

# OPCIONES INSTITUCIONALES Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: UN ANÁLISIS DEL PLEBISCITO DE 1993 EN BRASIL

*Maria Tereza Sadek*

## **1. Introducción**

La convocatoria de un plebiscito para decidir entre un régimen de gobierno republicano y uno monárquico y entre Presidencialismo y Parlamentarismo trajo al debate público brasileño un extenso y variado abanico de temas político-institucionales. La agenda de reformas se volvió más amplia abarcando desde el sistema y la forma de gobierno hasta problemas concernientes a la federación, al sistema electoral y al partidario. La discusión no se limitó a las posibles ventajas y desventajas de la república y la monarquía o del parlamentarismo y el presidencialismo. El elector pasó a enfrentar asuntos variados que evocaban la historia nacional y también la de otros países. La pauta fue, por decir lo mínimo, extensa y compleja.

Si la mera existencia de esta agenda provocó la sensación de estar delante de un arreglo institucional frágil, donde todo está en discusión, por otro lado dio la oportunidad de cuestionar todo el andamiaje político-institucional. Puede sostenerse perfectamente que lo que había de formal y oportunístico en la convocatoria al plebiscito y en la propuesta de revisión constitucional, se transformó en un tema sustantivo, trayendo a la superficie la formulación de un nuevo pacto institucional. A la inestabilidad ya prevista en la Constitución aprobada en 1988 se sumó la expectativa de reformas a tal punto amplias que todos los temas parecían interrelacionados.

A modo de introducción debe considerarse que difícilmente encontraremos otro momento en la historia de Brasil en que haya habido una discusión tan amplia sobre temas institucionales, repercutiendo en forma tan generalizada que llegó al punto de rebasar los límites del medio académico y de la prensa especializada. Es más, debe notarse que, contrariamente a lo ocurrido en el pasado no muy distante, problemas de naturaleza claramente político-institucional se volvieron temas centrales. Tanto el sentimiento de urgencia de una actuación en el ámbito de las instituciones y de los mecanismos políticos, como el diagnóstico identificando la actual crisis como una crisis de naturaleza política, pasaron a inspirar los debates en torno al tema. La politización de los argumentos se debió, principalmente, a dos frentes: por un lado el abandono, o al menos la minimización, de la importancia de los modelos explicativos centrados en variables económicas y sociológicas; por otro la transformación de lo que antes era visto como mero formalismo o tecnicismo jurídico en una cuestión sustantiva.

En este clima, muchos de los temas aparecieron mezclados, ya fuera por la necesidad de convencer amplios sectores del electorado o por razones menos demagógicas y más ligadas a la confrontación de modelos de interpretación de la democracia, la representación y la participación política, las condiciones de gobernabilidad y el papel de la cultura política.

El objetivo de este capítulo es discutir los sistemas de gobierno -tema del plebiscito de abril de 1993-, la posibilidad de reformas institucionales y los resultados de la voluntad popular. Partiremos de un doble supuesto: en primer lugar que las instituciones son el resultado de acuerdos políticos y producen consecuencias en las acciones posteriores; en segundo lugar que la variedad de experimentos históricos constituye un dato más que suficiente para demostrar las posibilidades ofrecidas por diferentes combinaciones, aunque algunas hayan sido más exitosas que otras.

## **2. El enfrentamiento entre los sistemas de gobierno**

En Brasil -al igual que en todos los países que enfrentan problemas de construcción o de consolidación institucional- nos encontramos con una situación muy diferente de aquella en que se encontraban los "padres fundadores" de la democracia norteamericana cuando se reunieron en Filadelfia, en 1787, a elaborar un modelo político-institucional para su país recién liberado del dominio colonial. Hoy las alternativas son distintas y, además, es posible aprender tanto de las experiencias propias como de las de otros países.

Desde los años 70 con los procesos de redemocratización ocurridos primero en el continente europeo y después en América Latina y Asia, el tema de los sistemas

de gobierno volvió a ocupar un lugar preponderante tanto en los debates académicos como en los medios políticos. En la reconstrucción de los sistemas políticos el escoger un sistema de gobierno que, además de dar vida a la democracia, sea capaz de garantizar su funcionamiento y eficacia, preservándola de riesgos autoritarios o totalitarios, pasó a ser reconocido como una variable de gran importancia.

Un factor distintivo de estos nuevos procesos de democratización es que ellos se dan en un ambiente adverso. Es decir: las graves crisis económicas que han afectado, en mayor o menor medida, a todos esos países los obligan a dar respuestas a un amplio abanico de problemas. En esta medida, el asunto a ser examinado no refiere solamente a las ventajas abstractas de la democracia o de los sistemas de gobierno, sino, sobre todo, a la cuestión de cómo construir un sistema político en mejores condiciones de resistir la cantidad de presiones provenientes de amplios sectores castigados por años seguidos de recesión y empobrecimiento. En este sentido la elección de un modelo político-institucional adquiere un significado aún más amplio: se trata de generar un conjunto de instituciones con capacidad de producir políticas, las cuales tengan menos posibilidad de perder legitimidad al ser enfrentadas al inevitable número de demandas que no recibirán atención prioritaria, preservando al máximo la estabilidad.

Sin duda es arbitrario vincular directamente el presidencialismo o el parlamentarismo a la consolidación de la democracia. Se sabe que otros elementos, como el sistema partidario y el sistema electoral son piezas fundamentales de la ingeniería institucional, provocando distintas combinaciones en los dos sistemas de gobierno. Sin embargo, no puede dejar de tomarse en cuenta que, pese a estas variaciones la experiencia internacional ha demostrado que, con la única excepción de los Estados Unidos de América, todas las demás democracias estables son parlamentarias. El hecho, pese a todo, que la democracia norteamericana haya sobrevivido por 200 años y haya inspirado la construcción de sistemas políticos latinoamericanos pos-independencia, indica que debe examinarse tanto lo que singulariza este arreglo institucional como lo que garantizó, en contraste con lo ocurrido en otros países, el éxito del presidencialismo en aquel lugar.

### *2.1. El modelo presidencialista*

Cuando los "padres fundadores" de la democracia norteamericana construyeron el modelo republicano-presidencialista no había, en el repertorio de experimentos internacionales, ninguna alternativa que difiriese de la monarquía con algunos (e insuficientes) frenos al arbitrio del poder del monarca. Hasta el final del siglo XVIII ningún gobierno podía ser clasificado como parlamentarista. La gran preocupación de los constituyentes reunidos en Filadelfia era evitar la tiranía, ya

fuera la del ejecutivo o la popular. De ahí la atracción por dos grandes teóricos: Locke y Montesquieu.

Locke, a finales del siglo XVII, sostenía que la preservación de la libertad dependía de un estricto control sobre el poder político, entendido como el poder de hacer leyes. El conflicto entonces imperante entre la monarquía y el Parlamento podría resultar en un dominio de la fuerza y no de las leyes; la única forma legítima del ejercicio del poder. La solución institucional adecuada al imperio de la ley sobre la arbitrariedad sería la separación de las funciones ejecutivas y legislativas, adjudicándose al legislativo, con exclusividad, la posibilidad de hacer leyes y limitando al ejecutivo a una función. Montesquieu, por su parte, al contrastar por un lado al gobierno despótico y por otro al republicano y al monárquico, subrayaba las ventajas de estos últimos, al estar basados en una rigurosa separación de poderes que transformaba a cada una de las sedes de poder en organismos de contención y control de las demás.

Estas influencias doctrinarias sumadas a la fuerte crítica al gobierno de Jorge III, calificado de autoritario y absolutista, llevó a los constituyentes norteamericanos a idealizar un sistema de estricto control de un ejecutivo privado de poder. Esto resulta particularmente claro en Madison, para quien el poder concentrado es, necesariamente, un poder fuerte y es, en consecuencia, expresión de arbitrariedad. El debilitamiento del poder era un denominador común de las varias propuestas en discusión (Dahl, 1972). A tal punto que, además de limitar las atribuciones del Gobierno Federal, ninguna de las propuestas preveía la elección directa del jefe del ejecutivo. Se pensaba que este mecanismo resultaría en un ejecutivo con la posibilidad de apelar directamente a las masas, reforzaría el poder personal y demagógico del detentor del poder y era visto como una amenaza a la estabilidad democrática. Debe destacarse que el temor al poder era tal que tampoco se admitía que se expresase en la asamblea popular sin rígidos frenos. De esta idea surgen tanto la idealización de una asamblea de representantes con poderes limitados, como de un senado electo no por el pueblo, sino por asambleas legislativas estatales. Toda esta ingeniería institucional garantizaba un sistema de pesos y contrapesos. Así, los Estados pueden ser vistos como contrapesos del gobierno federal; la Cámara de Representantes como un contrapeso del Senado y viceversa; el Legislativo como un todo como un contrapeso del Ejecutivo y viceversa; el Poder Judicial contrabalanceando al Presidente en nombramientos y tratados; las elecciones regulares y periódicas funcionando como mecanismo de control de los representantes por parte de los representados.

La idea de poder concebido en forma positiva es mucho más tardía y sólo comienza a tomar vigor a partir de la era de Franklin Roosevelt. Anteriormente, la

concepción de poder es esencialmente negativa, fundada en un sistema de pesos y contrapesos cuya principal finalidad era el control y la limitación del poder. El éxito de este arreglo institucional se debe, en gran parte, al federalismo, al papel desempeñado por la Suprema Corte, al control de los militares por el poder civil y, más que nada, a un sistema bipartidario no polarizado y a la ausencia de enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo. Este último aspecto es tan central que demuestra que las crisis institucionales sólo comenzaron a plantearse cuando se tornó frecuente la ausencia de gobiernos de mayoría, o sea, cuando el ejecutivo pasó a ser ocupado por un partido diferente a aquel que tenía la mayoría en el Congreso. A partir de 1950 esto se dio más del 80% del tiempo, causando altos riesgos del parálisis decisoria (Committee on the Constitutional System, 1992).

El enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, potencialmente implícito en el modelo presidencialista, (Linz, 1991; Lijphart, 1991; Valenzuela, 1991a) demostró su potencial desestabilizador del sistema político, sobre todo en los países latinoamericanos. Aunque se puede apelar a otras características, tales como el sistema partidario, el sistema electoral o el esquema de relaciones entre civiles y militares, se trata de una característica constitutiva del sistema presidencialista. La separación entre el ejecutivo y el legislativo hace que no existan estímulos institucionales para la colaboración entre esos poderes, ya que poseen intereses diferentes y son movidos por lógicas propias (Linz, 1991). Por eso, gran parte del tiempo, se asiste al enfrentamiento entre ellos. Esto implica que siempre que exista desacuerdo entre el ejecutivo y el legislativo, ya sea sobre las políticas a ser adoptadas o sobre las prioridades, se genera una paralización. Es más probable que esta situación ocurra cuando el ejecutivo y el legislativo representan mayorías provenientes de diferentes opciones político-partidarias. Esta probabilidad es significativamente creciente cuando se combinan presidencialismo y sistema multipartidario (Lijphart, 1984). Como el legislativo y el ejecutivo se constituyen a partir de procesos electorales distintos y como ambos son igualmente legítimos, no hay salida institucional para impasses provenientes de este tipo de enfrentamiento.

Otro rasgo igualmente significativo es que tanto el ejecutivo como el legislativo sólo pueden ser sustituidos al final de sus respectivos mandatos. El único mecanismo constitucional existente para el acortamiento de mandatos es el impeachment. Sin embargo, está diseñado única y exclusivamente para punir irresponsabilidades y no para corregir crisis de gobernabilidad. Se trata de un control de última instancia, siendo por eso mismo débil como inhibidor de actos abusivos e impropio tanto para la solución de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo como para la construcción de mayorías.

La ausencia de mecanismos suficientemente flexibles para superar problemas explica, en gran parte, el fracaso del sistema presidencialista en los países latinoamericanos. Aparte, el presidencialismo latinoamericano se caracterizó por abusos de poder que tuvieron su origen en la hipertrofia del ejecutivo y en un concomitante debilitamiento del legislativo. En esta forma, estos sistemas tornaron frágiles e incluso inoperantes los controles de la gestión de gobierno. En consecuencia, crisis de gobierno provocaron, muchas veces, crisis de régimen, llevando a estos países a sumergirse en largos períodos de autoritarismo.

## *2.2. El modelo parlamentarista*

El sistema parlamentarista posee una lógica institucional distinta de la que rige al modelo presidencialista. Hay una cierta fusión de las funciones ejecutiva y legislativa además de la transformación del cuerpo de representantes en un parlamento. El objetivo es la cooperación entre el poder ejecutivo y el legislativo.

El modelo parlamentarista es la resultante de una evolución en la cual el poder del monarca fue dividido, en principio, con la asamblea de representantes, hasta que le fue transferido a ella pasando a corresponder al monarca únicamente las funciones de representación del estado. En este proceso el poder pasó, de hecho, a estar en el Parlamento.

El Parlamento es un cuerpo que incluye el gobierno. El Ejecutivo se divide en dos partes: un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. El Jefe de Estado es el representante de la nación, mientras que al Jefe de Gobierno caben la dirección política y la iniciativa de medidas concretas. El gobierno depende de la existencia de una mayoría en el Congreso y se constituye a partir de esa mayoría. Gobierno y mayoría en el Parlamento forman entonces una unidad, que se contraponen a la minoría: la oposición. Esto significa que el Jefe de Gobierno es el líder del partido o del bloque mayoritario y el gabinete existe en función de esta mayoría. De esta forma, el líder que asume el gobierno está estrechamente vinculado al apoyo legislativo a su programa.

En esta construcción institucional las condiciones de gobernabilidad son intrínsecas, ya que la armonía y la división de responsabilidades entre el ejecutivo y el legislativo son atributos constitutivos del sistema. Los estímulos institucionales que garantizan la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo vuelven bajas las chances de que las crisis gubernamentales se transformen en crisis de régimen. La flexibilidad del sistema se manifiesta, además, en la ausencia de un período fijo de mandato tanto para el Jefe de Gobierno como para la Asamblea de Representantes. La caída del gabinete, así como la convocatoria de nuevas elecciones son mecanismos

previstos, regulares, dependientes del éxito de la conducción del programa de gobierno.

### *2.3. La experiencia internacional*

Además del hecho ya citado que el único ejemplo histórico de éxito del sistema presidencialista democrático es el de Estados Unidos, estudios comparativos (Lijphart, 1984; Stepan & Skach, 1993; Coppedge y Reincke, 1990) demuestran que las probabilidades de estabilidad política en países presidencialistas y parlamentaristas son diferentes. Alfred Stepan realiza una comparación entre 100 países que se independizaron después de 1954 y concluye que las chances que ocurran golpes militares son dos veces mayores en los regímenes presidencialistas que en los parlamentaristas. Asimismo, verificó que el sistema parlamentarista se muestra "más apto a proporcionar a los gobierno la mayoría que necesitan para implementar sus programas; facilita la operación de gobernar en un contexto multipartidario; es menor la tendencia de los principales ejecutivos a gobernar en el límite de la Constitución y, si lo hacen, se los puede destituir con mayor facilidad; es menor la susceptibilidad a golpes militares y mayor la tendencia a viabilizar relaciones duraderas entre partido y gobierno, generando lealtad y proporcionando experiencia a la sociedad política" (Stepan & Skach, 1993: 224).

El apelar a la experiencia internacional genera dos tipos de observaciones. Por una parte, la dificultad en la elaboración de generalizaciones, ya que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son sólo uno de los elementos de la ingeniería institucional, y admiten combinaciones variadas. Es decir, hay una variedad de experimentos presidencialistas y una diversidad aún más notable de experimentos parlamentaristas. Dificilmente se podrá atribuir sólo a uno de los factores la responsabilidad por un mayor o menor grado de estabilidad política. Pese a ello, las dificultades en producir gobierno estables que ha presentado el presidencialismo en las variantes adoptadas en los países latinoamericanos es un dato a ser apreciado. Ciertamente la inestabilidad política que ha marcado a estos países está asociada a una serie de factores, entre los que no se puede excluir el sistema de gobierno. Otra observación refiere al juego político propiamente dicho y a elementos de la cultura política. Nos referimos a la dificultad de introducir mudanzas radicales en la forma de operación de los gobierno dado que esta resultad de acuerdos entre las principales fuerzas políticas, no se trata pues de una cuestión abstracta o teórica, sino de la resultante de un juego de poder, en el cual se expresan intereses. También existe un aspecto, nada despreciable, relativo a la percepción de la sede del poder político, en el caso del presidencialismo la presidencia de la república, en el parlamentarismo el parlamento y el gabinete. Para bien o para mal

este es un dato que acarrea consecuencias y que debe ser tomado en cuenta por cualquier proyecto de cambio.

### **3. El Plebiscito de 1993 y las reformas políticas**

El problema de la organización de poderes, pese a ser central en cualquier constitución democrática, fue un punto que el constituyente brasileño de 1987-88 terminó dejando abierto. El grado de consenso sobre este tema fue muy bajo entre los parlamentarios y redundó en la postergación de una decisión más definitiva. Durante el proceso de elaboración de la constitución hubo momentos en los que predominó la tendencia pro-parlamentarista y otros en que esa posición dejó de ser mayoritaria hasta que, finalmente, por presiones estrictamente de orden coyuntural -más precisamente provenientes del poder ejecutivo- acabó consagrándose el presidencialismo en una de las votaciones más agitadas de toda la historia de la constituyente. El sistema victorioso obtuvo la adhesión de 344 constituyentes contra 212 que votaron a favor del parlamentarismo.

La solución a que se arribó además de no ser definitiva, fue entendida por muchos como extremadamente vulnerable, ya que formalizaba el presidencialismo cuando muchas de las partes del sistema institucional habían sido diseñadas teniendo en cuenta el parlamentarismo. El carácter transitorio del sistema de gobierno consta en la propia Constitución aprobada en 1988, que determina en sus disposiciones transitorias un plebiscito sobre la forma y el sistema de gobierno y una revisión cinco años después de su promulgación.

De esta forma, como resultado de una deliberación de la clase política que se tradujo en una imposición constitucional, el electorado brasileño fue llevado a pronunciarse sobre un tema tan complejo como escoger entre la monarquía y la república y entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

Sin embargo, antes de examinar el comportamiento en relación al tema de la clase política, las élites y la población, es conveniente señalar que el sistema político brasileño, comúnmente considerado como de tradición presidencialista, experimentó por dos veces el parlamentarismo. El país fue parlamentarista cuando salió del régimen colonial, y de setiembre de 1961 a enero de 1963. La existencia ese primer período, en que el parlamentarismo tuvo lugar bajo la monarquía constitucional, fue incluso la justificación presentada por los monárquicos para que la elección contemplase también la forma de gobierno -república o monarquía.

Pese a que estas experiencias parlamentaristas no permiten conclusiones definitivas sobre el sistema de gobierno es posible, sin embargo, sostener que durante el imperio (es decir en el siglo XIX) pese al bajo grado de participación

popular, el país vivió su más largo período de estabilidad político-institucional. Bajo la república la introducción del parlamentarismo representó una solución de compromiso, una salida negociada para la grave crisis provocada por la renuncia de un presidente y los subsecuentes los desdoblamientos, oportunidad en la que el país atravesó un período de notable parálisis decisoria.

El presidencialismo, por su parte, comenzó en 1889 con la república y estuvo marcado por repetidas crisis y constante inestabilidad. Fueron pocos los presidentes que terminaron el mandato una vez electos, además del hecho que el país sufrió durante este período dos largos intervalos autoritarios, de 1930 a 1945 y de 1964 a 1985. Siempre se podrá argumentar -como efectivamente hicieron los partidarios del presidencialismo durante la campaña- que el país jamás vivió el “verdadero” presidencialismo, ya fuera porque inicialmente (de 1889 a 1930) lo que había en realidad era una república oligárquica, o porque, como herencia de los período dictatoriales, hubo una hipertrofia del ejecutivo que acabó por desvirtuar ese sistema en el Brasil.

### **3. El posicionamiento de la clase política**

Muchos de los líderes, tanto intelectuales como representativos, destacaron de forma explícita durante el período previo a la campaña y en las vísperas del plebiscito la necesidad de amplias reformas políticas. Esta demanda aparecía a la vez como condición previa para un cambio del presidencialismo al parlamentarismo y como indispensable en cualquiera de los dos sistemas, ya que traducía condiciones fundamentales del sistema representativo democrático y para la gobernabilidad. Los enfrentamientos entre los que clamaban o no por cambios más amplios y los defensores del presidencialismo o del parlamentarismo no se superponían. Al contrario, fue posible desprenderse de los discursos, ser más receptivo a la presión por modificaciones en el sistema partidario y electoral y en la representación parlamentaria por estado, que aquella centrada en alteraciones del sistema de gobierno.

Pese a ser distintas, estas presiones interseccionan y no hay como aislar sus efectos. Mientras tanto, como lo que estaba sometido a la decisión popular era el sistema de gobierno, previsiblemente esta decisión provocaría consecuencias en la amplitud y profundidad de las reformas constitucionales previstas inicialmente para octubre de 1993. Se puede argumentar que una eventual victoria del parlamentarismo desencadenaría más fácilmente otras reformas políticas, por lo menos para propiciar condiciones adecuadas de funcionamiento al sistema, mientras que la victoria del presidencialismo funcionaría como un freno. Esta argumentación no se basa apenas en la posible credibilidad del discurso de los defensores del parlamentarismo o

incluso en las modificaciones que necesariamente resultarían de la alteración del sistema de gobierno, sino en el análisis de las votaciones durante el trabajo de la constituyente. Aunque se sostenga, legítimamente, que en las elecciones parlamentarias de 1990 hubo una alta tasa de renovación de la Cámara de Diputados y del Senado, o que las facciones partidarias no poseen el grado de coherencia de las democracias más estables, los datos revelan tendencias que deben ser apreciadas. Vamos a ellas:

Preliminarmente convendría destacar que los parlamentarios que votaron durante la constituyente por el presidencialismo y los que apoyaron el parlamentarismo fueron evaluados en forma distinta, según fuera por entidades ligadas a los trabajadores (DIAP), por organismos patronales (FIESEP), o incluso por el Instituto Data-Folha (órgano de prensa reconocido como independiente de las luchas partidarias).

Al cruzarse las notas proporcionadas por el DIAP con la opción por los sistemas de gobierno se observa que: los presidencialistas disminuían a medida que crecían las notas positivas y en las evaluaciones positivas más altas había una mayor proporción de parlamentaristas. Esta distribución se torna aún más significativa cuando se retira del conjunto de los presidencialistas a los parlamentarios del Partido de los Trabajadores (PT), que en aquel momento, tal como en 1993, inclinaron la balanza a favor del presidencialismo. O sea: los petistas representaban la mitad de todos los constituyentes que votaron a favor del presidencialismo y que obtuvieron puntajes entre 8 y 10 (nota máxima) en la evaluación del Departamento de Asesoramiento Sindical.

Suponiendo que en un país geográficamente tan diversificado como el Brasil las facciones regionales pueden ser más importantes que las partidarias puede concluirse que:

a) La región norte. La tendencia observada a nivel nacional se reprodujo en esta región, debiendo especificarse que el 94.4% de los parlamentarios que obtuvieron las peores evaluaciones optaron por el presidencialismo, mientras que todos los que fueron evaluados en el entorno de las notas máximas (8 a 10), votaron a favor del parlamentarismo.

b) La región nordeste. De los parlamentarios con las peores evaluaciones el 90.7% apoyó al presidencialismo, en contraste con el 79.5% de las evaluaciones más positivas entre los parlamentaristas.

c) La región centro-oeste. Todos los diputados negativamente evaluados votaron a favor del presidencialismo, mientras que el 91.7% de los mejor clasificados se manifestaron a favor del parlamentarismo.

d) La región sudeste. Entre los parlamentarios negativamente evaluados el 87.2% votó por el presidencialismo y el 12.8% por el parlamentarismo. Entre los mejor evaluados 59.6% votaron a favor del presidencialismo y 38.6% a favor del parlamentarismo.

e) La región sur. El 80% de los que recibieron las notas más bajas votó a favor del presidencialismo y el 76.2% de los tuvieron las mejores evaluaciones votó a favor del parlamentarismo.

Como puede observarse, independientemente de la región de origen de los parlamentarios, fueron siempre mejor conceptuados los partidarios del parlamentarismo, a excepción de la región sudeste, donde los porcentajes son relativamente más próximos. Esta misma evaluación fue realizada por el órgano de asesoramiento del empresariado y por la prensa. Debe resaltarse que los criterios utilizados eran: presencia en las votaciones, votos dados sobre cuestiones específicas, compromiso con ciertos temas de interés popular o patronal. En todas las evaluaciones los constituyentes que recibieron las mejores notas se encontraban en mayor proporción entre los defensores del parlamentarismo.

En lo que se refiere a las demás reformas políticas -sistema electoral, sistema partidario, corrección de la proporción de representación de la población en la Cámara Federal- es igualmente notable la distinta tendencia de votación observada entre los partidarios del presidencialismo y del parlamentarismo. Los parlamentaristas aparecen siempre como más favorables a los cambios que los presidencialistas. Así, el mantenimiento del actual sistema electoral fue defendido por el 64.1% de los presidencialistas, contra el 35.3% de los parlamentaristas. De la misma manera, las modificaciones en el sistema partidario contaron con el apoyo del 68.2% de los parlamentaristas, contra el 27.6% de los presidencialistas. Contrariamente, cambios en la elección directa del presidente de la República, con la introducción de un sistema de ponderación, tal como estaba previsto en la Enmienda Osvaldo Coelho, obtuvo el apoyo del 61.1% de los presidencialistas, contra el 31.2% de los parlamentaristas.

Aunque estas relaciones indiquen simplemente tendencias es posible sostener que sería mayor la probabilidad que las demás reformas políticas encuentren apoyo junto a los parlamentaristas que junto a los partidarios del presidencialismo.

Relevamientos posteriores relativos a los actuales diputados y senadores mostraron un vigoroso apoyo al parlamentarismo en el Congreso. En marzo de 1991, 74.8% de los parlamentarios manifestaba apoyar este sistema de gobierno, mientras que el 25.2% optaba por el presidencialismo.

Observemos cómo se daba la distribución de las preferencias por partido político.

**Cuadro 1**  
**Sistema de Gobierno**

Partidos	Parlamentarismo		Presidencialismo	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
PMDB	69	16	18	4
PFL	35	5	21	7
PDT	20	2	14	-
PDS	22	1	5	2
PRN	15	1	9	2
PSDB	32	7	-	-
PT	22	-	7	-
PTB	13	5	7	1
PDC	12	2	3	-
PL	9	-	1	-
PSB	8	1	3	-
PCdo B	5	-	-	-
PCB	3	-	-	-
Otros	7	-	1	-
TOTAL	272	40	89	16

(Fuente: Instituto de Estudios Socio-Económicos, marzo de 1991)

La tendencia pro-parlamentarista ya demostrada en la propuesta de la Comisión Alfonso Arinos, durante los trabajos de la constituyente, permaneció fuerte entre los parlamentarios. Como se observa, las dos Casas del Parlamento manifestaban el mismo tipo de preferencia en una proporción semejante: 75% de los diputados y 71% de los senadores.

La fuerte preferencia por el parlamentarismo sufrió modificaciones durante el período que antecedió al plebiscito. Entre los partidos, apenas uno, el PSDB tenía la bandera del parlamentarismo como uno de los puntos de su programa. Fue esta la única organización partidaria que llegó hasta la fecha del plebiscito sin alteraciones en lo que refiere al sistema de gobierno. En todos los demás partidos hubo cambios, aunque estas no llegaron a ubicar al presidencialismo como la opción mayoritaria en el Congreso Nacional. La alteración más significativa ocurrió en el PT. El Partido de los Trabajadores se distingue por ser un partido fuertemente

ideológico y con disciplina partidaria, dentro de un escenario político nacional marcado por una excesiva fragilidad partidaria. En consecuencia sus parlamentarios, inclusive aquellos previamente involucrados en la campaña a favor del parlamentarismo se vieron obligados a defender al presidencialismo.

Los líderes presidencialistas llegaron a la campaña bastante divididos. Este frente agrupaba prácticamente todos los potenciales candidatos a la próxima elección presidencial (a ser realizada en 1994), situación que les impedía actuar en forma conjunta. Dos de sus principales representantes, Orestes Quércia -ex gobernador de San Pablo e importante figura en el partido mayoritario en el Congreso, el PMDB- y Leonel Brizola -gobernador de Río de Janeiro y destacado líder del PDT, pese a ser ambos defensores del presidencialismo militaron en campos diferentes. La diferencia entre ellos se expresó durante el proceso de impeachment al presidente Collor y en las actividades de una Comisión Investigadora (CPI) del congreso encargada de investigar la privatización de la compañía aérea VASP. La distancia entre ambos los llevó a una división al interior del horario gratuito reservado al frente presidencialista.

El Frente Parlamentarista comenzó las actividades en un período en que todo aparecía como favorable. En primer lugar, el alto desprestigio del Presidente Collor, resultante de las denuncias que finalmente llevaron a su apartamiento del cargo y, por otro lado, el hecho que el Congreso disfrutara un reconocimiento público como, tal vez, nunca antes en su historia. En segundo lugar, contrariamente a lo que pasaba entre los presidencialistas, el grupo parlamentarista aparentaba homogeneidad, pese a reunir en sus filas a líderes de un amplio espectro partidario. Se suponía, además, que el impeachment del presidente Collor sería una ilustración clara de los problemas del presidencialismo.

El desarrollo de la campaña, mientras tanto, demostró que las evaluaciones iniciales eran engañosas. O por lo menos que la forma como se desarrolló la campaña dio ventajas a los presidencialistas que los parlamentaristas no fueron capaces de contrarrestar. Para ser exactos, fueron los presidencialistas lo que, a pesar de estar divididos, propusieron los términos del enfrentamiento entre los dos sistemas.

Los presidencialistas basaron su prédica en la divulgación de la idea que la adopción del parlamentarismo significaría retirar el poder del pueblo y transferirlo al Congreso. Identificaron este sistema de gobierno con la élite y con la derrota de los anhelos de participación popular expresados en la lucha contra la dictadura y en el movimiento por las "Diretas-Já". Capitalizaron a su favor el descrédito de los políticos y el Congreso a lo que contrapusieron la posibilidad de elegir un nuevo

presidente, demostrando que, en el caso que no correspondiese a las expectativas podría ser sustituido, tal como ocurriera con el presidente Collor.

Por su parte, los parlamentaristas se vieron obligados a descalificar los argumentos de los adversarios al tiempo que debían traducir a términos inteligibles para el gran público el sistema de gobierno que defendían y que resultaba bastante desconocido para la masa del electorado.

En resumen, se puede decir que la campaña en los medios de comunicación resultó ineficiente para conquistar a un número creciente de adeptos a la bandera parlamentarista, e incluso para preservar aquellos que inicialmente vieron en este sistema una solución para las sucesivas crisis políticas. Los presidencialistas aprovecharon a su favor acontecimientos coyunturales, sobre todo la elección de un inexpresivo y desmoralizado diputado federal, Inocêncio de Oliveira, del PFL de Pernambuco, para presidir la Cámara de los Diputados. No llegó al conocimiento del gran público que dicha elección se dio por negociaciones encabezadas por los principales líderes presidencialistas. Lo que importaba en aquel momento era que el Congreso perdiera prestigio, teniendo una imagen bastante distante de aquella que conquistara la confianza durante el proceso de *impeachment* del presidente Collor. Los presidencialistas consiguieron transmitir la imagen que el parlamentarismo significaría dar más poder exactamente a aquellos que eran depositarios de (toda la desesperanza) todo el descreimiento con la vida democrática, o sea, los diputados.

Veamos cómo esto se reflejó en la opinión pública.

### *3.2. La opinión pública*

Se afirma, con razón, que difícilmente el electorado podría manifestarse basándose en informaciones consistentes sobre el sistema de gobierno. Se trata de una cuestión institucional de naturaleza bastante compleja. Por otro lado, como esta fue la opción del constituyente, el electorado brasileño fue llevado a realizar un aprendizaje sobre temas institucionales que difícilmente encuentra paralelos, ya sea en la vida pasada del país o en otros lugares.

Desde la investigación más antigua sobre el tema hasta la fecha del plebiscito, se observó un aumento pronunciado en la proporción de electores que declararon conocer la diferencia entre los dos sistemas. Así, en 1986 una investigación realizada por el IDESP en las ciudades de San Pablo y Río de Janeiro, utilizando criterios bastante rigurosos para medir el grado de conocimiento sobre el tema, revelaba que el 76% de los electores no tenían información sobre los dos sistemas.

Cinco años después, utilizando la misma técnica, la investigación de IDESP mostraba que apenas un tercio no manifestaba opinión sobre el tema.

Sondeos de opinión produjeron información no sólo respecto a la elección de los lectores entre presidencialismo y parlamentarismo, sino también sobre otras interrogantes relacionadas con el tema. Entre estas se destaca el grado de confianza en el presidente, en el congreso, en las instituciones políticas, la satisfacción con la situación económica y social. El análisis de esta información demuestra que fue posible observar una estrecha relación entre la popularidad del presidente y la preferencia por el sistema de gobierno. De esta manera cuanto más baja la popularidad de la que gozaba el presidente, más altos los porcentajes a favor del cambio, es decir, a favor del parlamentarismo. Así, cuando el prestigio del presidente Collor alcanzó los índices más bajos creció el porcentaje de los que se inclinaban por el parlamentarismo, al punto que llegó a ser la opción elegida por la mayoría del electorado. Lo mismo ocurría, pero en relación inversa, con el grado de confianza en el Congreso. Cuando este era alto, mayor era la proporción de electores favorables al parlamentarismo.

Fueron muchas las encuestas realizadas sobre el tema, sobre todo desde la instauración de la Constituyente hasta la víspera de la consulta popular. Las preguntas referentes a la opción entre presidencialismo y parlamentarismo fueron presentadas al electorado de forma muy diferente por los diversos institutos de investigación, lo que dificulta la comparación y el seguimiento de la evolución de las preferencias en el tiempo. A comienzos de 1988, poco antes de la votación de la Enmienda Parlamentaria en la Constituyente, el IBOPE preguntó a cerca de 5000 entrevistados quién debería tener más poder de decisión para resolver los problemas nacionales, si el Presidente o el Congreso. La respuesta obtenida fue que el 35% consideraba que el Presidente debería tener más poder de decisión; el 9% optaba por dar más poder a los parlamentarios y el 40% prefería que los dos poderes tuviesen igual participación en la misma. En esa misma encuesta las respuestas en cuanto al sistema de preferencia presentaron otra distribución; 42% se manifestó a favor del presidencialismo, 25% del parlamentarismo y 32% afirmó no tener opinión sobre el tema.

Desde esta época hubo modificaciones en las preferencias del electorado. Estos cambios pueden visualizarse en la tabla a continuación, la cual reúne las principales encuestas hechas a la población.

**Cuadro N° 2**  
**Preferencias del electorado sobre el sistema de gobierno (%)**

<b>Encuestas</b>	<b>Presidencialista</b>	<b>Parlamentarista</b>	<b>No sabe</b>	<b>Muestra</b>
<b>IDESP</b>				
1986	14	10	76	1349
1991	36	32	32	1030
<b>IBOPE</b>				
feb/1988	42	25	32	5000
jun/1989	26	18	56	3753
ago/1991	46	26	28	3650
feb/1992	42	26	33	3700
abr/1992	38	26	36	5000
dic/1992	36	35	30	3800
mar/1993	50	25	20	5000
<b>GALLUP</b>				
jul/1987	44	33	23	1917
nov/1987	49	32	19	2555
mar/1988	51	31	18	2771
<b>DATAFOLHA</b>				
may/1987	39	54	7	4122
set/1987	36	43	21	5622
nov/1987	42	43	15	4775
abr/1991	35	53	12	5149
set/1991	32	52	16	7018
feb/1992	30	46	21	6000
set/1992	28	54	16	2558
dic/1992	35	38	25	5000
feb/1993	36	33	29	6000
mar/1993	52	26	19	5000
abr/1993	62	23	10	6000

Como puede percibirse, durante el período es notable la disminución del porcentaje de electores que manifestó no poseer ninguna información sobre el tema. Por otra parte, queda igualmente claro que hubo una fluctuación en las preferencias la cual indica tanto que el resultado final podría haber sido diferente si el plebiscito

se hubiera llevado a cabo en otra fecha, como que no se trataba de una opinión sólida a favor de un sistema o de otro. El punto de inflexión de las tendencias está estrechamente relacionado con la destitución del presidente Collor. A partir de su sustitución y del inicio del horario gratuito en radio y televisión creció la opción por el presidencialismo y declinó la proporción de electores propensos a optar por el parlamentarismo. En este sentido dos variables adquieren especial significado: acontecimientos coyunturales y la campaña en los medios de comunicación.

El contraste entre la posición del electorado como un todo y la de la elite empresarial puede ser apreciado en el cuadro a continuación.

**Cuadro N°3**  
**Preferencias de la élite (empresarios) sobre**  
**el sistema de gobierno (%)**

Encuestas	Presidencialismo	Parlamentarismo	No sabe	Muestra
<b>IDESP</b>				
1990	30	69	1	450
<b>Gazeta Mercantil</b>				
1990	29	68	3	766

La elite empresarial se manifestó mayoritariamente a favor del parlamentarismo. Conviene resaltar que estos datos son bastante congruentes con lo que se verificaba cuando se cruzaba la opción sobre el sistema de gobierno con el nivel de escolaridad. Los partidarios del parlamentarismo se encontraban entre los electores con niveles más altos de escolaridad, mientras que la preferencia por el presidencialismo se elevaba a medida que decrecía el nivel de instrucción.

#### 4. Resultados

La decisión popular no se basó, como no podía ser de otra manera, en un enfrentamiento teórico y, mucho menos, resultó de un ejercicio comparativo entre las varias experiencias internacionales. Fundamentalmente interfirieron en la opción realizada una serie de variables, entre ellas se podría destacar el nivel de educación, el interés por la política, el grado de exposición a los medios de comunicación, la preferencia partidaria, la forma como fue conducida la campaña en los medios de comunicación, las posiciones de los líderes, el prestigio disfrutado por el gobierno en aquel momento, el prestigio de que gozaba el congreso.

Siempre podrá cuestionarse la pertinencia de poner a plebiscito una decisión de tal complejidad, capaz de provocar efectos en toda la ingeniería electoral. Por otro lado, también es significativo el grado en que las preferencias populares se apartaron de las manifestadas por sus representantes: los diputados y senadores. Esta distancia fue muy significativa, llegando a poner en cuestión la representatividad de los electos. Ciertamente si la decisión hubiera tenido que ser tomada por los parlamentarios el resultado final hubiera sido diferente del revelado por las urnas. Otro hecho importante a ser destacado es que la división entre parlamentaristas y presidencialistas no colocó de un lado a la derecha y de otro a la izquierda.

El conteo final del plebiscito arrojó los siguientes resultados:

- a) participaron 67.010.409 de los 90.256.552 electores, lo que significa una abstención de 23.246.143 electores, es decir 25.75%
- b) la República tuvo 44.266.608 votos (66.06%) y la Monarquía 6.843.196 (10.21%). Se registraron 7.030.815 votos en blanco (10.49%) y 8.869.790 nulos (13.24%).
- c) en cuanto al sistema de gobierno el presidencialismo obtuvo 37.156.884 votos (55.45%), el parlamentarismo 16.518.028 (24.65%). Se computaron 3.467.181 votos en blanco (5.17%) y 9.868.316 nulos (14.73%).

Estos resultados globales presentaron diferencias regionales significativas. El mayor índice de abstención se dio en la región norte, llegando a la marca de 47%. Este índice es considerablemente menor en las áreas más desarrolladas del país, siendo de 18.2% en la región sur y de 16.7% en la región sudeste, la más rica de Brasil. Lo mismo se dio en lo que refiere a las opciones entre república y monarquía y al presidencialismo y parlamentarismo. La monarquía obtuvo sus más altas proporciones en los estados del sudeste, particularmente en Rio de Janeiro, donde consiguió el 13.1% de las preferencias, mientras que la república tuvo altas proporciones en los estados del norte y del nordeste. La excepción más representativa es Rio Grande del Sul, el estado que presentó el mayor porcentaje de votos a favor de la república: 74.8%. El presidencialismo, victorioso en todo el país, recibió el mayor número de votos en los estados del norte y del nordeste y su peor marca en el Distrito Federal (53.0%) y en San Pablo (45.7%). A la inversa, el parlamentarismo fue mejor votado en los estados más ricos, obteniendo en San Pablo el 34.5% de las opciones. En este estado, que comprende los más grandes y ricos municipios, llegó a ser la opción favorita del electorado.

## 5. Consideraciones finales

El resultado del plebiscito, ampliamente favorable al presidencialismo, colocó fuera de la agenda de reformas un cambio en el sistema de gobierno. Esto no quiere decir, sin embargo, que el modelo institucional esté consolidado, y menos aún que alteraciones en otros ítems de la construcción institucional hayan sido igualmente descartados.

La estructura política creada en el país por la Constitución de 1988 ha demostrado una baja capacidad operativa. Pese al éxito del proceso de *impeachment* del presidente Collor, el cual se llevó a cabo en el más absoluto respeto a las normas constitucionales, el presidencialismo consagrado creó un modelo de "tri-partición" de poderes bastante problemático, que ha dificultado la implementación de políticas. Toda la construcción institucional actual obedeció a principios que acentúan la fragmentación del sistema político. En el afán por apartarse del modelo altamente centralizado que caracterizó al régimen autoritario, se crearon inúmeros focos de poder, cada uno de ellos con capacidad de oponerse a las decisiones de los demás. Así el ejecutivo vio sus poderes reducidos, pero conservó, pese a todo, el poder de iniciativa legislativa, a través de Medidas Provisorias y de la capacidad de vetar decisiones del Congreso. Al legislativo, por su parte, le fueron atribuidos más poderes, incluso en materia presupuestal, sin por ello haber sido dotado de mecanismos que lo limitasen a tener, simultáneamente, más responsabilidad. En este sistema las áreas de fricción entre los dos poderes pasaron a ser amplias, lo que acabó por colocar al poder judicial como árbitro entre ellas, además de ser tribunal de apelación al cual se dirigen acciones de impugnación de medidas aprobadas ya sea por el ejecutivo o por el legislativo. En rigor se tiene un sistema de multivetos, es decir que cada uno de los poderes tiene en potencia la capacidad de impedir acciones de los otros dos.

Fuera de las dificultades resultantes de esta singular "tri-partición" de poderes cada uno de los poderes en sí mismo presenta problemas generados por otros componentes de la ingeniería institucional, sobre todo el sistema partidario y el sistema electoral. Estos dos subsistemas se orientan por principios exageradamente consociativos. Al estimularla formación y la multiplicación de partidos (de hecho se constituyeron más de tres decenas de agrupaciones partidarias) y al permitir la representación de toda y cualquier minoría, se acentúa la fragmentación y el carácter centrífugo del sistema político. De esta forma, partidos débiles y fragmentados han dificultado la formación de coaliciones e impedido la constitución de mayorías. La Presidencia de la República, o si se prefiere, el ejecutivo, es fuerte sólo en apariencia. Pese a ser depositario de el ansia de medidas concretas que mejoren la

situación económica y social, se ve impedido con frecuencia de actuar, ya que además de poder estar constituido por un partido muy minoritario en el Congreso, el sistema posee más incentivos para una actuación de oposición del legislativo que para una de apoyo al gobierno. El legislativo, por su parte, está tan dividido internamente que las posibles mayorías sólo se constituyen ad hoc, forzando la existencia de negociaciones de carácter "fisiológico" (término que en la jerga política brasileña implica acuerdos de élite en la clase política) en una proporción mucho mayor que las programáticas y más permanentes. No hay incentivos a la cooperación entre los dos poderes, lo que termina por retirar toda y cualquier responsabilidad de gobierno del legislativo, aún en la eventualidad que el partido que ocupe el ejecutivo tenga la mayoría de las bancas en el congreso. En esta medida aún un presidente fuerte, apoyado en una mayoría del voto popular, como era el caso del Presidente Collor tiene dificultades para implementar políticas consistentes.

La ausencia de estímulos al fortalecimiento de los partidos y la formación de minorías, combinadas con la peculiar división entre los poderes vuelven al presidencialismo brasileño muy susceptible a las crisis. Y estas se han repetido al punto de poner en riesgo la consolidación de la incipiente democracia. Se ha vuelto general la impresión de que el gobierno no gobierna. La ausencia de gobierno, mientras tanto, más que el fruto de rasgos individuales de los gobernantes de turno, se relaciona con el modelo institucional creado por la Constitución de 1988. La parálisis en el proceso de toma de decisiones, que se ha vuelto la tónica de los últimos años, tiene que ser examinada a la luz de las limitaciones impuestas por la ingeniería institucional. En esta construcción el presidencialismo es un elemento importante, pero no el único. Los probables defectos de este sistema de gobierno son, ciertamente, exacerbados por un sistema electoral proporcional, con listas abiertas y por un sistema partidario excesivamente frágil. En estas circunstancias, los problemas de gobernabilidad se vuelven una consecuencia del propio sistema político. Consecuencia que se amplifica de cara al gran número de demandas que llegan a el mismo y no encuentran respuestas. Incapaz de procesar esas demandas en lo más mínimo y de generar decisiones, se obtiene un sistema con altos riesgos de pérdida de legitimidad. En consecuencia, aumentan las chances que las crisis políticas se conviertan en crisis de régimen. En esta medida la consolidación de la democracia brasileña dependerá de esfuerzos que tomen en cuenta los diferentes componentes del sistema político y su inter relación. La oportunidad de una reforma más profunda se perdió con la derrota del parlamentarismo en el plebiscito de abril de 1993, quedan, sin embargo, otras modificaciones, particularmente en los sistemas electoral y partidario. Sin estas reformas difícilmente el país estará en condiciones de transitar los caminos rumbo a la consolidación democrática. El tradicional descrédito de la clase política acentuado por denuncias de corrupción en

el ejecutivo (en ocasión del proceso de *impeachment*) y, más recientemente, en el legislativo podrá transformarse en un caldo impulsador de proyectos anti-democráticos. La apuesta en la ruta democrática implica que ese descrédito se convierta en un sentimiento de urgencia en la necesidad de alteraciones en el sistema político, que tengan por finalidad retirar las trabas institucionales a la gobernabilidad y aumentar las posibilidades de control de los actos de la clase política.

### **Acrónimos utilizados**

PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PFL	Partido del Frente Liberal
PDT	Partido Democrático Trabalhador
PDS	Partido Democrático Social
PRN	Partido Renovación Nacional
PSDB	Partido Social Demócrata Brasileiro
PT	Partido de los Trabajadores
PTB	Partido de los Trabajadores Brasileños
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PL	Partido Liberal
PSB	Partido Social del Brasil
PCdoB	Partido Comunista del Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro

Data Folha: Instituto de opinión pública de San Pablo.

IBOPE: Instituto Brasileiro de Opinión Pública y Estadística

IDESP: Instituto de Estudios Políticos - San Pablo