

La reforma política: ¿Asignatura pendiente de Brasil después de Lula?

YANN BASSET*

Artículo recibido: 30 de marzo 2012

Artículo aprobado: 1 de junio 2012

Para citar este artículo: Basset, Yann (2012). “La reforma política: ¿Asignatura pendiente de Brasil después de Lula”. *Desafíos* 24-I, pp. 83-117.

Resumen

A un año de distancia de la salida de la presidencia de la república de Lula, este artículo vuelve sobre su balance a la luz de los múltiples escándalos por corrupción que estallaron a posteriori. Estos acontecimientos mostraron que a pesar de la celebración casi unánime de su balance, el gobierno de Lula deja una gran tarea pendiente: la reforma política. Bandera del Partido de los Trabajadores durante los años 1980 y 1990, y objeto de muchos estudios en el mundo académico, el tema pasó al segundo plano en los años 2000, como si el acceso del eterno opositor Lula al poder arreglaba por sí solo los problemas de representación política que habían sido diagnosticados en el periodo anterior. El artículo hace un balance de los estudios previos sobre el tema y defiende la necesidad de volver a examinarlo a la luz de los acontecimientos actuales, y en una perspectiva teórica más amplia que la de la ingeniería institucional que prevaleció anteriormente.

Palabras clave: *Brasil – Lula – Partido de los Trabajadores – Reforma política – Representación.*

Political Reform: unfinished business in Brazil after Lula?

Abstract

A year away from leaving the presidency, this article analyses Lula government in light of the many corruption scandals that erupted afterwards. These events showed that despite the almost unanimous conclusion of its balance sheet, Lula government leaves a big task ahead: the political reform. Priority of the Workers' Party during the years 1980 and 1990, and subject of many academic studies, this issue has been abandoned in the 2000s, with the accession to power of Lula Da Silva. This paper evaluates the state-of-the-art on this matter and defends the need for further consideration in light of current events, and in a broader theoretical perspective than the institutional engineering one that prevailed earlier.

Key words: *Brazil – Lula – Workers party – Political reform – Representation.*

A reforma política: ¿Matéria pendiente do Brasil depois de Lula?

Resumo

A um ano de distancia da saída da presidência da República de Lula, este artigo volve sobre seu balanço à luz dos múltiplos escândalos por corrupção que estouraram a posteriori. Estes acontecimentos mostraram que apesar da celebração quase unânime de seu balanço, o governo de Lula deixa uma grande tarefa pendente: a reforma política. Bandeira do Partido dos Trabalhadores durante os anos 1980 e 1990, e objetos de muitos estudos no mundo acadêmico, o tema passou ao segundo plano nos anos 2000, como se o aceso do eterno opositor Lula ao poder solucionava por si só os problemas de representação política que tinham sido diagnosticados no período anterior. O artigo faz um balanço dos estudos prévios sobre o tema e defende a necessidade de voltar a examiná-lo à luz dos acontecimentos atuais, e em uma perspectiva teórica mais ampla que a da engenharia institucional que prevaleceu anteriormente.

Palavras chave: *Brasil, Lula, Partido dos Trabalhadores, reforma política, representação.*

El 31 de diciembre de 2010 Luiz Inácio Lula da Silva dejó la presidencia de la República de Brasil con una popularidad record que rozaba el 90% de aprobación dentro del país, después de ocho años de gobierno. Sobre la escena internacional aparecía como una de las personalidades políticas más populares y consensuales del mundo. En el origen de este entusiasmo se encuentra obviamente su historia personal contada en forma edificante por el realizador Fábio Barreto en su película biográfica *Filho do Brasil*: la del antiguo sindicalista perseguido por la dictadura, hijo de humildes campesinos del Norte, que llegó finalmente a ser presidente de la República. No obstante, habría que destacar también la celebración del balance de su gobierno. Lula deja un país en vía de convertirse en potencia global gracias al crecimiento económico sostenido de la última década, a un manejo macroeconómico ortodoxo y una política social voluntarista que permitió a millones de pobres ingresar a la clase media.¹

Un año después, con la distancia, el panorama luce un poco distinto. Aunque la imagen de Lula no ha sido afectada por el momento, el balance de su gobierno se está reevaluando tras los escándalos de corrupción que se han ido revelando a lo largo del año 2011 y provocaron la renuncia de varios ministros.² Estos acontecimientos despertaron cierta sospecha en cuanto al funcionamiento de la coalición política que acompañó a Lula y sigue siendo la base del actual gobierno de Dilma Roussef. A decir verdad, el escándalo del *mensalão* en 2005 había sido un campanazo de alerta frente al cual Lula pasó agachado gracias a un acto de contrición público y el contexto de

* Doctor en ciencia política, profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Director del Observatorio de Procesos Electorales (OPE).

¹ Un ejemplo de estos balances elogiosos en la prestigiosa revista *Foreign Affairs*, Onis, Juan (2008).

² A lo largo del año 2011 renunciaron sucesivamente Antonio Palocci (Ministro de la “Casa Civil” o de Gobierno, PT) en junio, Alfredo Nascimento (Ministro de Transporte, PR) en julio, Nelson Jobim (Ministro de Defensa, PMDB) en agosto, Wagner Rossi (Ministro de Agricultura, PMDB) en agosto, Pedro Novais (Ministro de Turismo, PMDB) en septiembre, Orlando Silva (Ministro de Deportes, PCdoB) en octubre y Carlos Lupi (Ministro del Trabajo, PDT) en diciembre. Las salidas de todas estas personalidades del gobierno se deben a escándalos de corrupción, con excepción de la de Jobim, quién salió después de unas críticas a unos colegas juzgadas como excesivas por la Presidenta Roussef.

bonanza económica, que le permitieron finalmente lograr la reelección de 2006.

No obstante, lo que se empieza a ver hoy día es que el gobierno de Lula no reformó las estructuras de un sistema político fundamentado en un clientelismo sólidamente institucionalizado, a pesar de que esto había sido una reivindicación histórica de su Partido de los Trabajadores (PT). De hecho, después del *mensalão*, Lula trató de salvar su responsabilidad evocando los condicionamientos del “sistema” político.³

Por tal razón este artículo volverá sobre el tema de la reforma política en Brasil. A la luz del pobre balance de la administración de Lula en la materia, nos preguntaremos por qué el tema salió de la agenda política brasileña y si, a pesar de esto, no valdría la pena repensarlo. Veremos que ha existido un largo debate al respecto en la academia, que tiene consecuencias en cuanto a la apreciación que podemos hacer de la actitud de Lula. Unos considerarán que el presidente *petista* se adaptó finalmente a las prácticas políticas de un sistema que renunció a reformar a pesar de la imperiosa necesidad al respecto. Al contrario, otros habían subrayado desde la mitad de la década 1990 que la importancia de reformar el sistema brasileño no era tan obvia, lo que, de cierto modo, legitima la inacción de los gobiernos de Lula al respecto.

Propondremos en este trabajo una nueva interpretación del debate que nos parece importante no solo para Brasil, desde que la presidenta Rousseff volvió a poner el problema sobre la agenda, sino también para otros países de América Latina, en particular Colombia, muy dado a las reformas políticas y que comparte algunos rasgos con Brasil en cuanto al sistema electoral y partidario.

³ Peter Flynn ha hecho un análisis detallado del escándalo del *mensalão* que ilustra muy bien el funcionamiento de la corrupción en el sistema político brasileño (Flynn, 2005).

El impase institucional brasileño

Mediante una perspectiva institucionalista varios académicos han estudiado desde los años 1990 el sistema político brasileño para mostrar su carácter disfuncional e inestable (Mainwaring, 1999; Ames, 2001). La combinación de un sistema presidencial, federalista, y multipartidista, tal como fue plasmado en la constitución de 1988 durante la transición democrática, habría resultado en un conjunto ingobernable por la multiplicación de “jugadores con veto”.

Brasil es uno de los países que otorga más poder al primer mandatario desde el punto de vista constitucional (Shugart y Carey, 1992⁴), sin embargo, éste aparece como un coloso con pies de barro si nos fijamos en la necesidad que tiene de negociar sus políticas con un congreso bicameral, en el cual la fragmentación partidaria y la indisciplina habrían sido la regla. Actualmente, el Partido de los Trabajadores, que tiene el mayor número de diputados en la Cámara Baja, elegida directamente, cuenta apenas con 88 de los 513 escaños disponibles, y apenas tres formaciones pueden reivindicar una bancada de más de 50 diputados. Como si fuera poco, la multiplicación de los partidos no los haría más disciplinados a la hora de votar. Con la excepción del PT sobre la cual volveremos en detalle, los partidos han sido considerados como incapaces de lograr que sus representantes voten en bloque en el congreso, de modo que el gobierno no podría contentarse con una negociación con las cúpulas partidarias para lograr la aprobación de sus proyectos. En muchos casos, tiene que negociar con cada diputado y senador individualmente hasta encontrar la mayoría necesaria.

El paradigma institucionalista encuentra la causa de tal fragmentación de la representación política en la ley electoral (Nohlen, 2004).⁵ En el caso brasileño, la Cámara es electa por un sistema proporcional de listas abiertas en el marco de los estados, parecido al que diseñó la reforma política colombiana de 2003 para su Cámara de Representantes. Este sistema proporciona incentivos para que los políticos adopten

⁴ Nótese que este estudio fue realizado antes de la adopción de la reelección presidencial que realza aún más el poder del primer mandatario.

⁵ Por otra parte, Sartori mostró que la ley electoral puede explicar también el fraccionalismo al interior de los partidos políticos (Sartori, 1976).

estrategias electorales individuales en detrimento de la solidaridad partidaria. Esto se agrava en el caso de Brasil por dos elementos: una fuerte distorsión de representación a favor de los pequeños estados, en los cuales el efecto proporcional es menor, y un sistema de “candidatos natos”, que obliga los partidos a presentar a reelección los candidatos salientes que lo desean en sus listas (que por otra parte, pueden tener un número de candidatos de hasta 150% de los escaños en juego en la circunscripción). Tal sistema electoral le resta mucha autoridad al partido sobre sus representantes. De hecho, un partido que intentase constreñir demasiado a su bancada se vería confrontado con una fuga de sus representantes hacia otras toldas. El transfuguismo es un rasgo estructural del sistema partidario brasileño.⁶

Además de los problemas de gobernabilidad que resultan del sistema electoral y de la siempre difícil relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, hay que considerar las características del sistema federal brasileño.⁷ Por tradición, los estados han gozado de una importante autonomía en Brasil. Tienen amplias prerrogativas y recursos propios. Por otra parte, la constitución de 1988 otorgó igualmente un mayor peso a los municipios. Estos elementos explican que el gobierno federal tiene que contar también con los gobiernos de los estados y de las grandes ciudades a la hora de implementar ciertas políticas. Los gobernadores en particular, son políticos influyentes que tienen conexiones en el senado federal. La Cámara Alta está compuesta de tres senadores por estado, electos por ocho años, con sistema mayoritario.⁸ Así, los senadores gozan de cierta estabilidad y pueden desempeñar el papel de puente entre las instituciones federales y la de sus estados. Son a su vez actores importantes con los cuales el gobierno tiene que contar, ya que el Senado tiene aún más prerrogativas que la Cámara.

Para completar este panorama, hay que añadir que las elecciones se ganan tradicionalmente a través de un sistema de clientelismo y padri-

⁶ Ames estima, por ejemplo, que durante el periodo en que se reunió el Congreso Constituyente (1987-88), un 40% de sus miembros cambió de partido (Ames, 2001, p. 148).

⁷ Al respecto véase Eaton y Tyler Dickovick, 2004.

⁸ Cada cuatro años, se renuevan alternativamente uno o dos senadores por estado. En este último caso, los electores votan por dos candidatos.

naje en cascada, conocido en Brasil como *fisiologismo*. En la medida en que las carreras políticas se fundamentan esencialmente sobre estrategias individuales y no partidarias, los políticos tienen incentivos para relacionarse entre sí mediante intercambios de favores. Así, un político que ostente cierta posición de poder la usará para obtener puestos y recursos a favor de políticos de rangos menos importantes que, a su vez, lo apoyarán con el voto de sus propias clientelas. Tal sistema se ha ido institucionalizando desde la misma creación del Brasil independiente y estructura todo el sistema político, en particular en las regiones del Norte.

El fisiologismo es un sistema más informal que ilegal, pero puede versar en la corrupción llana y franca cuando se combina con las instituciones representativas diseñadas por la Constitución de 1988. Lejos de remediar este patrón tradicional de hacer política, ellas parecen haber sido diseñadas para convivir con él. Los militares brasileños, que tuvieron la posibilidad de liderar una transición ordenada después de entregar el poder, y de conservar grandes márgenes de maniobras gracias al acceso a la Presidencia de la República de José Sarney, pudieron influenciar el diseño de las instituciones por el Congreso Constituyente con el propósito claro de marginalizar la oposición de izquierda, gracias a la fragmentación y la sobre-representación de los pequeños estados del Norte dominados por el personal político típico del fisiologismo⁹ (Reich, 2007).

Así, desde su misma creación, las instituciones de 1988 fueron permeadas por la corrupción. El presidente Sarney la utilizó para suscitar una mayoría de “Gran Centro” que se opuso con éxito al reformismo constitucional de la izquierda. Su sucesor, Fernando Collor de Melo (1990-92), tuvo que hacer lo propio para poder gobernar sin mayoría en el Congreso, lo que no fue suficiente para impedir su destitución por el Congreso mismo. Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

⁹ En 1985, el líder de la oposición al régimen militar fue electo a la Presidencia de la República por el primer colegio electo mediante elecciones libres, pero murió antes de tomar posesión del cargo. Fue reemplazado por el Vice-presidente electo, José Sarney, quien había sido miembro del oficialismo durante la dictadura. De esta manera, Brasil tuvo una transición democrática presidida por un cuadro de la anterior dictadura.

también fue acusado de haber sobornado congresistas, en particular para lograr en 1997 una reforma constitucional que permitiera su reelección. Así, el problema no radica tanto en la moralidad de los actores políticos brasileños, sino en la mezcla de instituciones tradicionales informales (el fisiologismo), y de instituciones formales que multiplican los participantes con veto. Esta mezcla constituye las perversas reglas de un juego al cual los actores tienen que someterse de algún modo si quieren lograr y mantener posiciones de poder. De este modo, las posibilidades de reformas son escasas en la medida en que cualquier modificación de las reglas requeriría de un amplio consenso de los jugadores, que son precisamente quienes se benefician de las reglas vigentes. Es por esta razón que la perspectiva institucional tiende a enfatizar la permanencia y la estabilidad en detrimento del cambio.

A continuación veremos precisamente a través de la actuación del PT y de Lula cómo el *estatu quo* institucional pesa sobre la estrategia de los actores.

La larga marcha del PT

En el panorama institucional que describimos, el Partido de los Trabajadores (PT), siempre ha sido visto como una anomalía extraña (Hunter, 2007). Contrariamente a los otros partidos, el PT ostenta niveles muy altos de cohesión en cuanto al voto de sus bancadas, pocos casos de transfugismo e incluso una base estable de electores altamente identificados con el partido (Samuels, 2006). Dicho de otro modo, el PT se parece desde todos los puntos de vista (proyecto político, organización, electorado) a un típico partido de masa europeo de los años 1950, extraviado en un sistema presidencial altamente flexible y personalista.¹⁰ Tal anomalía solo puede explicarse volviendo a la historia del PT, que fue creado en 1980, durante la dictadura. En ese momento el objetivo del PT no era ganar unas elecciones en las cuales no podía participar, sino agrupar distintos sectores de la izquierda

¹⁰ Recordemos que la categoría de partido de masa no alude tanto al número de militantes del partido considerado, sino a un tipo de organización creada por fuera del sistema político para representar una población específica y llevar sus reivindicaciones al interior del mismo (Duverger, 1951; Seiler, 2005).

democrática que rechazaban tanto la dictadura como el estilo y el programa de la vieja dirigencia comunista. Confluyeron en el partido parte del movimiento sindical, sectores católicos influenciados por la Teología de la Liberación, buena parte del movimiento campesino de los “Sin Tierra” e intelectuales y universitarios progresistas, todos con la meta de diseñar un programa reformista y promover prácticas políticas democráticas. En 1982, cuando los militares empezaron el proceso de apertura y reconocieron el PT, el partido empezó a participar en elecciones, pero con pautas particulares diseñadas para conservar el carácter orgánico de dicha participación y asegurar el sometimiento de los representantes al partido. Por ejemplo, los candidatos del PT eran electos por los militantes a través de congresos según procedimientos claramente establecidos (cuando en los otros partidos escasamente existían los militantes y los candidatos eran designados en comités). Además, una vez electos, los representantes del partido tenían que entregar a la organización parte de las indemnizaciones que recibían del Estado (Hunter, 2010). Estos procedimientos respondieron a una voluntad consiente de exorcizar el fisiologismo.

El caso del PT no es explicable en el marco de la teoría institucionalista. La creación y persistencia de este tipo de partido en un contexto institucional que proporciona incentivos hacia la fragmentación y la individualización de las estrategias es realmente imposible de entender sin acudir a la intensidad del compromiso de los militantes y electos del PT.

Durante los años 1990 el PT fue enfático en promover prácticas sanas de gobierno alejadas del clientelismo tradicional y de la corrupción, particularmente en sus gobiernos locales, lo que se conocía entonces como el “modo *petista* de gobernar”. El famoso presupuesto participativo implementado en Porto Alegre, y después, en varios municipios y estados, se inscribe en ellas.¹¹ Además del éxito que le

¹¹ Aunque el presupuesto participativo fue copiado después por políticos de otras tendencias en muchas entidades territoriales, sigue siendo asociado al PT que lo promovió con mayor empeño y éxito (Wampler, 2004; Wampler y Avritzer, 2004). Estas experiencias fueron una vitrina importante para el PT, tanto a escala nacional como internacional, y se convirtieron en una bandera del movimiento alter-globalización, lo que se tradujo en la organización del

trajo al PT en términos de imagen, le permitió a menudo gobernar municipios o estados sin entrar en el juego de las alianzas partidarias en los concejos municipales o asambleas, apelando directamente al pueblo y preservando la idea de la especificidad del PT con respecto a los otros partidos (Golfrank y Schneider, 2006).

No obstante, a lo largo de sus 30 años de existencia, el partido cambió y tuvo que adaptarse en algo al sistema político, en particular a través de sus experiencias de gobierno, municipales y estatales primero, y nacional desde 2002. Este proceso de adaptación puede leerse claramente al filo de las aspiraciones presidenciales de Lula.¹²

Recordemos que Lula saltó a la fama como dirigente sindical y líder de un importante movimiento de huelga en 1977, durante la dictadura. Fue después uno de los fundadores del PT, y una figura del movimiento a favor de las elecciones presidenciales directas “*Diretas Já*” de 1984.¹³ Su trayectoria y popularidad hizo que Lula fuera designado candidato por el PT en las primeras elecciones del periodo democrático, en 1989, y no dejaría de serlo hasta acceder a la Presidencia. Los resultados obtenidos se reseñan en el Cuadro 1.

Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre en varias oportunidades al principio de los años 2000. Muchos analistas dieron un eco muy favorable a la experiencia de Porto Alegre, por ejemplo, Gret y Saintomer, 2002; Avritzer, 2010.

¹² Es la tesis defendida por Wendy Hunter, con mayor contundencia en Hunter 2007 y 2008, y con más sutileza en Hunte, 2010. En particular considera que las aspiraciones presidenciales de Lula fueron el elemento que más influyó en los cambios dentro del partido. Retomamos sus conclusiones en esta sección, aunque llegamos a ellas limitándonos a la vía más corta e ilustrativa del análisis electoral por razones de espacio. Remitimos el lector a sus escritos para un estudio más exhaustivo sobre la trayectoria del PT.

¹³ Durante la dictadura militar, que se instauró con el golpe de Estado de 1964, el Presidente era electo indirectamente por un colegio en el cual los militares conservaban un peso decisivo.

Cuadro 1

Resultados de Lula en las elecciones presidenciales

	1989	1994	1998	2002	2006
Primera vuelta	16,08%	27,04%	31,7%	46,4%	48,61%
Segunda vuelta	44,23%	-	-	61,3%	60,83%

Fuente:

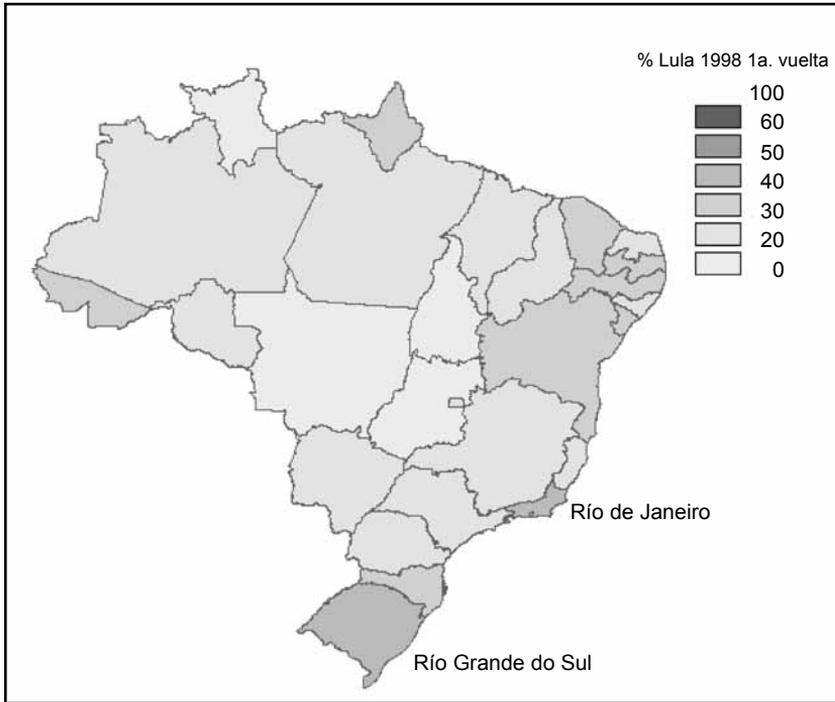
Como vemos, la accesión a la segunda vuelta de la elección de 1989 frente a Fernando Collor le permitió a Lula consolidarse como el principal líder y candidato natural de la oposición de izquierda. Desde entonces, los resultados de Lula progresaron regularmente. En las dos elecciones que fueron organizadas durante la década de 1990 Fernando Henrique Cardoso venció en la primera vuelta, asentado en la credibilidad que le daba la estabilidad económica conseguida gracias al plan real, durante su paso por el Ministerio de Finanzas entre 1993 y 1994. Frente a su adversario, Lula aparecía como un radical cuyas exigencias recurrentes de condicionar el pago de la deuda externa heredada de la dictadura hacían temer una vuelta a la inflación descontrolada que había conocido Brasil antes del plan real.

Esta imagen de un Lula radical limitaba claramente sus posibilidades electorales, aunque siempre mantuvo el segundo lugar. El Mapa 1, que representa los resultados obtenidos en las elecciones de 1998, lo confirma.¹⁴

¹⁴ No publicamos en este artículo los mapas electorales anteriores a 1998 a falta de espacio, pero en realidad la correlación entre los mapas de 1989, 1994 y 1998 es muy fuerte, al mostrar que si la candidatura de Lula progresa constantemente entre estas fechas, la repartición de sus votos no cambia fundamentalmente. Para un estudio más completo de las elecciones presidenciales en Brasil, véase Romero et. al., 2000, 2003, 2007, 2011.

Mapa 1

Resultados de Lula en las elecciones de 1998 por estado



Fuente: elaboración propia.

Este mapa muestra que los dos principales baluartes de Lula fueron los estados de Río Grande do Sul, en el extremo Sur del país, y Río de Janeiro. Son los únicos estados en los cuales Lula obtuvo la mayoría, con más del 40% de los votos. El primer caso se explica por la exitosa y ya mencionada experiencia de gestión municipal de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, controlada por el PT desde 1989. En el caso de Río de Janeiro, Lula se benefició de la designación de su candidato a vice-presidente Leonel Brizola, antiguo gobernador del estado.

Esta geografía general, más el hecho de que Lula obtuviera votos esencialmente en las ciudades capitales más que en el interior del país, sugiere que su candidatura atraía más las clases medias educadas que

a los más pobres, que seguían presos en las estructuras clientelistas tradicionales de la política brasileña, en particular en el interior del Noreste, o que temían el regreso de la inflación, sobre todo en las ciudades.

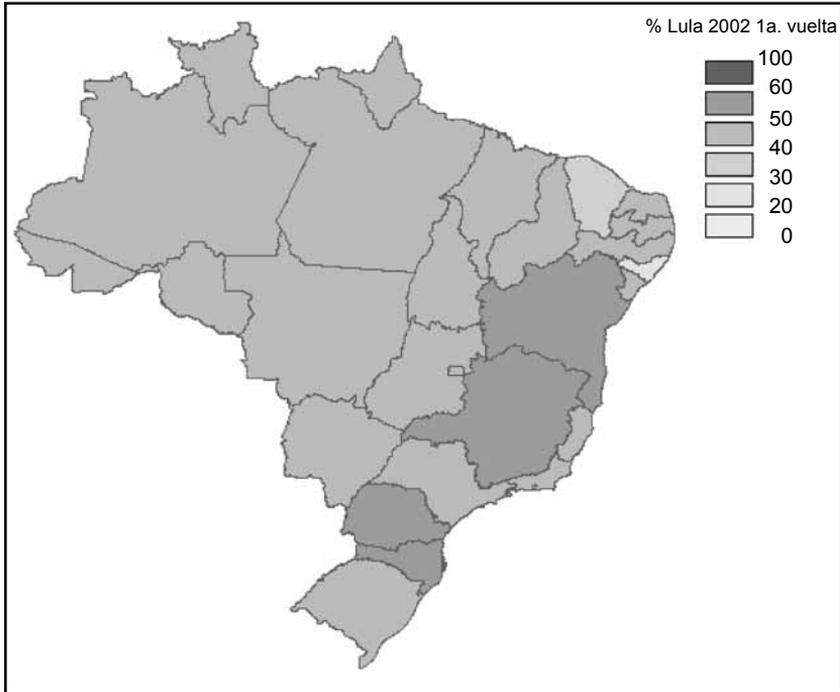
Estos limitantes que venían afectando la candidatura de Lula desde 1989 fueron cabalmente entendidos por el equipo de campaña que lo rodeó en 2002. Lula moderó de manera considerable su discurso tradicional durante la campaña, comprometiéndose a respetar las obligaciones financieras de Brasil y a preservar la estabilidad macroeconómica.¹⁵ Este giro se tradujo también en un cambio de alianzas. Hasta 1998 el PT se había limitado a unos acuerdos con otros partidos identificados con la izquierda. En cambio, en 2002 realizó un acuerdo con el Partido Liberal (PL), que venía siendo parte de la coalición de gobierno de Cardoso, pero se había distanciado de él en los últimos años. Así, Lula ofreció la candidatura a la vice-presidencia al liberal José Alencar. También obtuvo el importante apoyo del ex presidente y gobernador de Minas Gerais Itamar Franco, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Este partido centrista era el heredero del partido de oposición tolerado por la dictadura brasileña. Por su peso en el escenario federal del país, había sido un aliado clave aunque turbulento del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Si en 2002 la convención del PMDB había optado por apoyar a José Serra, delfín de Cardoso, muchos caciques optaron por romper la disciplina de partido y seguir a Franco en su apoyo a Lula. El PMDB sería recompensado por su entrada en la coalición de gobierno de Lula, obteniendo puestos claves en su administración.

Estos cambios de alianzas, programa y estilo fueron fructíferos. El resultado de Lula en la primera vuelta de 2002 (Mapa 2) le aseguró el triunfo en la segunda.

¹⁵ Entre otras cosas, la de 2002 fue la primera campaña en la cual el PT contrató una agencia de marketing electoral, lo que resultó en la adopción del lema: “Lula: paz y amor”, muy ilustrativo de los esfuerzos para suavizar la imagen del candidato.

Mapa 2

Resultados de Lula en las elecciones de 2002 por estado (Primera vuelta)



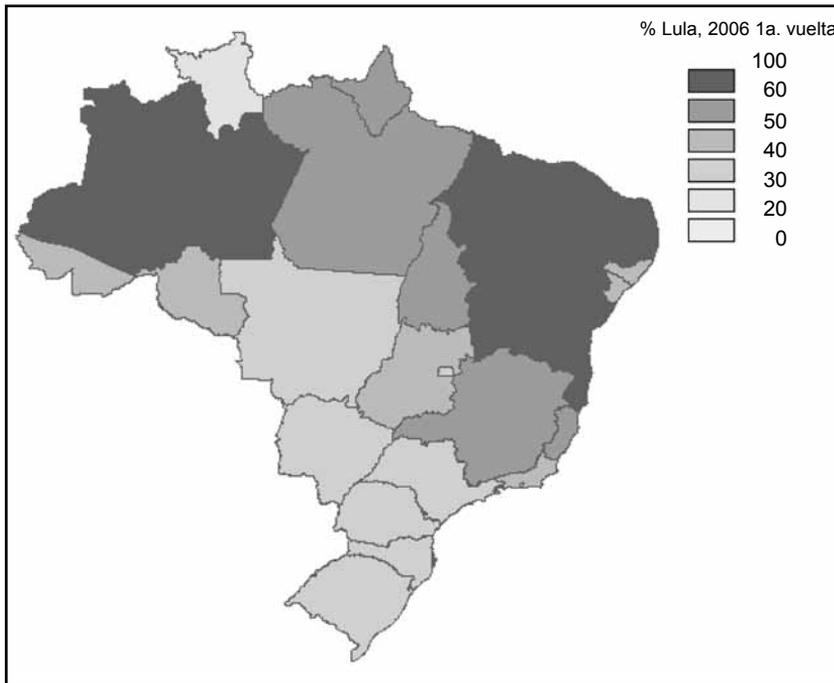
Fuente: elaboración propia.

Es notable en este mapa que la nueva imagen de Lula resultó en una interesante nivelación de su resultado electoral, que quebró la geografía electoral tradicional que imperaba desde 1989. La gran mayoría de los estados dio a Lula un apoyo de entre el 40 y el 50% de los votos. Lula aparece entonces como un candidato relativamente consensual. Progresó en casi todas partes, pero mucho más en las zonas en las cuales había sido anteriormente débil. Al contrario, Rio Grande do Sul y Rio de Janeiro ya no aparecen como los baluartes que eran, lo que desde este momento permitía presagiar que los militantes más antiguos del PT no recibían con entusiasmo el giro hacia el centro de su candidato.

La síntesis de 2002 fue solo un momento de transición. El primer gobierno de Lula iba a dibujar un nuevo escenario electoral que persiste hasta nuestros días y que se puede observar desde la primera vuelta de 2006 (Mapa 3).

Mapa 3

Resultados de Lula en las elecciones de 2006 por estado (Primera vuelta)



Fuente: elaboración propia.

La reelección de Lula fue la ocasión en que apareció un nuevo clivaje territorial, que, hasta cierto punto, parece invertir la situación de los años 1990. Lula encuentra de ahí en adelante su mayor apoyo en los estados más pobres del Noreste del país, que le dieron una mayoría absoluta desde la primera vuelta. En cambio, el Sureste, donde el PT había obtenido grandes logros en la década anterior, demuestra un apoyo mucho menos importante.

Muchos analistas ven en esta polarización los efectos de la política de Lula en su primer gobierno. Los programas sociales le ganaron el favor de los más pobres, en particular en el Nnoreste, mientras la reforma de la seguridad social y el escándalo del *mensalão* le alienaron el apoyo del electorado más comprometido con la izquierda y de parte de las clases medias urbanas del Sur.¹⁶

De este modo, el Mapa 3 nos muestra que el electorado de Lula ya no es el electorado tradicional del PT, sino que se parece mucho más al de sus adversarios de derecha de los años 1990. Las elecciones de 2010 confirmaron que esta nueva configuración electoral del país no es coyuntural. El mapa de los votos obtenidos por Dilma Rousseff en la primera vuelta (Mapa 4) guarda una correlación llamativa con el anterior.

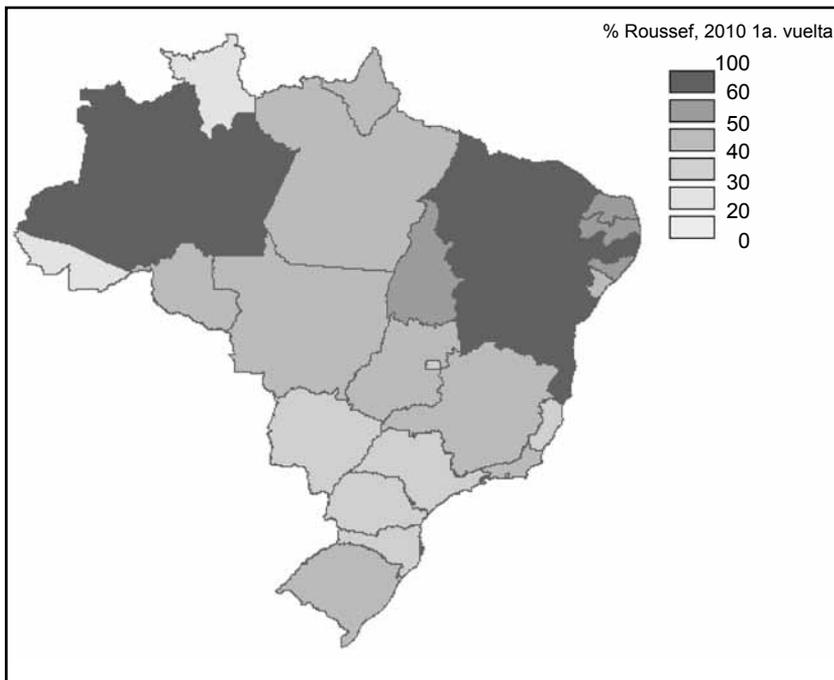
Este mapa no solo confirma que Rousseff logró presentarse como la candidata de la continuidad, sino que, además, el gobierno de Lula creó una nueva escena político-electoral sólidamente anclada en el territorio brasileño. El hecho de que el voto de los candidatos presidenciales del PT pase a concentrarse en el noreste, considerado como el baluarte del *fisiologismo*, sugiere que el partido no se contentó con moderar su programa y suavizar la imagen de su candidato. También se habría adaptado a las prácticas políticas que siempre había rechazado desde la oposición. Esto explicaría entonces por qué el gobierno de Lula no hizo esfuerzos serios para replicar el “modo *petista* de gobierno” a escala federal. En la materia, se contentó con la creación de un Consejo de Desarrollo Económico y Social consultivo para promover la participación de la sociedad civil al diseño de las

¹⁶ Como en otros países de América Latina, los efectos electorales de los programas sociales de ayuda condicionada (en el caso de Brasil se trata del programa *Bolsa Família*) están en el centro de muchas polémicas. Han sido subrayados por Hall, 2006, y Hunter y Power, 2007. En cambio, Bohn (2011), minimizó sus efectos con base en unos datos de encuestas, argumentando que los resultados de los estudios territoriales de los anteriores eran víctimas de una falacia ecológica. Los argumentos de Bohn nos parecen limitados al plano metodológico: la falacia ecológica es la interpretación errónea de una correlación, no una inconsistencia estadística que justifique una preferencia por los datos siempre más frágiles de una encuesta (sobre este tema, véase Brunner y Hug, 1994). En cambio, como lo sugieren nuestros mapas, Bohn tiene razón cuando constata que los cambios de la base electoral de Lula empezaron desde 2002 y que, por lo tanto, no pueden ser atribuidos únicamente a *Bolsa Família*.

políticas públicas. El desempeño de este organismo no tuvo mucho éxito y tampoco impidió la ruptura de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno, incluso las que, como el Movimiento Sin Tierra o la Central Única de Trabajadores, habían acompañado al PT desde su creación (Hochstetler, 2008).

Mapa 4

Resultados de Dilma Rousseff en las elecciones de 2010 por estado (Primera vuelta)



Fuente: elaboración propia.

Estos resultados confirman las previsiones que podíamos hacer a la luz de la teoría institucionalista y arrojan una luz cruda sobre los recientes escándalos de corrupción. Bajo esta perspectiva, el abandono de la reforma política por parte del PT tendría una explicación sencilla que se expresaría en forma distinta según donde se mire: los decepcionados hablarán de traición, los adversarios de siempre, de oportunismo, mientras los fieles considerarán resignados que el

PT no tuvo más opciones que adaptarse a un sistema que no podía pretender reformar por sí solo.

Los límites de la explicación institucionalista

No obstante, en su último libro sobre el PT, Wendy Hunter reexaminó la tesis de la adaptación del partido a los condicionamientos institucionales para volverla más compleja (Hunter, 2010). La autora analiza la evolución de la organización en un marco analítico que mezcla el institucionalismo con el paradigma de la elección racional. Muestra así que la organización se encuentra sometida a incentivos antagónicos. Mientras sus estructuras de partido de masas tienden a conservar su programa radical y el carácter rígido de su aparato militante, parte de su dirigencia (con Lula a la cabeza), presiona constantemente para que se adapte a las exigencias del sistema político y, de manera más general, de un mundo globalizado en el cual los márgenes de maniobras de cualquier gobierno están estrechamente limitados.¹⁷ Bajo esta perspectiva, si el PT se ha adaptado de muchas maneras a su entorno, no se puede decir que terminó siendo un partido de tipo *catch all* como la mayoría de sus adversarios. Así, los problemas de gobernabilidad y los escándalos de corrupción del gobierno Lula no resultarían de la pérdida total de las especificidades del PT, sino al contrario, del carácter imperfecto de su adaptación.

El problema se observa muy claramente en la política de alianzas del partido a partir de 2002. Ya vimos que por tradición el PT limitaba sus alianzas a los partidos de izquierda. El acceso de Lula a la presidencia fue el momento de quiebre en el cual el partido aceptó finalmente aliarse con partidos de derecha, primero para ganar las elecciones y después, para gobernar.

Como ya lo mencionamos, detrás de los grandes bloques electorales que animan las elecciones presidenciales se esconde un sistema partidario fragmentado al extremo, permeado por las lógicas personales de poderosos caciques y débilmente ordenado por un juego de alianzas

¹⁷ Nótese que en esta versión el institucionalismo sirve para justificar la organización “anómala” del PT en la medida en que la unidad de análisis es la institución partidaria, no las instituciones del sistema político.

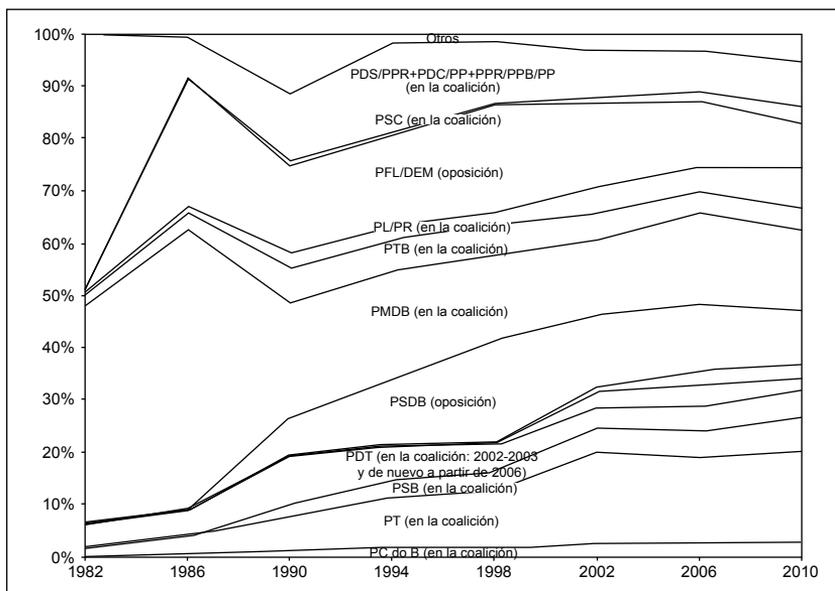
que el sistema federal complica aún más. Desde el punto de vista de los militantes *petistas*, adoptar una política de alianzas más allá de la izquierda significaba enfrentar el dilema de entrar en este juego sin perder el alma. Es importante entender cómo lo hicieron.

A pesar de las dificultades que supone el ejercicio, hemos intentado dar una idea gráfica de la escena política brasileña con base en la evolución de la composición partidaria de la Cámara de Diputados desde la transición democrática.¹⁸

Más allá de la fragmentación, este gráfico nos invita a relativizar la idea de que la victoria de Lula a la Presidencia se haya fundamentado sobre un cambio profundo de la representación política en Brasil. Es lo que suponen, por ejemplo, las numerosas interpretaciones que vieron en el gobierno de Lula un “giro a la izquierda” de Brasil. En realidad, si el PT y los partidos de izquierda en general mejoraron su presencia en la Cámara de Diputados desde 2002, esta evolución no tiene nada espectacular.

¹⁸ Hemos elegido la Cámara porque se renueva por completo cada cuatro años (mientras el Senado se renueva solo parcialmente). Por lo tanto, da una mejor idea de la evolución del peso de las distintas fuerzas políticas. Entre las simplificaciones cuestionables que suponen necesariamente la presentación de este gráfico, citemos la necesidad de acudir a la categoría “otros” que agrupa a los partidos pequeños, la reconstitución problemática de la filiación del actual Partido Progresista (PP) a partir del Partido Democrático Social (PDS), la siempre subjetiva reconstitución del eje izquierda/derecha (de abajo hacia arriba) y el hecho de que la pertenencia a la coalición de gobierno o a la oposición concierne al partido en general aunque algunos de sus electos pueden integrar el otro bloque a título personal. Los datos de la composición de la Cámara fueron tomados del Tribunal Superior Electoral (www.tse.gov.br, consultado el 15 de marzo de 2011)

Evolución de la composición de la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con base en información del Tribunal Superior Electoral

Por otra parte, ni las fuerzas de izquierda apoyaron todas a Lula, ni los partidos que apoyan a Lula son todos de izquierda. Es más, aparte del PT, los grandes partidos que forman parte de la mayoría son más bien de centro o de derecha. Ya hemos mencionado el caso del centrista PMDB, que ha sido un importante pilar de la coalición, y del centro-derechista Partido de la República (PR), antiguo Partido Liberal, que apoya a Lula desde su primer gobierno. Pero lo más sorprendente es tal vez el conservador Partido Progresista (PP), que es el lejano heredero de la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), el partido oficial durante la dictadura militar. El PP pasó a integrar la mayoría inmediatamente después de la elección de Lula y ha permanecido en ella desde entonces, a pesar de algunas manifestaciones de disidencias periódicas.

En cuanto a la izquierda, Lula ha podido contar con el apoyo fiel del partido comunista (PCdoB) y del partido socialista (PSB), pero el del partido heredero del populismo de Getulio Vargas, el Partido

Democrático Laborista (PDT) ha sido menos sólido: abandonó la coalición durante el primer gobierno de Lula antes de volver a integrarla desde su segundo mandato. En realidad, el PDT está dividido entre partidarios de integrar la mayoría y partidarios de ejercer oposición, lo mismo ocurre con el PTB (Partido Laborista del Brasil). Finalmente, partidos de centro-izquierda como el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Verde (PV), que habían integrado la mayoría en algún momento, rompieron con ella de manera más clara. A este panorama hay que añadir muchas personalidades o pequeñas formaciones de izquierda como el Partido Socialismo y Libertad (PSOL), que abandonaron el PT en distintos momentos para protestar contra la timidez del gobierno en el ámbito social, o contra la corrupción en el seno de la coalición.

¿Cómo Lula pudo conciliar el apoyo del PT y el de una coalición tan heteróclita? La respuesta de Hunter es categórica: con la corrupción. Con sus especificidades, el PT llegó al poder al nivel federal después de años de oposición y con poca disposición a compartir el poder con unos partidos que siempre había combatido. No obstante, como lo muestra el gráfico de la evolución de la Cámara de Diputados, el PT estaba lejos de disponer de una mayoría en el Congreso, aun con el apoyo de sus aliados tradicionales de izquierda. El esquema del *mensalão* fue lo que permitió a Lula y a sus asesores cercanos salir del dilema. En vez de negociar el apoyo de otros partidos a cambio de puestos, lo que corresponde a la práctica de los gobiernos anteriores, el de Lula sencillamente lo compró a cambio de dinero. Con ello, Lula podía reservar casi la mitad de los puestos en el gobierno a su partido y, al mismo tiempo, asegurarse una mayoría en el Congreso. De este modo, la corrupción no refleja la adaptación del PT a las prácticas habituales del sistema político, sino al contrario, su resistencia a entrar en los tradicionales acuerdos de intercambio de puestos a cambio de apoyo, que son la esencia del fisiologismo.

La contracara del *mensalão*, el escándalo de la “*caixa dois*”, parece confirmar la idea. Más allá de los casos puntuales de congresistas pagados por el gobierno, se descubrió que la fuente de financiación del esquema se encontraba en un sistema muy antiguo de comisiones

sobre los contratos públicos atribuidos en algunos gobiernos estatales y municipales dominados por el PT. Este patrón se parece a primera vista a una modalidad de corrupción muy común en América Latina y más allá.¹⁹ No obstante, la *caixa dois* tiene un elemento singular e ilustrativo: en vez de terminar en el bolsillo del político de turno, como suele ocurrir en otras partes, las comisiones alimentaban las finanzas del partido y servían para pagar las campañas electorales del PT, tanto las de Lula a la Presidencia como las de varios candidatos a gobiernos estatales o municipales. El partido resolvió de esta manera su reticencia tradicional a financiarse a través de las donaciones del sector privado. Una vez más vemos cómo la corrupción no servía para fines de enriquecimiento personal, sino para permitir que el PT conservara sus especificidades sin sufrir por eso los condicionamientos adversos de las instituciones del sistema político. Para decirlo de otro modo, la corrupción fue el precio de la fidelidad del PT a un modelo de conducta juzgado como virtuoso, pero que limitaba claramente sus posibilidades en la competencia político-electoral tal como existe en Brasil.

Este caso de escuela de maquiavelismo podría ser considerado como razonable si se tratara solo de un medio. No obstante, el abandono de toda veleidad de reforma política una vez que Lula accedió al gobierno sugiere que se perdió en algún momento el fin original.²⁰ En particular, la adopción del programa *Bolsa Família* deja pensar que el fisiologismo fue atacado desde el gobierno, no para sustituirle unas prácticas políticas más transparentes y democráticas, sino en provecho de una centralización del clientelismo en las manos del gobierno a través de los programas sociales. Estamos lejos de la promoción de la ciudadanía que se pretendía hacer a través del “modo *petista* de gobernar”.

¹⁹ Es, por ejemplo, el mismo sistema que se conoce en Bogotá como el “cartel de la contratación”.

²⁰ De hecho, los casos más recientes de corrupción, que mencionamos al principio de este trabajo, parecen obedecer más a unos patrones banales de enriquecimiento o beneficio personal de las personalidades incriminadas.

Así, el gobierno de Lula no pudo (o no quiso) ni modificar el entorno institucional del sistema político, ni tampoco adaptarse a la tradicional política de fisiologismo. Tuvo que salir del dilema por un atajo que dejó contento a todo el mundo a corto plazo, pero que evidentemente, no constituía una solución sana ni sostenible. El caso muestra de todos modos, aunque en forma un tanto paradójica, que los actores sí tienen margen de acción dentro de las instituciones.

Por otra parte, desde la academia, la tesis institucionalista dominante en los años 1990 ha sido revisada en muchos aspectos que explican que más allá de las presiones de su partido, Lula no haya insistido demasiado en el tema de la reforma política. En una serie de artículos, Figueiredo y Limongi se empeñaron en demostrar que la perspectiva institucionalista dominante hasta ahora sobre el sistema político brasileño había tenido un sesgo catastrofista que la realidad no confirmaba.²¹ En primer lugar, su estudio del voto de los diputados en el seno del Congreso demostró que la disciplina partidaria estuvo lejos de ser inexistente. Los autores mostraron en particular la eficacia de la institución del *Colégio de Líderes*, que agrupa a los jefes de bancadas en cada cámara, y en el cual se negocian los proyectos de ley antes de pasarlos a plenaria. Este mecanismo permitió la constitución de grandes consensos que limitan los efectos de la potencial indisciplina de cada congresista tomado de manera individual. Por lo tanto, para obtener el apoyo del Congreso, el Presidente solo necesitaría convencer a algunas personalidades claves, y no a cada congresista, lo que le queda relativamente fácil dada su capacidad de manejar puestos y programas susceptibles de beneficiar a las circunscripciones de los congresistas.

El resultado es que, contrario a lo que preveía la tesis institucionalista, el Presidente ha sido generalmente capaz de imponer su agenda en el Congreso y que, lejos de asistir a unas crisis de gobernabilidad a repetición, hemos visto el sistema institucional consolidarse poco a poco. En consecuencia, no se necesitaría ninguna reforma política.

²¹ Podemos referirnos a Figueiredo y Limongi, 1999, que resumen la perspectiva de los autores. También Amorim, 2002 (1), que hace una síntesis muy útil del debate.

Más aún, algunos autores empezaron a denunciar sus potenciales peligros porque, en ciertas versiones suyas, podría reforzar tanto el poder de los partidos que terminaría empoderando al Congreso frente al Presidente, generando así los focos de ingobernabilidad que se pretendían resolver (Santos y Grijó Vliarouca, 2008).

La revisión del diagnóstico

La postura “revisionista” de Figueredo y Limongi parece hoy día haberle ganado el pulso a la tesis institucionalista, en particular entre los autores brasileños. El argumento que minimiza el peligro para la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político brasileño, sobre todo, encuentra fundamentos en el funcionamiento del sistema político durante el gobierno de Lula. Desde este punto de vista, el cambio de perspectiva teórica dominante tal vez tenga que ver con un cambio de contexto. La tesis institucionalista dominó durante los años 1990, cuando los académicos tenían bajo la mirada a unos gobiernos seriamente limitados, no solo por el ámbito institucional, sino también por el problema de la deuda, que complicaba el juego de las negociaciones entre el Presidente y el Congreso. En este contexto difícil tres acontecimientos contribuyeron a dar créditos a la tesis institucionalista: el debate constitucional de 1988, la destitución del presidente Collor en 1992 y la crisis financiera de 1998. Cada uno de estos episodios podía ser interpretado como un choque entre actores e instituciones que resultó en un bloqueo.

En el primer caso, como ya lo mencionamos, las propuestas que habían sido consensuadas por las fuerzas progresistas en el seno del Congreso Constituyente fueron obstaculizadas por el Presidente Sarney. No obstante, a pesar de que la Constitución finalmente adoptada no satisfacía a nadie, la manera como Sarney logró manejar el Congreso en esta ocasión para evitar una evolución parlamentarista y una posible reducción de su propio mandato ya mostraba que el Presidente disponía de los márgenes de maniobra necesarios para imponer su agenda gracias a su capacidad de nombramiento (Reich,).

En el segundo caso, la destitución de Collor por el Congreso después de las revelaciones sobre casos de corrupción en el marco de

su campaña, parecía demostrar la debilidad de un Presidente en ausencia de mayoría propia en el poder legislativo. Sin embargo, el fracaso de Collor es ampliamente atribuible a sus propios errores, en particular, a su voluntad de gobernar por encima de los partidos, con un pequeño círculo de personas de su confianza. Esto derivó en una actitud de férrea oposición del Congreso que se empoderó en un grado excepcional y que estuvo a punto de lograr una reforma que hubiera limitado la facultad del Presidente de recurrir a medidas de urgencias sin pasar por el legislativo (Amorim, 2002(2)).

Finalmente, la crisis financiera de 1998 fue dominada sobre el plano institucional por el enfrentamiento entre el presidente Cardoso y el gobernador de Minas Gerais, Itamar Franco. Este último puso el gobierno federal en gran dificultad cuando decretó una moratoria sobre la deuda de su estado. Franco logró de esta manera forzar al gobierno federal a hacerse cargo de la deuda del estado, lo que envió un pésimo mensaje al sistema financiero y puso al país en la mira de los mercados, que obligarían Brasil a devaluar su moneda poco tiempo después. No obstante, si el episodio ilustra claramente una debilidad institucional del federalismo brasileño, fue siguiendo medidas enérgicas que la administración Cardoso logró solucionar el problema con el apoyo del Congreso. En primer lugar, Cardoso recortó las transferencias del gobierno federal a Minas Gerais hasta obtener el reembolso de la garantía de la deuda y, más importante aún, obtuvo el voto en 2000 de una ley de responsabilidad fiscal que limitó considerablemente el cupo de endeudamiento de los estados federados y de los municipios, lo que de ahí en adelante limitó la capacidad de chantaje de gobernadores y alcaldes sobre el gobierno federal (Eaton y Tyler Dickovick, *op.cit.*).

Estos momentos espectaculares de tensión opacaron unas prácticas rutinarias del sistema político mucho más satisfactorias y consensuadas, que derivaron en una estabilidad creciente. Además, una interpretación cuidadosa de los mismos no confirma necesariamente el carácter ineluctable de la ingobernabilidad. En realidad, podemos reprochar a los defensores de la tesis institucionalista haber dejado de lado la recurrente advertencia de Nohlen: prestar atención al contexto.

Si la vida política brasileña aparecía tan caótica entre el principio de la transición democrática y mediados de la década de 1990, es en buena parte porque Brasil se ubicaba en un momento de transición en cuanto a su sistema partidario. El clivaje entre democracia y dictadura que había dado vida al bipartidismo entre la ARENA y el PMDB durante el gobierno militar se desmoronó durante la constituyente para dejar lugar a una escena política hiper-fragmentada. Esta fragmentación llegó a su paroxismo durante la administración de Collor. Sin embargo, el sistema partidario brasileño empezó después a reconfigurarse, aunque con configuraciones distintas según los varios escenarios del sistema institucional (De Melo, 2010). La escena más importante, la de la elección presidencial, se organizó y estabilizó alrededor de la oposición entre PT y Partido Social-Demócrata del Brasil (PSDB), partidos que han sido los dos principales protagonistas de todos los escrutinios desde 1994. Los otros partidos han ido abandonando poco a poco sus aspiraciones presidenciales, o cuando siguen presentando candidatos, es únicamente con el objetivo de aumentar su capacidad de negociación en la búsqueda de alianzas en la segunda vuelta. Los dos otros grandes partidos brasileños, el PMDB y el Demócratas (DEM),²² se replegaron sobre el escenario legislativo. Toda su estrategia se volcó hacia la ampliación del peso de sus bancadas respectivas y a influir sobre las políticas federales a través de ellas. Finalmente, los demás partidos se mantienen basados en su peso específico en algunos estados, o en la esfera social (para el PCdoB, por ejemplo), que son los principales escenarios de sus estrategias políticas. Entendida de esta manera, la escena política brasileña no luce tan caótica como indica la perspectiva institucionalista.

No obstante, no habría que abandonar el catastrofismo para caer en un optimismo excesivo. Después de todo, la multiplicación de los casos de corrupción desde 2005 demuestra que no todo está color de rosa. La gobernabilidad no es tan difícil de obtener en Brasil, pero tiene un costo que la opinión pública ya no parece tan dispuesta a aceptar. Las tesis revisionistas no esconden que la estabilidad se ha obtenido gracias a la capacidad de cooptación del gobierno federal

²² Demócratas es el antiguo Partido del Frente Liberal (PFL).

y de la inmensa nómina que maneja en la función pública. Ciertos autores de esta tendencia despliegan tesoros de matematización para demostrar que ello nos permite lograr unos equilibrios óptimos desde el punto de vista de la estabilidad del sistema, pero no parecen preocuparse demasiado por la cuestión de la legitimidad de tales arreglos, y de la manera como son recibidos por la sociedad.²³

El problema radica en que, si bien los revisionistas son convincentes a la hora de demostrar que por regla general el Presidente es capaz de imponer su agenda política al Congreso y otros actores del sistema, no lo son tanto cuando afirman que lo logran a un costo limitado gracias a la disciplina partidaria. Las cifras que presentan al respecto (Figueredo y Limongi, Santos y Grijó Vilarouca,) dan cuenta de que, en efecto, los congresistas votan con sus partidos respectivos en la gran mayoría de los casos, pero eso no permite concluir tan fácil que los partidos son capaces de disciplinar sus bancadas. Podría suceder también que el famoso *Colégio de Líderes* actúe como un filtro, de manera que los proyectos que finalmente llegan a plenaria sean solo los que lograron un apoyo seguro. En este caso, el Presidente lograría la aprobación de una gran mayoría de sus proyectos, no tanto porque puede contar con una mayoría disciplinada, sino más bien porque se auto-limita y evita presentar los proyectos que no está seguro de poder hacer pasar.

Desde este punto de vista, los escasos casos en los cuales se presentó efectivamente un bloqueo institucional bien podrían ser más dicentes acerca de la naturaleza profunda del sistema político brasileño que la gran mayoría de los casos en los cuales el gobierno logró su cometido. El hecho de que los casos más notorios de indisciplina se hayan presentado sobre temas cruciales, como la polémica reforma del seguro social (cuyas distintas versiones fracasaron varias veces antes de que Lula lograra su aprobación en 2003 con el esquema expedito que ya sabemos), o la misma aprobación de la Constitución de 1988, militan en favor de esa idea. Es apenas obvio que dado su impacto potencial sobre los intereses de los legisladores, la reforma política

²³ Por ejemplo, Alston y Mueller, 2005; Reich, *op. cit.*

es parte de estos temas en los cuales a pesar de todos los recursos a su disposición, el poder del presidente puede ser objeto de dudas.

Así, si el sistema político brasileño presenta una propensión a la ingobernabilidad, habría que entender este término no en el sentido estrecho del bloqueo de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, que resulta en una parálisis del gobierno, sino en el sentido más amplio de la incapacidad del sistema político de procesar los problemas de la sociedad, es decir, como una falla en la representación política.²⁴ Esta ampliación de la perspectiva permite arrojar una nueva luz sobre el debate entre institucionalista y revisionista. Retomando los estudios de Arendt Lijphart, podríamos argumentar que lo que les separa es que tienen en mente un modelo distinto de democracia. Los institucionalistas parecen fundamentar sus críticas al sistema político brasileño sobre la base de un modelo de democracia mayoritaria. En cambio, en su defensa del funcionamiento de la vida política brasileña, los revisionistas parecen indicar que se tiene que entender como un modelo de democracia consensual (Lijphart, 1999).

Recordemos que para Lijphart existen dos modelos de democracia empíricamente observables. En el modelo mayoritario, el gobierno es ejercido por una mayoría estrecha, pero bien delimitada y cohesionada, mientras en el modelo consensual el gobierno se ejerce por la proporción más amplia posible de la representación política, en forma negociada. Aunque no podemos examinar en detalle en el espacio de este ensayo los diez criterios que propone Lijphart para diferenciar los dos modelos de democracia, parece claro que Brasil se ubica efectivamente del lado de los sistemas consensuales por su sistema multipartidista, sus gobiernos de amplias coaliciones y su federalismo. Es lo que parecen deplorar los institucionalistas. Implícitamente parecen medir Brasil en el espejo del modelo mayoritario, y, en particular, su supuesta mayor eficacia a la hora de gobernar.

²⁴ Sobre la noción de gobernabilidad y sus distintos sentidos, nos permitimos remitir a Basset, 2006.

No obstante, Brasil posee también algunos rasgos del modelo mayoritario. Vale la pena mencionar particularmente que, como lo anotaba De Melo, la fragmentación partidaria se matizó por cierta polarización ideológica sobre un eje izquierda-derecha, en el cual se reconocen una mayoría de electores y representantes. La elección presidencial, con su bipolarización entre PT y PSDB, actúa como un elemento potente de bipolarización, aun cuando, como lo subrayan Santos y Grijó Vilarouca, la moderación del gobierno Lula y el hecho de que constituyera una coalición tan amplia y heteróclita matizaron estos incentivos desde 2002.

Finalmente, lo que desorienta a los analistas es tal vez la falta de claridad en el funcionamiento del sistema partidario. Mientras una parte del mismo se entiende en la perspectiva de un modelo mayoritario, inscribiéndose claramente en un esquema mayoría/oposición al nivel federal, otra parece jugar con reglas consensuales, buscando la formación de amplias coaliciones. La primera modalidad está clara en especial en la actuación del PT y otros pequeños partidos de izquierda, por un lado, y el PSDB y DEM, por el otro. La segunda modalidad es ilustrada por el comportamiento de los partidos herederos de las fuerzas políticas vigentes durante la dictadura, el PMDB y el PP, que no tienen mayor problema en entrar en cualquier coalición al nivel federal.

Al final esto podría ser el mayor problema del actual sistema político brasileño: una incompleta polarización de la representación, que resulta frustrante tanto para un funcionamiento mayoritario del sistema como para uno consensual. Tal conclusión puede ser acercada a la de Power en su estudio sobre los partidos de derecha (Power, 2000). El autor muestra que los políticos que vienen del antiguo partido oficial de la dictadura, ARENA, son en buena medida los culpables de la fragmentación partidaria, del transfuguismo y del clientelismo en el periodo democrático. Según este autor, ellos son los que se opusieron con éxito al diseño de instituciones partidarias fuertes y responsables en el Congreso Constituyente y a la reforma política después. Para evitar el juicio de valor implícito en esta conclusión, podemos reinterpretarla en el marco de análisis de Lijphart. En la

medida en que la dictadura tenía como principal objetivo evitar la polarización,²⁵ la formación de las élites políticas de la derecha durante el régimen militar les predisponía a actuar en función de un marco de democracia consensual. Por el contrario, desde la oposición, el PT es la fuerza política que más presionó para un funcionamiento mayoritario, por lo menos hasta 2002.

Si este análisis es correcto, la apreciación que tendremos sobre la necesidad de la reforma política dependerá en buena medida de si consideramos más deseable un modelo mayoritario o consensual de democracia. Sobre este punto, el juicio de Lijphart en el sentido de que la democracia consensual puede ser “más benigna y suave” que la mayoritaria convenció mucho menos que lo que se deriva de sus análisis empíricos. En primer lugar, la elección de las variables para examinar el desempeño de los dos tipos de democracia en términos de desarrollo y control de la violencia puede ser criticada por insuficiente y de interpretación ambigua. En segundo lugar, y más importante aún, Lijphart asume la disyuntiva democracia mayoritaria/consensual como una variable independiente, cuando en la realidad la elección de un modelo es probablemente condicionada en buena parte por el contexto social.²⁶

Lijphart considera que la democracia consensual es particularmente deseable para una sociedad plural, atravesada por grandes diferencias étnicas, culturales o hasta políticas. No está seguro, sin embargo, que es igualmente deseable cuando las grandes fracturas son ante todo sociales, como en el caso del Brasil, que posee un nivel de desigualdades entre los más elevados del mundo. En efecto, el modelo consensual sirve para procesar las diferencias, no para acabarlas o reducirlas. Desde este punto de vista, el modelo consensual puede ser más conservador. Los militares y sus aliados civiles no se equivocaron

²⁵ Podemos remitir acá al análisis de los regímenes burocráticos-autoritarios de Guillermo O'Donnell (O'Donnell, 1997).

²⁶ En este sentido, la idea según la cual una democracia consensual resulta en un nivel de menor de violencia social puede ser perfectamente tautológica. Es también porque la sociedad era más pacífica por lo que se pudieron instaurar prácticas consensuales.

al adoptar procedimientos consensuales en la transición controlada que patrocinaron.

Conclusión

Hemos visto que la necesidad de una reforma política defendida en los años 1990 por académicos bajo supuestos institucionalistas, y por parte de algunos actores políticos brasileños, incluso el PT, no se ha dado. Por una parte, el gobierno de Lula se adaptó no sin dificultad a las instituciones existentes, y por otra parte, la academia ha revaluado su posición, cobrando fuerza la tesis que considera que el funcionamiento del sistema político brasileño está lejos de ser tan “patológico” como se pensó anteriormente. Este debate puede ser leído como una pugna inconclusa entre un modelo mayoritario y un modelo consensual de democracia en los términos de Lijphart.

Bajo esta perspectiva, hemos argumentado que la mezcla de elementos marcados de ambos modelos en el sistema brasileño, si no impide totalmente su funcionamiento, genera frustración y corrupción. El gobierno de Lula envió señales ambiguas al respecto. En buena parte, parece haberse adaptado cómodamente a las prácticas consensuales del modelo creado en 1988, en particular con su política de alianzas. No obstante, otros elementos contradicen esta interpretación, por ejemplo, el ensañamiento que mantuvo Lula contra los DEM.²⁷ Además, aunque el Presidente dejó la reforma política de lado durante sus dos gobiernos, otros actores se encargaron de promoverla. El Tribunal Superior Electoral ha sido muy activo en el tema y trató de modificar por jurisprudencia lo que no se pudo hacer por vía legislativa. Al final de los años 1990, el TSE falló a favor de la regla de la “verticalización”, que prohíbe a los partidos entrar en una coalición al nivel sub-nacional que sea contradictoria con la coalición a que pertenece a escala nacional. El Congreso anuló esta regla en 2006, aunque el TSE ha tratado de revivirla en forma atenuada. De la misma manera, el Tribunal se pronunció en 2007 a favor del principio de “fidelidad partidaria”, con lo cual a partir de la fecha los políticos

²⁷ El presidente declaró durante la campaña presidencial de 2010 “necesitamos extirpar a DEM de la política brasileña”.

que cambien de partido perderían sus mandatos. El Supremo Tribunal Federal (STF),²⁸ por el contrario, ha tenido una jurisprudencia menos afín a la reforma política, declarando inexecutable un umbral del 5% para que los partidos entren a ocupar curules en el Congreso en 2006. Este umbral fue de los pocos elementos de reforma política que se habían podido aprobar en los años 1990.

Esta judicialización de la reforma política obligó a los políticos a desenterrar el debate. Dilma Rousseff reabrió el tema al acceder a la Presidencia y un nuevo proyecto de reforma es debatido actualmente en el Congreso. Los escándalos de corrupción que mencionamos al principio de este artículo podrían constituir un contexto favorable para ello gracias a la presión de la opinión pública sobre los congresistas más recalcitrantes. No obstante, hemos visto que existe cada vez menos consenso en la academia al respecto, lo que debería incitar a cierta prudencia y a seguir examinando la cuestión en una perspectiva más amplia de la que había dominado la discusión hasta mediados de los años 2000. Por otra parte, es fundamental introducir elementos de comparación en el debate y ya hemos dicho que Colombia tiene muchas características para ser considerada un caso digno de observar. Hasta ahora, en cuanto al tema particular de la reforma política, se han hecho esfuerzos sistemáticos solo con respecto a Argentina (Palermo, 1999).

Bibliografía

- Alston, Lee, Mueller, Bernardo (2005). "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil". En *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 22, n. 1, 2005, pp. 87-114.
- Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Amorim, Octavio (2002). "Critical Debates. The Puzzle of Party Discipline in Brazil". En *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, n. 1, 2002 (1).
- _____ (2002) "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil". En Morgenstern, Scott. *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002 (2).

²⁸ El STF cubre las funciones de corte de última instancia en el nivel federal, y de juez constitucional.

- Avritzer, Leonardo (2010). "Living under a Democracy. Participation and its Impact on the Living Conditions of the Poor". In *Latin American Research Review*, special issue, 2010, pp. 166-185.
- Avritzer, Leonardo y Wampler, Brian (2004). "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil". En *Comparative Politics*, Vol. 36, n. 3, 2004, pp. 291-312.
- Basset, Yann (2006). "Aproximación a las nociones de populismo y gobernabilidad en los discursos contemporáneos sobre América Latina". En *Revista Opera*, n.6, 2006, pp. 27-46.
- Bohn, Simone (2011). "Social Policy and Vote in Brazil". En *Latin American Research Review*, Vol. 46, n. 1, 2011, pp. 54-79.
- Brunner, Matthias y Hug, Simon (1994). "Essai sur l'erreur écologique et vote sur l'Espace Economique Européen". Balstahl: Association Suisse de Science Politique, 1994.
- De Melo, Carlos Ranulfo Felix (2010). "Eleições presidenciais, jogo aninhados e sistema partidário no Brasil". En *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010, pp. 13-41.
- Duverger, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Paris : Armand Collin.
- Eaton, Kent y Dickovick, J. Tyler (2004). "The Politics of Recentralization in Argentina and Brazil". En *Latin American Research Review*, Vol. 39, n. 1, 2004, pp. 90-122.
- Figueiredo, Argelina y Limongi Neto (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Flynn, Peter (2005). "Brazil and Lula, 2005: Crisis, Corruption and Change in Political Perspective". *Third World Quarterly*, Vol. 26, n. 8, 2005, pp. 1221-1267.
- Goldfrank, Benjamin y Schneider, Aaron (2006). "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul". In *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, n. 3, 2006.
- Gret, Marion y Sintomer, Yves (2002). *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*. Paris: La Découverte.
- Hall, Anthony (2006). "From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula". En *Journal of Latin American Studies*. Vol. 38, pp. 689-709, 2006.
- Hochstetler, Kathryn (2008). "Organized Civil Society in Lula's Brazil". En Kingstone, Peter y Power, Timothy. *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

- Hunter, Wendy (2010). *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____ (2008). "The Partido de los Trabajadores : Is the PT still a Party of the Left?" En Kingstone, Peter, y Power, Timothy. *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- _____ (2007). "The Normalization of an Anomaly: The Workers' Party in Brazil". *World Politics*, n. 59, 2007, pp. 440 -475.
- Hunter, Wendy y Power, Timothy (2007). "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006". En *Latin American Politics and Society*. Vol. 49, n. 1, 2007, pp. 1-30.
- Lijphart, Arendt (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Padios.
- Onis, Juan (1998). "Brazil's Big Moment". En *Foreign Affairs*, 87.6, noviembre-diciembre 1998, pp. 110-122.
- Palermo, Vicente (1999). "Mares agitados: interpretações sobre os processos políticos latino-americanos. Brasil e Argentina em perspectiva comparada. En *Revista de Ciências Humanas*, n. 26, 1999.
- Reich, Gary (2007). "Constitutional Coordination in Unstable Party Systems: The Brazilian Constitution of 1988. En *Constitutional Political Economy*, Vol.18, n. 3, pp. 177-197, 2007.
- Romero Jacob, César, Rodrigues Hees, Dora, Waniez, Philippe y Brustlein, Violette (2011). "A eleição presidencial de 2010 no Brasil: continuidade política e estabilidade na geografia eleitoral". En *ALCEU*, v. 12, n. 23, 2011, pp.189-229.
- _____ (2007). "La elección presidencial de 2006 en Brasil". En Romero Ballivián, Salvador. *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- _____ (2003). "Eleições presidenciais de 2002 no Brasil: uma nova geografia eleitoral?" En *ALCEU*, v. 3, n. 6, 2003, pp. 287-327.
- _____ (2000). "As eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura militar. Continuidade e mudança na geografia eleitoral". En *ALCEU*, v. 1, n. 1, 2000, pp. 102-151.

- Samuels, David. "Sources of Mass Partisanship in Brazil". En *Latin American Politics and Society*; Vol. 48, n. 2, 2006, pp. 1-27.
- Santos, Fabiano y Grijó Vilarouca, Marcio (2008). "Political Institutions and Governability from FHC to Lula". En Kingstone, Peter y Power, Timothy. *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2008.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seiler, Daniel-Louis (2005). *Les partis politiques en occident*. París: Ellipse.
- Shugart, Mathew y Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wampler, Brian (2004). "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in three Brazilian Municipalities". En *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, n. 2, 2004, pp. 73-99.

