

¿Cómo se gobierna Brasil? El debate sobre instituciones políticas y gestión de gobierno.

[**Desarrollo Económico**, núm. 159, vol. 40, octubre-diciembre 2000, IDES, Buenos Aires]

Vicente Palermo  
palermo@alternex.com.br

\* El punto de partida del debate<sup>1</sup>

El análisis del funcionamiento de las instituciones políticas brasileñas está atravesado por un complejo -e inmenso- debate interpretativo, dentro del propio mundo académico brasileño. Hay numerosos estudios excelentes, y sin embargo prácticamente polares en la forma en que interpretan los procesos de formulación e implementación de políticas en la democracia brasileña contemporánea. En este trabajo aspiro a dar cuenta de los términos de dicho debate, elaborando un marco conceptual que ayude a entender los procesos de gobierno, en especial la toma de decisiones en materias de política económica y de reformas estructurales en el estado y la organización de la economía.

Afortunadamente la presente controversia está lejos de ser caótica, por dos razones: la primera, las preguntas básicas son comunes y parten de unos presupuestos conceptuales también comunes. La segunda, existe un “piso”, una base analítica e interpretativa definida por unos acuerdos tácitos, pocos pero fundamentales. Abordar ambos puntos puede ayudarnos a comenzar a deshacer el intríngulis.

En esencia, las preguntas básicas siguen las líneas clásicas del análisis político y apuntan a dos cuestiones: las instituciones y las gestiones. Cuán concentrado o disperso está el poder gubernamental para tomar decisiones, tomando en cuenta las reglas de juego formales e informales en vigencia, por un lado, y cuál es la efectiva capacidad de tomar decisiones y de implementarlas que están evidenciando las gestiones gubernamentales concretas, por otro. La primera cuestión, la identificación del funcionamiento institucional, debe hacerse en arreglo a elementos analíticos: qué actores disponen de qué poderes en virtud de qué reglas. La segunda en cambio alude a decisiones de gobierno que son

---

<sup>1</sup> Deseo agradecer los comentarios y sugerencias formuladas a una versión anterior, de Octavio Amorim Neto, Mariana Llanos, Ana María Mustapic, Francisco Panizza, Celina Souza y Juan Carlos Torre.

tomadas en el ejercicio de esas reglas, y su identificación, por tanto, debe hacerse sobre una base esencialmente empírica.

Estas cuestiones configuran los parámetros de la controversia. Veamos ahora cuáles son los pilares, los acuerdos básicos sobre los que se edifica la misma. Hay, puede decirse, plena coincidencia analítica en considerar al carácter presidencialista y federal del régimen político, así como a la naturaleza fragmentada del sistema de partidos, como elementos centrales de las reglas del juego institucional brasileño y que gravitan fuertemente en el desempeño gubernamental. Consideremos cada elemento en algún detalle.

*Presidencialismo.* El primer parámetro institucional está dado por el presidencialismo; Brasil fue uno de los pocos países latinoamericanos en los que, una vez dejada atrás la ola de regímenes autoritarios de los 70/80, la discusión acerca del tipo de régimen alcanzó una densidad auténticamente política, y en el que las propuestas a favor del parlamentarismo contaron con el respaldo decidido de partidos importantes, pese a lo cual, en el referéndum de 1993, la ciudadanía se inclinó mayoritariamente, aunque no de modo abrumador, a favor de mantener el presidencialismo. Siguiendo a Shugart & Carey (1992), y a Sartori (1994) en el sistema presidencialista cuentan las siguientes características: el jefe del Ejecutivo es electo popularmente; los mandatos de los poderes ejecutivo y legislativo son fijos y no dependen de la confianza mutua; el jefe del ejecutivo nombra y dirige la composición del gobierno; el presidente tiene poderes legislativos constitucionales. De lo dicho se desprende que el problema político básico de un régimen presidencialista no deriva tanto de la separación de poderes como de su concurrencia: tanto al poder legislativo como al poder ejecutivo les compete la formación de las leyes. Siendo así las interacciones entre los poderes deben tener lugar de modo tal que la producción legislativa sea posible. Una cuestión, por lo tanto, de la mayor importancia, es cómo y cuánto, otros rasgos de una morfología política determinada, inciden en este problema básico del presidencialismo. En el caso de Brasil, dos son fundamentales: el federalismo y la estructura del sistema partidario.

Comparativamente, se considera que tal como en la mayoría de América Latina, en Brasil el presidente posee poderes legislativos fuertes vis-à-vis el Congreso (Mainwaring y Shugart, 1997). Especialmente a partir de la Constitución de 1988 (Mainwaring, 1997) los presidentes han ganado amplios poderes

constitucionales sobre todo proactivos<sup>2</sup>. Y la presidencia brasileña es una presidencia fuertísima en términos legislativos, administrativos y asignativos (Almeida, 1998; Limongi e Figueiredo, 1998; Monteiro 1997; Pessanha 1997; Power 1998; Santos 1999a, Panizza, 1999).

*Federalismo.* Aunque el federalismo en Brasil se remonta a la tradición de gobiernos regionales fuertes en relación al poder central (dados los recursos económicos y administrativos y la configuración de los partidos), prevaleciente en la *República Velha*, el peso de la dimensión federal varió a lo largo del siglo XX. Sin duda el varguismo encarnó un fuerte impulso de centralización del poder político, impulso que acompañó la tarea de creación de un estado nacional moderno y su burocracia (Gouvêa, Gilda Portugal, 1994). El legado del extenso gobierno militar fue, en cambio, más ambiguo: los militares sin duda buscaron, y en gran medida consiguieron, proporcionar una base institucional y estatal duradera a la centralización decisoria que disfrutaban de hecho; sin embargo, deseosos de ganar una legitimidad más amplia para su régimen, establecieron con las élites locales transacciones que hicieron posible que estas afianzasen su poder político tanto como económico; a la postre, los grupos políticos estaduais se convirtieron en los protagonistas principales de la transición, hasta el punto que la democratización fue prácticamente identificada con la descentralización del poder político. De tal modo, la dimensión federal alcanzaría su momento más expresivo con la democratización desde 1985 (Abrucio, 1994). La Constitución de 1988, así, introdujo cambios en las relaciones entre el presidente y los estados, vigorizando el federalismo (Mainwaring, 1997). Por ejemplo, se concretaron claras y sustanciales transferencias financieras desde la unión a los estados y municipios (Kinzo, 1999, Souza, 1998); y en pocos países los gobiernos locales y estaduais toman una porción tan grande de los ingresos fiscales totales (Dain, 1995).

Es plena la coincidencia entre los analistas sobre la importancia de la dimensión federativa en la morfología político institucional brasileña (Couto, 1997, Mainwaring, 1997, Souza, 1998, Stepan, 1999, Kinzo, 1999, son referencias ilustrativas). Mainwaring (1997), considera que de las cuatro naciones federales de América Latina -Argentina, Brasil, México y Venezuela-, Brasil es el caso de federalismo más robusto, y estima que la dimensión federal es un importante

---

<sup>2</sup> Los presidentes también tienen poderes reactivos, en esencial el veto presidencial, sólo que estos no son tan fuertes, ya que una mayoría simple en el Congreso basta para derribarlos.

elemento de continuidad entre el régimen democrático hasta 1964 y el actual, y que el federalismo ha dado forma al funcionamiento del presidencialismo.

*Sistema de partidos.* Pocos autores dudan de que el sistema partidario brasileño es uno muy fragmentado; probablemente sea el del mayor número de partidos relevantes del mundo (Nicolau, 1996)<sup>3</sup>. A la gran fragmentación se añaden la inestabilidad, la fragilidad y el fisiologismo (Kinzo, 1997, Panizza, 1999, entre muchos otros). El cuadro partidario se modifica mucho con el tiempo, y lo hace rápidamente. La distribución de las bancadas parlamentaria varía mes a mes; junto a la fragmentación y el fisiologismo, todo ello torna para los electores más difícil diferenciar programas y distinguir quien es quien, porque no siempre se presentan los mismos actores (cambios de siglas, coaliciones); es difícil por ende crear identidades partidarias (Kinzo, 1999). La cultura política prevaleciente presentaría a su vez muchos elementos “antipartido” (Fausto, 1995). A eso se agrega que si bien los partidos tendrían alcance nacional, todos ellos estarían fuertemente regionalizados, con las bases de su poder (organizacionales y electorales) muy desigualmente distribuidas (Nicolau, 1996). Los partidos serían frágiles dado que sus elementos constitutivos están aún mal definidos -poco enraizamiento en el electorado, bajos índices de identificación partidaria, debilidad organizacional, salvo excepciones como el *Partido dos Trabalhadores* (liderazgos que se limitan a los que ejercen cargos electivos, poca participación de miembros y afiliados). Se trataría de partidos *catch all*, de organización interna básicamente clientelar. Estas características, junto a algunas de las reglas de juego vigentes (en especial en el sistema electoral) harían a los partidos brasileños muy propensos a la indisciplina.

Las dimensiones hasta ahora discutidas son la materia prima que es retomada y/o reformulada por las diferentes posiciones interpretativas. Por esa razón las hemos considerado con cierto detenimiento, de modo tal de facilitar el análisis de los términos del debate. Porque es a partir de aquí que se dividen las aguas.

Las visiones que han dominado el debate interpretativo hasta no hace mucho tiempo, tienen en común la supuesta prevalencia de un patrón conflictivo en la interacción entre los poderes. Una visión, académica, interpreta como de combinación conflictiva la de una serie de rasgos institucionales básicos, que se traducirían en ingobernabilidad entendida esta como extrema dificultad para la

---

<sup>3</sup> 20 en el Congreso, y 8 relevantes (relacionado con el sistema electoral en que la acción se centra en la competencia entre candidatos y con la aberración de combinar representación proporcional con lista abierta y alianzas para las proporcionales (Kinzo, 1999)

producción de decisiones y cambios. En una visión complementaria, arraigada en los medios de prensa, y en la opinión pública (ya Sarney, en ocasión de la aprobación de la Constitución de 1988, había predicho que esta tornaría al país ingobernable), sobrevuelan las nociones de un presidente modernizador que quiere reformas y un congreso conservador que las impide, y de un presidente que defiende el interés general vs. un congreso en el que se atrincheran intereses sectoriales, locales y particularistas, que lo limita. Con todo, dentro de los autores y estudiosos que califican de este modo la política brasileña, debemos distinguir dos vertientes parcialmente diferentes.

\* Primer enfoque: dispersión del poder decisorio y problemas de gobernabilidad

Los que consideran Brasil ingobernable lo hacen, sobre todo, en base a los criterios institucionales básicos que le dan la forma al régimen político. El sistema político brasileño es considerado en muchos análisis que le son dedicados, así como en gran parte de la literatura comparada, como caracterizado por un diseño institucional de baja eficacia en la decisión e implementación de políticas públicas -en otras palabras, como adoleciendo de un serio problema de ingobernabilidad (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1991; 1997; Sartori, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Carey, 1992). Con gran frecuencia en los análisis comparativos aparece como un caso extremo: entre los más ineficaces (Mainwaring, 1997), caso extremo de federalismo (Stepan, 1999), etc. Para muchos es esta ineficacia lo que está en la raíz de los problemas de consolidación democrática (v.g. Stepan, 1999). La clave de la cuestión, según este punto de vista, es que un conjunto de factores institucionales se refuerza entre sí para “**dispersar** todavía más el poder en un sistema político fragmentado” (Mainwaring, 1997). Habría un “consociativismo exagerado” del sistema político, porque este combina alta fragmentación partidaria con baja disciplina de los partidos en la arena parlamentaria, produciendo un sistema más propenso al veto que a la toma de decisiones.

Los elementos claves de esta interpretación se erigen en torno a las dimensiones ya explicitadas, régimen presidencialista, federalismo y sistema partidario, como factores que inciden de modo definitorio en las características del proceso decisorio. Una primera aproximación combina régimen y sistema electoral: el presidencialismo tiene sus propios y serios problemas (el Ejecutivo precisa obtener respaldo parlamentario en el marco de un sistema que no ofrece

muchos incentivos institucionales para ello (Mainwaring, 1991, Lamounier, 1991). Pero estos se agravan con un sistema electoral de representación proporcional con lista abierta (combinación generalmente considerada como la peor; Lijphart, 1994; Jones, 1995) que fomenta el multipartidismo (Mainwaring), y con la forma federal (Mainwaring, Kinzo, 1999).

La interpretación más difundida caracteriza a la estructura federativa brasileña como un caso extremo, de “federalismo centrífugo”. Para Mainwaring (1997) un robusto federalismo refuerza la dispersión de poder creada por la fragmentación del sistema de partidos. En un trabajo reciente, organizado en una perspectiva comparativa sobre la dimensión básica del federalismo, Stepan (1999) considera a las instituciones brasileñas colocadas en el extremo de mayor *demos constraining*.

En general hay coincidencia en resaltar las complicaciones que en la materia introdujo la Constitución de 1988, que introdujo cambios en las relaciones entre el presidente y los estados, vigorizando el federalismo (Mainwaring, 1997). Las transferencias financieras desde la unión a los estados y municipios crearon nuevas distorsiones, en la medida en que no fueron acompañadas por una redefinición de las atribuciones que corresponden a cada nivel. Así, la nueva constitución generó zonas oscuras “al atribuir responsabilidad común en salud, educación, vivienda... en muchas áreas ninguna esfera tiene clara y total responsabilidad...” (Kinzo, 1999). Esta transferencia constitucional de recursos sin responsabilidades, puede ser considerada una distribución fiscal caracterizada por "un grado de descentralización fuera de lo común: transferencias sustanciales automáticas, débil condicionalidad sobre el uso de los fondos, poderes tributarios subnacionales acrecentados, y una débil definición de las responsabilidades" (Willis, Garman y Haggard, 1999).

Finalmente, la fuerza del federalismo no sería, en Brasil, morigerada por características del sistema de partidos. Históricamente, los partidos se consolidaron alrededor de los centros de poder regional y son coaliciones de élites locales (Murilo de Carvalho, 1993); con el paso del tiempo, la diferenciación de los reductos electorales de los partidos se reprodujo o se acentuó. Debido a las características de estos últimos, la lealtad de los parlamentarios se vincula más a sus estados que a los partidos o a una lógica nacional (Mainwaring, 1997; Abrucio, 1998). Por lo tanto, los gobernadores inciden poderosamente en las bancadas legislativas (Kinzo, 1999).

Estos autores estiman que, si los poderes constitucionales del presidente son extensos, las características del sistema de partidos hacen que los poderes *partisanos* (entendiendo por tal que pueden descansar en mayorías disciplinadas en el congreso) son muy débiles (Mainwaring, 1997). Esto se debe a la fragmentación del sistema de partidos tanto como a su baja disciplina.

La visión consagrada de los partidos brasileños subraya en general los rasgos de fragmentación partidaria, inestabilidad, fragilidad, fisiologismo y baja disciplina. Así, el sistema partidario es calificado como subdesarrollado (Mainwaring, 1993; 1997) y de baja consolidación (Kinzo, 1999). La fuerte regionalización de los partidos ya mencionada los tornaría extremadamente sensibles a las demandas locales y estatales. Mainwaring (1997) considera que tanto partidos como políticos siguen una lógica hiper-federalista y que en gran medida los partidos políticos nacionales son todavía una federación de partidos estatales. Como *catch all parties*, estarían afectados por un elevado grado de fraccionalismo y falta de disciplina partidaria, y los políticos tenderían a focalizar excesivamente en cuestiones locales y estatales, y serían menos propensos a seguir la línea de los liderazgos nacionales del partido.

La consecuencia de todo ello es que la estructura del poder nacional está fragmentada. Las preferencias políticas se agregan más en términos estatales y municipales y se produce un aglutinamiento de grupos políticos (que atraviesa los partidos) en pro de intereses estatales. Las acciones de estados y municipios pueden afectar la eficacia gubernativa. Los intendentes y gobernadores han sido poderosos actores con significativa autonomía vis-à-vis el gobierno federal y con significativos recursos (Mainwaring, 1993; 1997) y capacidad de restringir severamente la acción del gobierno federal (Stepan, 1999). Debido a la influencia que tienen sobre sus bancadas, los gobernadores pueden entorpecer o facilitar los propósitos presidenciales (Abrucio, 1994), y se constituyen en poderes de veto nacionales (Abrucio, 1994; Kinzo, 1999).

La relación que se puede establecer según este punto de vista es que las poderosas prerrogativas presidenciales que tienden a la concentración, mal contrapesan los poderosísimos factores de dispersión. Así lo sintetiza Mainwaring (1997) "los extensos poderes presidenciales compensan sólo parcialmente la fragmentación creada por otros arreglos institucionales".

La cabeza del ejecutivo, en virtud del régimen presidencialista, tiene, como se sabe, la prerrogativa de estructurar su gabinete; el gobierno es del presidente y

no del partido (o la coalición electoral). En Brasil, el poder de nominación es alto. Pero el Ejecutivo precisa obtener respaldo parlamentario (en el marco de un sistema en que hay, hipotéticamente, bajos incentivos institucionales para ello). Así, los presidentes necesitan ofrecer posiciones de alto nivel e importantes recursos, y por lo general se embarcan en ese curso de acción. No obstante, cuando el presidente ofrece un cargo en el gabinete a un partido, el liderazgo nacional puede apoyarlo pero de eso no se sigue el respaldo de los líderes estatales. Si la lealtad de los parlamentarios se vincula más a sus estados que a los partidos y a una lógica nacional, el presidente, para obtener mayoría se ve en la necesidad de responder en gran medida a las bases locales y menos a los liderazgos políticos instalados en estructuras centralizadas (Loureiro y Abrucio, 1999).

Debido a las características del sistema de partidos, los presidentes están habitualmente en un gobierno de coalición informal o, excepcionalmente, en un gobierno minoritario. Los presidentes proceden a conformar coaliciones, pero debido por un lado a la fragmentación partidaria, y por otro a la fragmentación y diversidad regional, esta configuración es compleja e insatisfactoria porque deben prestar atención a ambos factores como fuentes de posibles vetos. En suma, la fragilidad partidaria (número, indisciplina, cambio de “*legendas*”) y el federalismo “centrífugo” obligarían al presidente a montar un gabinete heterogéneo y extremadamente difícil de controlar e inefectivo para mantener un respaldo perdurable en el Congreso. Para constituir la coalición a veces es el caso de “reclutar el respaldo de legisladores uno por uno ofreciendo acceso a cargos y recursos...” (Mainwaring, 1997). Los presidentes pueden organizar una coalición multipartidaria de sustento pero, dado el carácter *catch all* y la indisciplina, descansar exclusivamente en el respaldo de canales partidarios es muy riesgoso para ellos: “cuando son populares, los políticos lo apoyan, cuando su popularidad cae, tienen dificultades para obtener respaldo para sus proyectos” (Mainwaring, 1997).

En términos más generales, para los problemas planteados por los rasgos básicos de fragmentación del sistema de partidos y federalismo robusto, la formación de coaliciones no sería una solución efectiva en el marco de regímenes presidencialistas (Kinzo, 1999, y Jones, 1997, son representativos de este punto de vista). Dado que “en el presidencialismo no existen mecanismos formales que permitan afianzar de modo eficaz acuerdos de coalición, tales como el carácter colegiado del gabinete y la moción de censura al gobierno presentes en el parlamentarismo” (Mainwaring, 1993), las coaliciones formadas

en una matriz presidencialista tienden a ser más inestables. El conjunto de prerrogativas formales, y de instrumentos informales, con los que cuenta el presidente para configurar las coaliciones, no compensa estas dificultades estructurales, agravadas en el caso brasileño.

En esta clave interpretativa del funcionamiento de las instituciones brasileñas, régimen y configuración partidaria se combinan conflictivamente, en lugar de hacerlo cooperativamente como sería el caso de un régimen parlamentarista: “en regímenes parlamentarios, los gobiernos de coalición se hacen necesarios cuando el sistema partidario es fragmentado... la fragmentación aumenta la inestabilidad de los gabinetes pero no impide necesariamente la cooperación en el proceso decisorio... en Brasil es distinto... la dinámica del gobierno de coalición en un régimen presidencialista no es necesariamente producto de la relación de cooperación entre partidos y gobierno como en el parlamentarismo” (Kinzo, 1999). La construcción de una coalición es imperativa pero no resuelve el problema sino que mantiene y reproduce el conflicto. Dada la elevada fragmentación del sistema partidario, en Brasil es imposible que las urnas produzcan un gobierno unificado, pero tampoco se produce una situación típica de gobierno dividido, porque no se constituye una mayoría opositora en el Congreso. Entonces, “...utilizando los recursos típicos del parlamentarismo se busca crear una coalición gubernamental con la expectativa de que procediendo de esta manera se establecerá una relación de cooperación entre presidente y Congreso... pero en el contexto presidencialista no es lo mismo que una coalición de partidos integrantes de un gabinete en el régimen parlamentario... y tampoco es lo mismo que un gobierno unificado a la americana, porque aunque integran la misma coalición los objetivos electorales específicos de cada partido influyen en sus posiciones y estrategias. De ahí que la situación brasileña parece aproximarse más a la dinámica de gobierno dividido que a la de unificado, y entre Congreso y Ejecutivo predomina una dinámica conflictiva, basada en la amenaza mutua. Por lo tanto, la probabilidad de cambios de política es más reducida y por eso las reformas constitucionales cuestan tanto y las *Medidas Provisórias* son la forma más frecuente de reformar o implementar”.

En suma, poder disperso e ingobernabilidad (entendiendo por tal extrema dificultad para la toma de decisiones de efectiva implementación). Como sostiene Mainwaring (1997): “entre 1985 y 1994, la combinación de extrema fragmentación en el sistema de partidos, débil disciplina y lealtad partidarias, presidencialismo, y robusto federalismo, impidió a los gobiernos democráticos

alcanzar la estabilización y la reforma del estado. Estos rasgos institucionales limitaron la medida en que los presidentes pudieron implementar reformas de envergadura... ".

El indicador fuerte de ingobernabilidad sería, por ejemplo en los trabajos de Lamounier (1994) o Lamounier y Bacha (1994), el fracaso de las sucesivas tentativas de combatir la inflación. El fracaso en estabilizar, ajustar y reformar se atribuye esencialmente a las características del sistema institucional (Lamounier, Mainwaring, Stepan).

Uno de los problemas que tienen diagnósticos de este tipo se plantea en relación a los desempeños gubernamentales efectivos. Concretamente, si ninguno de esos rasgos institucionales básicos se modificó luego de 1994, ¿porqué a partir de ese año el proceso político sí cambia, y muy claramente? En el mismo marco institucional, desde 1994 hay dos novedades en términos de desempeño (Palermo, 1998)<sup>4</sup>. En primer lugar, la performance de estabilización y reformas. En segundo lugar, la relativa estabilidad de la coalición. Importa aquí llamar la atención a la experiencia de 1999: la popularidad de FHC cayó muchísimo y el respaldo coalicional se mantuvo (aunque el ritmo de las reformas disminuyó) (Palermo y Gomes Saraiva, 2000). Hay un problema analítico serio entonces, en la interpretación que sostiene que la dispersión del poder decisorio crea en Brasil problemas de gobernabilidad tendencialmente insalvables: no puede dar cuenta satisfactoriamente del proceso político. Dos formas posibles de resolver este problema analítico serían otras dos interpretaciones presentes en el debate. Las dos tienen en común sostener que, a pesar de que los rasgos institucionales identificados en la visión más consagrada son en general reales (aunque con importantes excepciones), los presidentes de todas formas concentran poder decisorio. Las veremos seguidamente.

\* Segundo enfoque: concentración del poder decisorio e ingobernabilidad

Esta perspectiva de interpretación está muy emparentada con la anterior -al punto que para algunos de los analistas serían dos caras de una misma moneda. Prevalece una pauta conflictiva en la interacción de poderes, en base exactamente a los mismos rasgos institucionales y de morfología partidaria

---

<sup>4</sup> Para un análisis sobre la primera gestión FHC en términos de gobernabilidad véase también Faucher (1998).

identificados en el tipo anterior. Sólo que, para superar los extremos riesgos de parálisis decisoria planteados, los presidentes se valen de las prerrogativas de que disfrutaban (que se conjugan según distintos analistas con diferentes factores políticos). Así, en virtud de las mismas, los presidentes consiguen concentrar poder, pero en el sentido de que logran excluir del proceso decisorio a otros actores. El precio que se paga por ello es altísimo; por un lado esta salida afecta al sistema de representación y a la propia democracia (debido a los constantes riesgos de quiebra de las reglas constitucionales que esto supone). Por otro, no es sino una solución temporaria - tarde o temprano los excluidos le sirven al presidente el plato frío de la venganza; el resultado es, recurrentemente, un cuadro de ingobernabilidad.

El elemento central de esta perspectiva de interpretación es la utilización excluyente, por parte de la presidencia, de los fuertes poderes legislativos, administrativos y asignativos con los que cuenta. Dado un polo individual con fortísimos poderes (el presidente), y otro disperso pero con capacidades de veto (el congreso, los estados y los partidos), los presidentes tienen un incentivo poderoso para valerse de los recursos a disposición para intentar excluir a los otros actores. Lo consiguen, como se puede ver desde 1985 en adelante, a través del gobierno por decreto. El uso exacerbado de las *Medidas Provisorias*, prácticamente en todas las áreas de política pública, las desvirtúa al convertirlas en un instrumento ordinario de legislación, que excluye al Poder Legislativo y tiende a emascularlo<sup>5</sup>. Muchos de estos autores consideran, no la institución constitucional de las MPs, sino el uso efectivo que los presidentes hacen de la misma desde 1985, como una auténtica usurpación de los poderes del Congreso por parte del Ejecutivo, que procura mantenerlo subordinado (Diniz, 1997; Monteiro 1997; Santos 1999a; Pessanha 1997).

Así, los medios de acción legislativa a disposición del presidente son entendidos como cumpliendo las funciones de centralizar el proceso decisorio, de excluir del mismo a otros actores: “el brasileño es un caso extremo... proceso complejo de toma de decisiones sobre un contexto de alta fragmentación política... (el) resultado final no es el fin deseado... el fin deseado a veces se

---

<sup>5</sup> Como explica Pessanha (1999): “La posibilidad de reediciones permanentes por parte del Ejecutivo, permite que las Medidas Provisorias se mantengan en vigor por tiempos prolongados sin que el plenario del Congreso delibere sobre las mismas. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fueron editadas 135 Medidas Provisorias originales y reeditadas otras 2179. De ese total, apenas 122 fueron votadas por el Congreso. Las Medidas Provisorias son votadas en sesión conjunta de la Cámara de Diputados y el Senado”.

alcanza porque el Ejecutivo... utiliza los medios de acción legislativa que le garantizan **centralización** decisoria...” (Kinzo, 1999).

De tal modo, el riesgo de conflicto sería sumamente elevado, porque la emisión constante de MPs le plantea al Congreso el dilema de aceptar como habitual un funcionamiento del Ejecutivo en ausencia de controles institucionales, o bien de confrontación con el mismo.

Una variante de esta línea interpretativa la esboza el propio Stepan (1999). La forma en que, según este autor, Brasil escapa cuando es “necesario”, a las restricciones (especialmente derivadas del formato federativo y de las características de los partidos) por él puntualizadas, consiste en una modalidad “delegativa” -en la clave consagrada por O’Donnell (1994)-, que estriba en la introducción por decreto de leyes que contarían con apoyo popular pero que serían bloqueadas por minorías con poder institucional. Este sería el caso, para autores como Kinzo (1999), si la distribución electoral de las preferencias arroja como resultado un presidente sin partido y/o sin base parlamentaria significativa (como lo fue Collor): “en gobierno dividido (donde predomina la competencia), los recursos a disposición del presidente van desde la centralización del poder, que es limitada en el caso norteamericano, a la apelación directa a la opinión pública”.

Se puede entender que en un sistema político de régimen presidencialista pero caracterizado a la vez por una presidencia investida de fuertes poderes proactivos y por muy fuertes restricciones institucionales, los gobiernos con una voluntad de reforma y amplio respaldo popular (aunque no mayorías parlamentarias) se vean tentados a usar los instrumentos de que disponen para excluir a otros actores<sup>6</sup>, y que eso no resulte sino en un espiral de conflicto y un deterioro del sistema de representación. Pero como forma de interpretar instituciones y gestiones brasileñas de la Nueva República, este enfoque también presenta problemas analíticos. Ya señalamos la importante discontinuidad existente en el proceso político a partir de 1994-95. Sin embargo, la información empírica disponible nos habla de un uso, durante la presidencia de Cardoso, de los instrumentos proactivos (como las *Medidas Provisórias*) no menos intenso cuantitativamente en relación a las presidencias anteriores. Tenemos, no obstante, un proceso político relativamente exitoso en sus resultados de estabilización y reforma y continuidad coalicional, y la

---

<sup>6</sup> De hecho, esta es la discusión teórica que plantean Carey y Shugart (1995).

ausencia de un patrón abiertamente conflictivo en los vínculos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dos conjuntos de acontecimientos que esta interpretación no puede explicar<sup>7</sup>.

\* Tercer enfoque: concentración del poder decisorio y gobernabilidad

Los dos siguientes tipos interpretativos tienen en común, por oposición a los anteriores, la percepción de que los vínculos entre los actores institucionales no están dominados por una pauta conflictiva. Para ellos no hay ningún conflicto estructural de intereses insalvable entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Otro punto en común es que identifican a la presidencia como el actor central. En ambos casos se sostiene que dada la estructura de representación (muchos partidos y relativa debilidad organizacional de la mayoría de los partidos, o foco particularista de la actuación de sus miembros en el Congreso), los problemas de coordinación no se resolverían como podría ser el caso con un partido fuerte y mayoritario - ocupando presidencia y cámaras; sería el caso de gobierno unificado. La presidencia, en virtud de las condiciones que derivan del propio formato de régimen, y en su condición de actor individual, puede actuar como pivote de interrelación del sistema político -casi el único posible. Así, a diferencia de otros casos en los que el actor central puede ser un partido, una coalición, una burocracia estatal, etc., el presidente tiene un papel dominante. Otro elemento en común consiste en la identificación de los principales instrumentos institucionales y políticos que distinguen (es decir lo diferencian de muchos otros casos) al presidencialismo brasileño: por un lado, la importancia de la formación de gabinetes de coalición (Abranches 1988; Amorim Neto 1994; Deheza 1997; Mainwaring 1997; Thibaut 1998; Meneguello, 1998), a través de los cuales los partidos integran la conducción del Ejecutivo y proporcionan el necesario respaldo parlamentario; por otro, los instrumentos proactivos a disposición del presidente. Así, la forma de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es vista como una que se distancia muchísimo de las interpretaciones enraizadas en la opinión pública más informada: o bien la del Congreso como un actor que limita la acción gubernamental, o bien la del Ejecutivo como uno que consigue excluir a aquel del proceso decisorio.

---

<sup>7</sup> Para una discusión sobre los límites de este enfoque analítico para los casos brasileño y argentino, ver Palermo, 1999 y 2000.

Pero de aquí en adelante se dividen nuevamente las aguas; la diferencia básica entre ambos puntos de vista radica en la interpretación acerca de **cómo puede** desenvolverse ese actor central que es el presidente: si de una manera concentradora de la capacidad de decisión que somete a los otros actores y los fuerza a cooperar, o de una forma coordinadora (en que la Presidencia se constituye en el lugar central de decisiones coordinadas, negociadas, entre los diferentes actores).

Entre los autores más representativos de este punto de vista se encuentran Figueiredo y Limongi (1995, 1997; Limongi y Figueiredo, 1998), Santos (1999a; 1999b) y Diniz (1997), para quienes el Congreso está lejos de constituirse en obstáculo a la acción del Ejecutivo. Según Diniz (1997), no es apropiado hablar de ingobernabilidad, en términos de parálisis decisoria, desde que los gobiernos de la Nueva República se caracterizan por una amplia producción de decisiones, en base a la insularidad burocrática y a los amplios poderes legislativos del Ejecutivo. Para Figueiredo y Limongi (1995, 1997), “el argumento según el cual el Congreso se convierte en un muro infranqueable contra las pretensiones presidenciales de gobernar, no se sostiene, sea en una lectura de los textos legales, sea en las evidencias empíricas”. Las evidencias empíricas son en efecto concluyentes, tanto en lo que se refiere a la edición (elevada), como al rechazo (bajo), de las MPs por parte del Congreso. La raíz explicativa está colocada en los mecanismos institucionales a disposición del jefe del Ejecutivo, vigentes a partir de la Constitución de 1988, y que lo dotan de un poder de agenda definitorio.

La relación de cooperación en un sistema “ni unificado ni dividido” se daría en virtud de que el ejecutivo cuenta con instrumentos decisorios para asegurarla si: a. organiza coaliciones y b. utiliza los instrumentos para **forzar la cooperación de los que ingresan en la coalición**. Es indispensable resaltar el aporte analítico decisivo que realizan estos autores, en relación al grueso de la literatura que forjó los patrones interpretativos dominantes hasta hace muy pocos años.

A las imputaciones de parálisis decisoria y conflicto esta réplica asume que, por el contrario, el país es gobernable -o está siendo gobernado- con eje en la concentración de poder sobre una base esencialmente institucional. Si se presta atención a aspectos y dimensiones que la literatura más convencional apenas considera, resulta claro que el cuadro institucional producido por la Constitución de 1988 (que mantiene muchas de las atribuciones con que los

gobiernos militares a partir de 1964 habían ido dotando al ejecutivo) proporciona a los presidentes varias herramientas para tomar decisiones efectivas **y para forzar la cooperación del parlamento** (las *Medidas Provisórias* son la principal de ellas, pero no la única). Como señalan Limongi y Figueiredo (1998): "en el presidencialismo los poderes legislativos del ejecutivo varían... Shugart y Carey argumentan que afectan la estructura de incentivos presidenciales únicamente; pero los efectos son de otra naturaleza: determinan el poder de agenda (como capacidad de determinar qué propuestas, y cuándo, considerará el Congreso), lo que implica influir directamente en los trabajos, reducir los efectos de la separación de poderes e inducir a los parlamentarios a la cooperación".

Asimismo, el cuadro de reglas de juego definido por los reglamentos internos del Congreso actúa convergentemente al neutralizar el otro de los grandes problemas identificados por la literatura convencional: esto es, que el sistema electoral no ofrece incentivos a un comportamiento partidario disciplinado de los parlamentarios. Los trabajos legislativos están en el Congreso fuertemente centralizados (Limongi y Figueiredo, 1997, Santos, 1999a, 1999b) y ello contribuye a asegurar la neta preeminencia del Ejecutivo. De esta forma, es posible compensar los débiles poderes *partisanos* del jefe del Ejecutivo que emergerían de los rasgos institucionales y partidarios básicos del sistema político brasileño. De acuerdo a este punto de vista, el presidente sería, en los términos de Mainwaring y Shugart (1997) (pero en oposición a lo que sostienen estos autores), constitucional y partidariamente fuerte.

Este doble conjunto de instrumentos institucionales -las prerrogativas legislativas del presidente, y los reglamentos que dan forma al proceso de producción legislativa dentro del Congreso- permite al Ejecutivo actuar congruentemente en dos esferas diferentes de acción. En una de ellas, la clave sería la capacidad de iniciativa autónoma del Ejecutivo. Así, como señala Couto (1999), avanzando a partir de los trabajos de varios de los autores citados, en el caso de Brasil "podríamos hablar de una lógica mayoritaria en lo que se refiere a la implementación unilateral de dispositivos legales a través del recurso a las *medidas provisórias*...".

La pasividad del Congreso delante de la edición y reedición frecuentísimas de MPs por parte del Ejecutivo, sería, en esencia, la forma a través de la cual el Congreso coopera forzosamente con la producción legislativa del Ejecutivo que

él, debido a la fragmentación y a la baja cohesión de los partidos, no está en condiciones de llevar adelante.

La otra esfera es la producción legislativa que no puede concretarse a través de *medidas provisórias*, como obviamente es el caso de las reformas constitucionales. Pero debemos recordar al lector que el rasgo brasileño distintivo en ese sentido no es este, sino, más bien, la importante "constitucionalización" de regulaciones que concretó la Constitución de 1988. Es esto último lo que limita severamente la capacidad de iniciativa autónoma del Ejecutivo. Dada la fragmentación del sistema partidario, es casi imposible que las urnas produzcan un "gobierno unificado" (entendiendo por tal que un mismo partido controle el ejecutivo y disponga de mayoría en el legislativo); pero los umbrales exigidos por la propia carta magna para dar paso a una enmienda exigen la formación de "super-mayorías" (de 3/5) y por tanto cambia el número de partidos que se precisan para formar una mayoría en condiciones de aprobar legislación.

Es en relación a este problema que tanto Figueiredo y Limongi, como Santos (1999a) identifican la relevancia de las formas en que los reglamentos de las cámaras organizan el proceso legislativo, para sortear el peligro técnico de parálisis decisoria / ingobernabilidad que podría hacerse efectivo en virtud de las características de las variables que la literatura más conocida considera en Brasil (régimen presidencialista, estructura federativa, sistema electoral, partidos).

De tal modo la interpretación general de estos autores no es la de exclusión, sino la de cooperación forzada. Santos (1999a), por ejemplo, nos habla de "...docilidad del Legislativo para con el Ejecutivo" y considera suficientemente demostrado que la estructura del poder decisorio del sistema político brasileño es fuertemente concentrada<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El propio vocabulario que utilizan Figueiredo y Limongi hace patente la interpretación. Uno de sus textos lleva en el título las palabras *abdicación y delegación* (los autores concluyen en que el congreso delega, no abdica). Abdicación tiene todo que ver con exclusión, quien abdica es excluido del juego: desistir, renunciar, resignar, abandonar; en portugués, en lenguaje coloquial, *abrir mão*. El presidente fuerza al congreso a *abrir mão*, lo excluye del proceso decisorio. En el segundo caso, delegar puede ser entendido en dos formas diferentes: la primera, más próxima al lenguaje común, es la consagrada (como interpretación de los procesos políticos latinoamericanos) por O'Donnell: investir de la facultad de obrar; transmitir poderes; enviar (a alguien) con poderes de juzgar, resolver, obrar; encargar, incumbir; la segunda tiene que ver con la "teoría de la delegación" (que se ocupa de las

Esta interpretación del funcionamiento institucional y de las gestiones de gobierno resulta, claramente, una refutación bastante convincente de la visión consagrada. Tanto más convincente cuanto la crítica no arroja al niño con el agua sucia: quienes afirman que la fragmentación institucional brasileña genera una pauta de ingobernabilidad, lo hacen porque no toman en cuenta otras variables relevantes; una vez que estas se toman en cuenta, se puede entender porqué los gobiernos -a pesar de que las variables identificadas por Mainwaring, Kinzo, Stepan y otros autores, funcionen en el sentido que ellos sostienen-, puedan estabilizar y reformar. Por otra parte, refuta también convincentemente el segundo enfoque que aquí discutimos: no es fiel a los hechos que cuando los presidentes optan por concentrar poder de decisión, lo hagan vía exclusión de actores que, alienados, encontrarán tarde o temprano la forma de responder generando un espiral de conflicto e ingobernabilidad. Los instrumentos a disposición de la Presidencia alteran, sobre todo (Limongi y Figueiredo, 1998), los incentivos de los restantes actores a cooperar con la misma -se ven, en esencia, forzados a hacerlo. Pero no son alienados.

Esta perspectiva tiene el gran mérito de llamar la atención a variables que en general eran poco tomadas en cuenta por los diagnósticos anteriores. Pero a su vez tiene un problema semejante, a nuestro entender, al que presenta el primer tipo interpretativo, por dos razones. Primero, porque, en efecto, los desempeños de estabilización/reforma son bien diferentes para el período 88-94 y el resto de la década del 90; entonces, dado que tampoco las variables analíticas que resalta esta nueva forma de interpretación cambian desde la Constitución de 1988, la explicación de las diferencias debe descansar en otras variables. Y segundo porque a pesar de esa diferencia notoria de los desempeños entre los dos períodos, las características del proceso decisorio correspondiente al período más reciente están lejos de la fluidez, rapidez y certidumbre propias de una autoridad concentrada ejercida sobre actores que se limitan a cooperar sumisamente.

\* Cuarto enfoque: dispersión del poder decisorio y gobernabilidad

---

asimetrías que se plantean entre delegador y delegado, y de las formas para controlarlas). En ambos casos, sin embargo, de lo que se trata es de que el presidente utiliza los medios institucionales a su alcance para forzar al Congreso, no a abdicar, sino a cooperar delegándole.

Asumamos que los riesgos de parálisis institucional son inherentes al presidencialismo<sup>9</sup>. Si constatamos que las gestiones democráticas brasileñas no han desembocado en situaciones de parálisis, ¿cómo y por qué las evitaron? Sabemos cómo *no* las evitaron; se puede coincidir, parcialmente, con los autores que argumentan que los intentos de concentrar-excluir pueden ser efectivos en el corto plazo pero al cabo fracasan en su propósito de gobernabilidad y, además, deterioran las instituciones democráticas. **Si** el diseño presidencialista es proclive a esos riesgos, debido a la existencia de potenciales puntos de veto, la inteligencia política aconseja (lo que no significa que esto siempre ocurra) “que toda su dinámica se mueva en la dirección de la búsqueda de fórmulas de cooperación presidente - Congreso” (Mustapic, 1999). Si, por otra parte, el presidente es el pivote del sistema político, ¿en qué carriles **debe** enderezar sus esfuerzos?<sup>10</sup> ¿En los de fórmulas de cooperación basadas en la sujeción o en las que predomine la negociación y la búsqueda de consensos?

La interpretación que sostiene que Brasil es gobernable sobre la base de la concentración de poder decisorio en el Ejecutivo muestra cómo los instrumentos legislativos a disposición del presidente, fueron frecuentemente mal interpretados: considerados como incentivos a excluir, deben ser entendidos como incentivos para alterar las disposiciones de los congresales, incentivos que los hacen cooperar (ya que es lo mejor para sus propios intereses), ajustando sus pasos al poder de agenda presidencial. Con esto el análisis, acertadamente, sale del campo de la exclusión para pasar al campo de la cooperación. Pero, ¿se trata de incentivos para someterse por parte de los congresales, o incentivos a organizar la negociación por parte de la presidencia? A nuestro entender el componente de negociación no es suficientemente resaltado.

Para defender esta interpretación del proceso político y las relaciones institucionales brasileñas, precisamos regresar, **en parte**, al núcleo duro del enfoque dominante: el poder decisorio disperso en las instituciones, en

---

<sup>9</sup> Esto no significa que tomemos partido a favor del parlamentarismo en el amplísimo debate sobre la cuestión que atravesó la ciencia política en los 80 y 90 (debate que, a propósito, en Brasil fue particularmente intenso); el parlamentarismo también presenta riesgos de parálisis institucional, y no sólo de inestabilidad de los gobiernos (para debates recientes sobre la cuestión véase Sartori (1994) y Nohlen (1998).

<sup>10</sup> Aclaremos que el *debe* no es normativo, sino en arreglo a la efectividad; maquiavelianamente, lo que la prudencia política aconsejaría conforme al entorno de instituciones y actores en que un presidente se ha de desenvolver.

múltiples actores con capacidad virtual de veto. Pero, aun asumiendo este rasgo como un rasgo fundamental del sistema político brasileño, importa llamar la atención a diferencias cruciales en lo que se refiere a cómo son percibidos algunos de los actores en juego, principalmente los partidos políticos.

La visión convencional sobre los mismos nos presenta unos partidos débiles - fragmentación partidaria, baja disciplina, fisiologismo, etc., problemas que harían que no puedan cumplir con la función que la literatura identifica como necesaria en un esquema de división de poderes: uno de los puentes posibles entre el Ejecutivo y el Legislativo, cerrando la brecha del principio de división. Para lo cual deberían ser pocos, estables y disciplinados.

Ni pocos, ni muy estables ni muy disciplinados, los partidos, para algunos investigadores, han cumplido un papel relevante dentro del funcionamiento de la democracia brasileña, papel que los aproxima mucho a esa función de “puente” (y que les otorga, al mismo tiempo, un poder de veto). La cuestión central de un libro reciente (Meneguello, 1998), es si los partidos son o no importantes para la formación y el desenvolvimiento de los gobiernos post-1985 en Brasil. La conclusión a la que llega su autora es que “los partidos ejercen un papel central en la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo... la dinámica de coaliciones partidarias, compuestas por las mayores agrupaciones en el Congreso y caracterizadas por un significativo grado de coherencia ideológica, constituye la fórmula dominante para su organización y es un aspecto fundamental de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo...”.

Un requisito básico para que esto sea posible es la disciplina partidaria. Y, en efecto, la visión consagrada sobre los partidos brasileños como adoleciendo de falta de disciplina en el Congreso está siendo puesta seriamente en duda. Los trabajos de Jairo Nicolau (1999), entre otros, resaltan la existencia de una importante disciplina partidaria en el parlamento<sup>11</sup>. En parte, la explicación de

---

<sup>11</sup> Durante el primer gobierno Cardoso, analizado por Nicolau, siete partidos presentaron índices de disciplina parlamentaria superiores al 88%: PT (98,7), PCdoB (98,8), PFL (93,3), PDT (92,1), PSDB (91,4), PSB (90,9) y PTB (88,1); en tanto que otros tres tuvieron índices más bajos: PPR/PPB (82,9), PMDB (80,0) e PL (77,9). Nicolau observa, comparando sus datos con los correspondientes al período 1989-94 analizado por Limongi y Figueiredo (1995), algunos cambios. Tres partidos se volvieron más disciplinados: el PFL, el PSDB y el PTB, en tanto que otros tres tuvieron un comportamiento más indisciplinado: el PDT, el PDS (actual PPB) y el PMDB. El PT no registra cambios al respecto.

la disciplina de los partidos radica en la asimetría que, a favor de los líderes parlamentarios, establecen los poderes reglamentarios en el Congreso, en relación a los diputados *rank and file* (Santos, 1999a).

Así las cosas, el panorama general emergente sobre el sistema político brasileño es uno de dispersión de poder decisorio en una pluralidad de actores, pero estos actores son más sólidos y consistentes de lo que la visión convencional ha tendido a creer. Actores más sólidos tienen una mayor capacidad para desempeñarse como *veto players* tanto como para negociar. Con todo -o, al mismo tiempo- el proceso político brasileño está connotado por una incertidumbre mucho mayor que la que los autores representativos del tercer enfoque (concentrado - gobernable) registran.

Para autores como Figueiredo y Limongi, y Santos, la disciplina partidaria en el parlamento contribuye a dar previsibilidad al proceso de producción legislativa - todo lo contrario de la hipótesis de la incertidumbre. Pero esto no parece muy convincente. Por de pronto, por **disciplina**, en los trabajos empíricos del caso, se considera la fidelidad de un diputado a la posición del líder de bancada en las votaciones nominales de los plenarios. Esto es, se trata de un indicador extremadamente valioso desde el punto de vista analítico, empero nada nos dice en cuanto a las eventuales dificultades que tienen los líderes para ordenar a su tropa. Desde luego, en el caso de que el Poder Ejecutivo utilice su prerrogativa de solicitar tratamiento de urgencia, la votación tendrá que tener lugar dentro del lapso de los siguientes 45 días y, por lo tanto, sea cual fuere el estado de la tropa en ese momento. La disciplina en las votaciones en plenario sería, en este caso, un indicador del control efectivo de los líderes sobre el *baixo clero*<sup>12</sup>. Pero, una vez más, esto no resuelve el problema, ya que la solicitud de ese tratamiento puede depender de la evaluación que conjuntamente efectúen los líderes gubernistas y el Poder Ejecutivo sobre cómo responderán las bancadas (se pueden dar unos cuantos ejemplos importantes en ese sentido). En definitiva, no parece correcto evaluar certeza e incerteza analizando **solamente** el tramo final de la formulación de una ley, o sea la votación en la cámara -la disciplina medida mediante la consideración de cómo votan los diputados una vez que los líderes se han pronunciado sobre una materia. Ello da certeza en lo que se refiere al funcionamiento del plenario (aunque también se registran excepciones significativas), lo que sin duda representa un bien político de

---

<sup>12</sup> Cualitativamente, Amorim y Tafner (1999) ponen en duda esta capacidad, insistiendo en la debilidad de los partidos (del punto de vista del control que sus liderazgos nacionales ejercen sobre el “*baixo clero*”).

extraordinario valor, pero no da certeza al presidente o al Ejecutivo a la hora de decidir lanzar o formular una política que suponga tratamiento legislativo.

Como señala Stepan (1999): “...los líderes políticos tienen mucho capital y recursos políticos, y también saben hacer las cuentas. Si un poderoso grupo minoritario se coloca en contra de muchos de sus proyectos favoritos, los líderes serán parsimoniosos en las medidas que intentarán hacer pasar por ese poderoso grupo de obstrucción. Metodológicamente, ¿cual de los dos hechos es más importante: que la mayoría de las medidas propuestas por el presidente sea aprobada, o que el presidente decida no someter formalmente al Congreso la mayor parte de las medidas que desea aprobar porque percibe la existencia de grupos de obstrucción? La última opción es políticamente más significativa<sup>13</sup>”.

Pero, aún más importante, la disciplina partidaria **no** es un indicador de que el partido, o los partidos miembros de la coalición, respondan disciplinadamente **al presidente**. La cuestión del número de partidos, variable a la que otorgan importancia autores como Mainwaring, es nuevamente relevante; tenemos partidos con cierta disciplina en un sistema multipartidario -el juego no es el mismo que en el caso de dos partidos (gobierno y oposición); si son varios partidos, el hecho de que sean disciplinados ciertamente le da previsibilidad al cumplimiento de los acuerdos, **cuando** estos se “firman”. Estamos hablando de varios actores que tienen capacidad de condicionar y eventualmente vetar<sup>14</sup>. La disciplina de las bancadas, en suma, no asegura por sí sola la efectividad de un gobierno de coalición. Si los partidos, en coaliciones multipartidarias, han sido en Brasil un puente entre el Ejecutivo y el Legislativo, no creemos que esto pueda entenderse como que la preponderancia del Ejecutivo sobre el Congreso equivalga simplemente a un proceso decisorio concentrado en el presidente y un Congreso sometido al mismo. Los mecanismos que acertadamente identifica el tercer enfoque interpretativo (concentrado - gobernable) como aquellos a través de los cuales es posible “transferir el control de la producción legislativa para un número reducido de actores como el presidente y los líderes partidarios” (Santos, 1999a), no parece razonable interpretarlos en aquel sentido: si líderes partidarios tienen efectivo poder, hay realmente poder en el Congreso, y poder disperso si el número de partidos que cuentan es alto.

---

<sup>13</sup> Stepan agrega que su afirmación encuentra respaldo en las entrevistas con ministros del gobierno Cardoso que sostuvo en distintas ocasiones.

<sup>14</sup> En el caso de Meneguello (1998), su estudio hace patente la relevancia de los partidos en un enfoque que tendería a considerarlos bastante claramente como *veto players* en el marco de las coaliciones gobernantes.

Con todo, creemos que lo que se desprende de todo esto no es, como afirma Stepan (1999), en la clave del segundo enfoque (concentrado - ingobernable), el peligro de que con “un presidente menos capaz y menos comprometido con la democracia (que Fernando Henrique), el componente *demos constraining*... podría contribuir para lo que O’Donnell llama ‘democracia delegativa’”. Es, por el contrario, que el Poder Ejecutivo, como pivote del sistema político, debe negociar la formulación y la implementación de sus iniciativas políticas, requieran o no respaldo parlamentario. Esto debe discutirse atendiendo a varias cuestiones.

a. Los poderes proactivos o autónomos de la presidencia. Hay buenas razones para pensar que su intensa utilización no equivale ni a un patrón excluyente (como quiere el segundo enfoque) ni a un patrón de sometimiento (como sugeriría el tercer enfoque). En primer lugar, ya hemos visto que existen áreas en las que la producción legislativa no puede técnicamente hacerse a través de los mismos, por ejemplo no puede hacerse a través de MPs -las medidas provisorias en ese sentido no son una respuesta a posibles bloqueos en muchas materias. Esto es muy importante analíticamente porque muchos autores, en la controversia interpretativa, han creído ver una lógica de: bloqueo del congreso => MPs; pero esto no se sustenta analítica ni empíricamente, simplemente porque gran parte de lo que es o podría ser bloqueado en el Congreso no puede legislarse a través de MPs.

En segundo lugar, hay un problema de eficacia política de las MPs. Figueiredo y Limongi argumentan bien en cuanto a la capacidad de crear situaciones de hecho de difícil reversión a través de las mismas. Con todo, esto no puede hacerse en cualquier campo, por razones político institucionales: cuando se trata de producir cambios de conjuntos amplios de reglas complejas, cuya efectividad depende de que sean fijadas con efecto de largo plazo y como tales sean percibidas por los actores en juego, la emisión legislativa por MPs (en especial si ellas no son votadas, lo que obliga al Ejecutivo a su reedición mensual), puede tornarlas en muchos casos inefectivas o contraproducentes<sup>15</sup>. Además, las ventajas estratégicas a favor del Poder Ejecutivo (más allá de la limitación recién planteada) debido a las exigencias, elevadas, para derribar una MP, son importantes, pero no son insuperables y, de hecho, ha habido experiencias importantes de votación contraria durante todas las gestiones,

---

<sup>15</sup> Véase esta discusión para el caso de los decretos de necesidad y urgencia en Argentina, en Palermo (1996).

incluyendo el gobierno FHC. De modo que estos problemas desplazan nuevamente la cuestión al terreno político-parlamentario. El uso de las MPs, ¿permite hablar de un patrón dual del proceso de toma de decisiones? (Castro Santos, 1997) ¿De dos lógicas? (Couto, 1998)

En tercer lugar -y principal-, importa identificar cuál es el tipo de vínculo que se establece en torno al uso de las medidas provisionales como mecanismo de producción legislativa. Ya sabemos como interpreta el segundo enfoque a las MPs: su emisión es un mecanismo para excluir al Congreso de la producción legislativa. En el tercer enfoque aparecen de otro modo: más que para excluir al Congreso, las MPs son esenciales para forzarlo a cooperar. Sin embargo hay analistas que entienden el uso de las MPs en una clave más próxima a este cuarto enfoque (disperso-gobernable): en su emisión por parte del Ejecutivo hay relevantes ingredientes de negociación. Nobre y Torres Freire (1998), por ejemplo, dicen que (al menos durante la presidencia FHC) “las ediciones y reediciones de MPs son generalmente negociadas con parlamentarios y grupos de intereses, lo que, en la práctica, alteró sustancialmente el uso de este instituto, confiriéndole un nuevo sentido”<sup>16</sup>. Pero, ¿cuál es ese nuevo sentido? A nuestro entender para capturar ese nuevo sentido hay que observar la dinámica coalicional. Al respecto, Amorim Neto y Tafner (1999) proporcionan pistas:

“los efectos de una MP... no se sobreponen completamente al status quo en el cálculo de los parlamentarios... el intervalo entre la emisión de una MP por el Ejecutivo y su votación por el Congreso es justamente el período que tiene este último para escuchar posibles ‘alarmas contra incendio’ accionados por los grupos sociales afectados por una MP. O sea... se trata de un mecanismo de monitoreamiento eficiente y de bajo costo, convenientemente a disposición de un Congreso notoriamente poco preparado, desde el punto de vista técnico, para sopesar el impacto de decisiones gubernamentales... De tal modo, la elevada tasa de reedición de MPs puede ser entendida como el resultado no de la pasividad del Congreso... sino como consecuencia de una elección de la mayoría parlamentaria en lo que concierne a la manera más eficaz de obtener informaciones sobre sus efectos... Siendo así... el Congreso tiene cómo saber si una MP es mejor que el status quo... No en vano gran parte de las MPs

---

<sup>16</sup> En entrevista personal con Francisco Panizza (a quien agradezco la información), el entonces parlamentario Nelson Jobim (que es autor de uno de los proyectos de reglamentación de las *Medidas Provisórias*), se refirió también a la negociación de las MP a lo largo de sus sucesivas reediciones.

reeditadas tienen sus textos modificados precisamente para atender los reclamos de aliados del gobierno”.

Del análisis de autores como Nobre y Torres Freire, y Amorim Neto y Tafner, surge que las MPs forman parte de los mecanismos a través de los cuales el Poder Ejecutivo negocia sus iniciativas -esto es, conserva la capacidad de iniciativa, pero en un marco no de exclusión ni de sometimiento sino de negociación: en la medida en que su base de sustentación es una coalición partidaria-parlamentaria, la emisión de *Medidas Provisórias* recoge reacciones de los intereses que se expresan dentro de esa coalición, y los ajustes hechos por el Ejecutivo evitan la eventual obstrucción parlamentaria o el conflicto -que podría expresarse en el rechazo de la medida o en la reglamentación del instrumento<sup>17</sup>. Ello se aproxima a su vez a la observación de Thibaut (1998), para quien “los presidentes (Franco y Cardoso) usaron sus recursos de poder... *grosso modo* no con el fin de pasar por encima del parlamento como institución, sino con el fin de entablar negociaciones con los actores parlamentarios”.

b. Los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo envía al Parlamento, para su apreciación dentro del proceso legislativo ordinario. En ese caso, como observa Couto (1999), cuando el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley al Congreso, técnicamente “actúa en un escenario en que hay dos *veto players* institucionales -las dos casas del Congreso nacional- y diversos *veto players* partidarios -las distintas bancadas parlamentarias”. Ese poder de veto no es puramente formal. Como señala Nicolau (1999), “Aun cuando el gobierno haya ganado el 90% de las votaciones disputadas en plenario, la crónica de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso está marcada por la inseguridad y la incertidumbre... Frente a algunas votaciones -sobre todo de las enmiendas constitucionales- la mayoría parlamentaria formal no fue suficiente para que el gobierno tuviese certeza de la victoria y hasta fue derrotado en el 10% de los casos”.

---

<sup>17</sup> Aun cuando nos hemos abstenido en este artículo de desenvolver un análisis comparativo con el caso argentino, no podemos dejar de llamar la atención incidentalmente sobre este punto en común: las *medidas provisórias* y los decretos de necesidad y urgencia, como instrumentos instaurados respectivamente en las constituciones de 1988 y 1994, se encuentran pendientes de reglamentación, lo que no ha impedido su utilización por parte de los ejecutivos.

Esa incertidumbre parece tener una dimensión “vertical” y otra “horizontal”: la vertical es consecuencia de la pluralidad de miembros de la coalición, cuyos componentes pueden o no acompañar al Ejecutivo; la horizontal tiene que ver con la capacidad de cada partido de poner en caja su tropa. Tales dimensiones se relacionan entre sí, pero son distinguibles. Si se conectan ambas cosas, es decir, la relativa capacidad que tienen los líderes de disciplinar sus bancas (observada en el tercer enfoque), y la incerteza que crea la base de sustentación para asegurar los 3/5 al no ofrecer una garantía de apoyo integral, puede plantearse la hipótesis de que los líderes de los partidos juegan estratégicamente manejando este recurso en relación al presidente<sup>18</sup>.

El presidente cuenta a su vez con recursos para contrarrestar esas fuentes de incertidumbre, pero recursos que son bastante costosos y no infalibles. Nicolau explica que “la falta de una garantía de respaldo integral de los diputados de la base de sustentación del gobierno, hace que este dependa de (y deba negociar con) diputados y partidos no oficialistas”. La experiencia observada por Kinzo (1997) de que con gran frecuencia no resulta suficiente recurrir a los líderes de bloque, y el presidente “debe convencer uno por uno a 300 legisladores”, está lejos de encajar en la noción de que los líderes partidarios controlan sólidamente el proceso legislativo. También Nicolau (1999) señala que “un tema poco explorado en los estudios sobre la relación entre Ejecutivo y Legislativo en Brasil es el proceso de negociación individual del jefe del ejecutivo con diputados de los partidos que no integran la base de sustentación del gobierno”.

c. Los efectos del principal recurso que emplea el presidente para sortear los riesgos de parálisis decisoria, esto es, la formación de gabinetes de coalición. En esencia, los partidos proporcionan el necesario respaldo parlamentario y, como contrapartida, integran la conducción del Ejecutivo. Este procedimiento cruza las líneas divisorias del régimen presidencialista, configura una coalición con capacidad de gobierno pero, al mismo tiempo, tiene efectos sumamente

---

<sup>18</sup> Como vimos, un aporte fundamental del tercer tipo interpretativo, es en relación a la organización del proceso legislativo dentro del Congreso. Santos lo ve, en Brasil, extremadamente centralizado, en el plenario y con eje en los líderes partidarios, que al formarse una comisión temporaria especial, redefinen la composición del grupo que formulará el parecer. Por lo tanto, intervienen; pero ¿bajo qué condiciones se forma una comisión especial? El proyecto tiene que haber sido enviado a tres o más comisiones permanentes. Pero, sobre todo, si hay más de 50 comisiones especiales, eso significa que los líderes no pueden centralizar de hecho el proceso legislativo en el plenario.

significativos sobre la propia estructura del Poder Ejecutivo. Básicamente, redefine su naturaleza como arena política al punto de que deban distinguirse dos campos: el *presidente* y la *Presidencia*.

El presidente debe dar en el gabinete una expresión a los actores partidarios (tomando en cuenta a su vez la dimensión regional) cuyo respaldo en el Congreso procura garantizar. El presidente continúa siendo un actor obviamente individual pero, ahora, la Presidencia debe ser percibida como un actor colectivo. Esto, desde luego, plantea el problema de la **cohesión**. En tesis, los ministros, designados por el presidente, pero “representantes” de sus partidos y/o regiones, pueden expresar intereses y orientaciones relativamente diferentes a las del presidente, y disponen de cierto margen de acción autónomo en el proceso de formulación de políticas. El peligro puede identificarse en las líneas clásicas de la literatura sobre políticas públicas y/o políticas de reforma: cuando dentro del equipo de gobierno hay divisiones, el proceso de toma de decisiones es más lento y dificultoso y son mayores los riesgos de bloqueo<sup>19</sup>. En otras palabras, el problema de sortear a través de la cooperación los riesgos de parálisis e ingobernabilidad, se ha desplazado al interior del Poder Ejecutivo. Quizás sea por tanto engañoso considerar simplemente como “mayoritaria” la arena legislativa “autónoma” del Ejecutivo. Al respecto hay evidencia empírica; es el caso, por ejemplo, de la política de privatizaciones (Tavares de Almeida, 1996; Tavares de Almeida y Moya, 1997), en la que los obstáculos principales emergen mucho menos en la relación Ejecutivo - Legislativo y mucho más de los conflictos al interior del gabinete del presidente. La autonomía del presidente encuentra límites de importancia, por lo tanto, en un arco doble: la Presidencia como tal los encuentra en el Congreso y, a su vez, el presidente los encuentra dentro de la propia Presidencia.

Desde luego, esto no significa en modo alguno que el presidente pierda forzosamente capacidad de iniciativa -significa, una vez más, que el presidente debe negociar y que los partidos disponen, en la propia arena presidencial, de canales abiertos de acceso e influencia permanentes. Los recursos con los que el presidente cuenta para conservar la iniciativa en este juego complejo son muchos, y, hábilmente utilizados, en general decisivos, pero su naturaleza nos revela, a su vez, la índole del proceso decisorio. Es decir, se trata de recursos que hacen patente que en las áreas en que son empleados el presidente no siempre puede definir con libertad el contenido de las políticas, a veces lo que

---

<sup>19</sup> Para una discusión pormenorizada de esa literatura, con especial aplicación al escenario latinoamericano, véase Torre (1998).

puede hacer es apenas evitar que el rumbo sea uno contrario al que le interesa, o llevar adelante acomodamientos graduales –en ocasiones muy graduales. Esto nos obliga a prestar atención a un nuevo actor, cuyo papel es relevante en el juego que se establece entre el presidente y la Presidencia en la formulación e implementación de las políticas de reforma: la burocracia.

Siguiendo a Loureiro y Abrucio (1999) y a Panizza (1999), puede verse que entre los elementos de vinculación de las características del sistema político y el tipo de burocracia existente en Brasil, algunos juegan a favor de esta posibilidad. Primero, el presidente, como constructor de su gabinete por atributo del régimen presidencialista, goza de una importante “capacidad de organizar y reorganizar estructuras administrativas vinculadas a su proyecto político, así como un poder de nominación independiente de los cuadros burocráticos permanentes (*spoil system*)”; segundo, los fuertes poderes legislativos con los que cuenta, ya discutidos, a los que se agrega el hecho de estar, la carrera de la clase política, orientada prioritariamente hacia los puestos en el Ejecutivo: "en Brasil, la meta principal del legislador no es la reelección sino ocupar cargos en el Ejecutivo, en todos los niveles de gobierno, que potencien su carrera política" (Abrucio y Samuels, 1997).

Por ejemplo, Loureiro y Abrucio (1999) muestran la importancia crucial del *Ministério de Fazenda* para controlar el comportamiento de los ministerios y áreas en las que no hay “hombres del presidente” -aquellas “cedidas” a los partidos miembros de la coalición o aún a sectores del propio partido del presidente cuya afinidad puede no ser plena en lo que se refiere al contenido de la política del caso. Mediante la liberación administrada (*contingenciamento*, en la jerga ministerial) de los recursos establecidos en la ley del presupuesto, el ministerio económico direcciona, limita y condiciona a los restantes cuando es necesario. No menos importante es el uso presidencial de la capacidad de nominar por debajo de los niveles ministeriales que ha tenido que ceder. Así lo explican Loureiro y Abrucio: “...puede ocurrir que el ministro no haya sido elección del presidente, sino nombrado en razón de negociaciones necesarias para la obtención del apoyo parlamentario de su partido al Ejecutivo... Inclusive en el Ministerio de Hacienda, en general resguardado de las transacciones parlamentarias, hubo situaciones en que esto sucedió. En esas circunstancias, el poder del presidente se puede hacer manifiesto en la designación del secretario ejecutivo u otros cargos estratégicos". Es importante tener en cuenta que los altos escalones de la administración pública -que, como explican Loureiro y Abrucio, fue edificada a partir de cargos en lugar de carreras burocráticas-,

están siempre ocupados por una densa capa de funcionarios de alta calificación técnica y experiencia política y conocimiento de la máquina burocrática (“*bons esplanadeiros*”), funcionarios que rotan constantemente entre ministerios y dentro de los mismos<sup>20</sup>.

Esto significa que la posibilidad de valerse plenamente de funcionarios nombrados en segundos o terceros escalones para ejercer un control efectivo, por parte del presidente, de la formulación o implementación de políticas en diferentes ministerios “cedidos”, depende del capital político-burocrático acumulado por cada presidente al momento de asumir el cargo -si la red de *esplanadeiros* de confianza personal de la que dispone es reducida, ello repercutirá negativamente en su capacidad para mantener la cohesión de la Presidencia.

Con todo, la burocracia no juega siempre favorablemente al presidente ampliando sus capacidades de armar coaliciones y formular reformas. La presidencia debe maniobrar con una burocracia fragmentada, con intereses y preferencias diferenciadas, y cierta capacidad de acción autónoma, lo que puede, a su vez, limitar la capacidad de acción presidencial. Así lo observa, por ejemplo, Schattan P. Coelho (1999), en su estudio sobre la reforma del sistema previsional. Su argumento principal coloca el énfasis en los recursos que permiten al presidente controlar la burocracia, y en las dificultades presidenciales para movilizar toda la burocracia a favor de un proyecto de reforma. Para esta autora, los grupos en disputa dentro de la misma, debido a su propia fragmentación, y a que compiten para ganar el respaldo del presidente, tienden a radicalizar sus posiciones en lugar de llevar a cabo adecuados *trade-off* entre los pros y contras de los diferentes proyectos. De tal modo, aunque FHC haya conseguido generar proyectos de reforma elaborados por diferentes grupos de técnicos, “no logró garantizar la colaboración de estos en la formulación de un proyecto que ecuacionara adecuadamente los impactos políticos y económicos de la reforma, y por ende obtuvo dos proyectos frágiles”.

Parece conveniente conectar ahora los tres aspectos recién discutidos, esto es, los poderes de decisión autónoma de la Presidencia, la relación con el Congreso en la tramitación de legislación ordinaria (y de reforma constitucional), y la formación de gabinetes de coalición. ¿Se nos presenta, como entienden algunos

---

<sup>20</sup> Para un análisis del funcionamiento informal del sistema burocrático brasileño de “*carreiras e nomeações*” y de sus consecuencias no previstas por el abordaje convencional de la teoría de las organizaciones, véase Schneider (1994).

autores, el panorama de un presidente constitucional y partidariamente fuerte? No parece que sea el caso; aunque la iniciativa en la formulación de políticas sin duda está en manos del presidente, el núcleo del poder decisorio parece estar radicado en la coalición, no en la cabeza del Ejecutivo. En la medida en que la necesidad de organizar el gabinete en función de poner en movimiento (y mantener en funcionamiento) la coalición, introyecta en la Presidencia el poder de veto de los partidos que conforman la coalición y que vinculan la Presidencia con el Congreso, en la misma medida los poderes constitucionales fuertes son morigerados por la naturaleza de los poderes partidarios.

Un mecanismo que testea esta interpretación es la relación política que se establece entre presidente y Congreso en torno a las *Medidas Provisorias*; de tanto en tanto los líderes partidarios levantan, en el Congreso, la cuestión de reglamentar la edición y reedición de las MPs, cubriendo las lagunas que han permitido al Ejecutivo valerse del decisivo mecanismo de reedición. En algunas ocasiones, como por ejemplo durante la administración Collor, las advertencias formuladas tuvieron efectos políticos muy perceptibles. La retórica que acompaña esta “amenaza” bate, por lo general, en la tecla más familiar, la del supuesto “decisionismo” con que el presidente excluye del juego al Congreso, “cuya paciencia no es infinita”, etc. A nuestro entender, la formulación de estas advertencias es una señal clara de tensiones coalicionales: la mayoría parlamentaria (o parte de la misma) considerará “abusivo” el mecanismo de reedición de MPs, no en abstracto, sino cuando hay diferencias significativas de contenido en las políticas, entre los rumbos que escoge la Presidencia y las preferencias de toda o parte de la base partidaria, y/o cuando el Ejecutivo se muestra recalcitrante en relación a demandas provenientes del Congreso para que sean alterados contenidos en particular de determinadas políticas. **Es cuando los componentes de la coalición tienen una orientación programática común** -como en el caso de las privatizaciones en el Congreso- que el camino está despejado. Si hay una mayoría parlamentaria que respalda un rumbo general, y la edición y reedición de MPs incluye de hecho mecanismos de negociación, entonces el Legislativo no considerará “abusivo” su uso (salvo *pour la galerie*, con excepción, naturalmente, de los partidos de oposición).

En suma, una dimensión importante de este cuarto enfoque interpretativo (disperso-gobernable), es la que recoloca, en contraste con las visiones consagradas polares, el papel de la presidencia. En teoría, en el presidencialismo, el presidente es elegido y estructura el gabinete para llevar a

cabo “sus” políticas. En Brasil el presidente ciertamente cuenta con esta prerrogativa; sin embargo, debe estructurar el gabinete prestando atención a un doble propósito, lo que le da al presidencialismo brasileño su color particular: por una parte, debe hacerlo en función de sus objetivos de política pública general y sectorial; por otra parte, debe hacerlo en función del objetivo de organizar el respaldo de los partidos políticos en el Congreso. No sólo no puede dar por descontado este respaldo (raramente esto ocurre) sino que tampoco puede darlo por descontado aún en el caso de que atienda a él intensamente en la configuración del gabinete. Puede decirse, con Amorim Neto (1994), que si, para obtener apoyo parlamentario, el presidente distribuye cargos en el gabinete, esto tiene un efecto paradójal: “garantiza al presidente la mayoría pero lo vuelve más débil en el armado de su gabinete”. Desde otro ángulo de mira, para Souza (1998), es la dimensión federal la que explica en gran medida las diferencias en el desenvolvimiento de las reformas constitucionales; aquellas no relacionadas directamente con el área de interés de los gobernadores fueron más rápidas y menos traumáticas que las demás y cada reforma genera coaliciones de apoyo y/o líneas de resistencia diferentes. El tipo interpretativo dominante (disperso-ingobernable) identifica esta cuestión como un dilema de gobernabilidad (Mainwaring, 1993). Sin embargo, el cuadro institucional brasileño presenta muchos elementos que juegan a favor del presidente de un modo que le permite mantener, relativamente, tanto la coalición como la coherencia de sus políticas, en la medida en que su estilo de formulación e implementación sea congruente con las características básicas de la morfología político institucional.

#### \* Síntesis y conclusiones

A modo de síntesis, digamos aquí que para definir el marco conceptual del debate, consideramos suficiente tomar en cuenta dos variables, que están presentes de un modo u otro en todos los análisis: el grado de concentración del poder decisorio según las reglas de juego en vigencia, y la capacidad efectiva de tomar decisiones e implementarlas, según se evidencia en las gestiones de gobierno. Los cuatro enfoques interpretativos que hemos discutido pueden ser expresados mediante la combinación de las dos variables, estableciendo simplemente dos categorías para cada una de ellas, en una tipología que permite esquematizar el debate:

	baja capacidad de decidir e implementar I	b. aceptable capacidad de decidir e implementar G
poder decisorio disperso D	D-I: disperso/ingobernable (la gobernabilidad está fuera del alcance de la estructura institucional vigente)	D-G: disperso/gobernable (la gobernabilidad se obtiene gracias a la capacidad de producción negociada de decisiones)
poder decisorio concentrado C	C-I: concentrado/ingobernable (la gobernabilidad se intenta obtener excluyendo; se fracasa en este propósito)	C-G: concentrado/gobernable (la gobernabilidad se obtiene gracias a la capacidad de los presidentes para forzar a los otros actores a cooperar)

Así las cosas, nuestra impresión es que, a la luz de la literatura más reciente, lo que ha tenido lugar es un significativo desplazamiento de los términos del debate institucional. Hasta recientemente el debate central estuvo colocado en el eje de la gobernabilidad: ¿Brasil es o no gobernable? Los términos del debate actualmente han cambiado. Ya no se trata tanto de discutir si Brasil es gobernable o no (lo es). Se trata de dilucidar con qué estructura de poder esa gobernabilidad se vincula –*cómo*, y atendiendo a *qué condiciones*, Brasil es gobernable. Complementariamente, el centro de gravedad del debate tiende a desplazarse desde lo normativo hacia lo descriptivo –desde "qué es lo que hay que cambiar de las reglas para que las instituciones funcionen" a "cómo es que las instituciones están funcionando".

Si se asocia gobernabilidad con producción decisoria, no vemos razones para creer que Brasil es ingobernable. Dentro de los límites inherentes a la política como tal, el sistema político brasileño puede parir un Collor, pero también puede darle un basta. Esto significa que hay una afinidad electiva entre ciertos estilos políticos y determinadas morfologías institucionales. Pero, desde luego, esta relación está afectada por variables intervinientes que son, a veces, de decisiva importancia (entre ellas la envergadura del liderazgo y el capital político con que accede el presidente al Poder Ejecutivo). Lo que por su vez

hace patente a un tiempo la utilidad del análisis institucional y la necesidad de combinarlo con otras variables para la comprensión de los procesos políticos. Como sea, la hipótesis interpretativa del cuarto enfoque resiste la falsación contrastada con las características del proceso político brasileño de la Nueva República. Desde la Constitución de 1988 la morfología institucional habría permanecido básicamente sin cambios. Pero los rasgos de las gestiones, político-coalicionales tanto como de desempeño de gobierno, fueron muy diferentes. Estas diferencias parecen descansar en la mayor o menor afinidad entre estilos políticos y morfología institucional.

### \* Bibliografía

Abranches, Sérgio Henrique (1988): *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*; Dados, vol. 31, núm. I, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Abrucio, Fernando Luiz. (1994): *Os Barões da Federação*; Lua Nova: revista de cultura e política, nº 33.

Abrucio, Fernando Luiz (1997). *Federalismo e Processo de Governo no Brasil: o ultrapresidencialismo estadual*. Paper apresentado em Congresso de ALAS, São Paulo.

Abrucio, Fernando Luiz y Samuels, David (1997): *A nova política dos governadores*, Lua Nova 39/40, São Paulo.

Almeida, Acir dos Santos. 1998. *A Escolha Constitucional dos Poderes do Presidente: O Caso da Medida Provisória*, Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

Amorim Neto, Otávio (1995): *Cabinet Formation and Party Politics in Brazil*; XIX Congreso de LASA, Atlanta.

Amorim Neto, Otávio (1999): *Cabinet Formation in Presidential Democracies: A Decision-Theoretic Model With Application to Latin America*, mimeo, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Amorim Neto, Otávio y Tafner, Paulo (1999): *O Congresso e as Medidas Provisórias: Delegação, Coordenação e Conflito*; mimeo, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Carey, John M., y Shugart, Matthew S. (comps.) (1998): *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.

Castro Santos, Maria Helena (1997): *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte*; Dados: revista de ciências sociais, vol. 40, nº 3.

Coelho, Vera Schattan (1999): *A reforma da previdência e o jogo no interior do Executivo*; Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo.

Couto, Cláudio Gonçalves (1997): *A Agenda constituinte e a difícil governabilidade*. Lua Nova: revista de cultura e política, nº 39. São Paulo, CEDEC.

Couto, Cláudio Gonçalves (1998): *A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil*. Dados: revista de ciências sociais, vol. 41. Rio de Janeiro, IUPERJ.

Couto, Cláudio Gonçalves (1999): *Los mecanismos del ajuste. Instituciones y agendas en la política económica brasileña en perspectiva comparada*; mimeo, PUC São Paulo.

Dain, Sulamis (1995): *Experiência Internacional e Especificidade Brasileira*; en Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (comp.): *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*; FUNDAP, São Paulo.

Deheza, Grace Ivana (1997): *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: America del Sur*; Instituto Universitario Europeo, Tesis doctoral; Florencia.

Diniz, Eli (1997): *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95*; Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Faucher, Philippe (1998): Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou? Dados. Revista de Ciências Sociais, Vol. 41, num. 1, Rio de Janeiro.

Fausto, Boris (1995): El populismo en la vida política brasileña; Revista de Occidente, núm. 174, noviembre, Madrid.

Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1995): Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional; Revista Brasileira de Ciências Sociais, núm. 29.

Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1997): O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?; Novos Estudos, CEBRAP, núm. 47, São Paulo.

Gouvêa, Gilda Portugal (1994): Burocracia e elites burocráticas no Brasil; Paulicéia, São Paulo.

Jones, Mark P. (1995): Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies; University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.

Jones, Mark P. (1997): Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995, en Mainwaring y Shugart (1997).

Kinzo, Maria D'Alva Gil (1997). Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. Parcerias Estratégicas, v.1, n.3.

Kinzo, Maria D'Alva Gil (1999): "Partidos políticos y proceso decisorio democrático: el caso brasileño"; en: Marcelo Cavarozzi (comp.): Hacia una matriz de gobierno en América Latina. Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado; Universidad Nacional de San Martín, BID, Buenos Aires.

Lamounier, Bolívar (1991), "Depois da Transição: Democracia e Eleições no governo Collor", Edições Loyola, São Paulo.

Lamounier, Bolívar (1994): Brazil: Toward Parliamentarism?; en: Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.): The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America; The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Lamounier, Bolívar, y Bacha, Edmar (1994): Democracy and Economic Reform in Brazil; em: Nelson, Joan M. (comp.): A Precarious Balance. Democracy and Economic Reforms in Latin America, Vol. II. International Center for Economic Growth, Overseas Development Council, Washington.

Lanzaro, Jorge Luis (1999): Uruguay 1985-1996: el presidencialismo pluralista en la "segunda" transición; Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.

Lijphart, Arend (1994): Presidentialism and Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries; Yale University Press, New Haven.

Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina (1998): Bases institucionais do presidencialismo de coalizão; Lua Nova. Revista de Cultura e Política; núm. 44, CEDEC, São Paulo.

Loureiro, Maria Rita y Abrucio, Fernando Luiz (1999): Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira, mimeo.

Mainwaring, Scott (1991): Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective; Comparative Politics, núm. 24, I (octubre).

Mainwaring, Scott (1993): Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination; Comparative Political Studies, núm. 26, 2 (julio).

Mainwaring, Scott (1997): Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil; en Mainwaring y Shugart (1997).

Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew S. (1997): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press.

Meneguello, Rachel (1998): Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997); Paz e Terra, São Paulo.

Monteiro, Jorge Vianna. 1997. Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas

Murilo de Carvalho, José (1993): Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento; en: Marcelo Carmagnani (comp.): Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina; FCE, México.

Mustapic, Ana María (1999): Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil y Argentina; en Perspectivas Brasil y Argentina; José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimarães (comps.), IPRI-CARI.

Nicolau, Jairo Marconi (1996): Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro; Diniz, Eli (org.): O Desafio da Democracia em América Latina, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Nicolau, Jairo Marconi (1999): Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998); mimeo, Iuperj, Rio de Janeiro.

- Nobre, Marcos y Torres Freire, Vinicius (1998): Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC; en *Novos Estudos*, núm. 51 (julio), CEBRAP, São Paulo.
- O'Donnell, Guillermo (1994): *Delegative Democracy?* *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1.
- Nohlen, Dieter (1998): Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas. En *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*, orgs. Dieter Nohlen e Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad.
- Palermo, Vicente (1996): Reformas estructurales y régimen político: Argentina, 1989-1993", en: Eli Diniz (comp.): *O desafio da Democracia na América Latina*; IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Palermo, Vicente (1998): Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil; *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*; Cedec, São Paulo, núm. 45.
- Palermo, Vicente (1999 y 2000): Mares agitados: interpretações sobre os processos políticos latino-americanos. Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *Revista de Ciências Humanas* n. 26, octubre, y núm. 27, abril, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Palermo, Vicente, y Gomes Saraiva, Miram (2000): *Estabilización y reformas: la gestión política del Plan Real (1994-2000)*; mimeo, CPDA, UFRRJ.
- Panizza, Francisco (1999): *Política y economía de Brasil contemporáneo*; mimeo.
- Pessanha, Charles (1997): *Relações Entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*; Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Pessanha, Charles (1999): *Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1999*; mimeo, IFCS, UFRJ, Rio de Janeiro.
- Power, Timothy J. (1998): *The Pen is Mightier Than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil*; en Carey y Shugart (comps.).
- Santos, Fabiano (1999a): *Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina*; en: *Perspectivas Brasil y Argentina*; José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimaraes (comps.), IPRI-CARI.
- Santos, Fabiano (1999b): *Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil*; *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, núm. 1, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*; Fondo de Cultural Económica, México.
- Schneider, Ben Ross (1994): *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*; IDESP, Editora Sumaré, São Paulo.
- Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*; Cambridge University Press.
- Souza, Celina (1998): *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização*; en: *Dados*, Vol. 41/3, Rio de Janeiro.
- Stepan, Alfred (1999): *Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos*; *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vo. 42, núm. 2, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia (1996): *Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil*; en: *Dados*, vol. 39, Rio de Janeiro.
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia y Moya, Maurício (1997): *A reforma negociada: o Congresso e a Política de Privatização*; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 34, vol. 12.
- Thibaut, Bernhard. 1998. "El Gobierno de la Democracia Presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una Perspectiva Comparada." En *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*, orgs. Dieter Nohlen e Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad.
- Torre, Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*; Paidós, Buenos Aires.
- Willis, E., C., Garman, C. B. y Haggrad, S. (1999): *The Politics of Decentralization in Latin America*; *Latin American Research Review* vol. 34, núm. 1.