

El presidencialismo se mueve

El poder de legislar del Ejecutivo tiende a mitigar la imagen del gobierno como clientelista y corrupto

Claudia Izique

El régimen presidencialista, en un sistema federativo, asociado a una legislación electoral que prevé el voto proporcional en listas abiertas, impide aparentemente el ejercicio de la plena democracia en Brasil, y constituye la raíz del clientelismo e incluso de la corrupción. En el caso de Brasil, esa tríada perversa, en la visión de los muchos estudiosos de la política del país, explicaría la dificultad de los gobiernos para implementar políticas distributivas, por ejemplo, teniendo como resultado a menudo una parálisis decisoria. Pero un proyecto temático llevado adelante con el apoyo de la FAPESP indica que las cosas no son precisamente así. Al menos no lo son desde la Constitución de 1988.

“El fortalecimiento del poder legislativo del ejecutivo neutralizó los efectos de esas características sobre la capacidad del gobierno para implementar políticas de interés general enfatizados en la literatura institucional”, dice Argelina Cheibub Figueiredo, del Instituto de Estudios Sociales y Políticos (Iesp) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (Uerj).

Esta investigación empezó en 1997, bajo la coordinación de Cheibub, en ese entonces en la Universidad de Campinas (Unicamp), y Fernando Limongi, de la Universidad de São Paulo (USP), junto a investigadores del Centro Brasileño de Análisis y

Construcción de la sede del Congreso en Brasilia (1959)





Planificación (Cebrap). Comparando los distintos gobiernos presidencialistas de los períodos entre 1946 y 1964 y del posterior a la Constitución de 1988, los estudiosos constataron que, en el actual momento de la democracia brasileña, el poder decisorio se caracteriza por un alto grado de delegación del Congreso al Ejecutivo y, dentro del Congreso, de los legisladores a los líderes partidarios, explica Cheibub.

El presidente tiene la exclusividad de la iniciativa para proponer medidas en tres áreas fundamentales: administrativa, presupuestaria y fiscal. “Y solicitar tratamiento de urgencia para los proyectos de leyes que presenta, asegurándose la prioridad en la definición de la pauta del Legislativo”. Posee autoridad para promulgar decretos con fuerza de ley y de vigencia inmediata, por medio de las llamadas medidas provisorias. Con todo, este poderoso instrumento legislativo debe pasar por la aprobación del Congreso, que puede enmendar o rechazar la iniciativa del gobierno. “El presidente no puede ignorar la voluntad del Legislativo”, afirma Cheibub.

El Congreso, a su vez, está altamente centralizado alrededor de los líderes de los partidos, que ejercen un rígido control sobre la agenda del Legislativo: definen el calendario de votaciones de los proyectos, toman decisiones sobre las votaciones nominales y las presentaciones de enmiendas y velan por el orden de la pauta. “El reglamento interno beneficia especialmente a los líderes de los partidos más grandes”, subraya Cheibub.

Entre 1998 y 2007, el índice promedio de aprobación de proyectos presentados por el Ejecutivo fue del 75%

Las primeras conclusiones del proyecto temático intitulado *Instituciones Políticas, Estándares de Interacción Ejecutivo-Legislativo y Capacidad Governativa* salieron publicadas en la edición 49 de la revista *Pesquisa FAPESP*, en diciembre de 1999. En aquel momento, los investigadores ya constataban que la concentración de poderes en el Ejecutivo era institucional, lo que caracterizaba a un sistema distinto del “presidencialismo imperial” de base personalista, tenido como característico de los sistemas políticos de Latinoamérica, tal como escribiera el reportero Ricardo Aguiar. En el transcurso de los 13 años siguientes, nueva información echó aún más luz sobre el sistema brasileño de gobierno.

PARA DERRIBAR MITOS

Las reglas constitucionales y los reglamentos del Legislativo les asignan tanto al presidente como a los líderes partidarios del bloque oficialista medios como para inhibir iniciativas individualistas de los diputados. “La centralización del poder decisorio tiene efectos sobre el funcionamiento y sobre los resultados de la actual experiencia democrática brasileña”, comenta Cheibub. Y suministra pruebas: entre 1998 y 2007 –esta última fecha, al comienzo del segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva–, el índice promedio de aprobación de proyectos presentados por el ejecutivo fue del 75,08%. “Solamente durante la administración Collor de Mello, quien gobernó sin tener mayoría en el Congreso, ese índice se ubicó muy por debajo de los demás”, compara.

Estos resultados indican que la centralización del poder de decisión en el Ejecutivo, compartida con los líderes partidarios del Legislativo, puede neutralizar los efectos del federalismo, de la legislación electoral y del presidencialismo. “Brasil ha ido echando por tierra diversos mitos paulatinamente. La centralización otorga margen para que se efectivicen políticas nacionales, incluso de redistribución de renta, y que se implementen medidas de combate contra la inflación, una política difícil. En la actualidad, los intereses nacionales se superponen a los intereses locales.”

Esta nueva cara del presidencialismo en Brasil poco difiere de las del régimen parlamentarista. “Ya en los años 1990, el parlamentarismo era considerado una

SESIONES ORDINARIAS

Producción legislativa por gobierno 1988-2007*

Gobierno	Partido del presidente de la Câmara de Diputados (en % de escaños)	Coalición del gobierno en la Câmara de Diputados (en % de escaños)	Éxito del Ejecutivo** (%)
Sarney	40,61	58,59	73,83
Collor	5,05	33,79	65,93
Franco	0,00	57,28	76,14
Cardoso I	9,36	71,62	78,72
Cardoso II	18,32	67,87	74,38
Lula I	11,11	59,52	81,47
Subtotal	14,07	58,11	75,08

FUENTE: BANCO DE DATOS LEGISLATIVOS, CEBRAP

* 31 DE DICIEMBRE DE 2006

** PORCENTAJE DE PROYECTOS DEL EJECUTIVO PRESENTADOS Y SANCIONADOS DURANTE EL PROPIO GOBIERNO



Últimos retoques en la rampa del Congreso Nacional para su inauguración (1960)

forma superior de gobierno: ese régimen funde ambos poderes y elimina conflictos. En cambio, en el presidencialismo, las bases electorales del Ejecutivo (nacionales) y las del Legislativo (locales), sumadas a la autonomía del presidente para armar su gabinete, generarían un conflicto intrínseco al sistema de gobierno. Con todo, si el presidente pretende gobernar, necesita el apoyo del Legislativo”, compara. Sucede que los actores políticos son racionales, tienen el objetivo de lograr un gobierno efectivo y buscan cooperación mediante coaliciones.

“De la misma manera que los primeros ministros, los presidentes brasileños forman coaliciones partidarias a los efectos de obtener el apoyo del Legislativo a sus iniciativas”, afirma Chaibub. Este compromiso se traduce en una participación efectiva en el gobierno, lo cual incluye el control de los ministerios. “Hubo coaliciones en todos los períodos constitucionales, de 1946 a 1964 y a partir de 1988, y esto viene consolidándose con el com-

promiso cada vez mayor de los partidos que están en el gobierno.”

Las coaliciones de gobierno formadas desde el comienzo de la redemocratización se alineaban predominantemente a la derecha del espectro ideológico, hasta el gobierno de Lula da Silva”, subraya la investigadora. “En cuanto asumí el gobierno, el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), aliado al Partido del Frente Liberal (PFL), pasó a contar con el apoyo del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y, en 1996, también con el del Partido Progresista Brasileño (PPB). En aquel período, la alianza iba del centro hacia la derecha, y el gobierno terminó pautándose más por la agenda del liberal PFL que por la socialdemócrata. La izquierda estaba en la oposición”, analiza. En 2001, cuando el PFL salió del gobierno para disputar la presidencia de la República, la alianza se rompió. En 2002, Lula da Silva ganó las elecciones aliado a la derecha, del Partido Liberal (PL). “El Partido de los



Manifestantes suben a la Cúpula del plenario del Senado Federal (1996)

COALICIONES DE GOBIERNO 1988-2007*

Gobierno	Partido del presidente	Partidos en las coaliciones de gobierno	Inicio de la coalición	Fin de la coalición	Duración de la coalición (en días)	Votos en Diputados (en % al inicio de la coalición)
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	06/10/1988	14/03/1990	524	63,03
Collor 1	PRN	PRN-PFL	15/03/1990	31/01/1991	322	24,04
Collor 2	PRN	PRN-PDS-PFL	01/02/1991	14/04/1992	438	34,59
Collor 3	PRN	PDS-PTB-PL-PFL	15/04/1992	30/09/1992	168	43,54
Itamar 1	sin partido	PSDB-PTB-PMDB-PSB-PFL	01/10/1992	30/08/1993	333	60,04
Itamar 2	sin partido	PSDB-PTB-PMDB-PP-PFL	31/08/1993	24/01/1994	146	59,64
Itamar 3	sin partido	PSDB-PP-PMDB-PFL	25/01/1994	31/12/1994	340	55,27
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	01/01/1995	25/04/1996	480	56,14
FHC I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	26/04/1996	31/12/1998	979	77,19
FHC II 1	PSDB	PSDB-PMDB-PPB-PTB-PFL	01/01/1999	05/03/2002	1159	73,88
FHC II 2	PSDB	PSDB-PMDB-PPB	06/03/2002	31/12/2002	300	45,22
Lula 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV**	01/01/2003	22/01/2004	386	42,88
Lula 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	23/1/2004	31/01/2005	374	62,38
Lula 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	01/02/2005	19/05/2005	107	57,70
Lula 4	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	20/05/2005	22/07/2005	63	58,28
Lula 5	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	23/07/2005	31/01/2007	548	69,59

FUENTES: [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR](http://www.planalto.gov.br); MENEQUELLO, 1999; BANCO DE DATOS LEGISLATIVOS, CEBRAP.

CRITERIOS: 1. RENOVACIÓN DE MANDATO Y EN LA COMPOSICIÓN PARTIDARIA DEL GABINETE (SALIDA O ENTRADA DE MINISTRO DE UN NUEVO PARTIDO FORMALMENTE MIEMBRO DE LA COALICIÓN); 2. INICIO DE UN NUEVO PERÍODO O DE BLOQUE PARLAMENTARIO, ALTERANDO POR ENDE EL PORCENTAJE DE VOTOS DE LA COALICIÓN EN EL CONGRESO.

* DESDE OCTUBRE DE 1988 AL 31 DE ENERO DE 2007.

** EL PARTIDO DEMOCRÁTICO LABORISTA (PDT) ROMPE OFICIALMENTE CON EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA Y DEJA EL OFICIALISMO EL 12/12/2003. NO OBTUVIERON LOS CRITERIOS DE CAMBIO MINISTERIAL, CON LA SALIDA DEL MINISTRO MIRO TEIXEIRA EL 23/01/2004.

Trabajadores (PT) se percató de que sin alianzas no gobernaría”. La oposición, dice, estaba en el centro.

LAS COALICIONES MAYORITARIAS

Tanto Fernando Henrique Cardoso como Lula da Silva buscaron formar alianzas mayoritarias, con coaliciones multipartidarias para votar reformas constitucionales, que exigen el quórum de los tres quintos del Congreso.

Cuando la coalición se muestra unida, es decir, cuando todos los líderes apuntan su voto positivo, los legisladores oficialistas votan junto a sus líderes. En el período analizado, el promedio de votos favorables a las propuestas del gobierno fue del 91,1%. “Ese apoyo no varió con los diferentes presidentes”, sostiene Cheibub. Cuando la coalición está dividida, ese promedio cae al 66%. “El apoyo al gobierno no es incondicional”. Y eso sucede en general cuando los líderes partidarios se manifiestan contrarios a la aprobación de algún proyecto. “Es el apoyo del partido lo que asegura el voto del bloque”, concluye.

Las derrotas suceden cuando no se sellan acuerdos con los bloques. Collor de Mello, por ejemplo, quien gobernó sin

coalición mayoritaria –y sin el apoyo del PMDB–, perdió 14 de 61 votaciones que requerían mayoría simple. Cardoso, en cambio, perdió 11 entre 205 votaciones en temas que dependían de quórum simple. En las 222 votaciones de temas constitucionales –tres quintos de los votos del plenario– sufrió solamente 18 derrotas.

Durante su primer mandato, Lula perdió 10 de 182 votaciones, y ocho entre las 134 que exigían quórum ordinario. “El rol de los partidos se torna cada vez más importante. La estructura del sistema político brasileño es actualmente la misma de los países parlamentaristas multipartidarios”, concluye.

El presidencialismo de coalición no es una exclusividad brasileña. “Los países del Latinoamérica están volviéndose multipartidarios”, constata. Para entender los distintos sistemas, es necesario hacer comparaciones.

“Iniciamos un trabajo sobre gobiernos minoritarios en Latinoamérica y constatamos que surgen dificultades para hallar detalles sobre aspectos institucionales. Empezamos a organizar un consorcio de investigadores para montar un ban-

co de datos. Estamos recabando datos de 14 países, con información sobre la formación de gabinetes desde 1980. Lo difícil es encontrar el partido de los ministros. Consultamos hasta en Facebook para encontrar respuestas”, comenta. El gran obstáculo, explica, radica en que en el presidencialismo no siempre el ministro ocupa el cargo por la cuota que le corresponde al partido. ■

El proyecto

Instituciones Políticas, Estándares de Interacción Ejecutivo-Legislativo y Capacidad Gobernativa –nº 2005/56365-0 (2006-2010); **Modalidad** Proyecto Temático; **Coordinadores** Fernando de Magalhães Papaterra Limongi – USP Argelina Maria Cheibub Figueiredo – Unicamp; **Inversión** R\$ 110.000,00.

Artículos científicos

FIGUEIREDO, A. 2007. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*. v. 1, n. 2, p. 182-16, 2007.

FIGUEIREDO, A. et al. Political and Institutional Determinants of the executive's Legislative Success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*. v. 3, n. 2, p. 155-71, 2009.

De nuestro archivo

Diputado profesional, Edición nº 169 – marzo de 2010; *El presidencialismo hace que sea fácil gobernar*, Edición nº 49 – diciembre de 1999.

Manifestación de mujeres por elecciones directas delante del Congreso Nacional (1984)

