

# Gobiernos divididos y gobernabilidad democrática. El caso brasileño

JORGE ALBERTO IBÁÑEZ CANDELARIA

## RESUMEN

Este artículo tiene como propósito señalar que la existencia de gobiernos divididos no es sinónimo de parálisis gubernamental. Por el contrario, ayuda a mantener los frenos y contrapesos propios de un gobierno democrático. El caso brasileño es un buen ejemplo, ya que la existencia de un sistema de partidos fragmentado, la cultura cívica participativa, la opinión pública, el número efectivo de partidos políticos con representación en el congreso y el entramado institucional son factores que permiten la adopción de mejores políticas públicas. Asimismo, la existencia de gobiernos divididos evita el cambio errático en las políticas del gobierno, debido a que es necesaria la negociación entre las fuerzas políticas para modificar el *status quo*.

## ABSTRACT

The aim of this article is suggested that existence of divided governments isn't synonymous of deadlock. On the contrary, it helps to maintain democratic government's checks and balances. The Brazil's case is a good example, the existence of fragmented party system, the participative civic culture, the public opinion, the effective number of political parties with representation in the Congress and the institutional arrangement are the factors that permit the adoption of best public policies. Likewise, the existence of divided governments avoid the erratic change in the government's policies because is necessary the negotiation between political forces to modify the *status quo*.

## INTRODUCCIÓN

**D**urante la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los regímenes latinoamericanos fueron gobernados por la bota militar. Por fortuna, en Brasil, el sistema político y económico emergido de la dictadura es estable. Una parte de la teoría que lo explica sugiere que la forma de gobier-

no presidencial y la existencia de un multipartidismo fragmentado tienden a aumentar el riesgo de la parálisis gubernamental. Cabe señalar también, que desde el regreso a la normalidad democrática, el titular del Ejecutivo ha carecido de una mayoría estable dentro del Poder Legislativo para aprobar fácilmente los cambios en las políticas requeridas para el correcto funcionamiento de su gobierno, lo que no ha sido óbice para el correcto funcionamiento de las instituciones. Por el contrario, la existencia de gobiernos divididos ha permitido que las decisiones públicas, tomadas sean bajo el consenso de un número significativo de actores políticos.

El análisis de este trabajo señala que para el caso brasileño la existencia conjunta del sistema multipartidista y el régimen presidencial no origina, necesariamente, posibles escenarios de ingobernabilidad, toda vez que el número efectivo de partidos con representación en el Congreso, la cultura cívica de la población y el entramado institucional vigente reducen el riesgo de parálisis gubernamental.

A la par que expresa la heterogeneidad brasileña; la existencia de gobiernos divididos ha permitido el fortalecimiento del sistema de frenos y contrapesos dentro del sistema político, al evitar cambios erráticos en las políticas del gobierno, ya que la democracia brasileña al exigir la negociación entre actores políticos para lograr cambios en el *statu quo* permite una mejor agregación de preferencias sobre las políticas a diseñar e implementar. Por otra parte, la ingeniería constitucional brasileña ha delimitado los mecanismos con que cuenta el Poder Ejecutivo para legislar por decreto, en aquellas situaciones en donde por la urgencia en la toma de decisiones no es posible esperar hasta que las fuerzas políticas logren el consenso.

Para probar los argumentos anteriormente vertidos, este trabajo explica inicialmente la teoría de los gobiernos divididos y su implicación en la formulación de políticas públicas, así como algunas ideas sobre la influencia de los sistemas de partidos en los regímenes de gobierno. Posteriormente, se describe brevemente la historia de los sistemas de partidos que han tenido vigencia en Brasil desde 1889 hasta la actualidad. Por último, se revisa la composición de la Cámara de Diputados Federal durante las legislaturas de 1990, 1994 y 1998, a efecto de probar que tanto el número efectivo de partidos, como el entramado institucional vigente y la presión que la opinión pública ejerce ante los poderes constituidos abren la posibilidad de formar coaliciones parlamentarias permitiendo el adecuado funcionamiento del gobierno.



## PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y PARÁLISIS GUBERNAMENTAL

Es posible definir al sistema democrático brasileño como de tipo presidencial, debido a que cumple las cuatro características definitorias a las que Shugart y Carey hacen referencia para este tipo de regímenes:

1. Elección del titular del Ejecutivo por voto popular
2. El Congreso y el Presidente son electos por períodos fijos y son independientes
3. El Ejecutivo nombra a su gabinete, y;
4. El Ejecutivo está dotado constitucionalmente con poderes legislativos. (Shugart y Carey, 1992)

Este tipo de arreglo institucional cuenta con detractores que sugieren que en las nuevas democracias los regímenes presidenciales son propensos a la parálisis y a la ingobernabilidad, ya que la formación y existencia independientes de los poderes públicos puede originar conflictos entre el titular del Ejecutivo y el Legislativo (Linz y Valenzuela, 1994) y si a lo anterior se le agrega la existencia de un sistema con múltiples partidos políticos, la posibilidad de un escenario con parálisis gubernamental tiende a aumentar. (Sartori, 1982)

Un gobierno dividido puede ser definido como aquel en el que el titular del Ejecutivo y la totalidad o la mayoría del Poder Legislativo pertenecen a partidos políticos diferentes. Si bien es cierto que las posibilidades de arribar a este escenario aumentan debido a la forma de gobierno electoral y de los sistemas de partidos electoral, también lo es que, en primera instancia, los gobiernos sin mayoría surgen porque la decisión sobre quien gobierna se encuentra en manos de la ciudadanía. Para quienes se encuentran en desacuerdo con el sistema presidencial, los "peligros" de este arreglo institucional desaparecen con la conformación de un sistema parlamentario, ya que para formar gobiernos se requiere de una mayoría legislativa que a la par que integra el gobierno, pasa las iniciativas del Ejecutivo, con lo que es posible la conformación de un gobierno indiviso y unitario. Así pues, en los sistemas presidencialistas es probable la existencia de gobiernos divididos en donde el partido político del Presidente no ostenta la mayoría en el Congreso.

La teoría no ha logrado ponerse de acuerdo sobre los efectos que ocasiona un gobierno dividido en los regímenes democráticos. De tal manera, algunos académicos sugieren que la independencia en la conformación de las ramas ejecutiva y legislativa pueden ocasionar inestabilidad e ineficiencia gubernamental en virtud de "la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y a los ejecutivos en consonancia, o que resuelvan el conflicto a través de la disolución del parlamento o el voto de censura." (Casar, 1998: 2)

Por otra parte, ha habido quien argumente que la ausencia de gobiernos con mayoría posibilita que las políticas públicas que han de pasar previamente por la aprobación del Congreso, cuenten con un proceso de discusión adecuado, que habrá de devenir en leyes consensuadas, impidiendo así, los posibles cambios unilaterales que alguno de los actores políticos quisiera imponer. (Nacif, 2000) Si bien es cierto que la ausencia de una mayoría estable que apruebe rápidamente las iniciativas del Presidente se dificulta en presencia de gobiernos divididos, también lo es que "la detención de iniciativas promovidas por el ejecutivo no es necesariamente algo adverso a la democracia. Por el contrario, la existencia de contrapesos con la capacidad efectiva de detener al Ejecutivo puede fortalecer a la democracia al evitar cambios erráticos de política." (Nacif, 2000: 4)

Aun cuando los Estados Unidos son en el mundo, el caso típico de gobierno dividido, en América Latina también es un fenómeno sumamente difundido. De tal suerte, las experiencias internacionales demuestran que este escenario no conlleva necesariamente a la ingobernabilidad. Excepcionalmente el caso chileno en 1973, puede afirmarse que los enfrentamientos que se suscitan entre el Presidente y el Congreso pueden ser resueltos mediante cauces legales como bien pueden ser la negociación o el otorgamiento al Ejecutivo de poderes especiales. El cuadro 1 compara algunos países latinoamericanos que viven regularmente con gobiernos divididos, es decir, sin mayoría, sin que se produzcan incidentes que pudieran vulnerar la normalidad democrática.

Como se ha expuesto, si bien es cierto que los gobiernos divididos surgen porque así lo desea la voluntad ciudadana, también lo es que los sistemas de partidos y electorales influyen de sobremanera. Citando a Duverger: "El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las constituciones." (Duverger, 1957, 419) Sin embargo, los partidos políticos no surgen por gene-



CUADRO 1  
GOBIERNOS DIVIDIDOS EN AMÉRICA LATINA

	Número de elec- ciones	Número de veces con mayoría en ambas cámaras	%	Número de veces con mayoría en ambas cámaras	%
Brasil	12	3	25	9	75
1945-1950, 1954-1960, 1985-1990					
Costa Rica*	11	6	54.5	5	45.5
1953-1994					
República Dominicana	8	5	62.5	3	37.5
1962, 1966-1990					
Honduras*	4	4	100	0	0
1981-1993					
Uruguay	1	5	45.5	6	54.5
1942-1971, 1984-1994					
Venezuela	8	3	37.5	5	62.5
1958-1993					
Chile	20	0	0	20	100
1932-1973, 1989-1993					
Ecuador*	7	0	0	7	100
1978-1994					
El Salvador*	5	2	40	3	60
1985-1991, 1994					
Perú*	4	2	50	2	50
1980-1990, 1995					
Argentina	6	0	0	6	100
1983, 1993					
Bolivia*	4	0	0	4	100
1980-1993					
Colombia	11	9	81.8	2	18.2
1945-1949, 1974-1994					
Total	111	39	35.1	72	64.9

\* Legislaturas unicamerales

Fuente: Casar, María Amparo (1998), pp. 3-4.

ración espontánea, en su nacimiento mucho influye el entramado institucional en donde habrán de competir. Para el caso específico brasileño, la Ley de Partidos vigente establece el principio de representación proporcional para la elección de los miembros de su Cámara baja, a la par, el umbral de votación requerido para la asignación de curules es relativamente bajo y los requisitos que deben cumplir los partidos políticos para la obtención del registro por parte del Tribunal Electoral son laxos.

Así pues, en regímenes como el brasileño se hace indispensable la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La presencia de gobiernos divididos obliga a formar coaliciones que aprueben los cambios en la política. Sin embargo, no todos los partidos políticos con representación pueden funcionar dentro del Congreso como partidos pivote, entendiendo por estos últimos a aquellos actores políticos dentro del legislativo que son requeridos por la coalición en el gobierno para introducir un cambio de política. Para que estos jugadores funcionen como pivote la teoría sugiere que se debe cumplir con los siguientes supuestos:

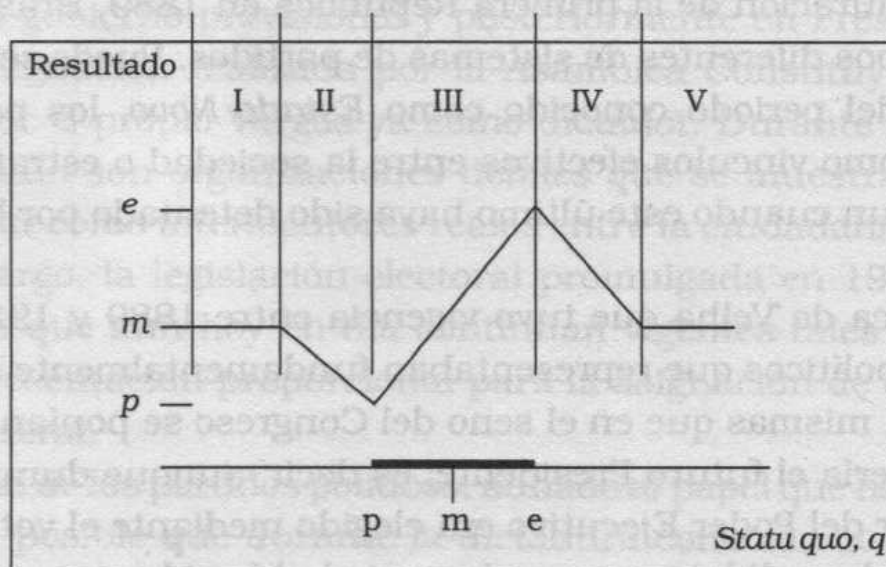
- a) Los actores políticos y sus propuestas de política se agrupan en un eje, donde en los extremos se ubican la izquierda y la derecha política. A lo largo de este eje se encuentra un *statu quo* exógeno que se refiere a la política resultante de un proceso previo a la toma de decisiones.
- b) Cada uno de los actores que existen en el juego político tiene un punto ideal a lo largo del espectro en donde maximiza su utilidad.
- c) Supóngase que cada actor es racional y posee la información suficiente para definir y situarse en un punto óptimo.

Krehbiel ha desarrollado su teoría acerca de los partidos pivote argumentando que el cambio o la estabilidad en la política depende de las preferencias de los jugadores con capacidad de veto y la ubicación del *statu quo*. De tal forma, su trabajo permite identificar la posibilidad de cambio y parálisis legislativa a la par que arroja información sobre el equilibrio resultante. (Krehbiel, 1998) Para hacer más explícito lo anterior, Benito Nacif ha desarrollado la siguiente gráfica en donde se explican los equilibrios de política resultantes de acuerdo con la teoría de pivotes políticos de Krehbiel. (Nacif, 2000: 14)

Aunque el modelo arriba presentado incluye a dos actores con capaci-



GRÁFICA 1  
POSIBLES EQUILIBRIOS DE POLÍTICA



dad de veto: la coalición gobernante ( $e$ ) y un partido pivote ( $p$ ). El mismo puede ser ampliado a  $n$  jugadores. En dicha gráfica el eje de las ordenadas se refiere a los resultados de política posibles y el eje de las abscisas a las variaciones del *statu quo* en relación con a las preferencias de los jugadores. Los cinco intervalos en que la gráfica ha sido dividida corresponden a los puntos en donde el *statu quo* puede ubicarse, sirviendo de igual forma para predecir el resultado de cada uno de ellos:

- Intervalos I y V. En estos puntos, el *statu quo* al encontrarse en una posición extrema posibilita que tanto la coalición gobernante como el partido pivote converjan hacia la mediana.
- Intervalo III. El equilibrio que resulta de situar al *statu quo* dentro de este punto es la parálisis, ya que no existen incentivos para que uno de los partidos se sitúe en la mediana, es decir, la aceptación de una nueva política constituiría un juego de tipo suma-cero en donde uno de los actores ganaría todo, mientras que el otro perdería en el mismo grado.
- Intervalos II y IV. En el punto marcado con II entre más se distancia hacia la izquierda el *statu quo* del partido pivote, éste se encontrará más dispuesto a aceptar propuestas más cercanas a la mediana. Hacia la derecha, ocurre lo propio en el intervalo IV con la coalición gobernante.

## HISTORIA DE LOS SISTEMAS PARTIDARIOS EN BRASIL

Desde la instauración de la primera República en 1889, Brasil ha contado con seis tipos diferentes de sistemas de partidos. Puede señalarse que a excepción del periodo conocido como *Estado Novo*, los partidos han funcionado como vínculos efectivos entre la sociedad o estratos de ella y el gobierno, aun cuando este último haya sido detentado por la dictadura militar.

La Republica de Velha que tuvo vigencia entre 1889 y 1930, contaba con partidos políticos que representaban fundamentalmente a las oligarquías rurales, mismas que en el seno del Congreso se ponían de acuerdo sobre quien sería el futuro Presidente; es decir, aunque durante este periodo el titular del Poder Ejecutivo era elegido mediante el voto directo de la población, el candidato que previamente había sido consensuado en el seno del Congreso y gozaba del visto bueno del Presidente en turno era quien, sin más, se convertía en el sucesor de éste.

Hasta 1906, las elecciones realizadas carecían de una competencia efectiva. Bolivar Lamounier indica que: "Prudente de Moraes había sido elegido presidente en 1894 sin oposición, con el 94 por ciento de los votos; Campos Sales (1898) y Rodríguez Alves (1902) obtendrían más del 90 por ciento; Alfonso Pena (1906) llegaría hasta el 98 por ciento." (Lamounier, 1988: 143)

A pesar que desde 1910 las elecciones serían más competitivas, es importante resaltar que el número de ciudadanos que acudían a las urnas representaba un porcentaje bajo con respecto a la población total. En 1910 y 1919, sólo el tres y el dos por ciento, respectivamente, acudieron a emitir su sufragio. Ya para 1922, el sistema político y de partidos de la República de Velha comenzaría a entrar en crisis. Así pues, el gobierno de Arthur Bernardes se caracterizó por el estado de sitio que se mantuvo a lo largo de su mandato.

El movimiento *tenentista* liderado por Luis Carlos Prestes, la conformación del partido comunista brasileño y las movilizaciones obreras anunciaban la obsolescencia del régimen. No obstante que en 1926 el Presidente Luis Washington obtuviera el 98 por ciento de los votos, la imposición de su candidato Julio Prestes en las elecciones de 1930 devino en la Revolución de Octubre que a la par que daba fin a la primera República abría paso al ciclo getuliano.



El segundo modelo del sistema partidario en Brasil surge posterior a la revolución de octubre de 1930, la cual convierte a Getulio Vargas, primero, en titular del gobierno provisional y posteriormente en Presidente a través de la designación realizada por la Asamblea Constituyente que fue convocada por el propio Vargas ya como dictador. Durante este período, los partidos aún son organizaciones débiles que se muestran incapaces para funcionar como interlocutores reales entre la ciudadanía y el gobierno. Sin embargo, la legislación electoral promulgada en 1932 introdujo disposiciones que aún hoy en día continúan vigentes tales como la fórmula de representación proporcional para la asignación de curules en el Congreso Federal.

La debilidad de los partidos políticos, aunado al papel que habían desempeñado, hizo posible que durante la dictadura conocida como el *Estado Novo* (1937-1945) estas instituciones desaparecieran. Sin embargo, este suceso no fue una medida unilateral del gobierno varguista. Desde principio de la década de 1930, académicos y miembros importantes de la sociedad civil culpaban a los partidos de los males de la nación. Paim Vieira escribió en 1933: El partido es el enemigo nato de la armonía social. Porque el "partido" es un conjunto de individuos con intereses semejantes que disputan un puesto en el Estado para dirigirlo según sus exclusivas conveniencias, sin atender a los intereses de nadie. (Campelo de Souza, 1983: 66)

Es pertinente recalcar que durante el período anterior, los partidos habían funcionado como oligarquías que defendían los intereses de unos cuantos en detrimento de las necesidades nacionales. Ante la imposibilidad de conformar institutos políticos que una vez que arribaran al poder gobernarán en beneficio de la ciudadanía en su conjunto, la única forma viable de sobrevivencia del Brasil como país parecía ser el autoritarismo que tuvo vigencia de 1937 a 1945 bajo la figura de Getulio Vargas.

A finales de la dictadura, Vargas es obligado a aprobar una Ley de Partidos Políticos, en donde además de otras agrupaciones surgirá la Unión Democrática Nacional (UDN) como la principal oposición a las políticas del dictador. Pretendiendo continuar dentro de la arena política, Vargas crea dos partidos políticos que, aunque dependen de él, poseerán intereses divergentes: el Partido Socialdemócrata (PSD) y el Partido Brasileño del Trabajo (PTB).

Cuando en 1945 Getulio Vargas es destituido del gobierno, gracias a la alianza del PSB y el PTB, el candidato del varguismo, Eurico Dutra, gana

las elecciones al candidato de la UDN Eduardo Gomes, sentándose las bases para que en 1950 y bajo la misma alianza partidaria, Vargas se postule a la Presidencia obteniendo "el apoyo del 49 por ciento de los votantes, un millón y medio más que el candidato de la UDN, Eduardo Gomes." (Lamounier, 1988: 155) Para 1954 las protestas empresariales y militares devienen en el suicidio del dictador y una vez más el PSD y el PTB obtienen con Juscelino Kubitscheck el triunfo en las elecciones presidenciales. En las elecciones de 1960, el candidato de la UDN Janio Quadros obtiene la victoria, aunque éste es obligado a dimitir al año siguiente. La vicepresidencia recayó en manos del líder populista Joao Goulart. No obstante, a la renuncia de Quadros, éste no pudo asumir el cargo sino hasta 1963, siendo relevado mediante un golpe militar al año siguiente.

196

La dictadura militar que comenzó en 1964 proscribió los trece partidos que en ese momento se disputaban el poder político. Sin embargo, en 1965 surgieron dos organizaciones que jugarían tal papel: La Alianza para la Renovación Nacional (ARENA) y el Movimiento de la Democracia Brasileña (MDB). Aunque los gobernadores de las provincias y los alcaldes de las principales ciudades de Brasil eran designados por el gobierno militar, el Congreso celebró periódicamente elecciones para su renovación. De tal suerte, hasta 1970 la ARENA que funcionó como el partido de la dictadura triunfó en todas las elecciones. Sin embargo, a partir de ese año la oposición agrupada al interior del MDB empezaría a obtener importantes victorias electorales, las cuales ayudarían a que en 1979 fuera posible legislar la nueva reforma política. (Dillon, 1986)

Ya que el objetivo central de este trabajo es analizar, bajo el régimen democrático, los efectos del multipartidismo en la gobernabilidad brasileña, vale la pena analizar a profundidad las dos últimas reformas político-electorales que se han suscitado en esta nación sudamericana. Cabe señalar que ambas son descritas en conjunto, ya que el segundo arreglo institucional (1985 a la fecha) es resultado de la normalidad democrática que introdujo el primero de ellos (1979-1985). Esto es, mientras que la ley electoral aprobada en diciembre de 1979 daba pauta a la creación de un multipartidismo moderado mediante la extinción del sistema bipartidista y la convocatoria para la creación de nuevas instituciones políticas en un plazo de 180 días, la enmienda constitucional número 25 publicada en mayo de 1985 favorecía aún más la creación de nuevos partidos, al eliminar las restricciones para que los comunistas se presentaran en las elecciones,



permitiendo también que los partidos políticos en formación pudieran competir en las contiendas municipales del mismo año. (Nicolau, 1996)

De acuerdo con Olavo Lima Jr. el origen de los partidos políticos a partir de 1980 atiende a cuatro causas fundamentales: "Por transformación; por confianza y credibilidad en el cambio de régimen; en virtud de escisiones intrapartidarias y por razones de oportunidad política individual." (Lima, 1993, 67)

Como resulta obvio, la ARENA y el MDB tuvieron que transformarse para continuar dentro de la escena política. De tal suerte, la primera cambió sus siglas por las del Partido Democrático Social (PDS), mientras que el segundo se erigió como el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Aun cuando para el período 1980-1984, ya existía una pluralidad de organizaciones, estas dos monopolizaron la representación política en el Congreso.

La confianza en las nuevas instituciones coadyuvó a que tres nuevas organizaciones solicitaran su registro: el Partido Trabajador Brasileño (PTB) con la sobrina de Getulio Vargas liderando; el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) de Leonel Brizola y el Partido del Trabajo (PT) el cual, según Jairo Nicolau, es el primer partido brasileño que al ser creado no contaba con un líder carismático que toma decisiones, sino que fue conformado por miembros de sindicatos, organizaciones marxistas y católicos progresistas agrupados en una Comisión Nacional Provisional que deliberaba sobre el rumbo que habría de tomar el nuevo partido. (Nicolau, 1996:18)

Las escisiones al interior de los partidos políticos brasileños dieron paso a la creación de nuevas instituciones. Entre las más importantes destacan en 1980, el Partido Popular (PP) como disidencia del PMDB. Sin embargo, de acuerdo con Meneguello: "La rigurosa legislación para la organización partidaria establecida con la ley de la Reforma de 1979 indujo a que en 1982, antes de las elecciones generales legislativas y para los gobiernos estatales, el PP fuera incorporado al PMDB." (Meneguello, 1988: 90) Por otra parte, el Partido del Frente Liberal (PFL) conformado por miembros del PDS tuvo como función, junto con el PMDB, sustentar la candidatura de Tancredo Neves y José Sarney a la Presidencia y vicepresidencia de la República, respectivamente. Por último, el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) nace con miembros de la izquierda del PMDB ante el descontento por las políticas implementadas durante la administración Sarney.

Existe otro grupo de partidos políticos, los cuales fueron creados para

aprovechar coyunturas electorales utilizando la figura del registro provisional que otorga el Tribunal Superior Electoral para competir en elecciones a aquellos congresistas que se asocian para adoptar una nueva sigla. Dentro de este grupo se encuadran las siguientes 14 organizaciones: Partido Democrático Cristiano (PDC), Partido Social Cristiano (PSC), Partido de la Juventud (PJ), Partido de la Movilización Nacional (PMN), Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabajador Renovador (PTR), Partido Progresista Brasileño (PPB), Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), Partido Republicano Progresista (PRP), Partido Social Trabajador (PST), Partido Comunitario Nacional (PCN), Partido Liberal Progresista (PLP), Partido de Reedificación del Orden Nacional (PRONA) y Partido de las Reformas Sociales (PRS).

198

Es pertinente señalar que éstos no fueron los únicos partidos políticos en el Brasil democrático. Según Jairo Nicolau en el período 1984-1995 el Tribunal Superior Electoral concedió el registro a 74 organizaciones partidistas. (Nicolau, 1996: 27-28) Sin embargo, la mayoría de ellas tuvo una vida efímera en donde no se obtuvo representación política alguna.

Desde el regreso a la democracia, las coaliciones han sido la regla dentro de sistema político brasileño, ya sea para formar un gobierno (tal y como ha sucedido en las presidencias de Fernando Collor y Fernando Henrique Cardoso) o para garantizar la sobrevivencia de partidos decadentes, como el PPB, sin densidad política, como el PTB o partidos con una muy pequeña cantidad de electores como el PL o el PSD. Asimismo, las coaliciones permiten que los partidos que se encuentran en los extremos del espectro ideológico puedan seguir contando con representación con la Cámara de Diputados, tal y como ocurre con el PC do B y el PPS. (Abranches, 2002a:1)

Es pertinente mencionar que las coaliciones presidenciales sólo se mantienen en lo nacional, ya que por ejemplo para el segundo mandato de Cardoso en el ámbito municipal y estatal el PFL y el PMDB han actuado como competidores del PSDB. De tal suerte, aún cuando en la 51 legislatura la coalición cuenta con 287 diputados (30 por encima de la mitad más uno) son otros factores los que han posibilitado la pervivencia de la coalición. El primero de ellos es quizás la figura y popularidad del Presidente. A medida que ésta pierde fuerza el apoyo decrece, al grado que en la actualidad el PFL ha roto la coalición. En segundo término, la postura ideológica de los partidos pivote favorece los cambios de política a favor del punto ideal del Presidente.



## GOBIERNOS SIN MAYORÍA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN BRASIL PERIODO 1990-2002

En Brasil la existencia de múltiples partidos con representación en el Congreso afecta en baja escala la gobernabilidad democrática. Principalmente son cuatro los factores que posibilitan la reducción del riesgo de parálisis legislativa, a saber: el entramado institucional vigente, la existencia de un presidencialismo de coalición, el número efectivo de partidos políticos con representación en la legislatura y la presión de la opinión pública.

Bajo la normalidad democrática vivida a partir de finales de la década de los ochenta, la Constitución del Brasil protege el sistema pluripartidista al establecer los derechos y obligaciones de los partidos políticos durante su vigencia electoral. Así, la creación, extinción y financiamiento de los partidos políticos se encuentra delimitada en el artículo 17 de la Constitución Federal. Además, se establecen los mecanismos institucionales para evitar los escenarios de parálisis gubernamental ante situaciones de emergencia. Así mismo el Código Político establece en sus artículos 62 y 84 fracción XXVI que en casos de urgencia o relevancia el Presidente de la República está facultado para expedir medidas provisionales con fuerza de ley, mismas que perderán su eficacia si en un plazo de 30 días no han sido convertidas en legislación por el Congreso. Asimismo, el precepto constitucional marcado con el numeral 64 párrafo I establece que el titular del Ejecutivo podrá, cuando así lo estime pertinente, solicitar al Legislativo, la urgencia en la discusión de sus iniciativas de ley. A pesar de las anteriores atribuciones, el mismo ordenamiento legal en su artículo 49 restringe el uso de estas atribuciones, con lo que aun cuando al Presidente de la República se le conceden determinadas prerrogativas tendientes a eliminar el riesgo de parálisis legislativa, todas ellas en nada vulneran el sistema de frenos y contrapesos propios de un régimen democrático.

Ante la imposibilidad de conformar gobiernos indivisos y unitarios, el Poder Ejecutivo recurre al Presidencialismo de Coalición a partir del cual el titular del Ejecutivo nombra en diversos ministerios a miembros de partidos políticos diferentes al suyo. (Abranches, 1998) La formación de coaliciones tiende a facilitarse por la existencia de un sistema electoral de *ballotage* o de mayoría a doble vuelta, ya que ante la existencia de una variedad de partidos políticos que son sabedores que por sí solos son inca-

paces de ganar la presidencia de la República, tienden a poner su bagaje electoral a disposición de otro partido a cambio de posiciones políticas en el nuevo gobierno.

Por definición, el sistema presidencial no garantiza que la coalición gobernante sea estable, es decir, la independencia del Ejecutivo y el Legislativo permite su desintegración sin que incurra en costos políticos importantes quien la ocasionó. Asimismo, la débil cohesión y disciplina partidista que caracteriza al sistema partidario en Brasil hace necesario que la coalición se sobredimensione, esto es que no basta con tener el número mínimo para pasar las iniciativas, sino que el Presidente debe contar con un número adicional de votos en el Congreso, ya que "prácticamente todos los partidos conocidos tienen facciones regionales agrupadas en torno a líderes políticos fuertes que se oponen a las estrategias políticas de los líderes nacionales." (Abranches, 2000a: 2)

Durante el primer período de gobierno de Fernando Henrique Cardoso la coalición que lo llevó al poder estuvo conformada por su partido el centroizquierdista PSDB y los centroderechistas PFL y PTB. Aun cuando la coalición gobernante carecía de la mayoría simple para pasar iniciativas, la parálisis gubernamental no fue la regla durante este período. Ya durante su segundo mandato, el PTB abandonó la coalición, sumándose el PMDB, obteniendo la mayoría simple en el Congreso. Sin embargo, el desgaste natural ocasionado por siete años de gobierno ha originado que el PFL abandone en fechas recientes la coalición gobernante al haber retirado a cuatro de sus ministros del gobierno, lo que una vez más no ha implicado, necesariamente, el riesgo de parálisis, ya que la proximidad de las elecciones obliga a los partidos políticos a evitar la adopción de posturas extremas que pudieran alejarlo de la mediana y con ello perder parte del electorado.

Aunque como se verá más adelante, la polarización del sistema de partidos no es extrema, ésta origina que la coalición gobernante no pueda sobredimensionarse lo necesario, por lo que el Presidente de la República se ve obligado a negociar con otros partidos canonjías que pueden llegar a afectar al propio. Asimismo, hay que tener en cuenta que al desarrollarse la política como un juego de tipo suma-cero, el titular del Ejecutivo no puede confiar del todo en la coalición gobernante, por lo que tiene que recurrir a menudo a la opinión pública para hacer presión a favor de sus iniciativas.

Aún cuando la regla haya sido la existencia de más de 18 partidos po-



líticos con representación en la Cámara de Diputados, la negociación efectiva de las políticas ocurre entre un número limitado de ellos. Si se utiliza el índice desarrollado por Markko Laakso y Reim Taagapera puede inferirse la cantidad efectiva de partidos dentro del Congreso, mismos que están en la posibilidad de actuar como partidos pivote para formar coaliciones parlamentarias. De acuerdo con el índice desarrollado por estos dos académicos el número efectivo de partidos es igual a:

$$\frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Donde  $p_i$  es la proporción de escaños del partido  $i$ . (Lijphart., 1987: 135)

Una vez calculado el número efectivo de partidos, es posible delimitar al interior de la Cámara Baja la cantidad de jugadores con capacidad de veto con los cuales es necesario consensar el cambio dentro de las políticas gubernamentales. Los anexos 1, 2 y 3 analizan bajo este índice la Cámara de Diputados en Brasil durante las legislaturas 49 (1990-1994), 50 (1994-1998) y 51 (1998-2002), dándose cuenta que aun cuando existen más de 18 partidos con representación política, solamente en promedio, siete son los partidos efectivos y por ende los únicos capaces de actuar como pivote para la conformación de mayorías, con lo que los costos de transacción se reducen a no tener que tomar en cuenta a los micro-partidos que dado su poder político poco ayudan dentro de una coalición.

Es importante tener en cuenta el grado existente de disciplina y cohesión al interior de los partidos. Jairo Nicolau sugiere que la normativa electoral posibilita una baja cohesión y disciplina partidaria al no imponer a los representantes populares costos importantes por el cambio de bancada. (Nicolau, 1996: 98) Así pues, se infiere que la existencia de partidos políticos débiles ha permitido que gobiernos como el de Collor de Mello y el primer período de Fernando Henrique Cardoso pueda pasar con éxito sus propuestas ante el Legislativo. No obstante la laxitud de la normativa electoral, estudios realizados han demostrado que factores como la reputación personal y colectiva del partido inhiben el cambio de parlamentarios de un partido a otro. Así pues, lo anterior ha llevado a Abranches a sugerir que durante el segundo mandato de Cardoso la coalición gober-

nante difícilmente pudo ser integrada por otros partidos ya que aun cuando existen legisladores que convergen ideológicamente con algunas de las propuestas del Ejecutivo, la influencia que ejercen los dirigentes del partido limita la posibilidad de votar al lado de la coalición gobernante. (Abranches, 2002b)

En los últimos tiempos, la popularidad de los gobiernos en Brasil tiende a incrementar o a disminuir en razón de los resultados que arrojen las políticas por ellos implementadas. De tal manera, la opinión pública funciona como un mecanismo de presión que obliga a las diferentes fuerzas políticas a consensar los mejores programas, a pesar de que en el corto plazo, éstos no sean muy populares. Lourdes Sola sugiere que para la población "la popularidad del gobierno depende más del fin de la inflación que de tomar medidas populares." (Sola, 1995: 130)

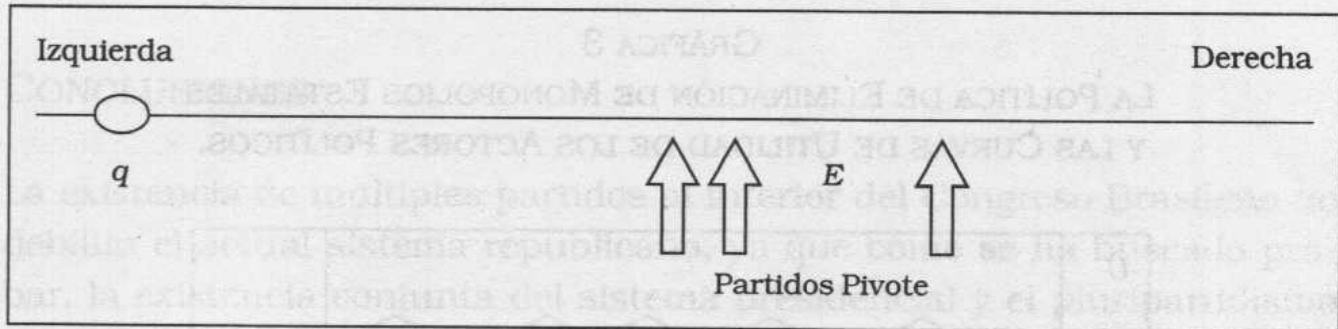
Para los políticos brasileños queda claro que el populismo ya no atrae votos. Los resultados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso han modificado las preferencias de la ciudadanía. Así pues, se ha transitado de un modelo basado en una fuerte presencia estatal a través de políticas populistas, a uno que apuesta por la eficiencia del mercado y en donde el presupuesto público tiene un papel subsidiario. Por lo tanto, el Congreso se ve forzado a cooperar con el Ejecutivo para pasar las propuestas de este último, so pena de convertirse en corresponsable en el fracaso del gobierno. Cabe señalar que el Ejecutivo no queda atado de manos, ya que éste puede ejercer el derecho constitucional de legislación por decreto a través de una medida provisoria.

Los dos ejemplos posteriores permiten formalizar y comprobar los asertos que hasta aquí se han vertido. Como se ha pretendido probar, el arreglo institucional brasileño ha tendido a ubicar las políticas del Presidente en el punto mediano, lo que implica que aun cuando el Ejecutivo posee un frágil apoyo parlamentario, las iniciativas que considera relevantes para llevar a cabo su programa de gobierno son aprobadas con relativa facilidad. El apoyo otorgado al primer plan de estabilización de Fernando Collor de Mello parece ejemplificarlo adecuadamente. No obstante que su coalición contaba sólo con el 26 por ciento de los asientos en la Cámara de Diputados al situarse el *statu quo* en una posición extrema a las preferencias de los partidos pivote, éstos tuvieron que aceptar la propuesta del Poder Ejecutivo. La gráfica 2 hace más explícito lo anterior.

Hay que tener en cuenta que la aprobación de dicha política fue posible



## GRÁFICA 2

EL PLAN DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA DE FERNANDO COLLOR DE MELLO  
Y LA POSICIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS

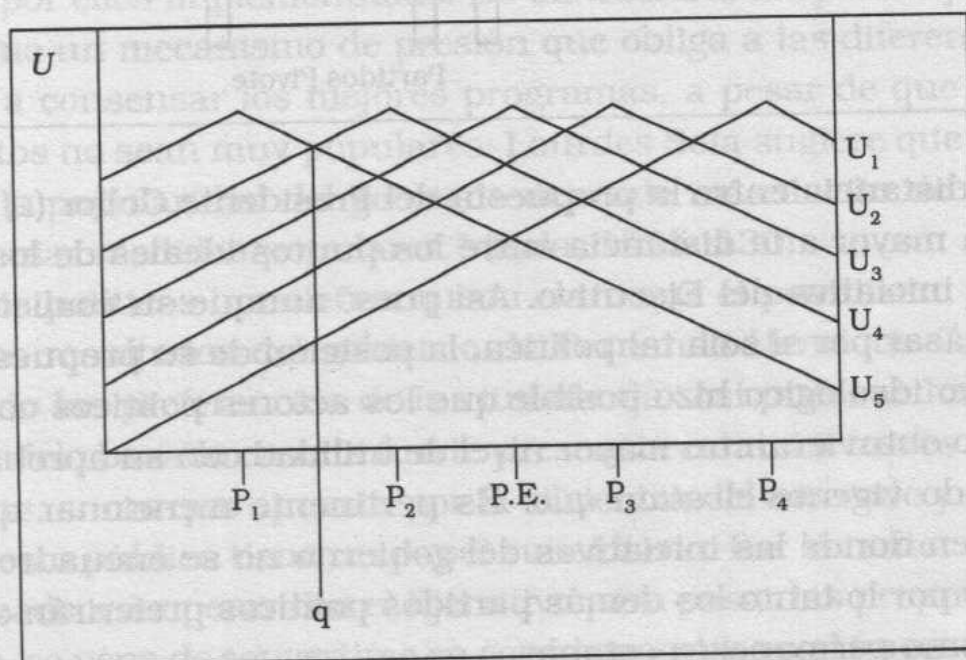
porque la distancia entre la propuesta del Presidente Collor ( $E$ ) y el *statu quo* ( $q$ ) era mayor a la distancia entre los puntos ideales de los partidos pivote y la iniciativa del Ejecutivo. Así pues, aunque su coalición no era capaz de pasar por sí sola tal política, la posición de su propuesta dentro del espectro ideológico hizo posible que los actores políticos con capacidad de veto obtuvieran un mayor nivel de utilidad con su aprobación que manteniendo vigente el *statu quo*. Es pertinente mencionar que habrá ocasiones en donde las iniciativas del gobierno no se encuadren en este supuesto y por lo tanto los demás partidos políticos preferirán que la política en curso permanezca estable.

Durante el primer gobierno del Presidente Cardoso la coalición de partidos que lo llevó a la presidencia no alcanzó la mayoría simple en el Congreso. Sin embargo, varias de las propuestas del Ejecutivo fueron aprobadas por amplio margen. Durante la 50 Legislatura (1994-1998) fue discutido un proceso de revisión constitucional que daba fin a los monopolios estatales del petróleo, electricidad y telecomunicaciones. Esta enmienda fue aprobada por más de tres quintas partes del Congreso, lo que sugiere que los parlamentarios brasileños poseen la suficiente cultura política para poder negociar políticas públicas, que aunque en un principio pudieran ir en contra de su ideología, en el mediano plazo pueden ayudarles a captar un mayor número de electores. Asimismo, la opinión pública actuó como una fuerza centrípeta que logró que la política del Ejecutivo se ubicara en la mediana con lo que fue posible la aprobación mayoritaria de estas políticas.

El teorema del votante mediano de Duncan Black permite modelar el ejemplo anterior. Dicho teorema establece que si los miembros del grupo  $G$  tienen preferencias de un solo pico (curvas de utilidad unimodal), en-

tonces el punto ideal del votante mediano tendrá un conjunto ganador vacío, esto es, será la mejor opción de todas ellas. (Shepsle y Bonchek, 1997) La gráfica 3 hace más explícito lo anterior.

GRÁFICA 3  
LA POLÍTICA DE ELIMINACIÓN DE MONOPOLIOS ESTATALES  
Y LAS CURVAS DE UTILIDAD DE LOS ACTORES POLÍTICOS.



Antes de explicar el modelo, debe quedar en claro que sólo existen cinco curvas de utilidad y por lo tanto, igual número de actores, ya que el número efectivo de partidos con capacidad de veto en el Congreso asciende a siete<sup>1</sup> y tomando en cuenta que la coalición del Presidente (P.E.) la conforman tres de estos actores, corresponde una curva de utilidad para cada uno de los otros. Ahora bien, todos ellos poseen un punto ideal donde su nivel se maximiza. Como se observa  $P.E.$  está localizado exactamente en el centro con respecto a los demás partidos.

Antes de aprobar la enmienda constitucional el *statu quo* ( $q$ ) mantenía bajo la égida estatal a las industrias energética y de telecomunicaciones. Al momento de discutir en el Congreso esta reforma, la posición de  $q$  con respecto a  $P_1$  resultaba ser un segundo óptimo, mientras que para  $P_2$  era indiferente en aceptar la propuesta de  $P.E.$  situada en la mediana o con-

<sup>1</sup> Véase anexo 2.



tinuar con q. Sin embargo, para P.E.,  $P_3$  y  $P_4$  el punto que mejoraba su utilidad se encontraba en la mediana, por lo que fue posible conformar la coalición suficiente para aprobar esta nueva política.

## CONCLUSIONES

La existencia de múltiples partidos al interior del Congreso Brasileño no debilita el actual sistema republicano, ya que como se ha buscado probar, la existencia conjunta del sistema presidencial y el pluripartidismo no es sinónimo de parálisis gubernamental, sino que por el contrario, un gobierno dividido fortalece los frenos y contrapesos necesario en cualquier régimen democrático al exigir transparencia y fincar responsabilidades en el comportamiento de los representantes populares.

La ausencia de un gobierno indiviso y unitario posibilita el consenso y la negociación entre actores políticos evitando cambios erráticos en las políticas públicas. Sin embargo, el arreglo institucional brasileño establece medidas que permiten al ejecutivo actuar rápidamente en situaciones de riesgo, señalando también las respectivas sanciones es que puede incurrir por su uso indiscriminado. Asimismo, la experiencia política en Brasil parece demostrar que los grandes temas dentro de la agenda pueden ser negociados y consensados por las fuerzas políticas, sin que haya necesidad de que el Ejecutivo legisle por decreto.

El sistema partidario de Brasil es producto de la formula electoral de representación proporcional, pero en mayor medida lo es de la heterogeneidad en las preferencias políticas de su sociedad. Por tal razón, la creación de otro entramado institucional que favoreciese la eliminación de partidos políticos o su acceso al Congreso, iría en contra de la propia democracia brasileña al excluir a los sectores sociales hoy en día representados.

El presidencialismo de coalición que impera en Brasil no garantiza al cien por ciento que el Ejecutivo posea una mayoría estable que apruebe sus iniciativas. En primer lugar, no siempre la coalición que lleva al poder al Presidente alcanza tal mayoría en el legislativo. En segundo término, el propio arreglo presidencial desincentiva su manutención al establecer la independencia de estas dos ramas del gobierno.

La opinión pública juega un papel preponderante en la negociación política. El electorado brasileño ya no apuesta a políticas de corte populista.

El votante mediano exige a sus representantes estabilidad económica aunque para lograrlo hayan que implementarse políticas no del todo populares, lo anterior obliga a los congresistas a consensar las propuestas atendiendo a su viabilidad de largo plazo más que a sus preferencias ideológicas.

En suma, los valores institucionales y "culturales" del sistema político brasileño facilitan la gobernabilidad democrática aún en gobiernos sin mayoría, siendo preferible la existencia de múltiples actores que reflejen la composición de la sociedad a cualquier sistema que excluya a una parte de ésta. Por otra parte, los gobiernos divididos en Brasil han facilitado la consolidación democrática al haber hecho de la negociación y el consenso entre fuerzas políticas la norma en la toma de decisiones sin que hasta la fecha la falta de acuerdo haya originado un escenario de ingobernabilidad que desemboque en el caos político.

## ANEXO 1

## COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS BRASILEÑA EN 1990

<i>Partido</i>	<i>Bancada</i>	<i>Proporción</i>	<i>Número de partidos efectivos</i>
PDS	29	0.059	6937876943
PMDB	134	0.271	
PTB	26	0.077	
PT	17	0.034	
PDT	38	0.077	
PFL	94	0.190	
PCB	3	0.006	
PC DO B	7	0.014	
PSB	9	0.018	
PDC	15	0.030	
PL	11	0.022	
PPB	1	0.002	
PSC	2	0.004	
PJ	1	0.002	
PSDB	57	0.115	
PTR	4	0.008	
PRN	25	0.051	
PRP	1	0.002	
PST	5	0.010	
PCN	7	0.014	
PLP	1	0.002	
PRS	7	0.014	
Sin filiación	1	0.002	

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos obtenidos en LIMA Jr., Olavo Brasil, Democracia e Instituciones Políticas no Brasil dos Anos 80, Editorial Loyola, Sao Paulo, 1993.



## ANEXO 2

## COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS BRASILEÑA EN 1994

<i>Partido</i>	<i>Bancada</i>	<i>Proporción</i>	<i>Número efectivo de partidos</i>
PT	49	0.0955	762609754
PDT	34	0.0663	
PMDB	107	0.2086	
PSDB	62	0.1209	
PFL	89	0.1735	
PTB	31	0.0604	
PDS	52	0.1014	
PP	37	0.0721	
Otros	52	0.1014	
Total	513	1.0000	

*Fuente:* Elaboración propia en base a los datos obtenidos de Meneguello, Rachel, Cambios y Continuidades en la Transición Democrática Brasileña, en Silvia Dutrenit (coord.), Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina, Instituto Mora, México, 1988.

## ANEXO 3

## COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS BRASILEÑA EN 1998

<i>Partido</i>	<i>Bancada</i>	<i>Proporción</i>	<i>Número de partidos efectivos</i>
PFL	105	0.2047	71264
PSDB	99	0.1930	
PMDB	83	0.1618	
PPB	60	0.1170	
PT	59	0.1150	
PTB	31	0.0604	
PDT	25	0.0487	
PSB	18	0.0351	
PL	12	0.0234	
PC DO B	7	0.0136	
PPS	3	0.0058	
PSD	3	0.0058	
PMN	2	0.0039	
PSC	2	0.0039	
PRONA	1	0.0019	
PSL	1	0.0019	
PST	1	0.0019	
PV	1	0.0019	
Total	513	1.00	

*Fuente:* Elaboración propia en base a los datos obtenidos en [www.camara.gov.br/Internet/Deputado/ultimaeleicao.htm](http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/ultimaeleicao.htm), con fecha del 4 de abril del 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, SERGIO (1988), "Presidencialismo de Coalizao: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados* 31 (1), Río de Janeiro, IUPERJ.
- \_\_\_\_\_. *A Lógica das Coalizoes*, (2002a), [www.riscopolitico.com.br/artigos/pdf/arquivo\\_01.pdf](http://www.riscopolitico.com.br/artigos/pdf/arquivo_01.pdf) tomado en 16 de abril de 2002.
- \_\_\_\_\_. "Presidencialismo de Coalizao e Crise de Governança", (2002b), en *Cojuntura Política*, tomado de <http://cevep.ufmg.br/bacp/junho026/capa.html>, 16 de abril de 2002.
- CAMPELLO DE SOUZA, MARIA DO CARMO (1983), *Estado e Partidos Politicos no Brasil*, Sao Paulo, Editora Alfa-Omega.
- CASAR, MARÍA AMPARO (1998), *Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos núm. 77.
- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA DEL BRASIL, [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), tomada en 16 de abril de 2001.
- DILLON SOARES, GLAUCIO ARY (1986), *Elections and The Redemocratization of Brazil* en Paul W. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies.
- DUVERGER, MAURICE (1957), *Los Partidos Políticos*, tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica.
- KREHBIEL, KEITH (1998), *Pivotal Politics; A Theory of U.S. Lawmaking*, The Chicago, University of Chicago Press.
- LAMOUNIER, BOLIVAR (1988), *Brasil: ¿Hacia el Parlamentarismo?*, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *La Crisis del Presidencialismo. El Caso de Latinoamérica*, Volumen 2, Madrid, Alianza Universidad.
- LIMA JR., OLAVO BRASIL (1993), *Democracia e Instituciones Políticas no Brasil dos Anos 80*, Sao Paulo, Editorial Loyola.
- LINZ, JUAN y ARTURO VALENZUELA (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- LJPHART, AREND (1987), *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- MENEGUELLO, RACHEL (1988), *Cambios y Continuidades en la Transición Democrática Brasileña*, en Silvia Dutrenit (coord.), *Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina*, México, Instituto Mora.



- NACIF, BENITO (2000), *La Lógica de la Parálisis y el Cambio bajo Gobiernos sin Mayoría*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos núm. 126.
- NICOLAU, JAIRO MARCONI (1996), *Multipartidismo e Democracia: Um estudo sobre o sistema partidario brasileiro*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas.
- PRZEWORSKI, ADAM (1995), *Democracia y Mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.
- SARTORI, GIOVANNI (1992), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- SHEPSLE, KENNETH A. y MARK S. BONCHEK (1997), *Analizing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, New York, W. W. Norton & Company York.
- SHUGART, MATTHEW S. y JOHN M. CAREY (1992), *Presidents and Assemblies; Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SOLA, LOURDES (1995) "Incertidumbre Económica, Gobernabilidad Democrática y Liderazgo Político: Las Perspectivas del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso", en *Revista de Occidente*, 174, Madrid, noviembre de 1995.