



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca
España

JIMÉNEZ BADILLO, Margarita; SOLANO RAMÍREZ, Gabino
Tensiones institucionales entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil
América Latina Hoy, vol. 57, abril, 2011, pp. 177-204
Universidad de Salamanca
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30818683007>

- 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

TENSIONES INSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN BRASIL

*Institutional tensions between the Executive and
Legislative branches in Brazil*

Margarita JIMÉNEZ BADILLO

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero, México
✉ marguetta@hotmail.com

Gabino SOLANO RAMÍREZ

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero, México
✉ gabosol27@hotmail.com

BIBLID [1130-2887 (2011) 57, 177-204]

Fecha de recepción: 9 de enero del 2009

Fecha de aceptación y versión final: 25 de julio del 2010

RESUMEN: Este estudio responde a la pregunta de cómo gobierna el presidente brasileño cuando no tiene mayorías legislativas frente a un sistema de partidos fragmentado, transfuguismo creciente, una supuesta indisciplina de los partidos políticos y coaliciones partidarias no muy estables. Se parte de la premisa de que aun cuando concurren diversos jugadores con poder de veto, que generan bloqueos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil, este diseño institucional no ha dado lugar a una disfunción institucional ni parálisis de gobernabilidad dado que prevalecen mecanismos del Ejecutivo para ampliar su base legislativa y lograr los apoyos a su agenda legislativa.

Palabras clave: presidencialismo, relación entre Poderes Ejecutivo y Legislativo, gobierno sin mayorías legislativas, partidos políticos, jugadores de veto, gobernabilidad, Brasil.

ABSTRACT: This study attempts to explain the mechanism through which the Brazilian president manages to govern in Brazil amidst a non majority parliamentary scenario with a highly fragmented party system, rising numbers of switchers, an ostensible lack of discipline of the political parties members, and a precarious party coalition. If the Brazilian political system has not yet fallen into an institutional paralysis of governability it is due to the ability of the Executive branch to obtain support from certain parliamentary coalitions and succeeding thereof to outdo actors with veto power, attempting to hinder relations between the Executive and the Legislative branches.

Key words: presidentialism, relation between Executive and Legislative branches, parliamentary non-majority government, political parties, veto players, governability, Brazil.

I. INTRODUCCIÓN¹

La reflexión que motiva este estudio es explorar cómo gobierna el presidente de Brasil cuando no tiene mayorías legislativas, un factor relevante en el funcionamiento de las instituciones políticas del país y que está en relación directa con la gobernabilidad democrática².

Carecer de mayoría propia en el Poder Legislativo puede limitar al Ejecutivo en la definición de sus políticas, lo cual le obliga a forjar coaliciones de gobierno con fuerzas políticas de oposición que, por demás, alcanzan escaso nivel de institucionalización, prevaleciendo una constante incertidumbre para definir los apoyos políticos al gobierno. Tales son las «tensiones institucionales», entendidas aquí como los conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, derivados de una estructura institucional que en momentos de desacuerdos entre ambas instancias no encuentran solución normativa. Las tensiones pueden identificarse desde un cariz tenue, donde los conflictos no desestructuran la dinámica política y se logran acuerdos entre las partes, hasta un carácter extremo cuando existe disfuncionalidad en las instituciones al grado de hacer ingobernable el sistema político.

El presidencialismo brasileño se ha configurado en razón del grado de separación de poderes existente en su sistema político, que se traduce en las facultades constitucionales otorgadas a cada rama de gobierno, como son los poderes legislativos del Ejecutivo o las funciones de control atribuidas al Congreso. Este modelo de distribución del poder político supone dificultades para arribar a acuerdos en escenarios de mayorías distintas entre los actores que detentan el Ejecutivo y el Congreso, por la tendencia de ambas ramas a expandir sus esferas de influencia en áreas de jurisdicción compartida o ahí donde la Constitución es ambigua en los límites precisos de su competencia y atributos.

En Brasil, a estas potenciales tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se agrega la acentuada fragmentación del sistema de partidos asociada a la infidelidad partidaria que es un rasgo que sobresale en la política brasileña y que ha naturalizado una cultura de intercambio de prebendas políticas. La relativa ausencia de lealtad partidaria observada después de 1985 –segundo período de transición democrática–, ha vuelto menos predecibles los apoyos legislativos con políticos que se identifican con el

1. Los autores agradecen los comentarios que han hecho los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales* a este estudio. Sin duda, sus sugerencias han sido útiles para ofrecer un aporte más preciso del tema que aquí se analiza, el cual fue desarrollado en el marco del Proyecto «Comportamiento Político de los partidos en gobiernos sin mayorías: un análisis de México y Brasil», coordinado por Margarita Jiménez Badillo en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero de México.

2. «Gobernabilidad» ha terminado por convertirse en un concepto polisémico, que de tan usado corre el riesgo de vaciarse de contenido explicativo. Aquí es entendido como la garantía de acuerdos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para definir las políticas, esto es, conformar mayorías en el Congreso y favorecer con ello la definición de la agenda política. Mientras que por «ingobernabilidad» se considera una situación disfuncional que dificulta esa capacidad. Para un examen más amplio de estos términos véase la obra de M. ALCÁNTARA (2004).

gobierno sólo si maximizan su acceso al patronazgo (Strøm, 1990; Santos, 1997; Mainwaring, 2002: 92; Ames, 2003). La infidelidad partidaria en un contexto multipartidista es una fuente de tensión institucional entre poderes, dado que puede incrementar la fragilidad de las alianzas legislativas impulsadas desde el gobierno o generar una crisis política en la integración de la coalición gobernante.

El modelo presidencial de división de poderes se complementa con reglas electorales que procura generar en cada rama de gobierno una diferenciada representación de intereses o una base de representación popular lo más diversa posible, de modo que se puedan «frenar y contrapesar» mutuamente. En este sentido, la legislación electoral brasileña promueve una mayor pluralidad en el Congreso mediante la fórmula de representación proporcional con lista abierta; y la elección presidencial con segunda vuelta da oportunidad a partidos sin ambiciones presidenciales de presentarse en la primera vuelta. El resultado político es la presencia de más partidos en el juego político brasileño.

Otra sinergia que puede asociarse al ejercicio del voto a través de lista abierta es la posibilidad de que el electorado esté más atento al candidato que al partido que lo postula. Esta fórmula puede favorecer campañas electorales donde resaltan las cualidades personales de los candidatos sin apenas considerar la procedencia partidista y su contenido ideológico³. Al votar por el candidato, el legislador electo se puede asumir con mayor autonomía partidista, es decir, con incentivos para desligarse de sus líneas partidarias o sin compromiso de fidelidad ideológico-partidaria.

No obstante estas tensiones institucionales, el proceso de gobierno ha alcanzado un nivel de estabilidad, por lo que es oportuno preguntarse ¿de qué manera se resuelven en Brasil las tensiones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para impulsar las políticas de gobierno?

La idea central que sostenemos es que, a pesar de la posición minoritaria del presidente en el Congreso, éste cuenta con los mecanismos constitucionales o de facto para evitar una parálisis de gobernabilidad⁴. En Brasil el presidente tiene amplios poderes constitucionales, entre ellos el poder de veto y el de decreto. Puede legislar mediante las llamadas «medidas provisionales» que son un tipo de decreto con fuerza de ley, que originalmente fue facultad constitucional del presidente para resolver problemas de necesidad y urgencia y que, en la práctica, el presidente ha impulsado por esta vía toda clase de leyes aun sin el carácter de ser urgentes.

3. La personalización de la política es una tendencia generalizada del juego político, es decir, no es exclusiva de las reglas electorales brasileñas. No obstante, se reconoce que ciertas reglas electorales que determinan la competencia, fragmentación partidaria, cohesión inter- o intrapartidos pueden acentuar este comportamiento, como es el caso aquí estudiado.

4. La «parálisis de gobernabilidad» se refiere a la incapacidad del Ejecutivo para conseguir la aprobación de sus iniciativas. Según B. NACIF (2000), esto supone que «no existe un acuerdo entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones respecto a una mejor alternativa para reemplazar la política en curso. Los mecanismos de frenos y contrapesos, como el veto presidencial, pueden dar lugar a formas más sofisticadas de parálisis. Sin embargo, [acota] la producción de un cambio de política no es necesariamente un éxito, así como que el mantenimiento de una política no implica un fracaso».

Para explicar los componentes que determinan el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de sus actores políticos en el presidencialismo brasileño, se expone en una primera sección la relación Ejecutivo-Legislativo bajo un modelo de frenos y contrapesos, diseño institucional que ha dado lugar a gobiernos sin mayorías. Tal es el reto ante el cual han de encontrarse formas de cooperación entre los múltiples agentes con poder de veto para hacer más funcional el desempeño gubernamental. En el siguiente apartado se expone la peculiaridad del presidencialismo de coalición brasileño donde la pauta de gobernabilidad necesariamente son los gobiernos de varios partidos con diferente contenido ideológico; más adelante se expone la composición parlamentaria de la Cámara de Diputados (desde 1986 hasta la Legislatura vigente y que concluye en 2010) para valorar la tendencia ascendente de partidos representados en la arena legislativa y mostrar, en consecuencia, el grado de fragmentación del sistema de partidos.

En otra sección se estudia la dimensión ideológica del sistema de partidos, que es otro componente indispensable para argumentar los apoyos legislativos que recibe el presidente en su agenda de gobierno, pues se parte del criterio de que existe una estructura diferenciada de los partidos en el espectro ideológico de izquierda a derecha y sus acuerdos con el Ejecutivo dependerán de su grado de proximidad o distancia programática. La conformación del gabinete presidencial es otro componente aquí estudiado, que resulta útil para predecir los apoyos en el ejercicio de gobierno. Se aborda también la identificación del legislador con su partido, lo cual en Brasil, lejos de asumirse, se ve con frecuencia una migración de un partido a otro, cuestión que diluye la certeza de contar con coaliciones estables. Finalmente, se da cuenta del grado de disciplina partidaria en la Cámara de Diputados y del poder del presidente en su capacidad de éxito en materia de producción legislativa. Se cierra el estudio con unas reflexiones finales, asumiendo la tesis de que si bien estos componentes dan lugar a conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, existen normas que regulan el conflicto y dirimen las amenazas de ingobernabilidad; normas que a su vez han favorecido la mayor capacidad del Ejecutivo para formular la agenda legislativa.

II. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

La diversidad política, social y cultural de los países que han adoptado el modelo de gobierno de pesos y contrapesos⁵ dificulta captar en su totalidad la relación entre los poderes del Estado, de modo que muchos de los conflictos asociados a este diseño pueden tener un origen estructural o político, no institucional; incluso si éste fuera el caso, un desfase de esta naturaleza puede ser atribuible a la ambigüedad de las reglas

5. La relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo fue pensada en la teoría federalista para limitar el poder político entre las ramas del gobierno y mantener el equilibrio y autonomía entre poderes, evitando potenciales problemas de parálisis y conflicto sobre todo en contextos de gobiernos sin mayorías legislativas.

constitucionales que regulan dicha relación, a las características del sistema electoral o a la fragmentación y cohesión del sistema de partidos. El marco institucional no define en sí mismo la dinámica global de la relación Ejecutivo-Legislativo, pues en la práctica las reglas formales podrían no respetarse, de ahí que éste constituya un problema práctico-político y no lógico-jurídico, aunque sin dejar de reconocer que el perfeccionamiento o modernización del ordenamiento legal sea una condición básica para el buen desempeño institucional.

El argumento central que se esgrime a favor del modelo de frenos y contrapesos es que el proceso de toma de decisiones y cambios al *statu quo* requiere el acuerdo de actores e instancias con intereses diversos para posibilitar que los titulares del poder político se controlen mutuamente. La presencia de múltiples «puntos de veto»⁶ y un conjunto de controles endógenos aseguran que cualquier iniciativa de ley tenga que ser procesada por varios agentes antes de resultar aprobada, lo cual impide, teóricamente, que se tomen decisiones políticas «apresuradas» o se aprueben leyes «inconvenientes»⁷.

La teoría política y constitucional reciente ha esbozado los alcances y limitaciones de las reglas en que se articula la división de poderes en este modelo. La crítica más elaborada a esta forma de distribuir el poder político proviene de Juan J. Linz (1997) quien advierte que, dada la cantidad de mecanismos supramayoritarios, bajo situaciones de gobierno dividido, este modelo puede producir una parálisis de gobierno si los partidos no logran arribar a acuerdos legislativos. Una parálisis prolongada de gobierno puede provocar a su vez una crisis de régimen, de modo que la presencia continua de Ejecutivos sin una mayoría legislativa ha sido el detonador de crisis políticas y del derrumbe de algunas democracias. La conclusión de Linz a estos problemas es radical: eliminar el origen separado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, adoptando el régimen parlamentario de gobierno.

El debate acerca de que los gobiernos divididos generan conflicto, parálisis e incluso ingobernabilidad en el presidencialismo por los rasgos que le caracterizan (rigidez temporal, doble legitimidad, indisciplina de los partidos, entre otros) ha sido superado en la práctica, dado que países con gobiernos divididos como ha sido Brasil no han alcanzado ese extremo de disfunción institucional. Contrariamente, hay evidencias de que la parálisis legislativa no tiene como relación causal relevante la presencia de un presidente sin mayoría legislativa (Casillas, 2001: 23; Jiménez, 2006; Freidenberg, 2008).

6. Un punto de veto supone una instancia institucional o actor político específico con capacidad de detener una decisión política (M. SHUGART, 2001: 156).

7. Se complementan las bondades de este modelo con tres razones que expone G. NEGRETTO (2003: 48). Primero, «que favorece la adopción de políticas moderadas, dado que actores con posiciones extremas están obligados a negociar entre sí y llegar a un compromiso para tomar una decisión», es decir, induce relaciones cooperativas entre gobierno y oposición en un régimen presidencial democrático; segundo, «hace más creíbles y estables las decisiones una vez adoptadas, puesto que resulta difícil volver a formar una coalición capaz de alterar el *statu quo*»; y tercero, que provee a los ciudadanos de mayor información acerca de las políticas públicas; dado que el modelo requiere de un amplio debate entre agentes con intereses diversos, los temas incorporados a la agenda pública estarán sujetos a una intensa deliberación antes de decidir cualquier modificación o innovación de la política en curso.

Aun cuando no todos los problemas del presidencialismo latinoamericano se pueden atribuir exclusivamente al esquema de frenos y contrapesos, resulta evidente que éste permite el conflicto entre ramas separadas de poder, careciendo en ciertas circunstancias de formas cooperativas de resolución (Negretto, 2003: 55). La compleja interacción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo –aunada a factores culturales, políticos y sociales– está en permanente conflicto y la tensión por los espacios de poder necesariamente dificulta, en ciertas condiciones, la posibilidad de arribar a acuerdos entre las ramas del poder político, de modo que los desacuerdos siempre tendrán una alta posibilidad de presentarse (Negretto, 2003: 53; Krsticevic, 1992: 144).

Aunque buena parte de los institucionalistas latinoamericanos no comparten –parcial o absolutamente– los argumentos de Juan Linz, coinciden en mayor o menor grado sobre las mismas preocupaciones que motivaron las críticas del politólogo español a los regímenes presidenciales de América Latina: el riesgo de parálisis, crisis institucional e ingobernabilidad. Pero, a diferencia de Linz, la mayoría de los estudios sobre las democracias presidenciales latinoamericanas consideran que los problemas inherentes al presidencialismo no los resuelve el parlamentarismo (Mainwaring y Shugart, 2002; Colomer y Negretto, 2002; Lanzaro, 2001; Carrillo, 2001; Oliveira, 2004). Estas investigaciones se han centrado en indagar sobre variantes institucionales al esquema de frenos y contrapesos, ya no sólo con la idea de evitar el abuso de poder, sino la de encontrar formas de cooperación y entendimiento entre los múltiples agentes con poder de veto, de modo que sea más funcional al desempeño gubernamental. Así, la normalidad latinoamericana es la convivencia de Ejecutivo-Legislativo sin mayorías en su Asamblea representativa, por lo que coincidiendo con Nohlen (2006), es preciso estudiar cada caso en su propio contexto histórico para entender sus procesos institucionales y democráticos.

III. SEPARACIÓN DE PODERES EN BRASIL

El modelo de separación de poderes en Brasil responde a una normativa electoral que no favorece un gobierno unificado, generando incertidumbre en la capacidad del gobierno para recibir apoyos legislativos. Aunado a ello, experimenta un gobierno de coalición con un pluripartidismo cada vez más acentuado y mayor fragmentación de su sistema de partidos en la arena parlamentaria⁸. La dinámica del ejercicio del poder en la práctica parece ser un componente indivisible a considerar en Brasil para determinar cómo gobierna el presidente en contextos sin mayorías legislativas y bajo la fórmula de gobiernos de coalición, que como Lanzaro (2001: 32) apunta, están sujetos a su propia lógica y rasgos peculiares.

8. Como más adelante se expone, el número efectivo de partidos en la Legislatura 1986-1990 era de 2,82 mientras que en la de 2006-2010 es de 9,34, un indicador que muestra una tendencia de mayor fragmentación de su sistema de partidos.

Dos ciclos democráticos caracterizan al sistema político de Brasil. El primero fue de 1946 a 1964 y, el segundo, la redemocratización que se dio desde 1985 a la fecha, después del régimen oligárquico que asaltó la democracia durante dos décadas. En todo ese período, ningún presidente ha llegado al Poder Ejecutivo con la representación propia de su partido en la Cámara de Diputados, a excepción de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) del Partido Social Democrático (PSD), que controló el 52,8% de escaños, y de José Sarney (1985-1990), del Partido de Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que también obtuvo la mayoría absoluta con el 53,4% en la Cámara de Diputados. No obstante, la indisciplina del PSD obligó a Dutra a buscar apoyos en la oposición y Sarney afrontó la división interna del PMDB para constituir más tarde el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) (Marengo, 2005). Esto indica que en ningún período el presidente brasileño ha garantizado apoyos parlamentarios sólidos en la construcción democrática, pero tampoco se llegó al extremo de un Brasil ingobernable.

Durante el primer ciclo democrático de Brasil, el modelo normativo constitucional otorgaba al presidente únicamente el poder de veto para influir en el proceso de elaboración de leyes. En el segundo ciclo, con la Constitución de 1988, el presidente cuenta con mayor capacidad de poder decisorio como está expuesto en la Tabla I, lo cual ha implicado una centralización de su poder para lograr la agenda política. Una facultad relevante de la que está dotado constitucionalmente el presidente es la de legislar mediante las «medidas provisionales»⁹, que es un poder de decreto con calidad de urgencia, aplazando el debate de otros asuntos en la Asamblea Legislativa, para darle prioridad a ser analizados para su dictamen inmediato.

Comparando las facultades presidenciales en los dos períodos expuestos en la Tabla I, se observa que el Legislativo en 1946 tenía mayor posibilidad de decisión al menos en materia presupuestal; mientras que al Ejecutivo para 1988 no sólo se le otorgó facultad exclusiva en esta materia sino que desde entonces cuenta con el mecanismo de legislar mediante las medidas provisionales. Éstos son algunos de los cambios sustanciales que signaron los amplios poderes otorgados al presidente en la Constitución de 1988, orientados a ampliar su capacidad de decisión para la formulación de la agenda, esto es, influir de manera directa en el trabajo legislativo, mitigando los efectos de la separación de poderes, al mismo tiempo que induce a los legisladores a cooperar (Llanos y Nolte, 2006: 47) como resultado de la interacción entre Ejecutivo y Legislativo.

9. Artículo 62 de la Constitución de 1988: «En el caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar “medidas provisionales”, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional, el cual estando de vacaciones será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días». En un párrafo único, el mismo artículo reza: «Las medidas provisionales perderán eficacia desde la adopción si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional regular las relaciones derivadas de ellas. Respecto al plazo señalado en este artículo, se han hecho modificaciones, ampliándose a 45 días».

TABLA I. RASGOS GENERALES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN BRASIL

| Indicadores | Constitución 1946 | Constitución 1988 |
|-----------------------------------|--|--|
| Federalismo | Fuerte. | Fuerte. |
| Elección del presidente | Elección simultánea con las legislativas y por mayoría simple. | Mayoría absoluta. Si no se alcanza en la primera vuelta, se celebra una segunda (<i>ballotage</i>). En 1994 se asume un sistema simultáneo de elección presidencial y legislativa. |
| Poderes del presidente | Poder de veto: total o parcial. Poderes reactivos. Iniciativa de Ley presupuestal por el Ejecutivo o el Legislativo. | Poder de veto total o parcial. Poderes proactivos. Amplios poderes constitucionales y legislativos: veto, decreto. Ej. <i>Medidas provisionales</i> para implementar el presupuesto: – El presidente puede cambiar el proyecto de presupuesto aun cuando se esté discutiendo en el Congreso. – Poder de agenda legislativa (prioridad de proyectos del Ejecutivo para debatirse en el Congreso). – Capacidad del presidente para declarar urgente el debate de determinado proyecto. – Convocar al Congreso a sesiones especiales. – Monopolio para proponer proyectos presupuestales. |
| Anulación de veto por el Congreso | Con una mayoría de dos tercios del Congreso. | Con mayoría absoluta en votación secreta. |
| Elección diputados | Representación proporcional (lista abierta). | Representación proporcional (lista abierta con voto nominal o de leyenda al partido). |

Fuente: Elaboración propia.

Los conceptos de «poderes proactivos» y «poderes reactivos» mostrados en la Tabla I permiten identificar la naturaleza del ejercicio del poder presidencial frente al *statu quo* legislativo. Éstos constituyen las reglas más relevantes para analizar las decisiones legislativas. En los términos de Shugart y Mainwaring (2002: 50) los poderes proactivos son aquellos «que permiten al presidente establecer –o tratar de establecer– un nuevo *statu quo*», por ejemplo, el poder de decreto o la iniciativa legislativa de carácter preferente; mientras que los poderes reactivos «permiten al presidente defender el *statu quo* contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo», el ejemplo más común de estos poderes es el veto. En la medida en que el Ejecutivo carezca de suficientes poderes proactivos, aunque sí tenga fuertes poderes reactivos, se verá limitado para determinar la agenda de cambios legislativos, pues sólo tendrá la capacidad de detener las decisiones congresionales, mas no para definir el sentido de los cambios.

Para explicar la relación entre Ejecutivo y Legislativo en Brasil, Abranches (2001: 12-13) recurre al «presidencialismo de coalición», un concepto de su autoría, que implica un sistema político sustentado en la combinación de presidencialismo, federalismo y multipartidismo, donde el principal componente es que el presidente se ve obligado a

organizar su gobierno con una amplia composición de fuerzas partidarias para articular sus bases de apoyo y donde éstas sustentan un endeble equilibrio al comportarse como aliados a distancia y como adversarios muy próximos. De ahí, que la dinámica política en Brasil sea fuente permanente de tensiones y conflictos en el proceso decisorio nacional.

Esta peculiaridad brasileña, en la praxis, implica también conceder carteras ministeriales a partidos representados en el Congreso, en la expectativa de obtener su voto favorable a la agenda propuesta por el Ejecutivo. Dicha forma de gobierno se configura mediante los mecanismos institucionales de la Constitución de 1988, donde además se determina que el presidente sea elegido por mayoría y a los miembros del Legislativo, por representación proporcional.

Una coalición de gobierno puede ser definida como un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas (Strøm, 1990). Estos criterios están en razón del número de integrantes de la coalición, esto es, cuántos partidos la integran; la existencia de un acuerdo programático de gobierno; la estrategia que los miembros de la coalición desarrollarán como la votación de leyes en el Congreso, el trabajo de sus comités, entre otros; y, finalmente, los beneficios de un gobierno compartido, esto es, el reparto de cargos entre los partidos de la coalición y una distribución de los méritos sobre el cumplimiento de las metas (Chasquetti, 2001: 329).

¿Cuáles son las prácticas que el presidente pone en marcha para lograr los apoyos legislativos? ¿Qué tan estables han sido las coaliciones legislativas en Brasil? Mainwaring (2002) ya ha alertado en la difícil combinación de presidencialismo, sistema pluripartidista fragmentado, partidos indisciplinados y federalismo fuerte, donde si bien puede haber éxito en la agenda presidencial, no dejan de ser una serie de componentes políticos que no dan garantía de estabilidad en los procesos políticos. Para despejar estas interrogantes se define primero cómo se dio la distribución de escaños en los dos ciclos democráticos en el país en tanto que la correlación de fuerzas entre los diferentes partidos coaligados es un componente que va a determinar el respaldo al presidente en su agenda política. Ésta dependerá del número de diputados que cada uno de los socios aporta al sostenimiento del gobierno (Reniu, 2008: 19).

Durante el primer período democrático, se observa un sistema de partidos fragmentado, con un número cada vez mayor de partidos representados en la Cámara de Diputados (Tabla II). Esta pluralidad partidista tuvo cabida a partir de 1945 luego de finalizar la dictadura de Getúlio Vargas y con el interregno democrático de ese año hasta 1964. En esa fase política se va configurando un sistema de partidos hasta con doce agrupaciones representadas en la arena legislativa, y con una polarización entre el *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) a la izquierda y la *União Democrática Nacional* (UDN) a la derecha (Melo 2008: 214)¹⁰, aun cuando pequeños partidos surgen en el escenario político sin definirse claramente su contenido ideológico.

10. Para los lectores que buscan seguir con atención la estructuración del sistema de partidos en Brasil tanto en períodos de dictadura como en los democráticos, se sugiere el capítulo completo de C. R. MELO (2008).

TABLA II. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
CICLO DEMOCRÁTICO 1946-1963 (EN PORCENTAJES)

| Partidos | 1946 | 1947* | 1951 | 1955 | 1959 | 1963 |
|----------------|------|-------|------|------|------|------|
| PSD | 52,8 | 51,8 | 36,8 | 35,0 | 35,3 | 28,8 |
| UDN | 26,9 | 25,9 | 26,6 | 22,7 | 21,5 | 22,2 |
| PTB | 7,7 | 7,9 | 16,8 | 17,2 | 20,2 | 28,4 |
| PSP | 0,7 | 1,0 | 7,9 | 9,8 | 7,7 | 5,1 |
| PR | 2,4 | 3,3 | 3,6 | 5,8 | 5,2 | 1,0 |
| PST | | | 3,0 | 0,6 | 0,6 | 1,7 |
| PL | 0,3 | 0,3 | 1,6 | 2,4 | 0,9 | 1,2 |
| PTN | | 0,6 | 1,6 | 1,8 | 2,1 | 2,7 |
| PRT | | | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 0,7 |
| PSB | | | 0,3 | 0,9 | 2,8 | 1,2 |
| PDC | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 2,1 | 4,9 |
| PRP | | | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 1,2 |
| Independientes | | | | 1,8 | | |
| MTR | | | | | | 0,7 |
| PCB | 4,9 | 4,6 | | | | |
| PPS | 1,4 | 1,3 | | | | |
| UDN/PR | 2,1 | 2,6 | | | | |
| Total (=100) | 286 | 305 | 304 | 326 | 326 | 409 |
| Total partidos | 10 | 11 | 12 | 13 | 12 | 13 |
| NEP | 2,77 | 2,89 | 4,10 | 4,58 | 4,50 | 4,55 |

* Elecciones extraordinarias.

Fuente: Citado en O. AMORÍN NETO y F. SANTOS (2001: 4).

NEP = $1/\sum p^2$ calculado a partir de M. LAAKSO y R. TAAGEPERA (1979).

Esta dispersión del poder en la arena parlamentaria puede observarse con el número efectivo de partidos (NEP)¹¹, que de 2,77 que había en 1946, aumentó a 4,55 durante el último período aquí expuesto. El Partido Social Democrático (PSD), de centro-derecha, fue consecutivamente la primera fuerza durante todo el período. El aumento de jugadores de veto en la Cámara de Diputados siguió incrementándose en el segundo ciclo democrático, lo que derivó en una fragmentación más acentuada del sistema de partidos (Tabla III). Una explicación de este multipartidismo polarizado está en la fórmula electoral que ha operado en Brasil mediante lista abierta. Marengo (2006: 2) argumenta que mientras las elecciones presidenciales han provocado una reducción de contendientes, el sistema proporcional para elegir a diputados se da en el contexto de una dispersión territorial y política y una variación de candidatos de fuerzas minoritarias, que deriva en un multipartidismo en la Cámara baja.

11. El «número efectivo de partidos» (NEP) es un índice comúnmente utilizado para ponderar el peso de cada partido en función de su tamaño en la arena electoral o parlamentaria. En otros términos, es útil para definir el número real de jugadores que controlan los puntos de veto en la elaboración de las políticas.

TABLA III. REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL
CICLO DEMOCRÁTICO 1985-2010 (EN NÚMERO Y PORCENTAJES)

| Ideología | Partido | 1985-1990 | | 1990-1994 | | 1994-1998 | | 1998-2002 | | 2002-2006 | | 2006-2010 | |
|------------------|---------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Derecha | ARENA/PDS/PPR | 33 | 6,8 | 42 | 8,4 | 52 | 10,1 | | | | | | |
| Centro | PMDB | 260 | 53,4 | 108 | 21,5 | 107 | 20,9 | 82 | 16,0 | 76 | 14,4 | 89 | 17,3 |
| Derecha | DEM (Ex PFL) | 118 | 24,2 | 83 | 16,5 | 89 | 17,3 | 106 | 20,6 | 84 | 16,4 | 65 | 12,7 |
| Centro | PSDB | | | 38 | 7,5 | 62 | 12,1 | 99 | 18,5 | 70 | 13,6 | 65 | 12,7 |
| Centro-derecha | PTB | 17 | 3,5 | 38 | 7,5 | 31 | 6,0 | 31 | 6,0 | 26 | 5,1 | 22 | 4,3 |
| Centro-izquierda | PDT | 24 | 4,9 | 46 | 9,1 | 34 | 6,6 | 25 | 4,8 | 21 | 4,1 | 24 | 4,7 |
| Izquierda | PT | 16 | 3,3 | 35 | 7,0 | 49 | 9,5 | 58 | 11,3 | 91 | 17,7 | 83 | 16,2 |
| Derecha | PL | 6 | 1,2 | 16 | 3,2 | 13 | 2,5 | 12 | 2,3 | 26 | 5,1 | 23 | 4,4 |
| Centro-derecha | PDC/PSDC* | 5 | 1,0 | 22 | 4,4 | | | | | 1 | 0,1 | | |
| Centro-izquierda | PPS | | | | | 2 | 0,4 | 3 | 0,6 | 15 | 2,9 | 21 | 4,0 |
| Izquierda | PCdoB | 3 | 0,6 | 5 | 1,0 | 10 | 1,9 | 7 | 1,3 | 12 | 2,3 | 13 | 2,5 |
| Centro-izquierda | PSB | 1 | 0,2 | 11 | 2,2 | 15 | 2,9 | 19 | 3,7 | 22 | 4,3 | 27 | 5,2 |
| Derecha | PPB | | | | | 36 | 7,0 | 60 | 11,7 | 48 | 9,3 | 42 | 8,1 |
| Derecha | PSC | 1 | 0,2 | 6 | 1,2 | 3 | 0,6 | 2 | 0,4 | 1 | 0,1 | 9 | 1,7 |
| Centro | PMN | | | 1 | 0,2 | 4 | 0,8 | 2 | 0,4 | 1 | 0,1 | 3 | 0,6 |
| Izquierda | PCB | 3 | 0,6 | 3 | 0,6 | | | | | | | | |
| Centro-derecha | PSD | | | 1 | 0,2 | 3 | 0,6 | 3 | 0,6 | 4 | 0,8 | | |
| Derecha | PRONA | | | | | | | 1 | 0,2 | 6 | 1,2 | 2 | 0,4 |
| Centro | PSL | | | | | | | 1 | 0,2 | 1 | 0,1 | | |
| Centro-derecha | PST | | | 2 | 0,4 | | | 1 | 0,2 | 3 | 0,6 | | |
| Izquierda | PV | | | | | 1 | 0,2 | 1 | 0,2 | 5 | 0,9 | 13 | 2,5 |
| Centro-derecha | PRN | | | 40 | 8,0 | 1 | 0,2 | | | | | | |
| Izquierda | PRS | | | 4 | 0,8 | | | | | | | | |
| Centro-derecha | PLR | | | 2 | 0,4 | | | | | | | | |
| Centro-derecha | PRP | | | | | 1 | 0,2 | | | | | | |
| Izquierda | PSOL | | | | | | | | | | | 3 | 0,6 |
| Centro-derecha | PTC | | | | | | | | | | | 4 | 0,4 |
| Derecha | PHS | | | | | | | | | | | 2 | 0,7 |
| Izquierda | PT do B | | | | | | | | | | | 1 | 0,2 |
| Centro-derecha | PAN | | | | | | | | | | | 1 | 0,2 |
| Derecha | PRB | | | | | | | | | | | 1 | 0,2 |
| Total (=100) | | 487 | 100 | 503 | 100 | 513 | 100 | 513 | 100 | 513 | 100 | 513 | 100 |
| Total partidos | | 12 | | 19 | | 18 | | 18 | | 19 | | 21 | |
| NEP | | | 2,82 | | 8,68 | | 8,17 | | 7,30 | | 8,56 | | 9,34 |

* En 1997 se crea el *Partido Social Democrata Cristão* (PSDC), que surge de los disidentes del *Partido Democrata Cristão* (PDC).
Fuente: Elaboración propia con datos de PAYNE, ZOVATTO *et al.* (2006).

<<http://www.electionresources.org/br/>> consulta [30-07-2009].

<<http://www.observatorioelectoral.org/informes/index/navegador.php?country=brasil>> consulta [30-07-2009].

NEP = $1/\sum p_i^2$ calculado a partir de M. LAAKSO y R. TAAGEPERA (1979).

Aliança Renovadora Nacional-ARENA/*Partido Democrático Social*-PDS/*Partido Progressista Reformador*-PPR; *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB); *Democratas* (DEM, ex *Partido da Frente Liberal*, PFL); *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB); *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB); *Partido Democrático Trabalhista* (PDT); *Partido dos Trabalhadores* (PT); *Partido Liberal*; *Partido Democrata Cristão* (PDC); *Partido Social Democrata Cristão* (PSDC); *Partido Popular Socialista* (PPS); *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB); *Partido Socialista Brasileiro* (PSB); *Partido Progressista Brasileiro* (PPB); *Partido Social Cristão* (PSC); *Partido da Mobilização Nacional* (PMN); *Partido Comunista Brasileiro* (PCB); *Partido Social Democrático* (PSD); *Partido de Reedificação da Ordem Nacional* (PRONA); *Partido Social Liberal* (PSL); *Partido Social Trabalhista* (PST); *Partido Verde* (PV); *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN); *Pólo de Resistência Socialista* (PRS); *Partido Laborista Renovador* (PLR); *Partido Republicano Progressista* (PRP); *Partido Socialismo e Liberdade* (PSOL); *Partido Trabalhista Cristão* (PTC); *Partido Humanista da Solidariedade* (PHS); *Partido Trabalhista do Brasil* (PT do B); *Partido dos Aposentados da Nação* (PAN); *Partido Republicano Brasileiro* (PRB).

El sistema de partidos multipartidista polarizado observado en el primer ciclo democrático siguió incrementando el número de jugadores de veto desde 1985 a 2010 (de 12 a 21 partidos representados) con un NEP mayor de nueve partidos, implicando con ello un reto para el presidente en el logro de acuerdos para fijar su agenda política. La relación del presidente con los líderes de los partidos se ha convertido en un mecanismo directo de negociación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, es decir, la conciliación de intereses se da a través del *Colégio de líderes de la Câmara dos Deputados*, que es un órgano de discusión y negociación integrado por el líder de la mayoría parlamentaria, además del líder de la minoría¹², líder de cada uno de los partidos políticos, líderes de los bloques parlamentarios y líderes del gobierno. Este órgano tiene el poder de definir el orden del día e influye en canalizar las iniciativas preferentes en estrecha relación con la mesa directiva. En otros términos, la actividad legislativa en lo relativo a su organización y proceso de decisión se encuentra centralizada en el liderazgo de los partidos y, particularmente, los aliados al gobierno (Santos, 2006a: 78). Es éste el código de gobernabilidad en Brasil cuando se tiene un sistema de partidos polarizado, fragmentado y con un difuso contenido ideológico. Tales son algunas de las prácticas que el presidente aplica para lograr sus apoyos legislativos. Otras se describen en las siguientes líneas.

La Tabla III muestra también un incremento de partidos minoritarios que logran obtener escaños, una situación alentada por los mecanismos electorales que prevalecen en Brasil¹³. No habiendo un umbral único a nivel nacional para fijar los criterios de hasta qué porcentaje de voto electoral obtenido por un partido puede ganar una curul, la normativa electoral ha fijado que en cada Estado el umbral sea el número de votos dividido por el número de escaños¹⁴.

12. La minoría es el mayor partido del bloque parlamentario de oposición.

13. En once años, de 1934 a 1945 no hubo elecciones en Brasil (J. NICOLAU, 2002: 273), fue un período de formaciones partidistas incipientes y ausencia de un sistema de partidos nacional; desde 1937 con Getúlio Vargas, el cierre del Congreso y la prohibición de partidos (C. R. MELO, 2008: 214) irrumpe la continuidad de estructurar un sistema de partidos en el país. Es con la Reforma electoral y de partidos de 1985 que se abre la oferta partidaria, llegando al punto de contar hasta con cuarenta organizaciones (R. MENEGUELLO, 2008: 289).

14. La combinación del sistema proporcional con lista abierta para elegir a los representantes en la arena legislativa ha sido plenamente identificada como factor que limita el fortalecimiento del sistema partidario (B. AMES, 2003; J. NICOLAU, 2006) debido a que los partidos presentan una lista de candidatos y el electorado vota a los nombres, determinando así el lugar de los candidatos en las listas y las curules se reparten en función de los nombres más votados. Este procedimiento diluye la agrupación como partido, convirtiéndose la competencia en una contienda personal, por lo que los candidatos basan la campaña en resaltar sus cualidades individuales y no en los principios ideológicos de su partido. Información más detallada de este sistema electoral en Brasil se encuentra en (H. SOUZA, 2007).

IV. DIMENSIÓN IDEOLÓGICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y GABINETE PRESIDENCIAL

La Tabla III también aporta elementos en cuanto a la orientación ideológica de los partidos con escaños en Brasil. Considerando que el espectro ideológico de izquierda a derecha permite valorar la mayor o menor orientación hacia el segmento conservador o progresista de los principales partidos, se observa un sistema de partidos con nueve jugadores de veto principales y una composición ideológica más orientada al centro derecha. Tomando como referente «el papel que juegan los valores en la construcción de la identidad de los individuos que actúan en política» (Alcántara, 2006: 371), la Figura I representa la media de dos preguntas planteadas a los legisladores, que es su posición ideológica en el eje izquierda-derecha, así como la visión que cada entrevistado tiene respecto a los otros partidos (2003-2007)¹⁵.

FIGURA I. MEDIAS DE UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS EN BRASIL
(DONDE 1 ES IZQUIERDA Y 10 ES DERECHA)

| | | | | | | | | | | |
|--------|---|---|---|------|---|------|------|------|---|----|
| PT | | | | 4,25 | | | | | | |
| PMDB | | | | | | 6,27 | | | | |
| PFL* | | | | | | | | 8,32 | | |
| PSDB | | | | | | 6,64 | | | | |
| PTB | | | | | | | 7,61 | | | |
| PP | | | | | | | | 8,50 | | |
| Brasil | | | | 4,41 | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

* Desde febrero de 2007, el Partido del Frente Liberal (PFL) cambió de denominación y ahora se le reconoce como «Demócratas».

Legislatura 2003-2007 (aplicación de encuesta en diciembre de 2005).

Preguntas realizadas: «En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas? ¿Y en qué casilla colocaría usted a los siguientes partidos?».

Fuente: Elaboración propia con información del Boletín: *Datos de opinión. Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Brasil (2003-2007)*. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Al representar la competición política del sistema de partidos brasileño, se observa en la Figura I que el promedio de autoubicación del PT, además de cómo le ven otros partidos, ha dado una media en el segmento de centro-izquierda cuando dicho partido como oposición siempre se había identificado de izquierda. Este desplazamiento de segmento, en buena medida, responde a su propia adaptación a las condiciones económicas y sociales del país donde, en sintonía con el compromiso de Lula en 2002, ha moderado su radicalismo que le caracterizó en el pasado.

15. Encuestas aplicadas por el Equipo del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (2003-2007) (PELA), dirigido por Manuel Alcántara Sáez, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Luiz Inácio Lula da Silva el 22 de junio de 2002 en su *Carta ao povo brasileiro* cuando aún era candidato presidencial, y a efecto de calmar a los mercados internacionales que alertaban inestabilidad económica con un gobierno de izquierda en Brasil, hizo un compromiso público de superar la crisis económica por la que atravesaba en ese momento el país. Instrumentaría reformas de fondo pero siempre modernizando al país, haciéndole más eficiente y competitivo en el mercado internacional. Resalta en la Carta el argumento de que las reformas estructurales no serían decisiones unilaterales y sí, resultado de una negociación nacional en el que participaran sectores con «variados matices ideológicos». A ese efecto, argumentó Lula que el PT estaba dispuesto a dialogar con los distintos segmentos sociales. Y en efecto, el PT fue modificando su posición ideológica como táctica electoral para ganar las elecciones de 2002. Su segunda reelección fue una muestra del cumplimiento de sus compromisos, dio cuentas de su capacidad de liderazgo y un amplio respaldo social durante su cargo como jefe del Ejecutivo.

Regresando a los resultados que arroja la Figura I, los dos partidos de centro se mantuvieron en el mismo segmento. Las agrupaciones políticas de derecha conservan su nicho ideológico como son el PP y el Demócratas (antes PFL) en el que han sido la oposición más fuerte al PT gobierno. El promedio del sistema de partidos de Brasil, en general, da una identificación ideológica de centro-izquierda. Este dato es muy significativo ya que muestra que a pesar de que se trata de un multipartidismo polarizado, la tendencia es la disposición a conformar coaliciones con una dirección más moderada. Tal es un criterio fuerte para entender el mecanismo que permite al presidente controlar la agenda política. Una vez expuesta la representación parlamentaria y su orientación ideológica, oportuno es definir ahora cómo se han conformado las coaliciones de gobierno al inicio de la gestión presidencial.

El presidencialismo brasileño se encuentra sustentado en el esquema de frenos y contrapesos, donde teóricamente representa un sistema que multiplica las arenas decisorias en la alteración del *statu quo* (Santos, 2003: 33), la interacción del Ejecutivo con los partidos ha sido un esquema de gobierno compartido mediante la distribución de las carteras ministeriales. El reparto de éstas es un factor clave para determinar los apoyos en el ejercicio de gobierno del presidente.

Los gobiernos de coalición se han producido en Brasil cuando el partido que obtiene el poder presidencial ha sido minoría en la arena legislativa, esto es, prácticamente durante todo el segundo ciclo democrático¹⁶. De entre los criterios a considerar en la asignación de los ministros partidistas para conformar el gabinete, están la amplitud de la autoridad presidencial para emitir decretos, el contingente legislativo del presidente, la fuerza del veto presidencial, la distancia entre la posición ideológica del presidente y el centro ideológico de la Legislatura, la fragmentación legislativa y la gravedad de las situaciones de crisis (Amorim Neto, 2002a).

Por lo regular se espera que el gabinete esté constituido por todos los partidos que participaron en la coalición y que obtuvieron escaños en el Congreso en términos de

16. Un concepto de «gobierno de coalición» ha sido expuesto por J. MATAS (2000: 11), quien lo define como «un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a distintos partidos políticos».

contar con un poder compartido. Si bien es cierto que no necesariamente otorgar una cartera a un miembro de determinado partido implique ya el respaldo a las políticas de gobierno, sí otorga mayor confiabilidad en que puedan lograrse los apoyos.

Lula, al asumir la presidencia en su primer mandato, constituyó coalición con ocho partidos pequeños y no tan pequeños, lo cual dio lugar a un gobierno altamente fragmentado¹⁷ y negoció la incorporación de uno de los partidos más fuertes en la entidad, el PMDB, que le otorgaba un 14,4% de escaños más. Sin embargo, el reparto de los cargos ministeriales no se hizo de manera proporcional, factor que le provocó resistencias con dicho partido, obligándose a otorgarle puestos ministeriales un año más tarde, así como también en su segundo mandato. El apoyo de este partido era indispensable para la aprobación de reformas constitucionales (tres quintas partes del total de escaños).

En el segundo mandato de Lula los dos partidos de derecha están representados tanto en la Cámara de Diputados como en el gabinete ministerial, situación favorable que le da ventaja para contar con mayoría parlamentaria en su gobierno. Las coaliciones en los distintos períodos presidenciales han sido constituidas incorporando fuerzas políticas de distintas preferencias ideológicas, cubriendo el espectro de izquierda, centro y derecha.

Cardoso en su primer mandato llegó al poder en coalición con el PSDB –su partido–, más el PFL (hoy Demócratas) y el PTB, sumando las tres fuerzas un total de 182 escaños, equivalente al 35,4%, con lo cual no hubiera podido gobernar si no se suman otras fuerzas. La de mayor importancia, el PMDB, con 107 escaños hizo el 56,3%, esto es, mayoría absoluta (Tabla IV). De esta manera Cardoso logró despejar su agenda ordinaria. Las coaliciones de gobierno en los diferentes períodos democráticos han perdurado escasamente un año y pocos meses, exceptuando la coalición de Fernando Henrique Cardoso durante su segundo mandato, que fue la más estable con una duración de poco más de tres años.

Por cuanto al tamaño legislativo del gabinete¹⁸, la Tabla IV indica que la conformación de coaliciones es la única fórmula para obtener mayoría en la arena parlamentaria. En relación al grado de equilibrio entre el número de escaños de la coalición de gobierno con el porcentaje de carteras obtenido por los partidos que la conformaron, Amorim Neto (2002a) ha calculado la *taxa de coalescência* (tasa de coalición ministerial). Existe un «gabinete altamente coaligado» cuando existe una proporción de carteras equivalente a su importancia en la Legislatura, o bien, un «gabinete menos coaligado», cuando el presidente se aparta de esa proporcionalidad al distribuir los ministerios¹⁹.

17. Durante su primer año de gobierno Lula tuvo seis gabinetes distintos, caracterizados por ser muy fragmentados y polarizados desde una óptica ideológica. El PMDB fue incorporado al Gabinete recién en 2004, con dos carteras ministeriales: Previsión, Minas y Energía, así como la de Comunicaciones (F. ANASTASIA y C. R. MELO, 2009: 8).

18. Suma del porcentaje de escaños que cada partido representado posee dentro del gabinete (tamaño nominal del gabinete).

19. O. AMORIM NETO (2002a) señala que en Europa sí se distribuyen las carteras a los partidos de manera proporcional a su representación parlamentaria; en los casos latinoamericanos no es así por la prerrogativa que el presidente tiene de plena libertad para definir la composición de su gabinete.

TABLA IV. INTEGRACIÓN DEL GABINETE AL INICIO DEL MANDATO PRESIDENCIAL
(1995-2007)

| Jefe del Ejecutivo | Inicio | Partido del presidente | Partidos con cartera ministerial | Tamaño legislativo del Gabinete | Duración de coalición (meses) | Tasa de coalición ministerial | % Ministros sin partido |
|--------------------|--------|------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Sarney | 1985 | PMDB | PMDB-PFL-PTB-PDS | 93,5 | 17,5 | 0,66 | 18,0 |
| Collor | 1990 | PRN | PMDB-PFL- PRN | 50,3 | 10,5 | 0,40 | 60,0 |
| I. Franco | 1992 | S/P | PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB-PDT | 61,6 | 11 | 0,62 | 20,0 |
| Cardoso | 1995 | PSDB | PSDB-PMDB-PFL-PTB | 56,3 | 16 | 0,57 | 32,0 |
| Cardoso | 1999 | PSDB | PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS | 74,3 | 38 | 0,70 | 23,8 |
| Lula | 2003 | PT | PT-PCDOB-PTB-PSB-PL-PPS-PDT-PV | 49,3 | 12,5 | 0,64 | 17,2 |
| Lula | 2007 | PT | PT-PCDOB-PTB-PSB-PMDB-PP-PV | 56,3 | — | 0,60 | 25,0 |

S/P: Sin partido. Itamar Franco, como vicepresidente, asume la presidencia a la renuncia de Collor de Melo. La tasa de coalición ministerial es utilizada por O. AMORIM NETO (2002a) para indicar el desvío de proporcionalidad de la relación entre los cargos ministeriales y el tamaño de escaños en la Cámara de Diputados. El índice varía de 0 a 1, donde 0 indica incongruencia entre carteras asignadas y escaños obtenidos y 1 es correspondencia perfecta entre reparto de ministerios y peso legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de F. SANTOS (2006b: 226) y F. LIMONGI (2006). Para el segundo período presidencial de Lula, cálculo propio.

Esto indica que el coeficiente de coalición o unión ministerial (Gabinete) se obtiene a través de la afiliación partidista y el peso legislativo de sus partidos en el Gabinete y, en este sentido, permite medir el monto de la desviación que se da entre la proporción de asientos y la proporción de votos:

$$\text{GABINETE} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

S_i = Porcentaje de curules que el partido i tiene respecto al total de escaños del resto de los partidos que se unen a la coalición cuando el gabinete se forma.

M_i = Porcentaje de ministros que recibe el partido i cuando el Gabinete se forma.

Cuando se obtiene 0 significa que hay incongruencia entre carteras asignadas y escaños obtenidos; si la tasa es cercana a 1 significa que hay correspondencia perfecta entre reparto de ministerios y peso legislativo. En la Tabla IV se observa un Gabinete más coagulado en el segundo mandato de Cardoso y por el contrario la mayor incongruencia de carteras se dio en el gobierno de Collor de Melo. El gobierno actual de Lula sí alcanza una tasa de coalición ministerial equilibrada, lo que indica que el reparto de carteras está distribuido proporcionalmente, sin embargo, dada la fragilidad de las coaliciones es posible que tenga que hacer acuerdos duraderos para asegurarse apoyos partidarios.

El reparto de las carteras fue para su segundo mandato, privilegiando a los partidos de la izquierda con las carteras prioritarias. Pese a las resistencias de Lula, éste otorgó al PMDB las carteras de Agricultura, Comunicaciones, Integración Nacional, Minas y Energía, así como la de Salud. La derecha, el PP, obtuvo la cartera de Ciudades; mientras el

PT asumió las principales como son Hacienda, Prevención social; Planeación, Presupuesto y Gestión; Justicia, Trabajo y Empleo; Planificación, Casa Civil, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Educación, Turismo, Defensa, entre otros.

Siguiendo con la reflexión de cómo gobierna el presidente a falta de mayorías parlamentarias y cuáles son las prácticas que aplica para lograr apoyos legislativos, hemos señalado que un componente de tensión política es la migración partidaria, que es cuando un legislador, formando parte de un grupo parlamentario de determinado partido, decide dejar su curul para incorporarse a otro grupo, generalmente del que está en el gobierno, a efecto de contar con mayores prerrogativas que mantenerse en la oposición. Este aspecto se aborda en el siguiente apartado.

V. MIGRACIÓN PARTIDARIA

La migración partidaria ha sido una práctica permitida y muy frecuente entre los miembros del Poder Legislativo. Asumen su cargo de representación a través de un partido y libremente han transitado de éste a otro partido, aun antes de iniciar sus funciones legislativas. Dicho comportamiento político de sus miembros conlleva a que: 1) no existe lealtad partidaria y su acción responde más a un carácter individual; 2) se modifica sustancialmente el número de escaños de cada grupo parlamentario, creando una constante incertidumbre para definir las coaliciones legislativas en las votaciones de los proyectos de ley; 3) se genera mayor incertidumbre de disciplina interna partidaria; 4) se amplía aún más la fragmentación de partidos dado que el disidente puede incorporarse a otro partido o bien crear otro nuevo; 5) se produce desafección ciudadana; 6) se incrementa la dispersión del poder político en las legislaturas limitando coaliciones estables de cooperación con el jefe del Ejecutivo federal.

Esta infidelidad partidaria ha sido un factor de tensión en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En marzo de 2007, el Supremo Tribunal Federal (STJ) dispuso que los representantes parlamentarios que llegan a una curul por un partido determinado no pueden cambiar a otro partido porque la representación pertenece al partido y no al político que resulte elegido²⁰. En la Legislatura 2003-2006 hubo 193 diputados de 513 que generaron dicha movilidad, dándose en total 341 cambios de partido, ya que cambiaron más de una vez de leyenda. Esta práctica de infidelidad partidaria ha sido conocida como el *troca-troca* (cambia-cambia) de partido, que llevan a cabo los legisladores según sus intereses políticos, aprovechando las coyunturas de adherirse a las élites de gobierno. Con la resolución del STJ se intentó estimular la lealtad o fidelidad partidaria en la Cámara.

20. La resolución denominada «fidelidad partidaria» (*Resolução-TSE* n.º 22.610, de 25.10.2007, modificada por la *Resolução-TSE* n.º 22.733, de 11.03.2008) fue aprobada por el Supremo Tribunal Federal con 8 votos a favor y 3 en contra, estableciendo que los mandatos pertenecen a los partidos y no a los políticos que resulten elegidos. Puede consultarse la Resolución vigente en <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf>. Consulta [02-11-2009].

Los cargos en la organización interna de la Cámara, tales como los integrantes de la Mesa Directiva o las Comisiones Técnicas, sólo podrán asignarse al inicio del ejercicio de cada legislatura. Dichos cargos no son hereditarios a otro miembro del partido si quien preside la Mesa Directiva o alguna Comisión decide cambiar de partido. El reglamento de referencia indica que, de darse esta situación, automáticamente el partido pierde el cargo que se deja. Estas medidas –históricas en Brasil– pretenden acotar la migración como práctica frecuente que responde al oportunismo político, afectando directamente el funcionamiento de las instituciones políticas.

Esta medida puede favorecer la estabilidad política, reducir el número de partidos minoritarios, así como el que abre la posibilidad de una mayor consistencia programática a la política brasileña con un compromiso ideológico más fuerte de los miembros del Congreso respecto a su partido. Esta decisión responde a las demandas de reformas políticas que han venido planteando intelectuales y políticos. En la legislatura 2006-2010, donde sus miembros fueron elegidos en octubre de 2006, tan sólo en un período de sesiones, 46 de los 513 diputados (9% del total) cambiaron de partido²¹.

La baja tasa de identificación partidaria responde no sólo a las reglas electorales sino a la estructuración clientelar del sistema de partidos en Brasil.

VI. DISCIPLINA PARTIDARIA Y PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Carecer de una disciplina de partido impide apoyo parlamentario previsible y falta de corresponsabilidad con el Ejecutivo en los procesos decisivos de las políticas de gobierno. La evidencia empírica aportada en los estudios del presidencialismo brasileño ha mostrado que, por el contrario, los miembros de la Cámara de Diputados guardan un nivel elevado de disciplina respondiendo a la línea marcada por sus liderazgos. Figueiredo y Limongi (1999) en un estudio realizado para el período 1989-1999 encontraron que el 89,4% de los legisladores votaron en concordancia con el líder de su partido²².

Las decisiones en la Cámara de Diputados han sido altamente centralizadas por los líderes de los principales partidos y la tendencia ha sido el apoyo a la agenda del Ejecutivo. Un alto grado de disciplina en las votaciones nominales se dio en el gobierno de Cardoso, apoyo proveniente sólo de los principales socios de la coalición, donde

21. Entre 1987 y 2002, que son cuatro legislaturas, entre un 25% y un 30% de los diputados cambiaron de partido una o más veces durante el ejercicio de mandato legislativo, una movilidad que no es aleatoria y que sin embargo posee una clara dirección gubernamental (A. MARENCO, 2006).

22. Como ha sido señalado por AMES (2003), dichos autores sólo basaron sus conclusiones en la votación nominal como única variable para determinar la disciplina partidaria y el éxito del Ejecutivo en su desempeño. Ames propone otras variables que considera necesarias: estudiar las «no decisiones», refiriéndose a las iniciativas con alta probabilidad de derrota que, con frecuencia, no pasan a análisis y debate en el pleno. El proceso de negociación entre los líderes y los diputados es otra variable a considerar, ya que es insuficiente el análisis del proceso final de la agenda del Ejecutivo. Acota que hay que considerar también las concesiones que se logran para garantizar la disciplina parlamentaria. En efecto, el autor puntualiza en temas que merecen mayor atención, aun cuando no deja de reconocerse la aportación de Figueiredo y Limongi como pionera para estos temas.

hubo una correlación proporcional en la distribución de cargos ministeriales respecto al peso legislativo de cada fuerza política (Amorim Neto, 2002b).

TABLA V. PROMEDIO DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
(EN PORCENTAJES)

| Partidos | Sarney 1986-1989 | Collor 1990-1992 | Itamar 1993 | Cardoso I 1994-1998 | Cardoso II 1999-2002 | Lula I 2003-2004 |
|----------|---------------------|---------------------|----------------|------------------------|-------------------------|---------------------|
| PDT | 93,5 | 92,9 | 91,0 | 91,5 | 94,3 | 86,4 |
| PFL | 88,2 | 90,3 | 87,4 | 95,1 | 95,0 | 84,3 |
| PMDB | 83,7 | 87,5 | 91,2 | 82,3 | 86,8 | 83,1 |
| PPB | 85,2 | 90,9 | 87,4 | 84,3 | 91,2 | 83,7 |
| PSDB | 86,8 | 88,3 | 87,0 | 92,9 | 96,4 | 84,6 |
| PT | 98,8 | 96,7 | 97,8 | 97,1 | 98,9 | 95,8 |
| PTB | 79,5 | 84,6 | 83,9 | 89,7 | 87,0 | 91,3 |
| Media | 88,0 | 90,2 | 89,4 | 90,4 | 92,8 | 90,0 |

Fuente: A. FIGUEIREDO y F. LIMONGI (1999); F. SANTOS (2006: 234).

La Tabla V indica que el comportamiento político de los partidos en la orientación del voto legislativo ha sido de un alto grado de disciplina durante todo el segundo ciclo democrático. Respecto al primer ciclo democrático, según Santos (1997), el índice de disciplina partidaria fue menor, los partidos menos cohesionados y, en consecuencia, el presidente recurría a buscar los votos de los partidos de oposición. Amorim Neto y Santos (2001) calcularon el índice de disciplina de la Cámara de Diputados de 1946 a 1964, obteniendo un 58,9%, lo cual indica que es una tasa muy baja si la comparamos con los datos del segundo ciclo democrático.

Un presidente dotado de sólidos poderes constitucionales puede ser débil frente a un sistema de partidos altamente fragmentado y una base poco confiable de apoyo en el Congreso (Payne *et al.*, 2006: 96). Teorías institucionales predicen rigidez en la aprobación de políticas cuando confluyen múltiples actores con poder de veto (*veto players*), con diferencias ideológicas entre sí –lo advierte Mejía (2006)–, sin embargo, investigaciones empíricas para el caso de Brasil contradicen esa tesis.

El modelo de pesos y contrapesos en Brasil no ha revelado disrupción institucional ni ingobernabilidad, pero tampoco ha mostrado un equilibrio de poderes dadas las amplias competencias y prerrogativas institucionales que favorecen al presidente para despejar su agenda de gobierno. Ya el trabajo de Figueiredo y Limongi (1999) lo ha demostrado, al concluir con evidencia empírica que un 86% de las leyes sancionadas en el Congreso han provenido del Ejecutivo. Esta centralización del poder presidencial no es, sin embargo, omnipotente. Los opositores al oficialismo han bloqueado con frecuencia la agenda presidencial, pero también es cierto que, en la práctica, el Congreso ha jugado un papel minoritario en la producción legislativa²³.

23. O. AMORIM NETO y F. SANTOS (2002) encontraron que entre 1985 y 1999, de aproximadamente dos mil leyes aprobadas, sólo 336 provenían del Legislativo, lo cual da cuenta de un papel reactivo en el que delega al Ejecutivo la iniciativa de las propuestas de ley de mayor trascendencia para el país.

Dos indicadores confirman el dominio del Ejecutivo en la agenda política. El «éxito» del Ejecutivo, que es la capacidad para ver aprobadas sus iniciativas de ley. El índice se calcula obteniendo el porcentaje de iniciativas aprobadas sobre el total que envía al Legislativo. El otro índice, identificado por Limongi (2006: 243) como *dominância* (contribución), es el control ejercido por el Ejecutivo sobre la producción de nuevas leyes, obtenido de la división de las leyes aprobadas propuestas por el Ejecutivo por el total de leyes aprobadas. En ambos índices, si el valor es más próximo a 100 implica una mayor capacidad de éxito o «contribución» del Ejecutivo a la producción legislativa²⁴.

La Tabla VI muestra un éxito del Ejecutivo relativamente alto, considerando las tensiones recurrentes con el Legislativo. Un incentivo para el apoyo al presidente ha sido el acercamiento ideológico entre los principales partidos. El PSDB identificado como de centro-izquierda y el PMDB (centro) han coincidido en el proyecto económico de las últimas administraciones²⁵. De acuerdo a los resultados de la Tabla VI, tanto el «éxito» como la «contribución» indican que el presidente tiene una alta capacidad legislativa, el grado de éxito en sus iniciativas ordinarias es del 70,7%, aunque los datos no reflejan qué tan importantes han sido los proyectos aprobados y su grado de impacto social²⁶.

Asimismo, del total de iniciativas aprobadas entre octubre de 1988 y diciembre de 2004, que fue de 3.165 iniciativas, el presidente logró aprobar 2.710 de sus proyectos de ley, lo cual indica que su contribución a la producción legislativa fue del 85,6% (Limongi, 2006: 244) y sólo 455 iniciativas de otros jugadores de veto.

24. El término «contribución» ha sido aplicado por B. NACIF (2004) para expresar exactamente lo mismo que el término *dominância* de LIMONGI (2006).

25. Esta dinámica no es la misma que en la Cámara de Senadores, donde se hace necesario un estudio específico de su comportamiento político, particularmente cuando el presidente Lula tiene mayores dificultades dado que la propia coalición del presidente ha votado en contra de las recomendaciones presidenciales. Apenas alcanza la mayoría; su principal oposición cuenta con 30 escaños (PSDB y DEM, ex PFL) el PMDB con 19 y de esa coalición algunos votan en contra de los proyectos de Lula. Con 32 senadores, la oposición tiene fuerza para bloquear medidas que requieren las tres quintas partes de los 81 senadores. El oficialismo tiene 12 senadores del PT, 4 del PDT, 5 del PTB, 3 del PSB, 3 del PR y 1 del PCdoB.

26. Un análisis posterior al presente estudio sería necesario para evaluar cualitativamente la producción legislativa, dado que esta amplia fragmentación de gobierno ha pervivido en un escenario de dificultades y bloqueos para legislar. Por ejemplo, no obstante que Lula otorgó carteras ministeriales al PMDB, la votación en el Senado, respecto a la iniciativa presidencial de la Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF) en 2007, no permitió la modificación del *statu quo*. Esta derrota de Lula fue considerada de gran impacto para la economía. Tratándose de una enmienda constitucional, Lula logró 45 votos de 49 que eran los necesarios para aprobar la ley (O. AMORIM NETO y C. F. COELHO, 2008: 88).

TABLA VI. LEGISLACIÓN ORDINARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN BRASIL.
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR GOBIERNO, 1989-2004 (EN PORCENTAJES)

| Gobierno | % Escaños del partido del presidente | Coalición de gobierno (% de escaños) | Éxito del Ejecutivo* | Contribución** |
|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------|
| José Sarney | 36,8 | 64,4 | 71,3 | 77,9 |
| Fernando Collor de Melo | 8,0 | 34,8 | 65,0 | 76,5 |
| Itamar Franco | 0,0 | 58,7 | 66,0 | 91,0 |
| Fernando H. Cardoso I | 15,3 | 73,4 | 73,0 | 84,6 |
| Fernando H. Cardoso II | 18,5 | 72,8 | 70,4 | 84,4 |
| Luiz Inácio Lula I | 17,5 | 50,4 | 79,8 | 95,6 |
| Total | 14,7 | 59,1 | 70,7 | 85,6 |

* «Éxito» del Ejecutivo: Índice que mide la capacidad del Ejecutivo de ser aprobadas sus propuestas que envía al Legislativo (porcentaje de aprobadas sobre las que envía a la Cámara de Diputados).

** «Contribución»: Es el control ejercido por el Ejecutivo sobre la producción de nuevas leyes (división entre las leyes aprobadas propuestas por el Ejecutivo por el total de leyes aprobadas).

Fuente: Banco de Datos Legislativos, CEBRAP. Tomado de F. LIMONGI (2006: 244).

Ha quedado sustentado empíricamente que el hecho de contar con un sistema de partidos muy fragmentado no significa que se colapse la dinámica de decisiones para aprobar la agenda gubernamental. Lo han sostenido Santos (2003: 38) y Mainwaring (2002) y se sigue corroborando en los períodos de gobierno recientes.

Existe una práctica de agenda impuesta –argumenta Santos (2003)– dada la supremacía del Ejecutivo, por lo que las relaciones Ejecutivo-Legislativo tienen su sustento en las reglas que regulan el conflicto y la cooperación política. Este juego de poder político ha retribuido en la estabilidad del sistema político del país. Considerando datos más recientes, Lula ha logrado una tasa de iniciativas aprobadas del 58,7% para 2008, contemplando un total de 228; mientras que el Legislativo logró aprobar sus propuestas en un 35,5%. Para 2009 el proceso se revirtió, ya que el Ejecutivo logró un 38,8% de iniciativas aprobadas y el Legislativo un 52,1%. Nótese que la mayor parte de la producción legislativa del Ejecutivo es en materia presupuestal y de medidas provisionales (MP).

La tendencia de legislar mediante los decretos de medidas provisionales ha venido disminuyendo. En 2007 la media por mes fue de 6 MP; en 2008 se redujo a 3,7 y en 2009 fue de 2,0. Este decremento es significativo si se contempla que con Cardoso en su segundo gobierno, la tasa mensual llegó al 6,8 de MP²⁷. El proceso de producción legislativa tiende, por tanto, a disminuir el papel proactivo del Ejecutivo al menos por esta vía de decreto, dado que sus recursos de aprobación de agenda los ha encontrado en las coaliciones tanto legislativas como de gobierno.

27. En 2007, al Ejecutivo se le aprobaron 62 medidas provisorias (47%) de 130 de su agenda aprobada en el Congreso. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar* (DIAP).

TABLA VII. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA 2008 DEL CONGRESO NACIONAL

| Initiador | Origen | N.º iniciativas aprobadas | |
|-----------------|-----------------------|---------------------------|------|
| | | 2008 | 2009 |
| Poder Ejecutivo | Medidas Provisionales | 42 | 23 |
| | Proyectos de Ley | 23 | 23 |
| | Ley Presupuestal | 69 | 53 |
| | Subtotal | 134 | 99 |
| Diputados | | 19 | 67 |
| Senadores | | 62 | 61 |
| Comisiones | | | 5 |
| Subtotal | | 81 | 133 |
| Poder Judicial | | 13 | 23 |
| TOTAL | | 228 | 255 |

Fuente: Para 2008: Adaptación de <<http://www.diap.org.br>> y <<http://www.presidencia.gov.br>> (F. ANASTASIA y C. R. MELO, 2009: 12). Para 2009: DIAP-*Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar* <<http://diap.org.br>>.

En relación a las temáticas de las iniciativas de los legisladores y que fueron aprobadas en 2009, se refieren a los derechos de la ciudadanía, protección a los consumidores, contribuyentes y usuarios de bienes y servicios públicos y privados; mientras que las del Senado contienen temas irrelevantes como homenajes y fechas conmemorativas²⁸. Las iniciativas aprobadas al Ejecutivo han sido de carácter presupuestal, financiero, salarios y en materia energética.

La evolución observada en materia de producción legislativa muestra que ha ido en aumento el éxito del Ejecutivo y, en los últimos años, se ha recurrido a las medidas provisorias de manera más prudente. La Cámara de Diputados parece haber aumentado su producción legislativa para 2009, tanto en porcentaje como en términos cualitativos.

VII. REFLEXIONES FINALES

En este estudio hemos sostenido que pese a las tensiones políticas del sistema político en Brasil, el presidente en el segundo ciclo democrático (de 1985 a la fecha) ha logrado fijar su agenda política, regulando el conflicto por la vía institucional, recurriendo a los poderes que le reconoce la normativa constitucional.

Aun con las tensiones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo descritas en este estudio, Brasil ha superado la crisis presidencial que vivió durante la presidencia

28. *Produção Legislativa. Leis ordinárias. Estatística das leis do Brasil*. «Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar» (DIAP).

de Fernando Collor de Melo²⁹ y que se ha observado en diferentes magnitudes en otros países de América Latina. Brasil ha mantenido la estabilidad política con la fórmula presidencial de coalición. Cuando el presidente adquiere más capacidades decisorias, el Congreso parece no estar en la sintonía del modelo de frenos y contrapesos, pues su papel se ha visto mermado frente a la gran concentración del poder político que ha adquirido el presidente desde la Constitución de 1988.

El proceso de decisiones entre las instituciones ejecutiva y legislativa consiste en un amplio poder del Ejecutivo; a su vez, los miembros del Parlamento delegan sus poderes en los líderes en el Congreso, es decir, éstos tienen un amplio control sobre el proceso legislativo (Figueiredo y Limongi, 2008: 118-119). La evidencia empírica expuesta ha mostrado que el poder concentrado del presidente le ha redituado potencial para lograr su agenda política. Queda abierta otra vertiente de este análisis para evaluar la eficacia de las políticas que se aprueban, si éstas son de alcance e impacto relevante para la calidad de vida de la sociedad y, consecuentemente, sobre la calidad de la democracia.

Colomer y Negretto (2002: 79 y ss.), en aras de buscar un contrapeso de poderes, han considerado priorizar el papel del Congreso, una institución que en América Latina se ha visto disminuida por la predominancia de Ejecutivo. Señalan que para enfrentar con mayor éxito las implicaciones inherentes a la división de poderes en situaciones de gobiernos divididos (parálisis institucional o ingobernabilidad), es necesario rediseñar el modelo tanto en aquellas reglas electorales que impactan en la conformación de las dos estructuras de poder, como redefiniendo los mecanismos de mutuo control. En efecto, está pendiente la reforma política en Brasil para redefinir el diseño electoral que induce a la fragmentación del sistema de partidos.

Un mecanismo que ya se ha discutido en Brasil para incorporarlo a la normativa electoral es la elección de legisladores mediante lista cerrada, lo cual podría disminuir la alta fragmentación del sistema de partidos. Asimismo, se requieren mecanismos para regular un sistema de partidos que cuente con un electorado más fiel y, en correspondencia, partidos responsables ante su electorado, ya sea desde la arena electoral, de gobierno, parlamentaria o de oposición. La vía asumida por el Supremo Tribunal de Justicia de reglamentar la infidelidad partidaria va orientada a consolidar la lealtad de los miembros del Congreso a su partido, por lo que daría la pauta para contar con mayor estabilidad como grupos parlamentarios. Hay un avance limitando la migración partidaria, con lo cual se espera además de reducir el número de partidos y generar una mayor pertenencia al partido de procedencia, fortalecer el sistema de partidos.

Tradicionalmente han sido nueve los principales partidos de mayor arraigo, de participación continua en los procesos electorales y con representación parlamentaria, aunque poco estructurados y poco fieles a sus principios ideológicos, lo que en otros términos

29. El término de crisis presidencial es utilizado por A. PÉREZ-LIÑÁN (2008: 109) como el proceso por el cual el Congreso intenta remover al presidente de su cargo; el presidente intenta clausurar el Congreso o uno de los dos poderes apoya un movimiento civil o militar en contra del otro.

implica partidos débilmente institucionalizados³⁰. Un factor de debilidad en su sistema de partidos es que se ha incrementado su fragmentación; sin embargo, el desempeño político de los partidos en la arena legislativa tiende a responder a la línea de sus líderes porque han mantenido un alto grado de disciplina de voto y, a pesar de una férrea oposición (PSMB y DEM, ex PFL), se ha favorecido la agenda presidencial. La producción legislativa tiende a mostrar mayor éxito del Ejecutivo en hacer aprobar sus iniciativas de ley.

Se requiere también una reforma política en materia de control, para introducir fórmulas institucionales que reduzcan los mecanismos de bloqueo para la toma de decisiones efectivas y satisfactorias entre la rama ejecutiva y legislativa, es decir, disposiciones que a diferencia del modelo original sean capaces de incentivar una mayor cooperación interinstitucional, de modo que pueda modificarse con mayor celeridad el *statu quo*.

El ascenso de Lula al poder presidencial significó una renovación sustancial de las élites políticas porque el PT de origen fue una oposición radical con impacto a nivel nacional y su arribo al poder mostró que la izquierda es capaz de gobernar. Para ello hizo falta moderar su radicalismo y superar retos como la crisis económica en el país, manteniendo cohesionado su gobierno. De entre los incentivos que ha instrumentado el presidente para lograr apoyos partidarios han sido incorporar a la oposición a su gabinete, distribuir cargos de gobierno a legisladores y partidos de oposición y conceder transferencias presupuestarias a determinados distritos.

Las alianzas parlamentarias no han sido duraderas, provocando un factor de tensión en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En el primer gobierno de Lula la coalición de gobierno también se fracturó colocando en el centro del debate la crisis de gobierno relativa a la gestión política y la administración del PT que tuvo de raíz la corrupción y compra de votos en la actividad legislativa³¹. La resistencia de Lula a renovar a los ministros de su gabinete cuando entraron en conflicto con otras instituciones políticas y de cara a la sociedad, dada su ineficacia en el cargo asignado, vulneró su administración. Sin embargo, la reelección para un segundo mandato le ofreció oportunidad para reestructurar su estilo de hacer política.

En definitiva, el presidente de Brasil gobierna sin mayorías; no obstante, esto no es indicador de fracaso en su cargo como representante del Ejecutivo. Las prerrogativas constitucionales con las que cuenta le dan suficiente holgura para hacer uso de su poder e imponerse respecto al Legislativo. Cuenta con amplios poderes legislativos como las medidas provisionales, que son procesadas con la anuencia del Congreso y por la vía

30. Un sistema de partidos institucionalizado implica estabilidad en la competencia entre partidos, con raíces más o menos estables en la sociedad y que funcionan con reglas y estructuras razonablemente estables. Es también cuando se reconoce como legítimas a las instituciones de los partidos así como los procesos electorales como fuentes de donde proceden las decisiones de quién gobierna. Véase el artículo de S. MAINWARING y T. SCULLY (1997: 91-108).

31. El conflicto del PT y el presidente Lula fue agudizándose durante 2005, particularmente con el escándalo político de *mensalão* (mensualidad) o soborno pagado a los diputados para que votaran a favor de los proyectos de interés del Poder Ejecutivo. Esto es, una compensación ilícita a cambio de su apoyo político al gobierno.

más rápida que las leyes ordinarias. Cuenta también con prioridad para someter sus iniciativas en primer orden, dándole ventaja para salvar el bloqueo legislativo en circunstancias que demanden cambios rápidos a la legislación. No obstante, compensar la fragmentación partidista dotando de mayores poderes legislativos al presidente limita un sistema legítimo de representación.

En Brasil ha pervivido un sistema electoral que, lejos de incentivar criterios nacionales, incentiva el parroquialismo en el comportamiento de sus candidatos. Especialistas en la materia han argumentado la necesidad de una reforma política para implementar medidas legales que le permitan al presidente obtener o construir una mayoría legislativa con reglas electorales congruentes de carácter mayoritario, así como elecciones de representación con lista cerrada para evitar la fragmentación partidaria. Su sistema proporcional de lista abierta para elegir a los miembros del Congreso se ha convertido en una limitante para el modelo de pesos y contrapesos. La reforma política propuesta por académicos y políticos en Brasil para disminuir el número de partidos ha contemplado el voto distrital mixto, voto facultativo y fidelidad partidaria. En esta última, la sobrevivencia de prácticas arcaicas como el clientelismo y el favoritismo son utilizadas en la cotidianidad para lograr los consensos necesarios y cultivarlas implica abonar los déficits democráticos en el país.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalição: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988, vol. 31, n.º 1: 5-34.
- ABRANCHES, Sérgio. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. *Estudos e pesquisas n.º 5, XIII Fórum Nacional*. Rio de Janeiro: INAE, maio de 2001. Disponible en línea en http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP00050.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. 2.ª reimp. México: FCE, 2004.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Los partidos y la política en América Latina tras un cuarto de siglo de democracia. En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (ed.). *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2006, pp. 367-382.
- ALMEIDA, Feliciano. *Dos visões opostas sobre a atuação de los partidos políticos brasileiros en el sistema presidencialista multipartidario. Ponencia presentada al XI Encuentro de Latinoamericanistas. La comunidad iberoamericana de naciones*. Valladolid: Encuentro de Latinoamericanistas, 26-28 de mayo de 2005.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, 2000, vol. 43, n.º 3: 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential policy-making strategies and cabinet formation in Latin America's Presidential democracies, 1946-1995. Ponencia presentada en la Conferencia «El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades». México D.F.: Congreso, 6-7 de mayo de 2002a.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. En MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: University Press, 2002b.

- AMORIM NETO, Octavio y COELHO, Carlos Frederico. Brasil 2007. El desencuentro entre la economía y la política. *Ciencia Política*, 2008, vol. 28, n.º 1: 81-102.
- AMORIM NETO, Octavio y SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, 2001, vol. 44, n.º 2.
- AMORIM NETO, Octavio y SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso entre a paróquia e a nação. En WERNECK, Luiz (org.). *A democracia e os tres poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: UFMG y IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- ANASTASIA, Fátima y MELO, Carlos Ranulfo. Dos décadas de democracia. *Ciencia Política*, 2009, vol. 29, n.º 2: 275-300.
- CARRILLO, Flores Fernando. El déficit de la democratización en América Latina. En CARRILLO, Fernando (ed.). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: BID, 2001, pp. 9-44.
- CASILLAS, Carlos Enrique. Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia. *Estudios Políticos*, 2001, n.º 113: 75-99.
- CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En LANZARO, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 319-357.
- COLOMER, Josep y NEGRETTO, Gabriel. Gobernanza con poderes divididos en América Latina. En MORA-DONATTO, Cecilia (coord.). *Relaciones entre Gobierno y Congreso*. México: UNAM, 2002, pp. 79-124.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FAPESP, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando. Instituciones políticas y gobernabilidad: desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña. En ALCÁNTARA, Manuel y MELO, Carlos Ranulfo (eds.). *La democracia brasileña. Balance y perspectivas para el Siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2008, pp. 117-155.
- FREIDENBERG, Flavia. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos CIDOB (24). Barcelona, 2008.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Documentos CIDOB (23). Barcelona, 2008.
- GUZMÁN, Carlos Enrique y SENA, Ermicio. Brasil. En ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Partidos Políticos de América Latina. Tomo Cono Sur*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, pp. 117-242.
- JEREZ NOVARA, Ariel y LÓPEZ-ACCOTTO, Ana Inés. Brasil: La potencialidad de los contrastes. Tudo ao mesmo tempo, agora. *América Latina Hoy*, 1996, n.º 14: 5-12.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Miguel Ángel Porrúa y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, 2006.
- KRSTICEVIC, Viviana. Presidencialismo en América Latina. En NINO, Carlos S.; GARGARELLA, Roberto; RODRÍGUEZ, Marcela V.; KRSTICEVIC, Viviana; LERER, Adrián; SABSAY, Adrián y SMULOVITZ, Catalina. *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: CEPC, 1992.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: A Measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 1979, vol. 12, n.º 1: 13-27.
- LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 2001.

- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. En AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG y PNUD, 2006, pp. 237-257.
- LINZ, Juan. Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? En LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (comps.). *Las crisis del presidencialismo. Tomo I. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Universidad, 1997, pp. 25-143.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política*, 2006, vol. 47: 29-54.
- MAINWARING, Scott. Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pp. 65-120.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina. *América Latina Hoy*, 1997, n.º 16: 91-108.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg. Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pp. 255-294.
- MARENCO, André. Gobierno Lula, coalición legislativa y apoyo partidario. *Boletín Brasil*, vol. 2, n.º 2. Madrid: Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset, 2005.
- MARENCO, André. Path dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 2006, vol. 2, n.º 26: 53-75.
- MATAS, Jordi. Introducción. En MATAS, Jordi (ed.). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: ICPS, 2000, pp. 7-20.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés. El precio de la cooperación: gobiernos de coalición en América Latina. Presentación en el *Símpoio Internacional Hacia el buen gobierno. Tareas aún pendientes*. San José: Fundación Arias para la paz y el desarrollo, BID y FC, 11 de octubre de 2006. Disponible en línea en <http://www.arias.or.cr/download/MEGJIA-preciodecooperacion.pdf>.
- MELO, Carlos Ranulfo. Ni tanto al mar, ni tanto a tierra: elementos para un análisis del sistema de partidos brasileño. En ALCÁNTARA, Manuel y MELO, Carlos Ranulfo (eds.). *La democracia brasileña. Balance y perspectivas para el Siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2008, pp. 211-236.
- MENEGUELLO, Rachel. Governo Sarney: dilemas e virtudes de uma transição negociada. *Secuencia*, 1999, n.º 44: 37-72.
- MENEGUELLO, Rachel. Tendencias electorales tras 21 años de democracia. En ALCÁNTARA, Manuel y MELO, Carlos Ranulfo (eds.). *La democracia brasileña. Balance y perspectivas para el Siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2008, pp. 285-315.
- NACIF, Benito. La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría. *Alternancia y gobernabilidad*, 2000: en línea. Disponible en línea en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECE-YEC/cuarto.htm>.
- NACIF, Benito. Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo. *Política y Gobierno*, 2004, vol. XI, n.º 1: 9-41.
- NEGRETTO, Gabriel L. ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 2002, vol. 42, n.º 167: 377-404.
- NEGRETTO, Gabriel L. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 2003, n.º 1: 41-76.
- NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral no Brasil. En WERNECK VIANNA, Luiz (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ y UFMG, 2002, pp. 255-296.

- NICOLAU, Jairo. Lista aberta-lista fechada. En AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG y PNUD, 2006, pp. 133-136.
- NOHLEN, Dieter. *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Editorial Porrúa y UNAM, 2006.
- OLIVEIRA, Luzia Herrmann de. Brasil: Relação entre Executivo e Legislativo no processo decisório recente. Verificação de uma hipótese. Ponencia presentada a *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. México: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 29 de septiembre-1 de octubre de 2004.
- OLIVEIRA, Luzia Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada. *Dados*, 2006, vol. 49, n.º 2: 301-343.
- PALERMO, Vicente (2000). ¿Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*, 2000, vol. 43, n.º 3: 521-557.
- PATTO SÁ MOTTA, Rodrigo. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel *et al.* *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. México: IIDAE y BID y Planeta, 2006.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 2008, n.º 49: 105-126.
- RENIU, Josep M. *Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate*. Documentos CIDOB n.º 25. Barcelona, 2008.
- RIBEIRO, Floriano Pedro José. Las elecciones en Brasil. Consolidación electoral del PT y reafirmación de la fuerza personal del Presidente Lula. Ponencia presentada al V Congreso Europeo de Americanistas, CEISAL. Bruselas: CEISAL, 11-14 de abril de 2006.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, 1997, vol. 40, n.º 3: 465-492.
- SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Fabiano. Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño. *Política*, 2006a, 47: 71-97.
- SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. En AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG y PNUD, 2006b, pp. 223-236.
- SANTOS, Manoel Leonardo. *As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. Dissertação (mestrado). Recife: UFP, 2006.
- SHUGART, Matthew Soberg. Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización. En CARRILLO, Fernando (ed.). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: BID, 2001, pp. 143-187.
- SHUGART, Matthew Soberg y MAINWARING, Scott. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pp. 19-64.
- SOUZA, Telles Helcimara. El desempeño de los partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados en Brasil. *América Latina Hoy*, 2007, n.º 45: 141-169.
- STRØM, Kaare. A Behavioral Theory of Competitive Parties. *American Journal of Political Science*, 1990, vol. 34, n.º 2: 565-598.