

## EL MODERNO SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL BRASILEÑO<sup>1</sup>

**Octavio Amorim Neto**

**Escuela de Post-Graduación en Economía**

**Fundación Getulio Vargas - Rio de Janeiro**

Se ha considerado tradicionalmente que en Estados Unidos impera el modelo arquetípico de gobierno presidencial. Hasta que, hace algunos años, el politólogo italiano Sergio Fabbrini (1999) argumentó que esta visión tradicional era inexacta, ya que en un modelo de moderno gobierno presidencial, el presidente es políticamente predominante en todas las áreas decisorias, situación ésta que no se verifica en EE.UU. En este país, por ejemplo, el presupuesto es controlado por el Congreso. Para Fabbrini, este país no tiene ni un moderno sistema presidencial ni un viejo sistema de separación de poderes; lo que posee en realidad es un *sistema de gobierno separado*, en la medida en que ha ensayado, históricamente, diferentes equilibrios institucionales entre el Ejecutivo y la Legislatura. Cabe también destacar que ni siquiera el aumento de protagonismo de la presidencia desde la década de 1930, ha eliminado la independencia congresual (1999, p. 113).

Según los criterios de Fabbrini, el nuevo régimen democrático brasileño (iniciado en 1985) sería un ejemplo claro de un moderno gobierno presidencial. En el gigante sudamericano, el presidente, al mismo tiempo que disfruta de la gran legitimidad que le confiere su elección directa por el pueblo, goza de amplias prerrogativas constitucionales relativas tanto a la política interior como a la exterior. De la misma forma, controla el vasto aparato burocrático que es la denominada administración pública federal brasileña. Consecuentemente, el Poder Ejecutivo es el centro de gravedad del régimen político.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Seminario Internacional “El Parlamentarismo Europeo y el Presidencialismo Latinoamericano cara a cara”, Fundación Manuel Jimémez Abad, Zaragoza, España, 17 y 18 de marzo de 2010.

En el caso brasileño, la centralidad del Poder Ejecutivo deriva no solo de la estructura constitucional, sino también de factores históricos y del patrón de carreras legislativas. Entre los factores históricos, destacan el enorme papel desempeñado por el Estado en el desarrollo económico nacional a lo largo del siglo XX y el legado de los regímenes autoritarios vigentes en 1937-1945 y 1964-1985. La intervención del Estado en la economía contribuyó sobremanera a fortalecer el Ejecutivo porque se realizó mediante la expansión de agencias burocráticas subordinadas a éste (Boschi y Lima, 2002). De igual manera, los regímenes autoritarios reforzaron el Ejecutivo por la sencilla razón de que aniquilaron el Poder Legislativo, como ocurrió entre 1937 y 1945, o de que lo menospreciaron deliberadamente entre 1964 y 1985<sup>2</sup>.

Con relación a las consecuencias de las carreras legislativas para la distribución de poder entre los órganos del Estado, los trabajos de Samuels (2000; 2003) revelan que los diputados brasileños han tenido, en general, una permanencia muy corta en la Cámara Baja, prefiriendo continuar sus carreras en puestos del Ejecutivo, ya sea en el plano nacional, estadual o municipal. Y como muestran Amorim Neto y Santos (2003), el escaso tiempo de permanencia de los legisladores en esta Cámara Legislativa tiene un efecto considerable sobre la capacidad del Congreso para aprobar leyes de su propia autoría, lo que, a su vez, realza la presencia del Poder Ejecutivo en el proceso legislador. Como apuntan Figueiredo y Limongi (2007, p. 157), entre 1988 y 2007 nada menos que el 83,3% de las leyes promulgadas fueron de la autoría del Ejecutivo, una muestra elocuente de la centralidad de este órgano del Estado en la vida política brasileña. Conviene señalar, sin embargo, que en la

---

<sup>2</sup> Entre 1822, año de su independencia, y 1889, Brasil tuvo un régimen monárquico parlamentario. Entre 1889 y 1930, el país vivió su primer régimen republicano presidencial, la denominada República Vieja, marcadamente oligárquica. Entre la Revolución de 1930 y 1937, Brasil pasó por un período de gran inestabilidad y de difícil categorización, durante el cual se mezclaron importantes esfuerzos de democratización y constitucionalización con frecuentes manifestaciones de autoritarismo. En 1937, el presidente Vargas, con el apoyo de los militares, dio un golpe de Estado y clausuró el Congreso. En 1945, Vargas es depuesto, también con la ayuda de los militares. Ese mismo año se celebran las primeras elecciones presidenciales directas de la historia brasileña, con una considerable participación popular. En 1946, una asamblea constituyente, democráticamente elegida, promulga una nueva Constitución. El llamado régimen de 1946 sería derribado por los militares en 1964. Tras de una larga transición iniciada en 1974, el poder es restituido a los civiles en 1985. En 1998, una vez más, una asamblea constituyente, democráticamente elegida, promulga una nueva Constitución. En 1989 se celebran las primeras elecciones presidenciales libres desde 1960.

primera experiencia democrática que vivió Brasil (entre 1946 y 1964), las leyes de la autoría del Ejecutivo correspondieron a apenas el 38,5% del total de leyes promulgadas (Figueiredo y Limongi, 2007, p. 157).

Es decir, solamente en el último cuarto de siglo, Brasil pasó a tener lo que Fabbrini denomina como moderno gobierno presidencial (y democrático). De hecho, según Santos (2003), una comparación entre el período que va de 1946 a 1964 y el período posterior a 1988, revela grandes avances en el sentido de la *racionalización* de las prácticas del presidencialismo adoptadas en 1946. En este caso, la racionalización significa la adopción de reglas para que el proceso decisorio resulte más eficaz. Así pues, con la Constitución de 1988 el presidente pasó a tener prerrogativas más extensas que las conferidas por la Constitución de 1946, ya que le daban un control mucho más amplio sobre la agenda legislativa (volveremos más tarde sobre este asunto). Además, los partidos pasaron a ser más disciplinados y con una orientación ideológica más clara. El fortalecimiento de presidentes y partidos permitió la existencia, a partir de 1988, de Ejecutivos apoyados en mayorías congresuales estables y de una sólida división entre gobierno-oposición.

El poderoso presidente brasileño, en cambio, tiene que convivir con un Congreso bicameral gestionado por un sistema partidario altamente fragmentado y fluido, forzando al jefe del Ejecutivo a organizar complejas coaliciones gubernativas y dando paso así al llamado presidencialismo de coalición (Abranches, 1988; Power, 2010). La gran mayoría de estas coaliciones es patente en un amplio reparto del poder – permitiendo que se considere a Brasil, con base en las medidas de Lijphart (1999), como una democracia consensual (Amorim Neto 2009) –, sin que, a pesar de ello, el liderazgo del proceso decisorio salga nunca de las manos del presidente. ¿Cómo funciona, en la práctica, un moderno gobierno presidencial que combina un poderoso jefe del Ejecutivo y amplias coaliciones de partidos? Lo veremos a continuación.

El presente texto se organiza de la siguiente forma: el próximo apartado aborda las relaciones entre el Ejecutivo y la Legislatura, poniendo el énfasis en la estructura institucional del presidencialismo y su evolución desde 1946. La

tercera parte trata de la formación de los gabinetes presidenciales, la solidez de las mayorías parlamentarias, el control de la agenda legislativa, las estrategias decisorias del Ejecutivo y la organización de la presidencia. En el cuarto y último apartado se presentan las conclusiones finales.

## **2. LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo tiene en Brasil, desde la caída del régimen de Vargas en 1945, una vocación trágica: casi todos los presidentes que no consiguieron formar o mantener una mayoría parlamentaria, no lograron terminar sus mandatos constitucionales. Lula, en el período de 2003-2006, es la primera excepción. Aún así, el año 2005 estuvo marcado por una grave crisis política que tuvo su origen en la deficiente organización de la base de apoyo del jefe de Estado en la Cámara de los Diputados.

Muchas cosas, sin embargo, han cambiado en las relaciones Ejecutivo-Legislativo desde la promulgación de la Constitución de 1988. Para comprender los cambios experimentados, en esta parte se describe brevemente la experiencia de todos los presidentes democráticos que ha tenido Brasil, es decir, aquellos que gobernaron el país entre 1946 y 1964, y entre 1985 y 2010. A continuación, se pasará a discutir dos de las más importantes comparaciones entre ambos períodos planteadas por politólogos brasileños.

### *LOS PRESIDENTES Y EL CONGRESO: BREVE PANORAMA HISTÓRICO*

El primer presidente elegido democráticamente en Brasil, Eurico Dutra, inició su gobierno en febrero de 1946 apoyado por una coalición integrada por el PSD y el PTB. Más tarde, el PTB fue excluido del gobierno, dando lugar a la UDN y al PR. En 1951 Dutra fue sustituido por Getulio Vargas que, de hecho, tenía pocos compromisos con ningún partido en concreto. Aunque Vargas nombrase políticos de varias procedencias para su ministerio, nunca logró estabilizar su base de apoyo parlamentario. No fue por casualidad que su presidencia, avalada por una serie de crisis, acabó con su suicidio en agosto de 1954. Café Filho, su vicepresidente, asumió la jefatura del Ejecutivo. Sin embargo, fue igualmente incapaz de establecer una relación armónica con la mayoría del

Congreso. Por ello, fue depuesto cuando faltaban apenas dos meses para el final de su mandato, que acabó siendo completado por Nereu Ramos.

En 1955 es elegido Juscelino Kubitschek. Ya en el gobierno, el nuevo presidente formó un amplio gabinete de coalición que se mantuvo hasta el final de su mandato en enero de 1961. Kubitschek fue sucedido por Jânio Quadros, un *outsider* por excelencia. Con una actitud de permanente desprecio por los partidos y el Congreso, Jânio dimitió al cabo de siete meses. João Goulart, su vicepresidente, sólo consiguió asumir la presidencia una vez aprobada la Enmienda Constitucional n.º 4, que instituyó el parlamentarismo. La presidencia de João Goulart fue un fracaso político que acabó siendo abortada por el golpe militar de marzo de 1964.

Veintiún años después se restablece el poder civil con la toma de posesión de José Sarney en marzo de 1985. Sarney gobernó con una alianza integrada por el PMDB y el PFL. Sorprendentemente, un patrón verificado entre 1946 y 1964 se manifiesta nuevamente: a un gobierno de coalición le sucede un presidente que puede ser considerado un *outsider* y que, a su vez, no consigue terminar su mandato, cediendo el lugar a su vicepresidente. Fernando Collor, otro *outsider*, consigue suceder a Sarney. En su gobierno, Collor renuncia a formar una mayoría parlamentaria. Es destituido en octubre de 1992, y su vicepresidente, Itamar Franco, asciende a la jefatura del gobierno.

En 1994 Fernando Henrique Cardoso conquista la presidencia en la secuencia del Plano Real, que finalmente consiguió dominar la alta inflación crónica que Brasil ha padecido durante años. En 1998 Cardoso es reelegido. Durante prácticamente todo el período (ocho años en total) que permaneció como jefe del Ejecutivo, Cardoso estuvo al frente de una amplia y sólida coalición de apoyo parlamentario, que le propició el gobierno más estable, desde el punto de vista político, de los dos períodos democráticos.

En el año 2002 Lula, después de tres intentos frustrados, llega a la presidencia. La víspera de su toma de posesión nombró a José Dirceu, uno de los principales líderes del PT, como su principal gestor político. Plenamente sabedor de que la alianza electoral de Lula no tendría mayoría parlamentaria,

Dirceu intenta atraer al centrista PMDB a su gabinete. Sin embargo, el nuevo presidente y el PT frenaron este proyecto. Se optó, entonces, por cooptar un partido de centro-derecha, el PTB, y aumentar la base de apoyo del gobierno con la migración de parlamentarios.

A lo largo de 2003, el gobierno Lula no contó con una mayoría absoluta en el Congreso a pesar del elevado número de partidos en su gabinete, ocho en total. En la Cámara comandó apenas al 49% de los diputados. No obstante, el Ejecutivo tenía una agenda legislativa en la que se encontraban presentes la reforma de la protección social y la reforma tributaria. Esta agenda podía atraer el apoyo del PMDB, a pesar de que el partido no estaba en el ministerio, y también los votos de una buena parte de la oposición militante (el PFL y el PSDB). La reforma tributaria fracasó. Sin embargo, la aprobación de la reforma de la protección social fue la victoria legislativa más destacada de todo el primer mandato de Lula.

Teóricamente, Lula podría haber continuado gobernando desde una posición minoritaria recurriendo al apoyo condicional del PMDB, y puntual del PSDB y PFL. El riesgo de tal estrategia era que el presidente se convirtiese en prisionero de tres partidos contra los cuales había batallado duramente entre 1985 y 2002. Se incorporó entonces el PMDB al ministerio en enero de 2004, pasando el Ejecutivo a contar con una mayoría *nominal* en el Congreso. A pesar de ello, las relaciones del gobierno con el Poder Legislativo en 2004 no fueron tan fluidas como en 2003. ¿Por qué se verificó esta situación?

Lula, a pesar de haber asegurado en varias ocasiones que quería dirigir un gobierno de coalición, no compartió realmente el poder ni dio un tratamiento adecuado a sus aliados, generando de esta forma una insatisfacción creciente, sobre todo entre los partidos de derecha (el PTB y el PL). En febrero de 2005, y para sorpresa general, Severino Cavalcanti, un oscuro diputado del PP en disputa con un candidato apoyado por el gobierno, es elegido presidente de la Cámara de Diputados. La desorganización de la mayoría gubernativa (nominal) llega a su punto álgido en mayo de 2005, con la eclosión del *escándalo de las mensualidades*. Por causa de este hecho, casi se llegó a la apertura de un proceso de suspensión del mandato del jefe del Ejecutivo.

A finales de 2006, Lula, al contrario de la tendencia registrada de fracaso de las presidencias minoritarias, no solo consigue llegar al final de su mandato constitucional, sino que es reelegido triunfalmente. Escarmentado por los errores políticos que había cometido entre 2003 y 2005, Lula, en su segundo mandato, forma y mantiene una coalición gubernativa más estable. En este caso, tuvo al PMDB (el partido mayoritario tanto en la Cámara como en el Senado) como su principal aliado. Entre 2007 y 2010, Lula se convierte en el presidente más popular de la historia brasileña, en virtud del vigoroso crecimiento de la economía, con políticas sociales que han mejorado sensiblemente el bienestar material de la población de renta baja, la expansión de la clase media, su impresionante capacidad de comunicación con el electorado y su enorme prestigio internacional.

#### *VOLVIENDO A 1946 PARA ENTENDER 1988*

¿Cómo comprender el impacto de la Constitución de 1988 sobre la relación entre los gobiernos presidenciales y su soporte parlamentario en Brasil? Hay varias formas de encarar esa cuestión. Una de las más fructíferas es la comparación entre los últimos 22 años con la rica experiencia de 18 años que el país tuvo a partir de la promulgación de la Constitución de 1946, la cual también estableció un sistema de gobierno presidencialista que, tal como hoy, interactuó con un sistema multipartidario. Sin embargo, como se verá más adelante, hay importantes diferencias en el modelo institucional de estos dos regímenes, así como se puede observar una notable variación en el comportamiento parlamentario de los partidos. En los párrafos siguientes se discuten las principales conclusiones sobre el análisis comparativo de los dos períodos, realizado por los autores Argelina Figueiredo, Fernando Limongi y Fabiano Santos.

#### *LA RACIONALIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO POR LA CONSTITUCIÓN DE 1988*

Santos (2003) identifica las innovaciones político-institucionales generadas por la Constitución de 1988 a partir de un diagnóstico de la evolución del presidencialismo en Brasil desde 1946. El sistema de gobierno de la



experiencia de 1946-1964 dio origen al presidencialismo de coalición, concepto acuñado por Abranches (1988) en un artículo hoy considerado clásico. Según Abranches, teniendo en cuenta las bases constitucionales de la tradición republicana brasileña – la combinación de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, representación proporcional y multipartidarismo –, la formación de amplios gabinetes de coalición con base en criterios partidarios y regionales, es la única manera que los jefes de gobierno tienen para alcanzar una mayoría parlamentaria. De ahí el término presidencialismo de coalición. Sin embargo, para Abranches, éste sería un sistema inestable, de alto riesgo, siempre dependiente de su desempeño corriente y de la disposición a negociar por parte de presidentes y partidos. Para Santos, el presidencialismo de coalición del período 1946-1964 creó, por primera vez en la historia republicana brasileña, un sistema efectivo de frenos y contrapesos, en virtud de la necesidad del Ejecutivo de incluir varios partidos en el ministerio para formar una base de apoyo parlamentario. Al fin y al cabo, fue el multipartidarismo el que estableció los frenos y contrapesos. Es decir, la interdependencia entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo es la condición que permitiría la emergencia de controles mutuos. A pesar de ello y según la opinión de Santos, el régimen de 1946 padeció serios problemas. Los parlamentarios, considerados de forma individual, eran muy fuertes, y los partidos, consecuentemente, poco disciplinados. Esta situación forzó al Ejecutivo a formar confusas coaliciones que incluían facciones de partidos de la oposición, lo que diluía las líneas divisorias entre ésta y el gobierno. Además, el presidente no poseía poderes constitucionales que le permitiesen controlar la agenda legislativa, lo que entorpecía seriamente la implementación de sus propuestas.

Si pasamos a analizar del presidencialismo del período post-1988, podemos verificar que Santos (2003, pp. 29-110) señala grandes avances en el sentido de la *racionalización* de las prácticas del presidencialismo de coalición iniciadas en 1946, como ya se ha indicado en la introducción de este texto. El presidente pasó a tener amplias prerrogativas constitucionales, tales como los decretos presidenciales con fuerza de ley y el poder de solicitar tramitación urgente para proyectos de ley, que le dieron de hecho un gran control sobre la agenda legislativa. De la misma forma, los partidos pasaron a ser más disciplinados y con una orientación ideológica más clara. Esa combinación permitió la



emergencia de Ejecutivos apoyados en mayorías estables en el Congreso y de una sólida división entre gobierno-oposición, pero al precio de debilitar excesivamente el Poder Legislativo y la acción del parlamentario considerado de forma individual.

También de acuerdo con Santos (2006a, 2006b, 2007), el principal problema del presidencialismo de coalición racionalizado se deriva de que los beneficios de ser gobierno eran demasiado altos, así como eran muy altos los costes de ser oposición. Y ello porque los parlamentarios opositores tienen pocos recursos a su disposición, vista la debilidad del Congreso. Esta combinación de costes y beneficios genera un fuerte incentivo para que los partidos de oposición se nieguen a dialogar con el Ejecutivo sobre bases moderadas, prefiriendo dificultar la vida de éste para ganar el “premio gordo” del sistema político en las próximas elecciones, es decir, la Presidencia de la República. La consecuencia más grave de este “juego de fuertes apuestas” es la práctica imposibilidad de que existan gobiernos minoritarios con alguna posibilidad de éxito en Brasil, tal como muestra el breve panorama histórico trazado anteriormente. Para este autor, por tanto, el gran reto institucional brasileño es crear condiciones de formación de gobiernos minoritarios efectivos, sin que para ello se modifiquen los sistemas de gobierno y electoral.

#### *EL REFUERZO DEL PODER DE AGENDA DE LOS PRESIDENTES Y LÍDERES PARTIDARIOS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1988*

Figueiredo y Limongi (2007) ofrecen amplias y sistemáticas evidencias respecto a cómo la Constitución de 1988 alteró significativamente el papel del Poder Ejecutivo en el proceso decisorio y en el comportamiento de los partidos en relación al período 1946-1964. En otra obra (Figueiredo y Limongi, 1999), los autores sustentan la tesis según la cual los partidos brasileños son, al contrario de lo que muchos piensan, disciplinados, y que el sistema presidencial multipartidario brasileño no es un obstáculo a la gobernabilidad<sup>3</sup>. Para corroborar sus proposiciones, Figueiredo y Limongi elaboraron una

---

<sup>3</sup> La idea según la cuál los partidos brasileños son poco disciplinados y el sistema presidencial multipartidario es un obstáculo a la gobernabilidad, es defendida principalmente por Ames (2001), Lamounier (1994) y Mainwaring (1999).

impresionante base de datos sobre el comportamiento legislativo y la proposición y producción de leyes. Igualmente, mostraron como la Constitución de 1988 dotó a presidentes y a líderes partidarios de eficaces instrumentos de control de la agenda parlamentaria, que posibilitan la superación de los problemas de acción colectiva y de negociación inherentes a la fragmentada legislatura brasileña.

Así pues, a pesar de que los regímenes de 1946-1964 y post-1988 tenían la misma macro-estructura constitucional (presidencialismo, federalismo, bicameralismo, representación proporcional y multipartidarismo), Figueiredo y Limongi señalan importantes diferencias institucionales entre los dos. Si con la Constitución de 1946 el presidente poseía apenas el poder de iniciativa exclusiva en cuestiones administrativas, con la Constitución de 1988 el jefe del Ejecutivo pasó a tener las siguientes nuevas prerrogativas: iniciativa exclusiva de proyectos presupuestarios, iniciativa exclusiva de proyectos tributarios, proposición de enmiendas constitucionales, poder de editar decretos con fuerza de ley (las medidas provisionales), facultad de editar leyes por delegación del Congreso, solicitud de urgencia para proyectos de ley en tramitación y la imposición de restricciones a las enmiendas presupuestarias del Congreso (Figueiredo y Limongi, 2007; p. 151). Conviene destacar que las medidas provisionales son el instrumento legislativo más poderoso a disposición del Ejecutivo, ya que entran en vigor de forma inmediata.

Figueiredo y Limongi muestran también como la organización del Congreso se modificó considerablemente de un régimen a otro. El aspecto fundamental de esta cuestión se refiere a los derechos de los líderes partidarios en la Cámara de los Diputados frente a los derechos de los Diputados considerados de forma individual. La novedad planteada por el nuevo reglamento de esta Cámara aprobado inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1988, es la gran concentración de derechos y recursos parlamentarios en manos de los líderes. Si entre 1946 y 1964 éstos tenían apenas un poder restringido de retirar proyectos de ley de las comisiones por medio de procedimientos de urgencia, en el post-1988, además de la ampliación de este poder, el liderazgo de los partidos pasó a tener las siguientes prerrogativas: determinar la agenda del plenario, representar a todos los miembros de su

partido en el Legislativo, restringir enmiendas y votaciones por separado, nombrar y sustituir a miembros de las comisiones permanentes, nombrar y sustituir a miembros de las comisiones mixtas que analizan medidas provisorias, y nombrar y sustituir miembros de las comisiones mixtas que analizan el presupuesto (Figueiredo y Limongi, 2007; p. 155).

Después de identificar las diferencias institucionales entre los dos regímenes, Figueiredo y Limongi pasan a realizar un análisis de las diferencias detectadas en su comportamiento. Así pues, los autores muestran como las tasas de predominancia y éxito del Ejecutivo en la producción legislativa aumentaron mucho si cotejamos el período de 1946-1964 con el de 1988-2007. El porcentaje de leyes de la autoría del Ejecutivo pasó del 38,5% al 83,3%. Entre 1946 y 1964 la tasa de aprobación de los proyectos enviados al Congreso por el presidente fue del 29,5%, mientras que entre 1988 y 2007 esta cifra aumentó hasta el 75,1% (Figueiredo y Limongi, 2007; p. 157).

¿Qué es lo que explica tales diferencias? Desde el punto de vista de Figueiredo y Limongi, la respuesta es clara: como se ha indicado anteriormente, la Constitución de 1988 modificó significativamente el equilibrio de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo, en comparación con la Constitución de 1946. Esto ocurrió, en gran medida, porque las reglas creadas por el régimen militar para ampliar el poder legislativo del Ejecutivo fueron incorporadas a la nueva Constitución.

Figueiredo y Limongi indican también que, dentro de los dos períodos estudiados y comparados entre ellos, hay diferencias en la tasa de éxito de cada presidente en la aprobación de proyectos. Sin embargo, hay mucha menos variancia o mayor estabilidad en 1988-2007 que en 1946-1964, indicando esto que el nuevo armazón institucional establecido por la Constitución de 1988 mejoró las condiciones generales de efectividad del Ejecutivo.

Por tanto, con las prerrogativas que les fueron facultadas por la Constitución de 1988, los presidentes resultaron ser más efectivos en la consecución de su agenda programática que los jefes de gobierno del período 1946-1964. Sin

embargo, alertan Figueiredo y Limongi, esto ocurrió en detrimento de la participación de los parlamentarios en la elaboración de las leyes, justamente en las áreas en las que el Ejecutivo pasó a tener la exclusividad de la iniciativa legislativa. Se trata del coste que hubo que pagar por la mejora de la efectividad gubernamental.

Por último, Figueiredo y Limongi demuestran como los nuevos poderes conferidos a presidentes y líderes partidarios en el post-1988 afectó – positivamente – a la cohesión de los partidos en la Cámara, en comparación con la del régimen de la Constitución de 1946. Esto ocurrió porque, como regla empírica verificada en diversos países democráticos, cuanto mayor es el poder de agenda en manos de presidentes y líderes partidarios, mayor es la capacidad de éstos para organizar y estructurar el proceso decisorio a favor de sus propuestas. Así pues, entre 1988 y 2006 los jefes de gobierno consiguieron un apoyo en las votaciones en plenario más sólido y consistente por parte de las coaliciones partidarias que formaron, que sus predecesores en 1946-1964 (2007; pp. 169-170). Sin embargo, una contrapartida negativa de la mayor solidez de las coaliciones gubernativas fue la reducción de la capacidad de los parlamentarios – considerados de forma individual – de influenciar cómo y cuándo se votan los proyectos del Ejecutivo.

## **GABINETES, MAYORÍAS, CONTROL DE AGENDA E INSTRUMENTOS DECISORIOS**

Una vez resumida la historia de la relación entre presidentes y Congreso en las experiencias democráticas brasileñas, y discutido el armazón constitucional en el que operan el Ejecutivo y el Legislativo en el país, corresponde ahora describir con más precisión la composición de los gabinetes de coalición que se formaron en Brasil desde la redemocratización en 1985 hasta 2006, y evaluar rigurosamente la solidez de su apoyo parlamentario.

Con respecto a los poderes presidenciales relacionados con la formación del gobierno, el principal es el que le da al jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar y cesar libremente a los ministros de Estado. Aunque el mandato del presidente

sea fijo e independiente de la supervivencia de la legislatura, los presidentes brasileños usan los nombramientos ministeriales como uno de los principales recursos para construir su base de apoyo en el Poder Legislativo. Ese expediente es necesario en virtud de la alta fragmentación partidaria verificada en Brasil, que hace que la existencia de un partido presidencial mayoritario sea muy poco frecuente en las dos Cámaras del Congreso. Sin embargo, se observa una gran variación en la manera cómo los presidentes componen partidariamente sus ministerios, como veremos a continuación.

Considerando todos los gabinetes formados desde la toma de posesión de Sarney en marzo de 1985 hasta el final del primer mandato de Lula en diciembre de 2006 (ver el cuadro 1), se verifica que éstos son siempre composiciones multipartidarias con mayor o menor grado de fragmentación y heterogeneidad ideológica. En este período, Lula ha sido el presidente que más partidos ha llevado al primer escalafón del gobierno federal de una sola vez: nueve (record alcanzado por su quinto ministerio, nombrado en septiembre de 2005). Fue, probablemente, el gabinete más fragmentado formado en la historia del presidencialismo latino-americano hasta ese momento. Hasta aquí, el anterior record brasileño pertenecía al segundo gabinete de Itamar Franco, con siete partidos. Este gabinete de Itamar Franco, junto con el segundo gabinete del primer mandato de Cardoso y el primer gabinete de su segundo mandato, es también el más heterogéneo desde el punto de vista ideológico, ya que se encuentran representados partidos de todas las tendencias ideológicas en el primer escalafón del Ejecutivo. Los ministerios más cohesionados ideológicamente son el segundo y el tercero de Collor, ya que sólo incluyen partidos de derecha.

**Cuadro 1 - Duración, Composición Partidaria, Apoyo Parlamentario, Proporcionalidad y Porcentaje de Ministros Apartadarios de los Gabinetes Formados entre 1985 y 2006**

Presidentes y sus Ministerios	Período de Duración	Partidos Representados En el Gabinete	Apoyo en la Cámara (nominal)	Proporcionalidad En la Distribución De las Carteras	% de Ministro s sin Filiación Partidari a
SARNEY 1	(03/85- 02/86)	PMDB-PFL-PTB-PDS	93,5	0,66	18,0
SARNEY 2	(02/86- 03/90)	PMDB-PFL	69,3	0,64	14,0
COLLOR 1	(03/90- 10/90)	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
COLLOR 2	(10/90- 01/92)	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
COLLOR 3	(01/92- 04/92)	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
COLLOR 4	(04/92- 10/92)	PFL-PDS-PSDB-PTB- PL	43,7	0,46	45,0
ITAMAR 1	(10/92- 01/93)	PMDB-PFL-PSDB- PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
ITAMAR 2	(01/93- 05/93)	PMDB-PFL-PSDB- PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
ITAMAR 3	(05/93- 09/93)	PMDB-PFL-PSDB- PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
ITAMAR 4	(09/93- 01/94)	PMDB-PFL-PSDB- PTB-PP	58,6	0,48	52,0
ITAMAR 5	(01/94- 01/95)	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I-1	(01/95- 04/96)	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I-2	(04/96- 12/98)	PSDB-PMDB-PFL- PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II-1	(01/99- 03/99)	PSDB-PMDB-PFL- PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II-2	(03/99- 10/01)	PSDB-PMDB-PFL- PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II-3	(10/01- 03/02)	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6



FHC II-4	(03/02-12/02)	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
LULA I-1	(01/03-01/04)	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
LULA I-2	(01/04-07/05)	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3
LULA I-3	(06/05-08/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
LULA I-4	(08/05-09/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL-PP	69,0	0,55	19,3
LULA I-5	(09/05-04/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
LULA I-6	(04/06-12/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

Fuentes: Abreu *et al* (2001); *Jornal do Brasil*, 24 de diciembre de 1998, p, 4; Amorim Neto (2002); *O Globo*, 29 de diciembre de 2002, Cuaderno Especial “La Toma de Posesión de Lula”, p, 6; [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br); [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br); y datos facilitados por la Consultoría Legislativa de la Cámara de Diputados, por el Instituto Brasileño de Estudios Políticos (IBEP) y obtenidos en los archivos de los periódicos *O Globo* y *Folha de São Paulo*.

El gran número de partidos y la alta heterogeneidad ideológica de casi todos los gabinetes nombrados desde 1992, están íntimamente ligados a la creciente fragmentación parlamentaria registrada a partir de las elecciones de 1990, cabiendo también recordar que Brasil tiene una de las legislaturas más fragmentadas del mundo<sup>4</sup>.

Otro aspecto importante de los gabinetes se refiere al apoyo parlamentario que consiguen reclutar para el Ejecutivo. En este sentido, se observa una gran variación en el llamado tamaño legislativo del gobierno. Por ejemplo, el primer ministerio nombrado por Sarney daba al presidente un soporte nominal del 93,5% de los escaños en la Cámara de los Diputados. El segundo y tercer ministerio de Collor no lograron, en cambio, dar al gobierno ni el 30% del apoyo en esta Cámara Legislativa.

<sup>4</sup> El impacto del grado de heterogeneidad ideológica de los ministerios no debe ser sobrestimado, ya que, según Power y Zucco (2009), ha habido en la última década una significativa convergencia ideológica entre los partidos brasileños. Aún así, según Santos (2006b), la heterogeneidad ideológica de los gabinetes de Lula es un factor importante para explicar sus dificultades.

De forma complementaria, otro aspecto relevante de la formación de los gabinetes es su grado de coalescencia, es decir, la tasa de proporcionalidad añadida entre el porcentaje de ministerios correspondiente a un determinado partido y su aportación, en escaños parlamentarios, a la base legislativa del gobierno (Amorim Neto 2002; 2006a; 2006b). Tal medida revela lo bien asentado políticamente que está el ministerio, permitiendo que se califiquen los descubrimientos relativos al status legislativo nominal del gobierno<sup>5</sup>. En el contexto latino-americano, el grado de proporcionalidad del gabinete es uno de los elementos determinantes de la estabilidad ministerial y del equilibrio fiscal (Amorim Neto 2006a: 71-120). En el contexto brasileño, cuanto más coalescente es el ministerio, mayor es el apoyo legislativo que el presidente recibe de los partidos que integran el primer escalafón del Poder Ejecutivo (Amorim Neto, 2002). Así pues, aunque el primer gabinete de Collor, los dos últimos de Itamar Franco y los cinco últimos de Lula sean nominalmente mayoritarios (según los datos de la cuarta columna del cuadro 1), la lectura de la quinta columna sugiere que, de hecho, eran gobiernos minoritarios, como se comprobará más adelante con los datos relativos al control de la agenda parlamentaria.

Cabe destacar que varios analistas han afirmado que, con Lula, el partido del presidente (PT), concentró un excesivo poder ministerial en detrimento de sus socios de coalición. A fin de cuentas, el PT recibió 18 de las 30 carteras ministeriales del primer gabinete de Lula, es decir, el 60,0%. Sin embargo, calculando la proporcionalidad global entre las carteras ministeriales atribuidas a cada partido y a su porcentaje de escaños en la base de sustentación parlamentaria de Lula, se llega a la conclusión de que el primer gabinete de

---

<sup>5</sup> El índice utilizado tiene la siguiente fórmula:

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

donde:

M<sub>i</sub> es el porcentaje de participación ministerial de un partido *i* en un determinado ministerio; y P<sub>i</sub> es el porcentaje de escaños que el partido *i* controla del total de Diputados pertenecientes a los partidos que integran el ministerio.

Cabe destacar que una de las deficiencias de este índice es que consigna el mismo valor a todos los ministerios. Según Power y Mochel (2008), cuando entrevistaron a los Diputados en 1990 sobre la importancia de las carteras, la mitad de ellos indicó que la de Agricultura y la de Interior eran las más relevantes para su estado o región.

Lula es uno de los que obtiene uno de los valores más altos (0,64) entre los 19 gabinetes formados en 1985-2006, más alto que el de los dos gabinetes del primer mandato de Cardoso.

Se puede explicar el alto número de carteras ministeriales que el PT obtuvo en 2003 y la relativamente alta tasa de coalescencia del gabinete con la siguiente constatación: como todos los socios del PT en la coalición gubernativa eran pequeños partidos, la atribución de apenas una cartera para cada uno de ellos fue suficiente para garantizar una asignación relativamente proporcional del conjunto de carteras. Sin embargo, el segundo gabinete de Lula, con el que ocurrió el escándalo de las mensualidades, exhibe una proporcionalidad más baja (0,51) en función de la entrada del PMDB, un gran partido que asumió apenas dos cargos ministeriales.

Cabe igualmente analizar la última columna del cuadro 1, que indica el porcentaje de ministros sin filiación partidaria. En Brasil, como en otros regímenes presidencialistas, los gabinetes no son totalmente partidarizados, al contrario de lo que se verifica en los regímenes parlamentaristas (Amorim Neto, 2006a; p. 173). Los ministros apartidarios son, con frecuencia, especialistas que le aportan al Ejecutivo el beneficio de su conocimiento técnico en algunas áreas importantes de la administración pública o son representantes de grupos de interés. Pero los ministros apartidarios pueden también ser simples seguidores del presidente. Los gabinetes de Sarney y Lula fueron los que menos ministros apartidarios tuvieron o, inversamente, los que más partidarizaron el Ejecutivo Federal.

### *EL CONTROL DE LA AGENDA PARLAMENTARIA Y LA SOLIDEZ DE LAS MAYORÍAS GUBERNATIVAS*

Vista la separación de poderes característica del presidencialismo y el hecho de que algunos grandes partidos brasileños no son perfectamente disciplinados, no existe, por tanto, la garantía de una correspondencia perfecta entre la composición partidaria de los gabinetes y el valor efectivo del apoyo legislativo con el que cuentan. De una forma más precisa, no hay certeza *ante* de que un gabinete nominalmente mayoritario sea efectivamente

mayoritario en la arena legislativa. ¿Cómo resolver la cuestión sobre si los presidentes brasileños están o no al frente de gobiernos efectivamente mayoritarios?

Más recientemente, Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) propusieron una solución para el problema. Adaptando al contexto institucional brasileño la teoría originalmente desarrollada por Cox y McCubbins (2002) para analizar el Congreso norte-americano, Amorim Neto, Cox y McCubbins (en adelante ACM) intentan verificar la proposición según la cual gobiernos efectivamente mayoritarios controlan o “cartelizan” la agenda legislativa. Empíricamente hablando, se identifica un cartel legislativo cuando los partidos que lo integran son difícilmente derrotados en votaciones de plenario que se refieran a procedimientos, al establecimiento de la pauta legislativa y al contenido final de los proyectos de ley. De una forma más precisa, un partido es derrotado en estas votaciones cuando una mayoría dentro del mismo vota contra una materia que es aprobada. Esta es la llamada “roll rate” o “tasa de atropello”. Los partidos de una coalición mayoritaria deben tener una “tasa de atropello” bastante baja, en general, por debajo del 5%. En ausencia de una coalición mayoritaria que cartelice la agenda legislativa, se debe observar el siguiente patrón en las “tasas de atropello”: el partido medio nunca, o casi nunca, es atropellado; y la “tasa de atropello” de los demás partidos crece monótonicamente a medida que se distancian del partido central, sea a la izquierda o a la derecha.

ACN verificaron las proposiciones anteriormente formuladas en los gabinetes formados en Brasil entre 1989 y 1998, constatando que, solo durante el primer mandato de Cardoso (1995-98), se registraron “tasas de atropello” de los partidos que ostentaban cargos ministeriales compatibles con la existencia de un cartel legislativo<sup>6</sup>. Más recientemente, Mona Lyne (2008) calculó las “tasas de atropello” para el segundo mandato de Cardoso y el primer ministerio de Lula. Para complementar el análisis de la presidencia de Lula, los valores de la tasa también se han calculado para su segundo gabinete con datos facilitados

---

<sup>6</sup> Para una crítica del carácter excesivamente partidario del modelo de cartelización legislativa desarrollado por ACN y para la necesidad de incluir componentes informativos en el modelo, ver Santos y Almeida (2005).

por el Núcleo de Estudios del Congreso (NECON), del Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ). El cuadro 2 siguiente muestra las “tasas de atropello” para el período 1990-2005.

**Cuadro 2 – “Tasa de Atropello” de los Principales Partidos Brasileños, 1990-2005**

Gabinete(s) Período	N de votacio nes	PC do B	PPS	PSB	PT	PDT	PL	PSDB	PMDB	PTB	PFL	PP
Collor 1 3/90-10/90	9	NA	NA	NA	100	100	NA	33,3	22,2	0	0	0
Collor 2 10/90-1/91	2	NA	NA	NA	100	100	NA	50,0	0	0	0	0
Collor 3 + 4 2/91-10/92	38	NA	NA	NA	73,7	52,6	NA	36,8	5,3	10,5	15,8	23, 7
Franco 1-5 10/92-12/94	25	NA	NA	NA	72,0	52,0	NA	8,0	4,0	16,0	16,0	20, 0
Cardoso I - 1 + 2 1/95-12/98	161	NA	NA	NA	88,2	79,5	NA	1,8	3,1	4,3	1,8	6,2
Cardoso II - 1-4 1/99-12/02	131	NA	NA	NA	89,5	74,5	NA	1,9	1,9	3,8	2,8	4,8
Lula 1 1/03-1/04	72	2,8	2,8	1,4	1,4	9,7	1,4	27,8	2,8	1,4	33,3	90, 3
Lula 2 1/04-7/05	51	13,3	13,0	0	2,0	27,5	4,0	45,5	6,1	0	37,1	6,1

Fuentes: Datos adaptados de Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) y Lyne (2008) y datos facilitados por el Núcleo de Estudios del Congreso (NECON), del IUPERJ.

Obs.: NA significa “datos no disponibles”.

De acuerdo con los nuevos datos, sigue habiendo un cartel bajo el segundo mandato de Cardoso. Se verifica igualmente un cartel con el primer gabinete de Lula. Es interesante indicar que este cartel no existiría sin el PMDB, que, sin embargo, no estaba representado en el gabinete. No obstante, no existe un cartel con el segundo gabinete de Lula, lo que es bastante revelador de la fragilidad parlamentaria del gobierno entre enero de 2004 y julio de 2005.

## *LOS INSTRUMENTOS DE TOMAS DE DECISIONES PRESIDENCIALES*

El otro aspecto que se debe destacar se refiere al hecho de que, con un cartel o sólido gobierno de coalición mayoritario, los instrumentos ordinarios de legislación (proyectos de ley ordinaria y complementaria y enmiendas constitucionales) tienden a prevalecer sobre los extraordinarios (medidas provisionales) en el esfuerzo de implementación del programa de gobierno. Y ello, porque el gobierno cuenta con una mayoría estable que le permite, de forma más o menos segura, obtener la cooperación del Legislativo para aprobar proyectos ordinarios, disminuyendo, por tanto, la necesidad de recurrir a medidas provisionales (en adelante, MPs).

ACN también ofrecen datos relativos a las estrategias decisorias de los presidentes. A partir de una medida llamada Índice de Iniciativas Legislativas Ordinarias (ILO), los autores pretenden evaluar en qué medida los presidentes implementan su agenda legislativa con proyectos de ley ordinaria, proyectos de ley complementaria y enmiendas constitucionales, en vez de MPs originales. Así pues, el denominador del índice es constituido por la suma del número de proyectos de ley ordinaria, de proyectos de ley complementaria, de enmiendas constitucionales y de MPs originales propuestas bajo un determinado gabinete. El numerador es la suma del número de proyectos de ley ordinaria, de proyectos de ley complementaria y de enmiendas constitucionales originados por el Ejecutivo. El índice varía de cero a 1. Cuanto más próximo sea el valor a 1, más se vale el Ejecutivo de iniciativas legislativas ordinarias.

La aplicación de este índice ha revelado que, entre 1990 y 1998, los dos gabinetes formados durante la primera presidencia de Cardoso – durante los cuales había una coalición mayoritaria que cartelizaba la agenda legislativa – fueron justamente los que consiguieran los valores más altos. La única excepción fueron los dos últimos gabinetes de Collor, que tuvieron índices con un valor próximo a 1. Pero esta anomalía se debe, no a la existencia de un cartel legislativo liderado por Collor, sino, más bien, al hecho de que el Congreso haya indicado claramente al presidente, en 1991, que ya no iba a tolerar que se valiese de MPs (Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003; p. 568-571).



El cuadro 3 presenta los valores de ILO para el período 1990-2005.

**Cuadro 3 – Índice de Iniciativas Legislativas Ordinarias, 1990-2005**

<b>Presidente/gabinete Período</b>	<b>ILO</b>
<b>Collor 1 3/90-10/90</b>	<b>0.4</b>
<b>Collor 2 10/90-1/91</b>	<b>0.72</b>
<b>Collor 3 + 4 2/91-10/92</b>	<b>0.96</b>
<b>Franco 1-5 10/92-12/94</b>	<b>0.66</b>
<b>Cardoso I - 1 + 2 1/95-12/98</b>	<b>0.78</b>
<b>Cardoso II – 1-4 1/99-12/02</b>	<b>0.56</b>
<b>Lula 1 1/03-1/04</b>	<b>0.4</b>
<b>Lula 2 1/04-7/05</b>	<b>0.48</b>

Fuentes: Datos adaptados de Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) y datos extraídos de [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

Los valores de ILO para 1999-2005 revelan que la estrategia decisoria de Cardoso, en su segundo mandato, se apoyó más en MPs que en su primera presidencia. Ello se debió ciertamente a la reforma constitucional de septiembre de 2001, que fortaleció los incentivos para que los presidentes recurrieran a MPs (Pereira, Power y Renno, 2008). En lo que respecta a los dos gabinetes de Lula, el cuadro 3 indica que el Ejecutivo siempre utilizó más instrumentos extraordinarios que ordinarios para implementar su agenda. Es decir, a pesar de haber seleccionado a sus ministros en bases eminentemente partidarias y, entre enero de 2004 y julio de 2005, haber formado un gabinete nominalmente mayoritario, lo cierto es que Lula nunca estuvo al frente de un sólido gobierno mayoritario en los treinta primeros meses de su primer mandato. Esto explica, en buena medida, las grandes dificultades políticas a las que se enfrentó en este período.

Así pues, en Brasil la relación entre la composición partidaria del gabinete y la tasa de apoyo legislativo dada al Ejecutivo por los partidos que integran el primer escalafón ministerial viene promediada por la tasa de coalescencia. Es decir, cuanto más alta sea esta tasa, más disciplinado es el apoyo dado al Ejecutivo por los partidos representados en el gabinete. Dicho de otra forma, no basta que un miembro de un partido ocupe un puesto ministerial para que la agremiación se considere un socio pleno del presidente. Siendo así, en el caso brasileño la tasa de coalescencia parece ser una medida más adecuada que el status legislativo nominal del gabinete para evaluar empíricamente las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

En suma, el patrón de gobernabilidad existente en Brasil depende de una elección estratégica hecha por el presidente a la luz de las condiciones políticas particulares a las que se enfrenta (Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003, p. 578). Por tanto, hay que cualificar lo que sugieren Figueiredo y Limongi (1999; 2007), ya que según ellos Brasil tiene un único patrón de gobernabilidad, como es el de gobiernos de coalición mayoritarios. La nación sudamericana, de hecho, tiene dos fórmulas gubernativas: gobiernos multipartidarios mayoritarios (o carteles multipartidarios) y gobiernos multipartidarios minoritarios (o ausencia de un cartel).

### *EL PAPEL DE RECURSOS CLIENTELÍSTICOS EN LA OBTENCIÓN DE APOYO LEGISLATIVO*

Un importante estudio sobre la política brasileña (Ames 2001) sostiene que los recursos clientelísticos transferidos por el Ejecutivo a los Diputados son, en bases individuales y por medio de la ejecución de enmiendas presupuestarias, uno de los principales mecanismos por los que los presidentes obtienen apoyo legislativo en Brasil. La demanda de ese tipo de recurso se deriva del tipo de competición electoral generada por el sistema electoral brasileño (representación electoral con listas abiertas), que resulta excesivamente personalizada, ya que fuerza a los Diputados a cautivar a clientelas políticas por medio del gasto público. Esta es la forma de sobrevivir electoralmente, lo que debilita, consecuentemente, a los partidos. La oferta de tales recursos por parte del jefe del Ejecutivo es posible en virtud de su amplio control sobre el

presupuesto federal. Además de proponer el proyecto de la ley presupuestaria anual y poder vetar enmiendas propuestas por los legisladores al presupuesto, el presidente también tiene la prerrogativa de ejecutar o no (y también a qué nivel) los gastos previstos por las enmiendas parlamentarias incluidas en la ley presupuestaria.

El énfasis en el mecanismo de negociación política constituido por la ejecución (o no) de las enmiendas parlamentarias, ofrece una visión muy distinta de las relaciones Ejecutivo-Legislativo de ésta presentada en el apartado anterior. Mientras una parte destaca el papel de partidos, ideologías y coaliciones, la otra enfatiza la cooptación de Diputados considerados de forma individual. ¿Es posible conciliarlos?

Recientemente, Raile, Pereira y Power (2010) han presentado un análisis que intenta integrar el uso por los presidentes brasileños tanto de coaliciones como de recursos clientelísticos. Según los tres autores, los presidentes brasileños poseen una “caja de herramientas” con la que componen y gestionan mayorías legislativas. En este sentido, coaliciones y enmiendas parlamentarias son bienes mutuamente sustituibles. Así pues, para RPP, los presidentes forman gabinetes de coalición para establecer una base inicial de intercambios políticos con los partidos, valiéndose posteriormente de la fluidez de los recursos presupuestarios para hacer ajustes y producir cambios marginales en su apoyo legislativo. De esta forma, si un gabinete tiene una tasa de coalescencia alta, el presidente no necesita gastar mucho con enmiendas presupuestarias, dado que el gabinete está bien cimentado desde el punto de vista de la justeza en el reparto de ministerios a los partidos. Si un gabinete es amplio desde el punto de vista ideológico, entonces el presidente tampoco tiene que gastar tanto con enmiendas presupuestarias, ya que los cargos ministeriales incluyen a varios partidos. Sin embargo, si el gabinete es minoritario, el presidente tiene que gastar más con enmiendas presupuestarias para atraer a Diputados de la oposición. Fue justamente lo que ocurrió con el primer gabinete del primer mandato de Lula en 2003. Raile, Pereira y Power muestran que, para aprobar una importante reforma de la protección social, Lula, entonces un presidente que lideraba un Ejecutivo minoritario, tuvo que

despender 89% de sus recursos clientelísticos en los estados gobernados por los partidos de oposición.

De forma semejante, Zucco (2009) muestra que el declive del papel de la ideología de los Diputados brasileños en sus decisiones de apoyar al presidente en votaciones legislativas en el período 1995-2005, está íntimamente asociado al aumento de la utilización de recursos clientelísticos por los jefes del Ejecutivo en el mismo período. Así pues, para Zucco, resulta necesaria una cualificación de los trabajos de Figueiredo y Limongi (1999; 2007) y Santos (2003). La importancia de la ideología partidaria en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en las últimas décadas es apenas aparente, consecuencia de la feliz coincidencia entre las divisiones izquierda-derecha y gobierno-oposición en los primeros quince años tras la promulgación de la Constitución de 1988. Cuando tal coincidencia se disolvió a partir de la llegada de Lula al poder en 2003, los principales determinantes del apoyo de los Diputados al presidente pasaron a ser la distribución de cargos ministeriales a los partidos y los recursos presupuestarios a los parlamentarios.

### *EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DEL PALACIO PRESIDENCIAL EN EL PRESIDENCIALISMO BRASILEÑO*

Tema clave para la ciencia política estadounidense, el estudio de la organización del palacio presidencial y de su papel en el funcionamiento del presidencialismo latino-americano en general, y del brasileño en particular, tiene todavía un largo camino a recorrer. El único trabajo académico sobre la organización de la presidencia en Brasil es el de Inácio (2006), que pasamos a comentar a continuación.

Una de las principales verificaciones empíricas de Inácio, se refiere al hecho de que cada presidente ajusta la organización de la presidencia a sus necesidades políticas. De esta forma, con Collor (1990-1992) se constata una tendencia a la concentración en la presidencia (o Palacio del Planalto, nombre del palacio presidencial brasileño) de órganos, secretarías y ministerios encargados de la ejecución de políticas de alta prioridad en la agenda presidencial, órganos para los que el reclutamiento fue realizado en bases predominantemente partidarias.

Con la primera presidencia de Cardoso (1995-1998), hubo una mayor delegación de tareas de ejecución a ministerios situados fuera de la presidencia. Con el segundo mandato de Cardoso (1999-2002), se observa un movimiento contrario, en el sentido de que se establecen más secretarías ligadas directamente al jefe del Ejecutivo. Por último, con la primera administración de Lula (2003-2006), este movimiento de (re)concentración de órganos de asesoramiento en el Palacio del Planalto se intensificó considerablemente.

¿Es posible una cierta generalización a partir de las constataciones de Inácio?  
¿Hay alguna relación entre la organización de la presidencia y el presidencialismo de coalición? Dada la escasez de estudios y datos, todo lo que se puede hacer es especular. Así pues, a la luz del trabajo de Inácio, parece haber una asociación sugerente entre la solidez de la coalición gubernativa formada por el presidente y el grado de concentración de órganos de asesoramiento y ejecución en el Palacio Planalto: cuanto más sólida es la coalición, menor es el grado de concentración de tales órganos en la presidencia. Esto tiene sentido porque, para formar un sólido gabinete de coalición, hay que delegar poder en los ministerios ocupados por otros partidos que no son el del presidente, ministerios que generalmente quedan fuera del palacio presidencial. El mejor ejemplo de esta asociación es la primera presidencia de Cardoso.

## CONCLUSIONES

Según algunos estudiosos de los regímenes presidenciales, el jefe del Ejecutivo brasileño es un de los más fuertes del mundo en términos de prerrogativas legislativas (Shugart y Carey, 1992). El presidente brasileño también comanda un vasto imperio administrativo, incluyendo no sólo a los ministerios, sino también al Banco Central, el Banco del Brasil, el BNDES (el mayor banco de inversión pública del mundo), Petrobrás (la mayor empresa nacional) y otras agencias estatales. Si se añaden a estos factores constitucionales y administrativos las debilidades institucionales del Congreso, ya tenemos el escenario perfecto para la emergencia del Poder Ejecutivo como el órgano de Estado del presidencialismo brasileño más influyente.

En este texto se ha intentado mostrar igualmente que un importante contrapeso al Poder Ejecutivo en Brasil es el fragmentado sistema partidario del país, que fuerza al presidente, al organizar su gabinete, a acomodar a una gran diversidad de fuerzas partidarias. Conviene, sin embargo, indicar que el sistema partidario brasileño es muy fluido, con partidos marcadamente ideológicos y partidos marcadamente clientelistas, con partidos férreamente disciplinados y partidos indisciplinados, y también con parlamentarios que frecuentemente cambian de partido. Esta última característica tiende a favorecer al Ejecutivo, porque los Diputados migrantes van, generalmente, a partidos gubernativos (Desposato, 2006)

Cabe también destacar que las deficiencias técnico-administrativas del gigantesco aparato de Estado brasileño también actúan en el sentido de limitar la capacidad de acción del Poder Ejecutivo. Por tanto, los presidentes, al elegir a sus principales asesores, deben tener en cuenta no sólo criterios políticos, sino también consideraciones relativas a la calidad técnica de sus ministros. Es decir, el ejercicio del Poder Ejecutivo requiere de su jefe la suprema habilidad de tratar bien a sus aliados políticos y, concomitantemente, mejorar los cuadros administrativos del gobierno, tareas que, en la historia brasileña, no siempre van de la mano.



De manera complementaria, un análisis del presidencialismo brasileño que destaca el tema de la formación de sus ahora relativamente bien conocidas coaliciones gubernativas, ofrece un importante mensaje a los estudiosos de instituciones políticas comparadas. El principal es mostrar que los presidentes tienen muchas más opciones que los primeros-ministros en lo que concierne a la formación de los gabinetes y a los instrumentos decisorios. Mientras los primeros ministros se ven impelidos, la gran mayoría de las veces, a componer gabinetes eminentemente partidarios y a usar instrumentos ordinarios de legislación, los presidentes brasileños pueden formar gabinetes con las más diversas geometrías políticas, gabinetes basados en distintos criterios de reclutamiento ministerial y de recompensa política a los partidos que apoyan al Ejecutivo, y que se valen frecuentemente de instrumentos extraordinarios de legislación.

Se puede, por tanto, afirmar que los regímenes parlamentaristas tienden a tener un patrón más cerrado o estructurado de formación y gestión de gobierno, al tiempo que los sistemas presidencialistas disfrutaban de un patrón abierto. Esto se verifica en el sentido de que los presidentes pueden organizar su lista de ministros de las más diversas maneras y usar con gran libertad una gran caja de herramientas decisorias. Brasil es probablemente un caso extremo de tal apertura.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31, p. 5-38, 1988.
- ABREU, Alzira Alves de, et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2001.
- AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil: Interests, identities, and institutions in comparative perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In S. MORGENSTERN e B. NACIF (Org.), *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora e Fundação Konrad Adenauer, 2006a.
- \_\_\_\_\_. The Presidential Calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39, p. 415-40, 2006b.
- \_\_\_\_\_. O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia. In Magna Inácio e Lucio Renno. (Org.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W., McCUBBINS, Matthew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados. *World Politics* 55, p. 550-578, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, 28, p. 449-479, 2003.
- BOSCHI, Renato R., LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil.. In: L. W. VIANNA (Org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

- COX, Gary W.; MCCUBBINS, Matthew D. Agenda power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In: D. BRADY e M. D. MCCUBBINS, Matthew D. (Orgs.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Sanford University Press, 2002.
- DESPOSATO, Scott W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50, p. 62-80, 2006.
- FABBRINI, Sergio. The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation. *International Political Science Review*, 20, p. 95-116, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira. In: C. M. MELO e M. ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Orgs.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- INÁCIO, Magna. Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, Brasil, 4-6 de setembro de 2006.
- LAMOUNIER, Bolívar. Brazil at an impasse. *Journal of Democracy*, 5, p. 72-87, 1994.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999.
- LYNE, M. M. *The Voter's Dilemma and Democratic Accountability: Explaining the Democracy-Development Paradox*. Penn State University Press, 2008.

- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J., RENNÓ, Lucio R. 2008. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 33, p. 5-33, 2008.
- POWER, Timothy J., MOCHEL, Marília G. Mochel. Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Governors, and Ministers in Brazil. In: P. SIAVELIS e S. MORGENSTERN (Org.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press, 2008.
- POWER, Timothy J., ZUCCO, Cesar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. *Latin American Research Review*, 44, p. 218-246, 2009.
- RAILE, Eric D., PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 63, 2010 (no prelo).
- SAMUELS, David J. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 25, p. 481-497, 2000.
- SAMUELS, David J. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- \_\_\_\_\_. A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium*, 1, p. 26-40, 2004.
- \_\_\_\_\_. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (Org.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988”. In: L. Avritzer e F.

- Anastásia (Org.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.
- \_\_\_\_\_. "Agenda Oculta da Reforma Política". *Plenarium*, 4, p. 60-69, 2007.
  - SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48, 693-735, 2005.
  - SHUGART, Matthew S., CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
  - ZUCCO, Cesar. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *Journal of Politics*, 71, p. 1076-1092, 2009.