



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinhoy@usal.es

Universidad de Salamanca
España

Herrmann de Oliveira, Luzia Helena
ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EN EL LEGISLATIVO BRASILEÑO: MECANISMOS LEGALES Y
ACTIVIDADES POLÍTICAS
América Latina Hoy, vol. 53, diciembre, 2009, pp. 157-186
Universidad de Salamanca
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30812173008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EN EL LEGISLATIVO BRASILEÑO: MECANISMOS LEGALES Y ACTIVIDADES POLÍTICAS

*Horizontal accountability in the Brazilian Legislative power:
legal mechanisms and political activities*

Luzia Helena HERRMANN DE OLIVEIRA

Universidade Estadual de Londrina (Brasil)

✉ luziaherrmann@sercomtel.com.br

BIBLID [1130-2887 (2009) 53, 157-186]

Fecha de recepción: marzo del 2008

Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2009

RESUMEN: En Brasil, los mecanismos de *accountability* horizontal implantados con la Constitución de 1988 garantizan al Legislativo una serie de prerrogativas, como pedidos de información, convocatoria de ministros, propuestas de fiscalización y control (PFC) y comisión parlamentaria de investigación (CPI). Desde la instauración de la democracia, innumerables veces esos instrumentos han sido activados en virtud de crisis políticas. Este artículo tiene como propósito analizar el desarrollo de la *accountability* horizontal en Brasil, buscando dialogar con las corrientes teóricas y presentar datos nuevos sobre la efectiva actividad de control en estas casi dos décadas de democracia.

Palabras clave: *accountability* horizontal, Brasil, comportamiento partidista, relación Ejecutivo y Legislativo, actividad legislativa.

ABSTRACT: In Brazil, the horizontal accountability mechanisms established with the Constitution of 1988 guarantee a series of prerogatives to the Legislative power such as: inquiries, convocation of ministers, inspection and control proposals (PFC) and parliamentary investigation committees (CPI). Since the reestablishment of democracy these instruments have been used due to political crises. The purpose of this article is to analyze the horizontal accountability development in Brazil, intending to dialogue with the current theories and with the purpose of presenting new data about the real control activity developed in these nearly two decades of democracy.

Key words: horizontal accountability, Brazil, partisan behavior, Executive-Legislative powers relation, legislative activity.

I. INTRODUCCIÓN¹

El concepto de *accountability* horizontal ha venido ganando importancia en las Ciencias Sociales a partir de la creciente comprensión de que la consolidación de la democracia involucra el perfeccionamiento de las diversas formas de control político, sea de la sociedad sobre el Estado o bien de los propios poderes entre sí. No obstante, el tema permanece insuficientemente estudiado. Hay pocas investigaciones empíricas y subsiste una clara divergencia conceptual entre los investigadores que se apropian del término. Frente a ello, para evitar controversias de esa naturaleza, la primera preocupación en este artículo es precisar la terminología que será utilizada. Como lo define O'Donnell, se considera *accountability* horizontal a las:

instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. [...] Son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción. Este concepto de *accountability* horizontal delimita un tipo específico de interacción entre instituciones estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre ellas (O'Donnell, 2004: 12-13).

En estos términos, la *accountability* horizontal no incluye ni las formas de control vertical², ni involucra la monitorización rutinaria del Legislativo sobre el Ejecutivo o la interferencia del Legislativo sobre las políticas del gobierno. Para Mainwaring (2003: 18-24), se trata, sobre todo, de una forma de control intraestatal, destacándose ahí el trabajo desarrollado por el sistema de justicia y por determinadas actividades propias del Congreso Nacional. Se trata, por lo tanto, de una relación de control establecida según mecanismos legales, en el que los agentes públicos deben rendir cuentas de sus acciones a otros agentes³. En este caso, el poder de aplicar sanciones es determinante, adscribiéndose a la práctica de la *accountability* horizontal el control y la punición de las transgresiones e ilicitudes, que son legalmente consideradas como delito o abuso del poder.

La concepción de que los poderes del Estado necesitan de controles recíprocos es clásica en el constitucionalismo liberal. O'Donnell (2004: 16) se refiere al liberalismo

1. La autora agradece las sugerencias de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

2. Ver la definición sobre las diversas modalidades de control en S. MAINWARING (2003) y M. ALCÁNTARA *et al.* (2005).

3. Esta definición es una entre otras, habiendo algunos autores que plantean el problema del uso del término *accountability* horizontal. Ver un análisis sobre la cuestión en S. MAINWARING y C. WELNA (2003).

como forma de poder que explicita «la desconfianza» en la política. Bobbio (1988: 19) recuerda que «de la doctrina liberal, forman parte todos los mecanismos constitucionales que impiden o (*sic*) obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder e impiden o desaniman el abuso o ejercicio ilegal del poder».

Los mecanismos de control son incluidos por las constituciones con base en el supuesto de que los representantes deben rendir cuentas de sus actos a la sociedad que los eligió. El instrumento básico de la *accountability* es el voto, aunque –como ya se percataban los pensadores clásicos y tienden a concordar los estudiosos de la actualidad– éste es un mecanismo insuficiente, incapaz de garantizar la responsabilidad que se espera de los representantes en una democracia⁴. Por esa razón es que la *accountability* horizontal y varios instrumentos de control (que no serán tratados en este trabajo) son garantizados por las legislaciones, constituyendo un amplio sistema de frenos y contrapesos con la finalidad de evitar que se practiquen en la política actos arbitrarios e ilegales.

Este artículo busca analizar los procedimientos de control horizontal del Legislativo sobre el Ejecutivo en Brasil, observando cómo han sido utilizados desde la democratización de 1988. El texto procura ubicar a Brasil en el debate teórico desarrollado por la política comparada institucionalista sobre América Latina y verificar el desarrollo de la *accountability* horizontal, tanto en lo referente al proceso de normalización constitucional, como a la actividad de control propiamente dicha, ejercida por el Legislativo en estos casi veinte años de democracia.

El caso brasileño es motivo de interés en ese punto, pues el problema de la corrupción se ha resaltado como causa de crisis políticas. En 1993, el presidente Fernando Collor sufrió un proceso de *impeachment* y perdió su mandato. En el 2005, durante el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, los Poderes Legislativo y Ejecutivo han sido duramente afectados por graves denuncias de corrupción.

La investigación detallada de los instrumentos legales de control y de cómo han sido utilizados por los parlamentarios durante dieciocho años (entre 1988-2006) puede contribuir a la comprensión de los procesos de *accountability* horizontal y de la relación entre poderes en América Latina. Se observará el grado de utilización de los instrumentos de control, así como la participación de los partidos en ese proceso.

II. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EN AMÉRICA LATINA Y EN BRASIL

En relación a la *accountability* horizontal, tres corrientes explicativas se destacan en América Latina: 1. La teoría de la democracia delegada; 2. La teoría de los Ejecutivos proactivos y Legislativos reactivos; y 3. La teoría de las relaciones diferenciadas de tensión. A continuación, las tres serán presentadas, con el fin de analizar cómo se encajan al caso brasileño y cómo las investigaciones empíricas sobre la actividad legislativa de control pueden contribuir a la comprensión del problema.

4. B. MANIN se ha ocupado de este tema en varios trabajos. Entre ellos, especialmente: B. MANIN (1994 y 1998); B. MANIN, A. PRZEWORSKY y S. STOKES (1999).

II.1. *Democracia delegada*

El término «democracia delegada» fue creado por O'Donnell (1996, 1998) en el inicio de la década de 1990, para nombrar lo que entendía era un nuevo tipo de régimen político naciente en los países de América Latina que regresaban a la democracia. El autor tenía por reto extender la explicación a varios países, con énfasis en Brasil y Argentina.

De acuerdo con él, esas democracias deberían recibir una nueva denominación dentro de la tipología política, pues a la vez que se encuadraban en la definición de Dahl (1997: 25-37) sobre los requisitos de una poliarquía, por motivos históricos y culturales no presentaban la estabilidad propia de las democracias consolidadas de Europa y de Norteamérica.

O'Donnell es escéptico. Cree que es posible una persistencia de los mecanismos democráticos con el régimen mantenido durante años o décadas, mas en la esencia, en los principios reguladores que permitirían la representación política y la impersonalidad propia de los regímenes republicanos, la poliarquía difícilmente sería alcanzada. En las democracias estables hay un nivel de institucionalización que no se verifica en las democracias delegadas. Para que éstas logren este estadio sería necesaria una profundización de los cambios, con la formación de nuevas instituciones y el abandono del modo tradicional de hacer política. Una segunda transición, como lo define el autor.

Las democracias delegadas mantuvieron intactas prácticas de un poder concentrado en la figura del presidente de la República. Éste personificaría a la nación, desvinculándose de los partidos de modo personalista, mientras que prácticas políticas no formalizadas, como el clientelismo y la corrupción, constituirían el día a día de la vida política nacional. La democracia delegada se estructura de modo altamente mayoritario, fragilizando el Legislativo y las instituciones democráticas. También los eslabones que ligan los Poderes de la República a los ciudadanos son muy tenués, lo que impide un contrapunto al poder simbólico del presidente.

La crisis económica que vivió América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, así como los graves problemas sociales a los que el continente se enfrenta, son factores importantes para fortalecer ese modo personalista del hacer político. En fin, por razones históricas y culturales, sería difícil visualizar transformaciones políticas positivas en esos países.

Así, la cuestión de la *accountability* horizontal se vuelve realmente problemática, pues la idea de control se basa en el juego político y partidario de las desconfianzas recíprocas. El Legislativo se vuelve actuante y diligente, principalmente cuando los partidos de la oposición se disponen a investigar los actos del gobierno y de las burocracias estatales. En el juego democrático, la actuación de los partidos es crucial para garantizar el ejercicio de la *accountability* horizontal, pues es de esperarse que éstos en el gobierno busquen esconder posibles irregularidades practicadas por la administración que apoyan, correspondiendo a la oposición y a la sociedad el papel de controlar y denunciar. Ciertamente, si el Ejecutivo consigue constreñir dicha oposición y agregarla a la base aliada, la posibilidad de control desaparece.

Sin embargo, esta teoría ha tenido reparos. Estudios empíricos más recientes sobre las actividades de control en América Latina –y concretamente en Brasil– tienden a demostrar que las relaciones entre poderes son más complejas que las presentadas por O'Donnell.

II.2. Ejecutivos proactivos y Legislativos reactivos

En esta segunda perspectiva, permanece la visión de que el Ejecutivo es plenamente dominante; no obstante, en consonancia con la concepción institucionalista a la que están afiliados, los investigadores de esa línea dirigen el foco de sus análisis hacia las instituciones políticas de los dos poderes. La cuestión de fondo para ellos es que los diseños políticos e institucionales de los sistemas presidencialistas de América Latina presentan muchas diferencias con relación al modelo «madisoniano» en el que se inspiraron. Este modelo se basa en el principio de frenos y contrapesos en que los poderes son divididos con el propósito de poner el ejercicio de las funciones estatales bajo la responsabilidad de diferentes agentes políticos. El presidente de la República es democrático porque representa la voluntad de la mayoría. El Senado representa los intereses federados. Los diputados representan los ciudadanos y son elegidos por el voto directo en los distritos. Además, existen otros mecanismos de equilibrio: elecciones no concurrentes para garantizar mayor heterogeneidad en la representación; la ratificación por el Senado de los secretarios indicados por el Ejecutivo para proporcionar mayor grado de consenso; la intervención del Senado y del presidente para la elección de jueces de la Corte Suprema, con el objetivo de que prevalezcan los ideales republicanos, entre otros.

La iniciativa de la ley es responsabilidad del Legislativo y al Ejecutivo le toca la aceptación o el veto. En ese modelo, parece ser que el Legislativo estaría en ventaja, por gozar de mucho poder de iniciativa. Pero, como lo destaca Negretto (2002: 7-8), la prerrogativa del veto presidencial reduce significativamente las posibilidades políticas parlamentarias. En Estados Unidos (EE. UU.), para derrumbar el veto, son necesarios dos tercios de los votos del Congreso, fracción muy difícil de conseguir. En ese sentido, el cambio de la legislación solamente ocurre cuando hay un alto nivel de consenso, como fue el objetivo de los idealizadores de la Constitución al proponer mecanismos que evitasen la dictadura de la mayoría. Se trata de una Constitución que favorece la estabilidad, no el cambio. Todas las transformaciones deben ser ampliamente debatidas en cada instancia de poder, buscando el mayor nivel posible de consenso.

En la opinión de muchos, éste sería el mayor problema del sistema político estadounidense. Por estimular los vetos recíprocos, ese sistema involucra mayores costos de negociación, tornando más difícil el cambio del *statu quo* político. Es decir, la idea es que el modelo clásico de frenos y contrapesos conlleva una pérdida de eficacia del sistema.

Fue con base en este argumento que, en el proceso de democratización reciente, los sistemas presidencialistas de América Latina formularon una concepción política e

institucional diversa, anclada, sobre todo, en la idea de que es necesario agilizar la toma de decisiones⁵. Sería preciso organizar un Poder Ejecutivo fuerte, dotado de poderes legislativos. Así, además del clásico poder de veto, algunos países adoptarían otras reglas en favor del Ejecutivo, como el poder de decreto, de pedido de urgencia, de iniciativa legislativa exclusiva y de control sobre la legislación del presupuesto. Todas esas posibilidades están previstas en la legislación brasileña⁶.

Al analizar desde la perspectiva del Legislativo y de su capacidad de equilibrio y control democráticos, la legislación latinoamericana presentaría un carácter reactivo. Según Cox y Morgenstern (1998, 2002), hay tres modelos de relación democrática entre Ejecutivo y Legislativo: el modo *originativ*, en el que el Legislativo es responsable de la propia constitución del Ejecutivo; la forma «proactiva», en que se destacan las proposiciones que se originaron en el Legislativo; y la «reactiva», en que el Legislativo se ocupa predominantemente en enmendar o rechazar los proyectos enviados por el Ejecutivo. Los parlamentarismos europeos estarían ubicados entre el primero y el segundo caso; el presidencialismo estadounidense estaría entre el segundo y el tercer grupo; y los Legislativos latinoamericanos serían considerados reactivos, por presentar una carencia de estructura y de recursos que les impide crear sus propios proyectos.

La característica del modelo reactivo es que las acciones del presidente son estratégicas, anticipatorias, procurando siempre adecuarse al comportamiento que posiblemente los parlamentarios tendrán frente a sus propuestas. Para los autores, son cuatro los potenciales tipos de respuestas del Legislativo y a cada cual corresponde una anticipación táctica del presidente: 1. Una «reacción recalcitrante», tendiente a rechazar el proyecto. Ésta estimula al presidente a actuar de manera unilateral, utilizando los medios institucionales de los que dispone (por ejemplo, pasar a emitir decretos): «presidente imperial»; 2. Una «reacción servil», que hace actuar al presidente con independencia, sin la necesidad de negociación: «presidente dominante»; 3. Una «reacción asequible», que lleva al presidente a adoptar una actitud negociadora, la cual varía de acuerdo con lo que él supone ser la composición del Legislativo. Si nota una exigencia de éste por la participación en las decisiones, su postura es la de establecer una negociación entre poderes, distribuyendo puestos, ministerios y la coparticipación en la agenda: «presidente de coalición». 4. Pero si percibe que la característica del Legislativo es el personalismo y el patronazgo, es decir, si predomina una asamblea venal, el presidente se inclinará a desarrollar la negociación menuda, clientelista y asumirá para sí una política más amplia: «presidente nacional».

Se debe observar que, en todas las situaciones citadas anteriormente, gracias a los recursos institucionales es el presidente quien ejerce el control de la relación entre

5. En Brasil, ese debate es analizado en el libro de A. FIGUEIREDO y F. LIMONGI (1999: 125-156).

6. G. NEGRETTO (2002) describe estos aspectos de la legislación y también la influencia de las reglas electorales y partidarias, con todo no se detiene en el caso brasileño. Ver un análisis comparativo sobre los diseños político e institucional de Brasil, Argentina y Uruguay en L. HERRMANN DE OLIVEIRA (2006).

poderes. Se ve también que esta relación es siempre funcional, pues bajo cualquier circunstancia el proceso decisorio se mantiene, no ocurriendo la presunta parálisis⁷. Finalmente, para los autores el modelo latinoamericano es diferente del «madisoniano», pues en lugar de la división, lo que ocurre es una integración entre poderes.

Dentro de este razonamiento, Argelina Figueiredo desarrolla uno de los pocos trabajos empíricos existentes sobre la capacidad de fiscalización del Legislativo en Brasil. De acuerdo con la autora, los poderes proactivos del Ejecutivo son fundamentales para prevenir conflictos entre los parlamentarios y el presidente:

Los poderes de agenda y la capacidad de controlar el proceso legislativo hacen que la acción coordinada del ejecutivo y de los líderes de la coalición que le apoya sea, no solamente posible, sino eficaz. El gobierno funciona como si hubiera una fusión de poderes (Figueiredo, 2001: 691).

Para Figueiredo, entre Ejecutivo y Legislativo se forma una coalición gubernamental unida, mayoritaria, capaz de restringir las acciones que los partidos opositores quisieran acaso desarrollar, incluso en las relaciones de *accountability* horizontal. Así, la base gubernamental posee la capacidad de desmontar los procesos de control llevados a cabo por los partidos no alineados con el gobierno. Eso ocurre incluso considerando los minuciosos mecanismos institucionales de fiscalización, que se encuentran a disposición del Legislativo brasileño desde la Constitución de 1988.

Se sabe que el ejercicio de la *accountability* horizontal depende de la formulación de instrumentos específicos de control y de la existencia de mecanismos legales que aseguren la punición. Los países democráticos, incluso en el ámbito de América Latina, presentan variaciones en esas reglas, siendo que en algunos hay pocos de esos instrumentos, y en otros se observa una reglamentación minuciosa. Brasil se encuentra en esta segunda situación, presentando cuatro modalidades de control: petición de información, convocatoria de ministros, Propuestas de Fiscalización y Control (PFC) y Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI)⁸.

7. Estudios empíricos recientes sobre los Legislativos de América Latina han puesto reparos a esa teoría al demostrar que los países presentan grandes variaciones en lo relativo al Ejecutivo y al Legislativo. Por ejemplo, M. García Montero analiza la iniciativa legislativa según dos indicadores –éxito y participación– demostrando que hay mucha diferencia entre los países de América Latina: «en prácticamente la mitad de los casos analizados, el Legislativo fue promotor de la mayoría de la legislación, mostrando un relevante papel proactivo» (M. GARCÍA MONTERO, 2007: 19). En ese trabajo, el caso brasileño no es considerado, pero, aplicados los criterios por ella señalados, el país sería abarcado entre los países de Legislativo reactivo. Bajo esa óptica, M. ALCÁNTARA y M. GARCÍA MONTERO (2008) investigan la influencia de factores partidarios, ideológicos e institucionales que interfieren en el desempeño de los presidentes latinoamericanos en la arena legislativa. Tampoco en ese estudio Brasil es objeto de investigación.

8. Ver sobre la legislación brasileña en perspectiva comparada los trabajos de R. FUCHS y D. NOLTE (2005); M. ALCÁNTARA *et al.* (2005); L. HERRMANN DE OLIVEIRA (2006).

La petición de información es el mecanismo más sencillo y puede ser solicitada por los parlamentarios o comisiones parlamentarias. Como el nombre lo indica, tiene por objetivo recibir información relativa a agentes públicos y sectores de la administración pública. Es un instrumento de la rutina legislativa y en general no produce consecuencias. El parlamentario solicita al pleno que apruebe la solicitud en cuestión. Lo pedido debe ser aprobado por una mayoría simple de votos. A partir de ahí, la mesa directiva encamina la petición al demandado y éste deberá responderla en un plazo determinado. La respuesta sigue directo al parlamentario, sin pasar por el pleno o comisiones. Ésta es obligatoria y puede ser abierta una investigación en caso de que el parlamentario encuentre indicios de ilicitud.

La convocatoria de ministros y autoridades es la segunda forma de *accountability* horizontal, cuyo objetivo es investigar la rendición de cuentas y ejercer otras formas de control sobre los agentes públicos. En la convocatoria, corresponde al parlamentario o a una de las comisiones solicitar la presencia, que será votada en pleno. Siendo aprobada por mayoría simple, el agente público deberá comparecer y responder los cuestionamientos. En Brasil la convocatoria no tiene desdoblamiento de carácter parlamentarista, en el que el ministro puede recibir una moción de censura.

La Comisión de fiscalización y control actúa con el auxilio técnico del *Tribunal de Contas da União* con la finalidad de ejercer el control fiscal, financiero y contable de los organismos públicos. La comisión recibe PFC presentadas por los parlamentarios o por las comisiones. Cualquier comisión permanente puede proponer una PFC. Dicha propuesta debe ser bien elaborada, con argumentos y justificaciones. Al ser presentada y aprobada en pleno por mayoría simple, se envía a la Comisión de control para que el relator haga el análisis del pedido y proponga que se archive –porque el pedido se mostró no sustentable– o que se profundice la investigación. La Comisión de fiscalización tiene amplios poderes para investigar y puede desdoblarse hasta resultar en juicio político (CPI).

La CPI puede ser abierta por la Cámara de Diputados, por el Senado o de forma mixta, por el Congreso Nacional (CPMI). Se trata de una comisión temporal con plazo determinado, creada para investigar hechos específicos. Cualquier autoridad pública es objeto de investigación, incluso el presidente y el vicepresidente de la República. Entre las formas de control, ésta es la más rigurosa, siendo que en Brasil la CPI posee poderes judiciales, como el derecho de quiebra del secreto bancario y telefónico de los investigados. Tras la conclusión, la CPI debe producir un relato circunstanciado, con sugerencias de medidas y procedimientos a ser adoptados. El documento es votado por la comisión y, al ser aprobado, debe enviarse al pleno para que éste vote los proyectos de resolución para conducir las propuestas. La punición política máxima es apartarse del cargo por delito de responsabilidad. En el caso de infracciones penales comunes, el proceso se envía a la Procuraduría de Justicia –*Ministério Público* o *Procuradoria Geral da República*, dependiendo del caso– para que empiece el proceso de juicio.

Varios autores coinciden en que la Constitución de 1988 es explícita en la determinación de los controles sobre la administración pública directa e indirecta, pero Figueiredo (2001: 708-709) señala que esos instrumentos son insuficientes, en virtud

de los varios recursos que el Ejecutivo posee para condicionar el comportamiento del Legislativo. Su análisis se fundamenta en la comparación entre las propuestas de CPI hechas por la Cámara de Diputados entre 1945 y 1999, y las CPI que han sido efectivamente concluidas⁹.

Los datos presentados por ella son muy persuasivos. Conforme señala, gran parte de las CPI propuestas no llegaron a ser instaladas y las que sí lo han sido no han concluido su trabajo. La investigación (Figueiredo, 2001: 700) muestra que el máximo de proposiciones de CPI ocurrió durante el gobierno de Collor (1990-1992) que, de hecho, enfrentó una fuerte oposición legislativa y acabó sufriendo un proceso de *impeachment*. En el gobierno siguiente, de Franco (1992-1994), ocurrió una visible caída en los pedidos de investigación. Durante el primer gobierno de Cardoso (1995-1998) los promedios mensuales de CPI propuestas y concluidas han sido aún más bajos. Después de Collor, el número de pedidos de CPI, así como de las que terminaron su mandato, se redujo significativamente.

Se puede suponer que el crecimiento del número de propuestas de investigación indica un aumento en el nivel de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, y si el número de CPI concluidas aumenta, se presume un fortalecimiento del Legislativo y de su capacidad de control. A partir de esas hipótesis y considerándose la diferencia entre CPI propuestas y concluidas en el periodo entre 1988 (en el gobierno de Sarney) y 1999 (el primer año del segundo gobierno de Cardoso), Figueiredo argumenta que hay un nivel bajo de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo.

A partir de ahí se busca –mediante este trabajo– ampliar la investigación y observar si esas conclusiones permanecen válidas en el periodo más reciente, sobre todo durante la llamada *crise do mensalão*¹⁰, de 2005. Los resultados se muestran en el Gráfico 1. La preocupación es pertinente, puesto que la presidencia de Lula (2003-2006) estuvo marcada por denuncias de corrupción que involucraban al Ejecutivo. El gráfico presenta las CPI desde 1988 a 2006, incluyendo también el segundo gobierno de Cardoso (1999-2002) y el primer gobierno de Lula (2003-2006). Además, los datos demuestran no solamente las CPI de la Cámara de Diputados, sino también las –propuestas y concluidas– del Senado y del CPMI.

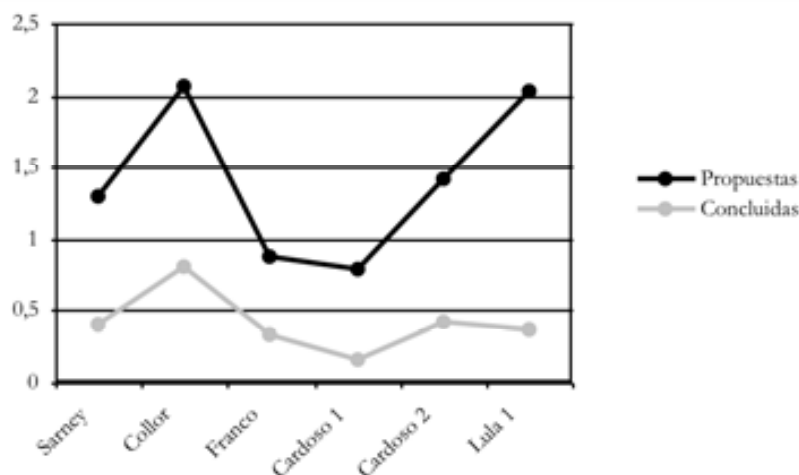
Como se puede ver en el Gráfico 1, a partir del segundo gobierno de Cardoso se da un cambio importante en relación a lo que pasó durante los gobiernos de Franco y el primer gobierno de Cardoso. El número de solicitudes de investigación creció en rápida progresión a partir del segundo gobierno de Cardoso, lo que indica un aumento en el nivel de conflicto entre poderes. En el gobierno de Lula la tendencia de crecimiento permanece, alcanzando el promedio mensual de 2,02 CPI propuestas. Ese promedio es muy cercano al del gobierno de Collor (2,06), que sufrió *impeachment*. Otro dato significativo es el bajo número de CPI concluidas, siendo la distancia entre el número de investigaciones propuestas y concluidas la más alta desde 1988.

9. Se consideran concluidas las que tuvieron el relato terminado y aprobado por la comisión.

10. Crisis por el pago mensual de sobornos a políticos.

Los datos demuestran una situación llamativa. Por una parte se nota que todos los gobiernos poseen instrumentos para evitar investigaciones, puesto que siempre el promedio mensual de CPI concluidas es muy inferior al de las que fueron propuestas. De otro modo, nada lleva a creer que las relaciones entre poderes tengan cohesión, o que en virtud de los poderes del Ejecutivo la actividad de control legislativo sea completamente ineficaz.

GRÁFICO 1
 CPI PROPUESTAS Y CONCLUIDAS: PROMEDIO MENSUAL POR GOBIERNO



Nota: Hasta el gobierno de Franco los meses se basan en los cálculos de FIGUEIREDO (2001): Sarney (17); Collor (30,5); Franco (27). Los dos mandatos de Cardoso y el mandato de Lula fueron de 48 meses cada uno.
 Fuente: SENADO FEDERAL. *Atividade legislativa, Trâmite de Materias* (disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>); CÁMARA DE DIPUTADOS. *Proposicoes* (en línea: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>).

Efectivamente, es discutible y demanda cierta dosis de subjetividad estipular el nivel óptimo de la *accountability* horizontal. En Brasil, entre 1988 y 2006 fueron concluidas 42 CPI en la Cámara de Diputados, 16 en el Senado y 25 en el Congreso (CPMI), sumando 83 CPI en 18 años de democratización. Un listado de los pedidos de acuerdo con el origen partidario, conforme se presenta en la Tabla 1, suscita algunas observaciones: la primera, que el número de CPI concluidas es alto¹¹; segunda, que solamente durante el

11. A título de comparación, vale registrar la situación de Alemania, que en el periodo de 62 años (entre 1947 y 2001) desarrolló un total de 33 CPI en la Cámara de Diputados (promedio anual de 0,53). Un 75,8% del total fueron solicitadas por los partidos de oposición. Alemania adopta un sistema parlamentarista considerado cohesionado y posee un sistema partidario fuerte, lo que inhibe la acción

gobierno de Collor ocurrió una clara predominancia de CPI originadas en los partidos de oposición al gobierno. Con todos los otros presidentes se nota un gran equilibrio entre el número de CPI propuestas por los partidos gubernamentales y por los de oposición, siendo que en la administración de Lula la mayor parte de las CPI concluidas han tenido origen en la propia base aliada al gobierno; tercera, es en las comisiones mixtas (que involucran el trabajo conjunto de las dos cámaras legislativas), y solamente en ellas, que las oposiciones adquieren mayor peso, puesto que en este caso un 80% de las CPMI concluidas fueron iniciadas por los partidos no gubernamentales (20 de 25).

Se debe notar que entre las 83 CPI concluidas desde 1988, parte considerable corresponde a investigaciones rigurosas, que resultaron en cambios de legislación y apertura de procesos judiciales. En cierto grado, se puede afirmar que el Legislativo viene desarrollando formas de *accountability* horizontal. La investigación cuantitativa no permite distinguir las motivaciones de los parlamentarios en esas propuestas de investigación ni tampoco examinar el comportamiento legislativo en las actividades de control. Para profundizar ese tipo de investigación sería necesario utilizar metodologías cualitativas capaces de destacar las singularidades de esos procesos de CPI.

TABLA I
RELACIÓN DE LAS CPI CONCLUIDAS CONFORME EL ORIGEN

Gobierno	CPI de la Cámara		CPI del Senado		CPMI		Subtotal		Total	Promedio Mensual
	GOB.	NO-G.	GOB.	NO-G.	GOB.	NO-G.	GOB.	NO-G.		
Sarney	0	0	2	2	0	3	2	5	7	0,41
Collor	1	9	0	5	1	9	2	23	25	0,81
Franco	2	3	0	0	2	2	4	5	9	0,33
Cardoso 1	2	2	1	1	0	1	3	4	7	0,15
Cardoso 2	8	7	3	1	0	1	11	9	20	0,42
Lula 1	8	0	0	1	2	4	10	5	15	0,36
total	21	21	6	10	5	20	32	51	83	

Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. *Requerimiento de CPI entre 1988-2006*. Disponible en www.camara.gov.br/proposicoes; SENADO FEDERAL. *Actividad Legislativa-Trámite de Materias (Proposiciones)*. Disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/>.

Frente a los datos presentados hay una percepción generalizada de que los instrumentos de control han sido insuficientes y que éstos deben ser estimulados. Moreno, Crisp y Shugart (2003: 79-131) profundizan en esa idea, al defender el original argumento de que el exceso de agencias controladoras creadas en América Latina es de poca eficacia y la mejor solución sería transferir a la sociedad el ejercicio de sus funciones constitucionales de control. El argumento tiene en cuenta el sistema político y

de los partidos opositores (M. MULLER, citado por G. CALCAGNOTO, 2005: 185). En Brasil, el promedio anual de CPI concluidas en la Cámara de Diputados es de 2,3 entre 1988 y 2006.

electoral, considerando que bajo el presidencialismo, Legislativo y Ejecutivo se encuentran directamente vinculados a la opción de los electores que son, de todas formas, los titulares del poder soberano en una democracia. Así, para desarrollar los controles horizontales, el Legislativo tendría que adquirir una independencia tal como se da con el Ejecutivo. Proponen, de esa manera, que América Latina dedique un esfuerzo menor en construir mecanismos de control horizontal y que pase a reformular los verticales, éstos sí, verdaderamente determinantes.

Según esos autores, los controles horizontales se han mostrado ineficaces porque el fallo reside en los sistemas electorales y en los mecanismos sociales de control, que apartan a los representantes de los ciudadanos. El sistema electoral de los países de América Latina no consigue representar los valores y preferencias de los ciudadanos, siendo responsable de dos situaciones igualmente perniciosas. En países como Argentina, en el que hay un sistema de listas cerradas, el partido de la base gubernamental se alía al presidente, que pasa a ejercer un control hipercentralizado sobre el Legislativo. En Brasil, el sistema electoral de lista no jerarquizada y voto preferencial provoca un sistema de partidos frágil, estableciendo una convivencia entre Ejecutivo y parlamentarios asentada en bases personalistas.

En ese sentido, proponen una profunda reforma política, que sea capaz de evitar tanto el hipercentralismo del sistema de listas cerradas, como el ultraindividualismo del voto preferencial, pues en los dos casos la política del presidente se torna determinante, debilitando tanto al Legislativo como a los ciudadanos.

Las propuestas de Moreno *et al.* (2003: 79-131) retoman una discusión clásica en la literatura política internacional (y brasileña en particular) respecto a la influencia ejercida por los sistemas electorales y partidarios sobre la relación entre Ejecutivo y Legislativo. Durante el periodo de la redemocratización de los países latinoamericanos, en la década de 1980, se desarrolló un debate sobre el diseño institucional más apropiado para garantizar la eficacia decisoria y la consolidación de la democracia en esos países¹².

En esa época, se invocaba la dificultad para combinar el sistema presidencialista con el sistema partidario profundamente fragmentado, tal como el existente en Brasil. Se argumentaba que la alta fragmentación partidaria provocada por el sistema proporcional de voto preferencial llevaba hacia un proceso de atomización que volvía débil al Ejecutivo, estimulando la parálisis decisoria y las crisis de gobernabilidad. Casi dos décadas después, la misma temática retorna bajo nuevas bases. Hoy se sabe que el Ejecutivo tiene los medios necesarios para garantizar el proceso decisorio y para evitar la parálisis, y que los problemas provenientes del sistema partidario y electoral no son impeditivos para que el Ejecutivo gobierne. La cuestión que se

12. La literatura política sobre la cuestión es inmensa. Ver sobre el debate entre parlamentarismo y presidencialismo en J. LINZ y A. VALENZUELA (1997, 1998) y M. SHUGART y J. CAREY (1992). Sobre la reforma del sistema electoral, ver S. MAINWARING (1993, 2001). Sobre el presidencialismo en Brasil, ver B. LAMOUNIER (1998).

pone ahora se refiere a la *accountability* y la democracia representativa que se está construyendo en Brasil¹³.

De acuerdo con esta segunda corriente teórica, la *accountability* horizontal en América Latina es considerada frágil porque el diseño institucional impide la contraposición de intereses entre gobierno y oposición. El diseño constitucional fortalece demasiado al Ejecutivo, impidiendo la actividad de control.

II.3. Relaciones diferenciadas de tensión

La tercera línea interpretativa se encuentra en el libro de Llanos y Mustapic (2005), que señala como mayor problema de los estudios anteriores la tendencia de analizar a América Latina en bloque, sin observar la multiplicidad de diseños constitucionales, sistemas de partidos y relación entre poderes. Así como el modelo «madisoniano» presenta peculiaridades difíciles de ser repetidas en otros países, también en el interior de América Latina las diferencias institucionales interfieren, en el sentido de constituir casos políticos específicos. De acuerdo con Llanos y Mustapic (2005: 9-24), para comprender los procesos de control horizontal del Legislativo, se deben formular dos cuestiones: la primera, ¿quién tiene el control de las decisiones? Y la segunda, ¿con qué instrumentos?

En lo relativo a la primera pregunta, independientemente del sistema político, ya sea parlamentario o presidencial, las autoras observan que los Legislativos en general presentan muy poca disposición para controlar a los otros poderes, y eso se debe a varias causas a ser verificadas en cada situación específica. En algunos casos son los vínculos partidarios entre el Ejecutivo y la base legislativa los que crean dificultad; en otros, son las relaciones clientelistas y parroquiales; además, hay países en donde no existe una burocracia legislativa capaz de propiciar la investigación.

Las autoras observan que cuanto menor sea el grado de cohesión de la base gubernamental –sea constituida por un partido o por una coalición– mayor será el potencial del conflicto; cuanto mayor y más heterogénea sea la base aliada, más dificultad tendrá el Ejecutivo para administrarla. Un partido (o coalición) poco coherente puede tener estímulos internos para realizar el control horizontal.

Como se observa, los conceptos de cohesión y de heterogeneidad son centrales en el análisis. Por cohesión se comprende una relación de consenso, un sentimiento de lealtad política y partidaria. El concepto involucra, como lo define Ruiz Rodríguez (2006: 2-5), la dimensión ideológica, pragmática y organizacional de los partidos, indicando el nivel de convergencia entre sus miembros¹⁴. Conforme lo subraya Tsebelis

13. Antiguas percepciones sobre el sistema se han mostrado verdaderas bajo la luz de las recientes investigaciones. Ver C. RANULFO MELO (1999) sobre la *dança das cadeiras* partidarias y J. NICOLAU (2007) sobre las consecuencias del sistema de voto preferencial.

14. L. RUIZ RODRÍGUEZ (2006) creó una serie de indicadores para medir el nivel de coherencia en 26 organizaciones partidarias de 13 países de América Latina. Lamentablemente, Brasil no está contemplado en el análisis.

(1997: 103), no se debe confundir con disciplina partidaria, pues ambos expresan cuestiones diferentes: cohesión alude a un acuerdo previo, anterior a las discusiones y a las votaciones en el interior de los partidos; disciplina, en cambio, «se refiere a la capacidad de un partido para controlar los votos de sus miembros en el Parlamento».

Con relación a la segunda pregunta, los instrumentos de control, Llanos y Mustapic (2005: 9-24) resaltan que los diseños políticos e institucionales de América Latina son muy variados, con reflejos en la capacidad de control de cada uno. La legislación influye en el nivel de cohesión y de competitividad entre Ejecutivo y Legislativo.

En el mismo libro, Lemos (2005: 85-139) analiza el caso brasileño en una investigación empírica que abarca tres tipos de *accountability* horizontal: peticiones de información, convocatorias de ministros y PFC entre los años 1988 y 2004. Al referirse a la legislación de control, Lemos coincide con la idea de que los mecanismos en Brasil están bien elaborados, posibilitando varias formas de *accountability* horizontal. En cuanto a la actividad de control propiamente dicha, busca demostrar con datos que ésta sólo ha crecido desde que la democracia fue instaurada en el año 1988. La autora busca determinar algunas características de las actividades de control horizontal en Brasil, constataando que las solicitudes ocurren con más intensidad en los primeros años de mandato de los parlamentarios y decaen en los años electorales. En segundo lugar, las convocatorias de ministros y las PFC son, la mayoría de las veces, formuladas a partir de denuncias públicas. Los pedidos involucrando la actividad común de control del gobierno ocurren en menor número¹⁵. En tercer lugar, las temáticas nacionales son las que predominan en esos pedidos; las cuestiones locales generan menor interés.

Lemos (2005: 85-139) resalta que el ejercicio de control puede servir para varias finalidades, presentándose muchas veces como instrumento de negociación de los parlamentarios, que utilizan ese mecanismo para obtener ventajas en el proceso legislativo o en el presupuestario. Como se observa, desde 1988 ha ocurrido un significativo aumento en el número de peticiones. Eso debilita las dos tesis anteriores, que señalan un control cohesionado del Ejecutivo sobre el Legislativo.

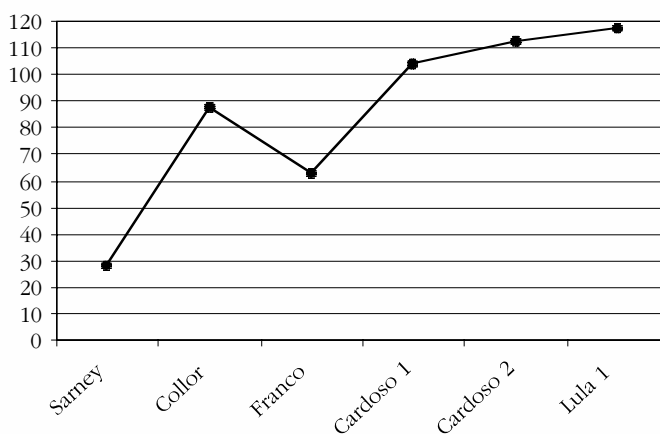
Los Gráficos II y III, aquí presentados, toman como base el trabajo de Lemos (2005: 93-100) con algunas diferencias. Los datos del Senado y de la Cámara de Diputados han sido actualizados hasta 2006 y dispuestos de acuerdo con el promedio mensual de pedidos de cada gobierno. Las conclusiones, sin embargo, son semejantes a las de Lemos (2005).

Sobre las peticiones de información, presentadas en el Gráfico II, se nota un incremento significativo desde 1988. Durante el gobierno de Collor ocurrió un rápido aumento en el número de pedidos (87,1 al mes) y con Franco se dio una reducción (promedio: 62,6). No obstante, a partir del primer gobierno de Cardoso el número de peticiones creció nuevamente, alcanzando un promedio mensual de 100 pedidos al mes (103,7), superando el periodo de Collor. De ahí en adelante la curva de crecimiento se torna

15. L. LEMOS (2005) usa los conceptos de «alarma» y «patrulla», creados por M. MCCUBBINS y T. SCHWARTZ para designar las dos formas de control.

menos intensa y así se mantiene. Durante el gobierno de Lula el promedio mensual de peticiones ha sido 117,3.

GRÁFICO II
PETICIONES DE INFORMACIÓN: POR GOBIERNO CONFORME PROMEDIO MENSUAL



Fuente: SENADO FEDERAL. *Actividad Legislativa-Trámite de Materias* (disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>); CÁMARA DE DIPUTADOS. *Proposicoes* (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>).

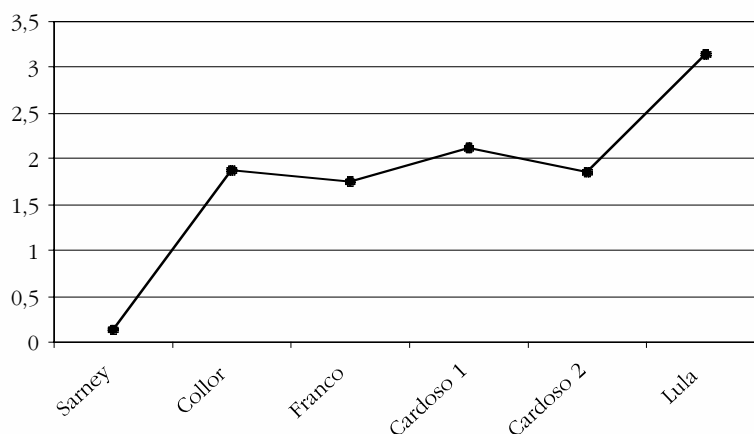
Este mismo fenómeno se verifica en el Gráfico III, que señala el número de PFC desde 1988. Cabe notar que la cantidad de peticiones de PFC es mucho menor que el número de solicitudes de información. Esto se debe a la mayor complejidad de este tipo de control en comparación con la simple solicitud de información. La PFC requiere una justificación detallada de la petición del autor y cuando la propuesta es admitida por la comisión de control, se inicia una investigación a fondo. Frente a la mayor dificultad de formulación, es de esperarse que haya un menor número de propuestas, pero también en este caso hubo un aumento significativo desde 1998.

En el inicio de la democratización, entre 1988-1989, el promedio mensual de PFC era mínimo (0,12), pero éste creció rápidamente con un promedio de 1,9 PFC mensuales en el gobierno de Collor, coincidiendo con el periodo de más denuncias en contra del presidente. Entre los gobiernos de Franco y los dos mandatos de Cardoso el número mensual de pedidos permaneció cercano a 2,0, sin embargo, durante el gobierno de Lula se ha dado un fuerte crecimiento, alcanzando un promedio de 3,14 PFC al mes.

Los gráficos demuestran solamente la cantidad de las informaciones y PFC solicitadas y no el resultado de esos pedidos, por lo que tienen que ser analizados con el debido cuidado. Como lo resalta Figueiredo (2001: 714), la mayor parte de esas propuestas son sencillamente ignoradas, y de las 221 PFC propuestas entre 1989 y 1999, solamente

cinco fueron aprobadas y ejecutadas. Así como ocurre con las CPI, muchas de esas peticiones tienen una finalidad política netamente estratégica, lo que significa que no hay una intención real por investigar, sino que la mayoría de estas proposiciones solamente buscan algún tipo de ventaja partidaria.

GRÁFICO III
 PFC: PROMEDIO MENSUAL POR GOBIERNO



Fuente: SENADO FEDERAL. *Actividad Legislativa-Trámite de Materias* (disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>); CÁMARA DE DIPUTADOS. *Proposiciones* (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>).

Señaladas esas reservas, se debe reconocer el aumento de la actividad de *accountability* horizontal del Legislativo en Brasil. Los datos señalan que el Congreso Nacional no se limita a ejercer una actividad simplemente reactiva al Ejecutivo. Durante el gobierno de Collor (1990-1992) hubo una mayor utilización de esos mecanismos de *accountability* horizontal, pero con Franco (1992-1994) los pedidos de investigación disminuyeron. No obstante, a partir de Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) el Legislativo volvió a demostrar un expresivo grado de desconfianza. En el gobierno de Lula (2003-2006) ese índice alcanzó la cumbre de la escala en las tres formas de control analizadas: pedidos de CPI, peticiones de información y PFC.

III. PECULIARIDADES DE LA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EN BRASIL: HETEROGENEIDAD Y FALTA DE COHESIÓN

Frente a esos números cabe indagar cuál sería el modelo de comportamiento del Legislativo brasileño en lo referente a la *accountability* horizontal. Tal como lo sugieren Llanos y Mustapic (2005: 9-24), se cree que la capacidad del Legislativo de ejercer

el control depende en gran medida de las características de los partidos en el gobierno y del grado de cohesión y heterogeneidad de la base parlamentaria que lo apoya. Cuando hay cohesión, la mayoría gubernamental busca impedir que el Legislativo ejerza sus funciones de control.

Por otra parte, el papel de los partidos de oposición es crucial; éstos son responsables de llevar hacia adelante la difusión de la desconfianza y el proceso de investigación propiamente dicho. Por ejemplo, la investigación comparativa entre Argentina y Alemania, desarrollada por Fucks y Nolte (2005: 83), demuestra que la actividad de control es ejercida por los partidos de oposición al gobierno: «La lógica gobierno/oposición se impone, conforme la cual el control no está en las manos de los partidos del gobierno (que no tienen incentivos para hacerlo), sino de los partidos de oposición». Ése es el juego democrático y, sin duda, la posibilidad de que los grupos de oposición lleven hacia adelante la investigación depende mucho de la presión ejercida por los mecanismos verticales de control.

En Brasil, conforme lo que se vio más arriba, el Legislativo adopta un comportamiento distinto. Desde 1988 se nota el crecimiento en el número de propuestas de investigación, sean CPI, pedidos de información o PFC. La legislación que regula la actividad de control es minuciosa y ha sido invocada; se puede incluso afirmar que, en algunos casos, los resultados son satisfactorios. A pesar de todo, en la mayoría de las veces no se concluye la investigación. Conforme se verá más adelante, es probable que esas características estén relacionadas al modo como son constituidas las coaliciones de gobierno en Brasil.

La teoría ha señalado la importancia de la formación de mayorías parlamentarias para el desenvolvimiento del gobierno. En el caso de Brasil, donde el número efectivo de partidos parlamentarios es muy alto (alrededor de siete), es un problema compararlos entre todos los gobiernos desde 1988. Las interpretaciones sobre la cuestión son variadas y polémicas, al adscribirse en torno a lo que ha sido denominado «presidencialismo de coalición».

Este término fue acuñado por Abranches (1988) para exponer el dilema impuesto por el sistema político brasileño implantado con la Constitución de 1988, que combinaba presidencialismo, división federativa, bicameralismo y multipartidismo, es decir, elementos que favorecerían la fragmentación y la parálisis decisoria¹⁶. Frente a estas características, afirmaba el autor, el presidente se ve obligado a formalizar diferentes alianzas partidarias y regionales, con el objetivo de garantizar apoyos. A juicio de dicho autor, el equilibrio resultante de esas alianzas es siempre provisional y precario, pues «cada uno de esos diferentes ejes de la dinámica política brasileña es fuente permanente de tensiones y conflictos en el proceso decisorio nacional» (Abranches, 2001: 13).

Durante la década de 1990, Figueiredo y Limongi (1999) rescataron el término presidencialismo de coalición, buscando demostrar que la Constitución de 1988 otorgó al presidente un carácter centralizador y proactivo que le garantiza la toma de decisiones políticas con el apoyo de la base legislativa. Basándose en una serie de investigaciones

16. *Veto-players*, como lo diría G. TSEBELIS (1997) años después.

empíricas, pasaron a afirmar que el presidencialismo de coalición en Brasil no podría ser definido ni como un sistema conflictivo ni como un sistema inestable. Para ellos, a partir de 1988, el presidente pasó a controlar los incentivos al apoyo partidario que desahacían los efectos negativos que, por si acaso, el sistema electoral y partidario podría ofrecer.

La obra involucra consideraciones teóricas y conceptuales importantes. En primer lugar, porque según esos autores la relación entre Ejecutivo y base parlamentaria legislativa está determinada, fundamentalmente, por las reglas endógenas al sistema, ya sean ellas las que fueron inscritas por la Constitución federal, o bien las del reglamento interno de las dos cámaras legislativas, como la constitución de la mesa directiva y del Colegio de Líderes en la Cámara de Diputados. Ellos se refieren a la capacidad que el Ejecutivo posee para iniciar proyectos de ley, decretos de necesidad y urgencia (*medidas provisórias* - MP), agilizar el proceso legislativo en su favor, controlar el presupuesto de la unión y determinar el ritmo y el carácter de la agenda política. En síntesis, la Constitución ofreció al Poder Ejecutivo recursos políticos suficientes para garantizarle el apoyo disciplinado del Legislativo. En segundo lugar, afirman que la «visión tradicional de que los partidos brasileños cuentan con poca cohesión no encuentra sustentación en los datos» (Figueiredo y Limongi, 1999: 81). Para determinar el grado de cohesión, los autores utilizan el Índice de Rice, con la finalidad de medir la disciplina partidaria de los parlamentarios.

Aunque sea innegable la contribución de esos análisis para la comprensión de los mecanismos decisorios en Brasil, investigaciones recientes sobre el proceso legislativo han demostrado que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no son tan previsibles como esos autores creen. Como lo destaca Rennó (2006: 260), independientemente de los recursos concentrados en el Ejecutivo, el presidencialismo brasileño se basa en la «negociación entre el ejecutivo y los partidos políticos para la construcción del apoyo legislativo». Por eso, un punto de enorme controversia en la literatura política brasileña ha sido el de definir en qué medida el comportamiento de los actores se encuentra adscrito a los dictámenes institucionales y cuánto espacio queda para las opciones políticas.

Los análisis de Amorim Neto (2000: 479-519; 2007: 55-73) tienden más hacia las opciones, al subrayar que el presidente tiene autonomía para montar su ministerio. Para este autor, el grado de heterogeneidad ideológica de la base aliada y la proporcionalidad de gabinetes ministeriales ofrecida a los partidos de la coalición son determinantes para garantizar el apoyo de la mayoría legislativa a las políticas del gobierno. Sin embargo, éstas pueden variar de gobierno a gobierno. Como analiza él, el grado de proporcionalidad (o «tasa de *coalescencia*») es fundamental para definir el tipo de apoyo que será ofrecido al presidente.

Un segundo factor que interfiere en la unidad de la coalición, y que ayuda a incrementar o disminuir el apoyo de la base aliada al presidente, es el nivel de cohesión entre los partidos gubernamentales. La tesis de Melo (1999: 188-197) señala que éste es uno de los problemas centrales del sistema de partidos brasileño. Correctamente argumenta que las investigaciones que utilizan el Índice de Rice no han señalado este problema

porque el índice se construye para medir el nivel de disciplina partidaria, no el de cohesión. Los estudios que miden la disciplina partidaria por medio de las votaciones nominales pueden ocultar el conflicto y las disputas que se desarrollan en el interior del Legislativo. Muchas veces, las adhesiones parlamentarias al gobierno pueden reflejar solamente la eficacia de los incentivos e intimidaciones institucionales en una base aliada profundamente dividida.

El levantamiento de las propuestas de PFC entre 1988 y 2006 en Brasil, relacionándolas por origen partidario, indica un problema que parece ser inherente a las coaliciones gubernamentales desde, por lo menos, mediados de la década de 1990. Éste es un punto que merece más investigación pues, en lo referente a la *accountability* horizontal, se sabe poco sobre las peculiaridades del comportamiento de los partidos gubernamentales y de oposición dentro del Legislativo brasileño¹⁷. Con base en esto, se busca investigar dos aspectos de la actividad de control horizontal: primero, si el partido que hace la PFC pertenece o no a la base gubernamental; segundo, cuáles son las esferas gubernamentales alcanzadas por las propuestas.

La razón de investigar las PFC se debe al grado de complejidad política que esa forma de *accountability* horizontal involucra. Al ser propuestas, pasan por un análisis en la Comisión de Fiscalización y reciben un dictamen del relator. Cuando son aceptadas, involucran a toda la comisión en el proceso de investigación. Las PFC tienen más peso político que el pedido de información, sin asumir todavía la visibilidad de una CPI. Desde 1988, se han presentado 27 PFC por el Senado y 429 por la Cámara de Diputados. Se opta por analizar solamente las PFC de esta última porque son mayoritarias y facilitan un análisis más detallado. Otro motivo para restringir la investigación a las PFC de la Cámara es que las del Senado se refieren, en su absoluta mayoría, a cuestiones federativas que escapan del objeto de interés de este trabajo. Serán presentadas solamente las propuestas de PFC, sin verificar los desdoblamientos del proceso.

La Tabla II demuestra los números de las PFC en la Cámara de Diputados en cada gobierno, de acuerdo a su origen. Se busca distinguir los partidos que elaboraron esas proposiciones, y se observa si pertenecen o no a la base de sustentación del presidente. Se consideraron como integrantes de la base de sustentación solamente los partidos que participaran formalmente de los gabinetes ministeriales del gobierno. La tabla describe los gobiernos por fases ministeriales.

Las investigaciones de Meneguello (1998) y Amorim Neto (2000) procuraron señalar que crece el nivel de coalición de un partido en favor de los proyectos gubernamentales en la medida que aumenta su participación en la base ministerial, y ambos consideran que una diversificación ideológica acentuada dentro de la coalición gubernamental podría perjudicar el grado de cohesión. Meneguello (1998: 72), que estudió el periodo 1985-1997, afirma, por otro lado, que hay «un alto grado de coherencia ideológica en todas las coaliciones» formadas desde 1985. Por su parte, Amorim Neto

17. F. GARCÍA DÍEZ y E. MARTÍNEZ BARAHONA (2002) elaboraron un índice para medir la capacidad de influencia de la oposición en once países de la América Latina (sin incluir Brasil). Las autoras presentan una variedad de situaciones, con niveles de cohesión y distancia ideológicas muy diversos y que resultan en formas efectivas diferenciadas de representación.

(2000: 479-519) observa grandes variaciones en las tasas de proporcionalidad ministerial, pero también afirma que solamente el presidente Collor de Mello mantuvo índices bajos de coalición durante todo su gobierno¹⁸. En un artículo recién publicado, Amorim Neto (2007: 55-73) señala la heterogeneidad del gobierno de Lula como uno de los factores de la crisis de 2005.

Al observar las PFC en los gabinetes ministeriales, es posible concordar con la teoría al menos en lo que se refiere a los gobiernos de Sarney y Collor. El primero (1988-1989) consiguió apoyo formal de más del 50% de los escaños en la Cámara de Diputados, gracias a la alianza partidaria PMDB-PFL¹⁹ (Meneghello, 1998: 89-107). En la Tabla II, la columna «Sarney» no aparece porque no se presentó ninguna PFC en la Cámara de Diputados durante su gobierno. Collor organizó el poder de modo personalista e independiente del Congreso Nacional. Su gobierno tuvo dos fases, siendo que en la primera fue apoyado por el PRN-PFL-PDS²⁰, pero su base no sumaba ni el 30% de los escaños. En la segunda fase, la base partidaria fue ampliada un poco, pero permaneció por debajo del 45% de escaños (Meneghello, 1998: 109-120). Se observa en la Tabla II que durante ese periodo el volumen de las PFC creció significativamente, el 95% de las propuestas tuvieron origen entre los partidos de la oposición. El PT²¹ fue el partido que presentó más propuestas de investigación contra Collor: 31 de 57. Acusado de corrupción, el presidente sufrió el proceso de *impeachment* y fue destituido.

Bajo el cariz de la *accountability* horizontal, la teoría del presidencialismo de coalición pierde fuerza explicativa a partir de Franco (1992-1994), vicepresidente que sustituyó a Collor tras el *impeachment*. Franco consiguió organizar una base parlamentaria amplia, formada por partidos de centro y de centro derecha. Durante sus dos años de presidencia ocurrieron cambios en la base gubernamental; sin embargo, el porcentaje de apoyo en la Cámara de Diputados fue superior al 50% de los escaños (Meneghello, 1998: 121-136). A pesar de eso, se observa en la Tabla II que el 37% de las PFC se originaron dentro de la propia base aliada del gobierno. El PSDB²², que participaba de la coalición, fue el partido que, individualmente, presentó más solicitudes de investigación. Más que el opositor PT, que solicitó 12 PFC. Por lo tanto, dentro de la base gubernamental sigue existiendo la motivación para investigar.

En los gobiernos siguientes, de Cardoso (1 y 2) y de Lula, esa característica se profundizó. El primer gobierno de Cardoso pasó por dos fases de apoyo partidario. En la primera, cuatro partidos conformaron su base (PSDB-PFL-PTB-PMDB)²³, alcanzando el 59% de los escaños de la Cámara. En abril de 1996 el PTB dejó la coalición y en su lugar entró el PPB²⁴. Con el cambio, la coalición gubernamental en la Cámara creció al

18. En otros casos –gobierno Sarney e Itamar Franco– la baja de la proporcionalidad ocurrió al final de los gobiernos.

19. PMDB: *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*; PFL: *Partido da Frente Liberal*.

20. PRN: *Partido da Reconstrução Nacional*; PDS: *Partido Democrático Social*.

21. PT: *Partido dos Trabalhadores*.

22. PSDB: *Partido da Social Democracia Brasileira*.

23. PTB: *Partido Trabalhista Brasileiro*.

24. PPB: *Partido Progressista Brasileiro*.

77% de los escaños (Meneguello, 1998: 137-149). Con un apoyo tan amplio, era de esperarse mayor unidad en el comportamiento de defensa del gobierno²⁵. En cambio, la Tabla II muestra que el 42% de las PFC partieron de su propia base de sustentación.

Destaca la posición del PPB durante el primer gobierno de Cardoso. En el inicio de la primera fase, el partido estaba fuera de la base aliada y presentó ocho propuestas de control. En la segunda fase, cuando pasó a integrar el gobierno, mantuvo la misma disposición para solicitar investigaciones: se efectuaron 19 pedidos. Sumándose los dos periodos, entre oposición y gobierno, el PPB presentó 27 PFC, mismo número presentado por el opositor PT. También el PFL, el PMDB e incluso el PSDB (partido del presidente) propusieron investigaciones.

En el inicio del segundo gobierno de Cardoso la sustentación partidaria conservó su amplitud, no obstante, con el transcurrir del mandato, varios partidos abandonaron el gobierno: primero el PPS²⁶, después el PTB y finalmente el PFL. En ese gobierno, el número de propuestas de investigación disminuyó a 82 PFC. La mayor parte de los pedidos se originaron fuera del gobierno, sobre todo en la oposición al PT: el 57% de las PFC provinieron de los partidos no gubernamentales, el 35% de la base del presidente y seis proposiciones partieron de comisiones.

La Tabla II demuestra el aumento significativo de PFC durante el gobierno de Lula. En números absolutos fueron 135 pedidos durante los cuatro años de gobierno. Sobresale el hecho de que el 52% de las proposiciones partieron de la propia base aliada: del PMDB salieron 21 PFC y del PT vinieron 14 propuestas. Se debe notar que, en número de partidos, la base gubernamental de Lula es la más amplia desde 1988. En ese periodo, entre los grandes partidos, solamente PSDB y PFL se quedaron fuera del gobierno. Otra característica es que ésta se constituye como la coalición más heterogénea desde 1988. En principio, la base gubernamental estaba constituida predominantemente por partidos de izquierda (PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV)²⁷, con solamente dos partidos ideológicamente de derecha (PL-PTB). En esa fase el presidente Lula abarcaba poco más del 40% de los escaños de la Cámara de Diputados. La ampliación de la base gubernamental ocurrió con la entrada de dos partidos grandes, PMDB y PP²⁸ (en 2004 y 2005, respectivamente). En el mismo periodo, PDT²⁹ y PPS, partidos de centro izquierda, se retiraron de la coalición. De ese modo, el péndulo ideológico del gobierno caminó más hacia la derecha; como lo observan Amorim Neto (2007: 55-73) y Rogério Schimitt (s/d), ocurrió un superdimensionamiento de su propio partido –el PT– en la constitución de los gabinetes ministeriales. Es probable que la cantidad y la heterogeneidad de partidos aliados al gobierno hayan contribuido a la crisis de 2005.

25. Según O. AMORIM NETO (2000: 488), los dos gabinetes ministeriales del primer gobierno de Cardoso se presentaron como típicos gobiernos de coalición, con altas tasas de coalescencia (0,57 y 0,60, respectivamente).

26. PPS: *Partido Popular Socialista*.

27. PCdoB: *Partido Comunista do Brasil*; PV: *Partido Verde*.

28. PP: *Partido Progressista*.

29. PDT: *Partido Democrático Trabalhista*.

TABLA II
 PFC POR ORIGEN Y FASES MINISTERIALES DEL GOBIERNO*

	Fases y Partidos del Gabinete	Base del gobierno		Otros partidos		Comisiones	Total
		Propuestas	Total Parcial	Propuestas	Total Parcial		
Collor	3/90 A 4/92 PRN-PFL-PDS	PFL: 1	3 5%	PMDB: 7 PT: 20 PSDB: 8 OTROS: 5	54 95%	0	57
	4/92 A 10/92 PRN-PFL-PDS-PTB-PL	PDS: 1 PL: 1		PMDB: 1 PT: 12 PST: 1			
Franco	10/92 A 1/94 PMDB-PFL-PSB- PSDB-PTB	PSDB: 10 PFL: 1	17 37%	PT: 9 PV: 7 OTROS: 7	29 63%	0	46
	1/94 A 12/94 PMDB-PFL-PSDB-PP	PSDB: 5 PMDB: 1		PT: 3 OTROS: 3			
Cardoso 1	1/95 A 6/96 PSDB-PFL-PTB-PMDB	PSDB: 3 PMDB: 3 PFL: 2 PTB: 2	42 42%	PT: 17 PPB*: 8 PPS: 4 OTROS: 7	57 57%	1	100
	6/96 A 12/98 PSDB-PFL-PMDB-PPB	PSDB: 2 PMDB: 4 PFL: 7 PPB*: 19		PT: 10 PCDOB: 5 OTROS: 6			
Cardoso 2	1/99 A 3/99 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS-PTB	PSDB: 1 PMDB: 1	29 35%	PT: 3 PCDOB: 2	47 57%	6	82
	3/99 A 10/01 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS	PSDB: 5 PMDB: 6 PFL: 7 PPB*: 2		PT: 21 OTROS: 7			
	10/01 A 3/02 PSDB-PMDB-PPB-PFL	PSDB: 3 PMDB: 2 PFL: 1		PCDOB: 1			
	3/02 A 12/02 PSDB-PMDB-PPB	PMDB: 1		PT: 5 PFL: 5 OTROS: 3			
Lula 1	1/03 A 1/04 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PPS-PDT	PT: 10 OTROS: 6	70 52%	PP: 2 PMDB: 2 PFL: 1 PSDB: 1 PSC: 1	65 48%	0	135
	1/04 A 7/05 PT-PTB-PL-PCDOB PSB-PV-PPS-PMDB	PT: 2 PMDB: 12 PPS: 6 PSB: 4 PTB: 3 OTROS: 6		PP: 6 PFL: 16 PSDB: 6 PSC: 2			
	7/05 A 4/06 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PT: 1 PMDB: 7 PP: 3 OTROS: 3		PFL: 6 PSDB: 7 PPS: 3 PDT: 1			
	4/06 A 12/06 PT-PTB-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PT: 1 PMDB: 2 PTB: 4		PFL: 4 PSDB: 2 PPS: 5			

Nota: * La columna «Sarney» no aparece porque no fue presentada ninguna PFC en la Cámara de Diputados durante su gobierno.

** En 1992, el PPR se formó con la fusión del PDS y PDC. El 1995 se unió al PP, formando el PPB. A partir de 2003 volvió a denominarse PP. El PPB/PP fue base gubernamental durante los dos gobiernos de Cardoso y durante el gobierno de Lula.

Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. *Proposiciones* (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>). Para las fases ministeriales, hasta 1997 la base de los datos fue R. MENEGUELLO (1998). Tras ese periodo, la investigación se ancló en sitios de la Internet: R. SCHMITT (disponible en <http://www.fiepr.org.br/redeempresarial/Notes2218content21113.shtml>); informaciones periodísticas (disponible en www.estadao.com.br); y sitios oficiales del gobierno (disponible en http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/FHC-1.htm, http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/FHC-2.htm, http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/LULA.htm).

Al describir las PFC, diferenciándolas por el origen partidario, como se hizo en la Tabla II, se nota un aspecto importante. Muy por el contrario de lo que se espera, en Brasil, un porcentaje significativo de las propuestas de fiscalización parte de la propia base aliada del gobierno, de aquella que debería, en teoría, defender al Poder Ejecutivo, impidiendo investigaciones. La crisis política de 2005 puso ese problema de manifiesto. Sin embargo, los datos demuestran que se trata de una característica antigua, que viene, por lo menos, desde el gobierno de Franco. Los datos indican la existencia de un nivel interno de tensión entre los partidos gubernamentales, por lo que es necesario considerar que las PFC abarcan un abanico muy amplio de temáticas y organismos estatales, y sólo se podría afirmar que las iniciativas de los partidos gubernamentales pretenden alcanzar el propio gobierno federal si esas temáticas estuvieran directamente relacionadas a las instituciones ligadas a ese gobierno.

Para definir mejor este aspecto, se distinguieron las propuestas (PFC) de acuerdo con el rumbo de las proposiciones: I. Cuestiones locales, de ámbito federativo o municipal, involucran *accountability* horizontal en otras instancias de poder, no propiamente la del Ejecutivo federal. Un gran número de PFC enfocan al dinero público federal, pero abordan puntos específicos sobre su uso (o mal uso), conforme es aplicado en municipios o empresas privadas. También las PFC que tienen como finalidad investigar gobiernos anteriores fueron puestas en esta columna, pues no tienen por objetivo afectar al gobierno del momento. En esos casos, el gobierno federal no pudo ser directamente responsabilizado, lo que da un carácter más específico a la denuncia. II. Cuestiones nacionales que involucran al Ejecutivo federal, para investigar organismos estatales directa o indirectamente relacionados al presidente: ministros, ministerios, secretarías subordinadas a ministerios, órganos estatales, bancos estatales y otros.

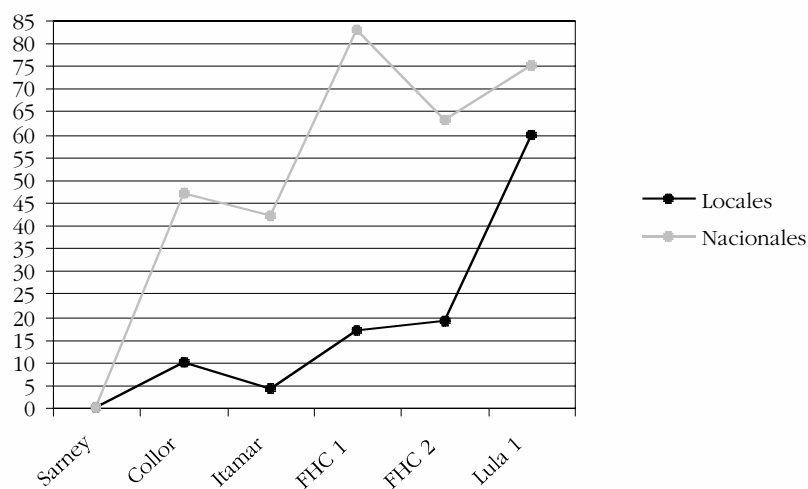
El Gráfico IV busca distinguir esos dos niveles, nacional y local, evidenciando que el porcentaje de las cuestiones nacionales es ampliamente superior. También se nota que la cantidad de PFC de carácter nacional ha venido creciendo desde 1988, con mayor énfasis durante el primer gobierno de Cardoso y, en segundo lugar, en el gobierno de Lula. Las propuestas de cariz específico también aumentaron; en el gobierno de Lula se superó la suma de todos los periodos anteriores. En su gobierno, hubo un crecimiento en números absolutos de los pedidos de fiscalización (135 PFC); una buena parte de carácter local (44%) y la mayoría de cariz nacional (56%). Se percibe que el PT, al convertirse en gobierno, continuó presentando un alto número de PFC, pero su enfoque dejó de ser federal para concentrarse en la fiscalización de municipios y otros asuntos locales. Fueron 12 PFC de este tipo entre las 14 propuestas hechas por el PT. En todos los otros gobiernos, más del 75% de los pedidos de fiscalización se referían a cuestiones nacionales, directamente ligadas al gobierno federal. Se puede decir que hasta el 2003 la *accountability* horizontal relacionada con problemas localizados no tuvo impacto significativo en el número de las PFC.

Frente a la cantidad de propuestas de fiscalización dirigidas contra el gobierno federal, es interesante observar el volumen de las PFC originadas en el interior de la propia base aliada y verificar a partir de qué punto del proceso de democratización en Brasil ese fenómeno se tornó más visible. En la Tabla III los datos confirman que

casi la totalidad de las PFC enviadas durante el gobierno de Collor partieron de la oposición. Con Franco esa tendencia permaneció: la mayoría de las propuestas de investigación (67%) se originaron fuera del gobierno y el 33% de las PFC vinieron de la base gubernamental. Debe resaltarse que fue a partir del primer gobierno de Cardoso que los pedidos de investigación enviados por la propia base aliada se tornaron muy expresivos: 46% con Cardoso 1; 41% con Cardoso 2 y 43% con Lula.

Los números llevan a creer que las disputas internas de gobierno ocurren de modo intenso y sugieren, además, que esas relaciones vienen de lejos, desde por lo menos mediados de la década de 1990, iniciándose en el gobierno de Franco y profundizándose a partir de Cardoso. Más que un problema circunstancial de gobiernos, los datos parecen indicar algo inherente al sistema político brasileño.

GRÁFICO IV
 PFC POR TEMÁTICA DE ACUERDO CON EL GOBIERNO



Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. *Proposiciones* (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>).

Como se sabe, en virtud del alto nivel de fragmentación partidaria de la política brasileña (número efectivo de partidos parlamentarios en torno a siete), el partido del presidente no consigue obtener más del 20% de la representación parlamentaria. De esta forma, para conseguir el apoyo de la mayoría en el Legislativo, se ve obligado a distribuir el poder entre el mayor número posible de partidos, sin establecer una propuesta común y sin respetar un mínimo de consenso programático. Esa tendencia se ha mantenido desde la gran coalición organizada en el primer gobierno de Cardoso, que poseía más del 70% de la base parlamentaria y presentaba una asociación con alta «tasa de *coalescencia*».

TABLA III
PFC CON TEMÁTICAS NACIONALES POR ORIGEN Y FASES MINISTERIALES DEL GOBIERNO

	Fases y Partidos del Gabinete	Base del gobierno		Otros partidos		Comisiones	Total
		Propuestas	Total Parcial	Propuestas	Total Parcial		
Collor	3/90 A 4/92 PRN-PFL-PDS	PFL: 1	1 2 %	PMDB: 6 PT: 17 PSDB: 7 OTROS: 5	46 98 %	0	47
	4/92 A 10/92 PRN-PFL-PDS-PTB-PL			PMDB: 1 PT: 9 PST: 1			
Franco	10/92 A 1/94 PMDB-PFL-PSB- PSDB-PTB	PSDB: 8 PFL: 1	14 33 %	PT: 9 PV: 7 OTROS: 7	28 67 %	0	42
	1/94 A 12/94 PMDB-PFL-PSDB-PP	PSDB: 5		PT: 2 OTROS: 3			
Cardoso 1	1/95 A 6/96 PSDB-PFL-PTB-PMDB	PSDB: 3 PMDB: 3 PFL: 2 PTB: 1	38 46 %	PT: 13 PPB: 7 PPS: 3 OTROS: 4	44 53 %	1	83
	6/96 A 12/98 PSDB-PFL-PMDB-PPB	PSDB: 1 PMDB: 4 PFL: 6 PPB: 18		PT: 8 OTROS: 8			
Cardoso 2	1/99 A 3/99 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS-PTB	PSDB 1 PMDB: 1	26 41 %	PT: 2 PCDOB: 1	32 51 %	5	63
	3/99 A 10/01 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS	PSDB: 3 PMDB: 6 PFL: 6 PPB: 2		PT: 15 OTROS: 4			
	10/01 A 3/02 PSDB-PMDB-PPB-PFL	PSDB: 3 PMDB: 2 PFL: 1		PCDOB: 1			
	3/02 A 12/02 PSDB-PMDB-PPB	PMDB: 1		PT: 4 PFL: 4 PSB: 1			
Lula 1	1/03 A 1/04 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PPS-PDT	PT: 1 OTROS: 4	32 43 %	PP: 1 PMDB: 1 PFL: 1	43 57 %	0	75
	1/04 A 7/05 PT-PTB-PL-PCDOB PSB-PV-PPS-PMDB	PT: 1 PMDB: 5 OTROS: 4		PP: 3 PFL: 13 PSDB: 6			
	7/05 A 4/06 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PMDB: 6 PP: 2 OTROS: 4		PFL: 3 PSDB: 5 PPS: 1			
	4/06 A 12/06 PT-PTB-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PMDB: 1 PTB: 4		PFL: 3 PSDB: 2 PPS: 4			

Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. *Proposiciones* (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>). Para las fases ministeriales, hasta 1997 la base de los datos fue R. MENEGUELLO (1998). Tras ese periodo, la investigación se ancló en sitios de la Internet: R. SCHMITT (disponible en <http://www.fiepr.org.br/redeempresarial/Notes2218content21113.shtml>), informaciones periódicas (disponible en www.estadao.com.br) y sitios oficiales del gobierno (disponible en http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/FHC-1.htm, http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/FHC-2.htm, http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/LULA.htm).

Una comprensión más exacta de lo que ocurre exigiría un análisis detallado y cualitativo de las proposiciones, lo que no es posible realizar en este artículo. Aun así, los números presentados sorprenden, y sugieren que muchas veces los partidos de la base gubernamental utilizan los mecanismos de control como forma de trueque, con el objetivo de conseguir mayor acceso al patronazgo. Para equilibrar el conflicto, le toca al Ejecutivo utilizar los instrumentos legales y políticos de los que dispone.

Muy probablemente, la *accountability* horizontal se desarrolla al son de este juego. El presidente busca evitar las investigaciones y, de hecho, dispone de mecanismos varios para ocultar las denuncias. Como se ha mencionado, el número de las investigaciones efectivamente concluidas es muy inferior al de las que fueron propuestas. Sin embargo, la actividad legislativa de denuncia es intensa, por lo que el caso brasileño no encaja en la definición de democracia delegada propuesta por O'Donnell, así como tampoco en la de Legislativo meramente reactivo, como lo creen Cox y Morgenstern (2002: 446-468).

Un ejemplo significativo de ese proceso conflictivo es la PFC n.º 78/05, presentada por el diputado federal Eduardo Valverde, del PT, en pleno gobierno de Lula. La propuesta, dirigida a investigar actividades de otro partido de la coalición de gobierno (el PTB), parece haber sido uno de los ingredientes importantes en el desencadenamiento de la llamada *crise do mensalão*.

IV. CONCLUSIONES

Hay fuertes indicios de que las características de la *accountability* horizontal en Brasil se deben predominantemente a la falta de cohesión y a la heterogeneidad de la base aliada que se une a la oposición con el propósito de investigar. A pesar de todo, el presidente posee medios para evitar el desarrollo de gran parte de esas investigaciones, pues, como lo perciben Moreno, Crisp y Shugart (2003), es el propio sistema político el que induce a llevar a cabo esas prácticas.

Al analizar los mecanismos de control parlamentario en América Latina, esos autores hablan de la necesidad de reformas políticas con el objetivo de estrechar las relaciones entre los electores y sus representantes. También O'Donnell (2004: 24) subraya la importancia de combinar de forma más eficaz las dos dimensiones de la *accountability*, la horizontal y la vertical. Para ese autor, una y otra estarían intrínsecamente relacionadas, de tal modo que el fortalecimiento de una llevaría al desarrollo de la otra. Weber desarrolló un análisis semejante cuando estudió la crisis final del Imperio Austro-Húngaro y la relación de poderes proyectada por Bismarck: «Bismarck trágicamente cosechó lo que sembró: pues él había deseado –y deliberadamente lo consumó– la impotencia política del parlamento y de los líderes partidarios» (Weber, 1980: 9). Estratégicamente, el estadista alemán buscó debilitar al Parlamento y las entidades de grupo en Alemania de finales del siglo XIX, lo cual provocó una generalizada burocratización de la vida pública alemana. Su opinión era clara: cabía al Parlamento

indagar sobre y controlar a la burocracia estatal, por lo cual sería necesario dar responsabilidades políticas a éste³⁰.

En Brasil, las dificultades en las actividades de *accountability* horizontal parecen relacionarse al proyecto político institucional elaborado en la Constitución de 1988. La legislación de control propiamente dicha es compleja y minuciosa, pero el diseño constitucional favorece demasiado las funciones proactivas del Ejecutivo e impide que el Legislativo ejerza plenamente sus actividades legislativas y fiscalizadoras. Los partidos –incluso o principalmente los de la base aliada– mantienen una relación de conflicto, y compiten entre sí por los puestos y recursos federales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988, vol. 31, n.º 1: 5-33.
- ABRANCHES, Sérgio. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. En *XIII Fórum Nacional: Estudos e Pesquisas*, 2001, n.º 5: 1-18. Disponible en: www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP00050.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA MONTERO, Mercedes. *Institutions and Politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success*. Indiana: University of Notre Dame (Working paper, n.º 348), 2008.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LOPEZ, Francisco (eds.). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, 2000, vol. 43, n.º 3: 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio. Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. En NICOLAU, Jairo (org.). *Instituições Representativas no Brasil. Balanço e reforma*. Belo Horizonte: UFMG e Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 2.ª edición. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- CALCAGNOTTO, Gilberto. Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças. En LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- CÂMARA DE DEPUTADOS. *Proposições*. Disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.
- CÂMARA DE DEPUTADOS. *CPIs Instaladas na Câmara de Deputados desde 1987*. Brasília: Serviço de Comissões Parlamentares de Inquérito/DECOM, 2007.
- CÂMARA DE DEPUTADOS. *Requerimento de Instituição de CPI*. Disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.

30. Solamente después de la II Guerra Mundial las propuestas de M. Weber comenzaron a ser puestas en práctica en Alemania. Uno de los aspectos de esos cambios es el hecho de hacer fuertes los controles horizontales. Ver A. FERRARO (2005: 204-209).

- CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI «dos Correios»*. Brasília: Comissão parlamentar mista de inquérito dos correios, 2006, vol. 3. Disponible en <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf>.
- COX, Gary y MORGENSTERN, Scott. *Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures*. Paper prepared for delivery at the 21st International Congress of the Latin American Studies Association. San Diego: University of California, 1998.
- COX, Gary y MORGENSTERN, Scott. Epilogue. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En NACIF, Benito y MORGENSTERN, Scott. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- FERRARO, Agustín. Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas. Contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina. En LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, 2001, vol. 44, n.º 4: 689-727.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FUCHS, Ruth y NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumento de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. En LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- GARCÍA DíEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena. La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva? *Instituciones y Desarrollo*, 2002, n.º 12-13: 349-391.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 2007, vol. 2, n.º 17: 3-31. Disponible en http://americo.usal.es/oir/legislatura/papers/Garcia_LA.pdf.
- HAZAN, Heuven. Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation. *The Journal of Legislative Studies*, 2003, vol. 29, n.º 4: 1-11.
- LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: ¿hacia el parlamentarismo? En LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (eds.). *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Editorial Alianza, 1998, vol. 2.
- LEMO, Leany. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. En LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (eds.). *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Editorial Alianza, 1998.
- LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana Maria. Introdução. O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. En LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 1993, vol. 26, n.º 2: 198-228.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em novas democracias - o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

- MAINWARING, Scott. Introduction. Democratic Accountability in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard. Checks and balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. En FONTANA, Biancamaria (ed.). *The Invention of the Modern Republic*. Cambridge: University Press, 1994.
- MANIN, Bernard. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Susan. Introduction. En PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*. New York y Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado em Ciências Humanas da UFMG, 1999.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MORENO, Érika; CRISP, Brian F. y SHUGART, Mathew S. The Accountability deficit in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- NEGRETTO, Gabriel. *Distribución de Poderes y Gobiernos Divididos en América Latina*. México, D.F.: CIDE, División de Estudios Políticos, 2002. Disponible en www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/tahhccxz.pdf.
- NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. En NICOLAU, Jairo y POWER, Timothy (orgs.). *Instituições Representativas no Brasil. Balanço e reformas*. Rio de Janeiro: IUPERJ y Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. En DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore y London: John Hopkins University Press, 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal. *Em Novas Poliarquias, Lua Nova*, 1998, n.º 44: 27-54.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 2004, n.º 11: 11-31.
- OLIVEIRA, Luzia Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada. *Dados*, 2006, vol. 49, n.º 2: 301-343.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*. New York y Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: processos institucionalmente contritos ou individualmente dirigidos? En AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- RUIZ RODRIGUEZ, Leticia. Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, 2006, n.º 14: 2-32.
- SCHMITT, Rogério. *Viés petista nos ministérios foi a marca do governo Lula*. Rede de Participação Política do Empresariado. FIEP-FACIAP, S/D. Disponible en <http://www.fiepr.org.br/rede-empresarial/Notes2218content21113.shtml>.
- SENADO FEDERAL. *Tramitação de Matérias. Atividade Legislativa*. Disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp> y www.senado.gov.br/tramitacao/.

SHUGART, Matthew y CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TSEBELIS, George. Processos Decisórios em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1997, vol. 12, n.º 34: 89-132.

WEBER, Max. *Parlamento e Governo numa Alemanha Reconstruída*. 2.ª edición. São Paulo: Editora Abril, 1980.