaron con boicotear la votación sobre la reforma administrativa si el gobierno trataba de eludir la revocación. Cardoso se resignó a pesar del alto costo financiero: el gobierno acordó posponer, por dos años, el pago de los adeudos de los terratenientes, de 1,8 a 5 miles de millones de dólares, de acuerdo con algunos cálculos. Esta negociación fue una condición *sine qua non* para que los legisladores apoyaran con sus votos la reforma constitucional¹⁹. El gobierno se vio forzado a recurrir a la política tradicional del patronazgo a fin de ganarse el favor del amplio bloque que representaba a los terratenientes en el congreso.

Entre 1985 y 1994, sólo debido a circunstancias excepcionales la incapacidad de los presidentes para implementar políticas coherentes había tenido esas aniquiladoras consecuencias: considerando como un hecho el agotamiento del desarrollo dirigido estatalmente y dada la gravedad de la inflación, el país necesitaba reformas fundamentales para reanudar el desarrollo. La dificultad más grande para los presidentes, en esta configuración institucional, es poner en marcha reformas profundas, en especial aquellas que están consagradas en la Constitución. Ahora que han tenido lugar algunas de las reformas necesarias para modernizar la economía, parece probable que las restricciones institucionales se vislumbren como menos nocivas.

Conclusión

Cierta bibliografía sobre el presidencialismo en América Latina pone el énfasis en cuán poderosos son los presidentes. Este ensayo ha sugerido que esa afirmación puede ser parcialmente desorientadora. En Brasil, en particular a lo largo del período posterior a 1985, emerge un modelo complejo, basado en la combinación de fuertes poderes constitucionales, débiles poderes partidistas y un federalismo robusto. Los presidentes han dominado la dimensión proactiva de la elaboración de políticas; debido, sin embargo, a la combinación de un sistema de partidos altamente fragmentado, unos partidos indisciplinados en términos comparativos y un federalismo robusto, tuvieron frecuentes problemas

19. "Era una vez o monopólio da Petrbrás", en *Veja* 1396, 14 de junio de 1995, pág. 32.

para imponer partes de sus agendas en las áreas de las políticas de reforma del Estado y de estabilización.

En principio, los sistemas presidenciales están diseñados para incentivar la dispersión del poder. El problema, que no es exclusivo de los sistemas presidenciales, pero que asume algunos contornos únicos en ellos, es cómo generar un Ejecutivo fuerte, aunque democráticamente supervisado y controlado. Una dispersión excesiva del poder puede atrofiar al Ejecutivo; una concentración excesiva mina los mecanismos para que actúen responsablemente (*accountability*)*, así como los controles y contrapesos de la división de poderes. Los presidentes en Brasil se han movido de forma vacilante entre los dos polos: ejercen el poder en la toma de decisiones, pero cuando sus pilares políticos se erosionan no pueden implementar sus principales reformas. Entre 1985 y 1994, las dificultades para poner en marcha los programas de estabilización y la reforma del Estado debido a la falta de sostén político llevaron a una formulación de políticas orientada en exceso hacia objetivos políticos inmediatos. Serios desastrosos de aquellos años –la decisión de posponer los ajustes al Plan Cruzado en 1986 y el mal manejo de la moratoria de la deuda en 1987– fueron resultados de los esfuerzos presidenciales por cultivar respaldo político.

A primera vista, parecería que la presidencia brasileña concentra tanto poder que gobernar debería ser una tarea relativamente sencilla. Pero esta impresión resulta algo extraviada. Aunque los poderes constitucionales de la presidencia son impresionantes, esto no significa que los presidentes brasileños sean fuertes en todos los aspectos. De hecho, los presidentes Goulart, Sarney, Collor y Franco fueron débiles en cuestiones importantes. Era usual que los presidentes enfrentaran dificultades para la realización de sus agendas; Goulart, Sarney y Collor fueron evidentes fracasos.

¿Qué es lo que explica la brecha entre los avasalladores poderes constitucionales de la presidencia y la dificultad de cumplir las agendas presidenciales? Típicamente, los presidentes brasileños tienen poderes partidarios débiles (en especial desde 1985) para salir adelante con sus fuertes poderes constitu-

* No es desconocida la dificultad de verter *accountability* al castellano. Algunas veces se traduce como “otorgamiento de cuentas”, pero esta expresión transmite sólo una parte de la idea. *Accountability* es el conjunto de dispositivos vinculantes por los cuales aquellos investidos de poder formal deben entregar cuentas y ser sometidos a escrutinio constante. La expresión “mecanismos para que se actúe responsablemente” transmite este conjunto de ideas, siempre que se considere que “actuar responsablemente” significa, sobre todo, que quien actúa está exigido a *responder* por sus actos, en este caso mediante procedimientos estatuidos. [NOTA DEL TRAD.]

cionales (otra vez, en particular desde 1985). La combinación de partidos indisciplinados, sistema de partidos fragmentado y federalismo dificultan a los presidentes establecer bases sólidas en el congreso. Cuando se erosiona el sostén del congreso, puede surgir una parálisis; y, típicamente, ambos (tanto el congreso como el presidente) acaban debilitados en el proceso. A pesar de sus dificultades para abatir los vetos presidenciales y a pesar de su debilidad como un agente en la formulación de las políticas, el congreso brasileño sí importa –como debería ser el caso en una democracia–. Cuando el congreso no apoya al presidente, éste suele enfrentar dificultades para poner en marcha, de una manera coherente, sus políticas. Esto explica la observación de O'Donnell (1992) en el sentido de que los presidentes brasileños oscilan entre la omnipotencia y la impotencia.

Considerando como dados los avasalladores poderes presidenciales y las dificultades del congreso para invalidar un veto, ¿por qué el congreso en ocasiones sirve como un dispositivo de control? Este punto posee un especial atractivo para el período posterior a 1985. Si poseen tales poderes, ¿por qué los presidentes se molestan, a fin de cuentas, en obtener el respaldo del congreso? ¿Por qué no gobernar por medio de decretos? Por lo visto, los presidentes impopulares no pueden gobernar sobre todo por medio de decretos. Las medidas provisorias pueden ser una herramienta poderosa para los presidentes cuando el congreso es indiferente o está dividido de manera profunda acerca de una propuesta. Sin embargo, cuando el congreso se opone en forma activa a una medida, los poderes de decreto no han permitido a los presidentes imponer su agenda. El congreso puede enmendar, de manera irrestricta, las medidas provisorias; de las 229 medidas provisorias aprobadas por el congreso en el período comprendido entre 1989 y 1994, 113 fueron enmendadas (Figueiredo y Limongi, 1995a: 184).

Como respuesta a su insatisfacción con Collor, la Cámara de Diputados estuvo a punto de aprobar una propuesta de ley que habría regulado y restringido el uso de los decretos presidenciales (Power, 1994 y Pessanha, 1993). Los presidentes están advertidos de que, si abusan de sus poderes de decreto, el congreso puede intentar aprobar una iniciativa de ley para circunscribir en forma severa el uso de esos poderes. Si un presidente infringiera lo que el congreso considera sus prerrogativas, el congreso podría reaccionar en forma negativa, dificultando más al Ejecutivo ganar sustento legislativo para subsecuentes propuestas de ley.

A pesar de sus formidables poderes constitucionales, los presidentes necesitan respaldo del congreso para estatuir la legislación ordinaria. Incluso aunque establece una desproporción de poderes favorable al presidente, la

Constitución de 1988 otorga al congreso algunos poderes significativos. El congreso es un actor vital en el proceso legislativo ordinario; con la parcial excepción de los decretos presidenciales (que requieren asentimiento pero no aprobación), ninguna propuesta de ley se convierte en ley vigente sin la aprobación del congreso.

El congreso tiene alguna autoridad en la integración del presupuesto. Tiene un repertorio de otros poderes que de manera potencial restringen al presidente. Aquí hay que incluir la autoridad exclusiva para aprobar todos los acuerdos internacionales con implicaciones presupuestales; para aprobar las solicitudes del presidente y el vicepresidente de abandonar el país por más de quince días; para aprobar un estado de defensa, un estado de sitio o una intervención federal en los asuntos políticos de los Estados; para examinar y controlar directamente todos los actos del Ejecutivo; para aprobar las iniciativas presidenciales relacionadas con actividades nucleares; para autorizar y convocar plebiscitos. La Cámara y el Senado, así como cualesquiera de sus comités, tienen el derecho de interpelar a los ministros de Estado. La Cámara de Diputados y el Senado, en su conjunto, cuentan con diez de los quince miembros del Consejo de la República, que debe expedir formalmente una declaración sobre las intervenciones federales, los estados de la defensa y los estados de sitio, así como sobre los asuntos relacionados con la estabilidad de las instituciones democráticas. El Senado debe aprobar las nominaciones de ciertos jueces (incluidos los jueces de la Suprema Corte), los gobernadores de territorios, presidentes y directores del Banco Central, el abogado general y los jefes de las misiones diplomáticas. Nombra a dos terceras partes de los ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión, y las nominaciones presidenciales de este cuerpo requieren la confirmación del senado. Tiene amplios poderes para poner límites sobre los préstamos y endeudamientos internos y externos de Brasil.

En períodos excepcionales, los presidentes han tenido una necesidad particular de apoyo por parte del congreso en asuntos en los que los decretos no servían a sus necesidades. Durante el congreso constituyente, Sarney esperaba asegurar ciertos resultados (sobre todo, un mandato de cinco años para sí mismo y que se mantuviera un sistema presidencial). Es cierto que Sarney gozaba de alguna influencia sobre el congreso (sobre todo, por medio del patronazgo), pero no fue capaz de imponer sus preferencias en el congreso constituyente. Otro período excepcional tuvo lugar cuando Collor requirió apoyo del congreso para evitar la acusación a fin de que se efectuara un juicio político. Para ganarlo, Collor negoció con el congreso, pero no pudo obtener lo que quería.

Otra circunstancia excepcional en la que se nivela el campo de juego entre el congreso y el presidente es una enmienda constitucional. Desde la promulgación de la Constitución de 1988, los sucesivos presidentes han codiciado reformas constitucionales que facilitarían su labor. Por ejemplo, Collor, Franco y Cardoso creyeron que era necesario enmendar varias disposiciones de la Constitución de 1988; tuvieron que negociar a fin de obtener los votos para ganar la aprobación de aquellas enmiendas que les resultaban cardinales. Una reforma constitucional requiere ser aprobada por el 60 % de ambas cámaras del congreso, y ambas deben aprobar dos veces la medida. Así, los *períodos excepcionales* —aquellos en los que los presidentes no podrían obtener lo que necesitan sin el apoyo activo del congreso— han sido bastante comunes.

En materia de estabilización y de reforma del Estado, los presidentes brasileños tuvieron dificultades, entre 1985 y 1994, en cuanto a su obtención: en parte, por la amalgama de un sistema de partidos con alto grado de fragmentación, los partidos indisciplinados y el federalismo. Esta combinación dificultó a los presidentes asegurar el sustento legislativo para la estabilización económica y la reforma estatal. Cuando su popularidad se disipaba, los presidentes tuvieron problemas para superar la oposición del congreso y para implementar sus principales reformas. De ahí que la carencia de una mayoría confiable que lo secundara en el congreso presentara problemas para una gobernación efectiva. Y de ahí que Sarney, Collor y Franco tuvieran dificultades en cumplir sus agendas, a pesar de poseer poderes constitucionales avasalladores. En el período comprendido entre 1985 y 1994 la coherencia en las políticas con frecuencia se vio sometida a padecimientos; tal fue el resultado de los esfuerzos presidenciales por ganar el respaldo en el congreso y entre los gobernadores.

No se debió a que el congreso pusiera vetos el hecho de que asomaran con frecuencia aquellos problemas que los presidentes encontraron para que se favorecieran sus programas: más bien, los problemas aparecían en lo fundamental bajo el aspecto de una necesidad presidencial para asegurarse un apoyo amplio del congreso antes de emprender la acción. El congreso puede fracasar en la adopción de las propuestas de ley que al presidente le gustaría ver aprobadas, puede aprobar propuestas de ley a las que el presidente se opone (aun cuando el presidente pueda vetar una iniciativa con baja probabilidad de ser invalidada) y puede enmendar, en términos “no amistosos”, las propuestas de ley que provengan de iniciativas presidenciales.

No se necesita que los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo sean una patología del presidencialismo: pueden ser, a final de cuentas, una virtud, a medida que las dos ramas de gobierno puedan, en forma efectiva, controlarse

unas a otras, y se puedan prevenir acciones irresponsables. Sin embargo, cuando ni el congreso ni el presidente pueden proseguir una agenda de políticas, es probable que aparezcan algunos problemas. En Brasil, entre 1985 y 1994, las dificultades que los presidentes tuvieron en ganar respaldo para que las políticas de estabilización y de reforma del Estado se adoptaran con coherencia contribuyeron a la desazón económica del país. Estas dificultades ilustran, de forma extrema, los problemas que pueden aparecer con una combinación institucional que promueve la dispersión del poder a lo largo de los partidos, los Estados y las regiones, en una democracia joven donde lo que se suele requerir es un Poder Ejecutivo ágil.

Referencias bibliográficas

- ABRANCHES, S. (1998) "Presidencialismo de coalizao: o dilema institucional brasileiro". *Dado*, 31, 1, pp. 5-34.
- ABRÚCIO, F. (1994) "Os Barões da Federação", en *Lua Nova*, nro. 33, pp. 165-183.
- ALVES, M. (1985) *State and Opposition in Military Brazil*. Austin, U. of Texas Press.
- AMES, B. (1987) *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, U. Of California P.
- AMES, B. (1995) "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", en *American Journal of Political Science*, 39, 2.
- AMES, B. y B. Nixon *Understanding New Legislatures? Observations and Evidence from the Brazilian Congress*. Washington, September, 1993.
- AMORIN NETO, O. (1993) *Cabinet Formation and Party Politics in Brazil*. Washington.
- BENEVIDES, M. (1976) *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*. Río de Janeiro, Paz e Terra.
- BENEVIDES, M. (1981) *A UDN e o Udenismo*. Río de Janeiro, Paz e Terra.
- DAIN, S. (1995) "Experiência Internacional e Especificidade Brasileira", en Rui de Britto Alves y Pedro Barros, comps., *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*. San Pablo.
- D'ARAUJO, M. (1982) *O Segundo Governo Vargas, 1951-1954*. Río de Janeiro, Zahar.
- DINIZ, H. (1984) *A Monarquia Presidencial*. Río de Janeiro, Nova Fronteira.
- DUBNIC, V. (1968) *Political Trends in Brazil*. Washington, Public Affairs Press.
- EDWARDS, S. (1995) *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Nueva York, Oxford U. P.
- FIGUEIREDO, A. y F. LIMONGI (1994) "O processo legislativo e a produção legal no Congresso Pós-Constituinte", en *Novos Estudos*, 38, pp. 24-37.

- FIGUEIREDO, A. y F. LIMONGI (1995a) "Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, 29.
- FIGUEIREDO, A. y F. Limongi (1995b) "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, 38.
- FLYNN, P. (1978) *Brazil: A Political Analysis*. Boulder, Colo.: Westview.
- FRANCO, A. (1976) *A Câmara dos Deputados: Síntese Histórica*. Brasília.
- GEDDES, B. (1986) *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*. Dissertation, U. of California at Berkeley.
- GEDDES, B. y A. RIBEIRO NETO (1992) *Institucional Sources of Corruption in Brazil*. *Third World Quarterly* 13.
- GEDDES, B. (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, U. of California Press.
- HAPOGIAN, F. (1996) *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge U.P.
- HIPPÓLITO, L. (1985) *PSD: De Raposas e Reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- JONES, M. (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre-Dame, U. of N.-D. P.
- LAFER, C. (1970) *The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Target Plan*. Dissertation Cornell U.
- LAMOUNIER, B. (1994) *Brazil: Toward Parliamentarism?* (en Linz y Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore).
- LIJPHART, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven.
- LINZ, J. (1994) *Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?*
- MAINWARING, S. (1990) "Presidentialism in Latin America", en *Latin America Research Review*, 25.
- MAINWARING, S. (1991) "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", en *Comparative Politics*, 24, 1.
- MAINWARING, S. (1993) "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, 26, 2.
- MAINWARING, S. (1995) "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", en Mainwaring y Scully, comps., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, S. U. P.
- MAINWARING, S. y A. PÉREZ LIÑÁN (por aparecer) *Party Discipline in Multiparty Systems: A Methodological Note and an Analysis of the Brazilian Constitutional Congress*.
- MELLO y SOUZA, N. (1968) "O planejamento econômico no Brasil", en *Revista de Administração Pública*, 4.
- NICOLAU, J. (1995) *Presidencialismo, multipartidarismo fragmentado e democracia*.

- NOHLEN, D. (comp., 1993) *Enciclopedia electoral de América Latina y el Caribe*. San José.
- NOVAES, C. (1994) "Dinâmica Institucional da Representação: Individualismo e Partidos na Câmara dos Deputados", en *Novos Estudos*, 38.
- NUNES, E. (1984) *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State-Building and the Taming of Modernity*. Dissertation, University of California.
- OLIVEIRA, L. (1973) *Partidos Políticos Brasileiros: O Partido Social Democrático*. M.A. Thesis.
- PACKENHAM, R. (1994) *The Politics of Economic Liberalization: Argentina and Brazil in Comparative Perspective*. University of Notre Dame.
- PESSANHA, Ch. (1993) *Notas sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil: 1964-1992*. Minas Gerais.
- POWER, T. (1992) "The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", en Shugart y Carey, comps., *Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Just Filling Out the Forms?* Cambridge U.P.
- POWER, T. (1994) *Politicized Democracy: Competition, Institutions, and 'Civic Fatigue' in Brazil*. Atlanta.
- RIKER, W. (1962) *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Conn, Yale University Press.
- SANTOS, W. (1986) *Sessenta e Quatro: anatomia da crise*. São Paulo, Vértice.
- SCHNEIDER, B. (1992) *Privatization in the Collor Government: Triumph of Liberalism or Collapse of the Developmental State?* (en Chalmers, Campello y Borón eds., *The Right and Democracy in Latin America*. Nueva York, Praeger).
- SHUGART, M. y J. CAREY (comps., 1992) *Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Just Filling Out the Forms?* Cambridge, Cambridge University Press.
- SKIDMORE, T. (1967) *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. New York, Oxford University Press.
- SOUZA, M. (1976) *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega.
- SOUZA, M. (1986) *A Trajetória de Jânio Quadros* (en B. Lamounier ed., *O Voto em São Paulo*, São Paulo, IDESP).
- STEPAN, A. (1971) *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton U. P.
- STEPAN, A. (1978) *Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil* (en Linz and Stepan).
- WILLIAMSON, J. (1990) *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington.
- WILLIAMSON, J. y S. Haggard (1994) "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson, comp., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington.