

# DE LA TRANSICIÓN AL POSPLEBISCITO: ORIGEN, PROCESO Y RESULTADOS DE LAS TENTATIVAS DE REFORMA INSTITUCIONAL HECHAS EN BRASIL ENTRE 1985 Y 1993<sup>1</sup>

Bolívar LAMOUNIER<sup>2</sup>

SUMARIO: *Introducción I. Las tentativas de reorganización institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993. II. El pre y el posplebiscito: de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso. III. Resultados del plebiscito de 1993 sobre forma y sistema de gobierno. Bibliografía*

## INTRODUCCIÓN

En agosto de 1985, José Sarney, primer presidente civil de la República Federal de Brasil desde el golpe militar de 1964, nombró una Comisión para preparar un anteproyecto de Constitución. En febrero de 1987, el recién electo Congreso Constituyente comenzó sus trabajos con amplia divulgación y en medio de incontables iniciativas de debate y participación entre diferentes asociaciones y grupos sociales. La Constitución fue concluida y promulgada en octubre de 1988. Para remarcar la pluralidad de influencias y el clima democrático sobre los cuales fue elaborada, el presidente del Congreso Constituyente, diputado Ulysses Guimarães, la designó o llamó en su discurso promulgatorio como una “Constitución ciudadana”. En diciembre de

1 Traducción de Nuria González Martín.

2 Texto preparado en el ámbito del proyecto sobre la reorganización institucional brasileña y el plebiscito de 1993 realizado en colaboración con el profesor doctor Dieter Nohlen, del Institut für Politische Wissenschaft, Universidad de Heidelberg, Alemania.

1989 se realizó la primera elección presidencial directa después de 29 años; tres años más tarde, en septiembre de 1992, acusado de corrupción, el presidente electo, Fernando Collor de Mello, fue destituido del cargo por el voto ampliamente mayoritario de ambas Cámaras del Congreso, en proceso de *impeachment*. En abril de 1993, dando cumplimiento a la parte dispositiva de la Constitución de 1988, el Congreso Nacional convocó un plebiscito en el que todo indica que no hubo precedente en la historia de las democracias modernas. Cerca de 90 millones de electores fueron a las urnas para decidir (en régimen de voto obligatorio) si Brasil debía o no restaurar el régimen monárquico y cambiar su sistema de gobierno, de presidencialista a parlamentarista.<sup>3</sup>

Entre el periodo constituyente (1985-1988) y el plebiscito (1993) estaba ampliamente difuminada en Brasil la expectativa de que otras reformas institucionales serían introducidas mediante enmiendas constitucionales y leyes ordinarias votadas por el Congreso —por ejemplo, la implantación de un sistema electoral inspirado en el modelo alemán de “voto proporcional personalizado”—. Las dos propuestas centrales en el debate público, y sometidas a consulta popular, fueron derrotadas por un amplio margen: Brasil continuó republicana y presidencialista. Con ese resultado, los temas parlamentaristas y monárquicos desaparecen prácticamente del debate público; las otras propuestas de reforma no desaparecieron, pero perdieron fuerza. Dieciocho meses después del plebiscito, en octubre de 1994, Fernando Henrique Cardoso, uno de los líderes de la campaña pro-parlamentarismo, fue elegido presidente de la República, dentro de las reglas tradicionales.<sup>4</sup>

Desde su posesión (1º de enero de 1995), Fernando Henrique Cardoso viene ejerciendo el poder presidencial en toda su plenitud, in-

3 La historia brasileña, como se sabe, tuvo esa marcada diferencia en relación a la América hispánica: su régimen de gobierno fue monárquico desde 1806 (cuando la Corte portuguesa se transfirió a Rio de Janeiro) hasta 1889, cuando un golpe militar proclamó la República e implantó una Constitución inspirada en la de los Estados Unidos de América.

4 Salvo en los dos periodos dictatoriales (1937-1945 y 1964-1985), el presidente brasileño siempre fue elegido por voto directo, secreto y obligatorio de los ciudadanos mayores de 18 años. La Constitución de 1988 extendió el derecho de voto, con carácter facultativo, a los jóvenes entre 16 y 18 años, y determinó la realización de un segundo turno si ninguno de los candidatos a la presidencia obtuviera 50% de los votos válidos en el primer turno de votación. Fernando Henrique Cardoso fue elegido en el primer turno, con 54% de los votos válidos, el doble del porcentaje obtenido por el segundo, Luis Inácio Lula da Silva.

cluso recurriendo con frecuencia a las llamadas “medidas provisionales”. Existe hoy prácticamente un consenso entre juristas y parlamentarios de que esta figura jurídica, introducida por la Constitución de 1988 con el objetivo de limitar el excesivo arbitrio ejecutivo inherente a los antiguos “decretos-leyes”, produjo un efecto contrario, desequilibrando todavía más las relaciones entre los dos poderes. Dictadas por el presidente de la República, las “medidas provisionales” entran inmediatamente en vigor con fuerza de ley, perdiendo por ello su eficacia legal si no fuesen votadas o si fuesen rechazadas por el Congreso Nacional dentro de 30 días; en cualquiera de los dos casos, debe el Congreso “disciplinar las relaciones jurídicas derivadas” (artículo 62, párrafo único). En realidad, la imposibilidad práctica de revertir los efectos de muchas de esas medidas y la prerrogativa que el Ejecutivo tiene de reeditarlas si no fuesen votadas en 30 días, inclusive con cambios de redacción, equivaldrán a una transferencia, para el Ejecutivo, de una parcela sustancial de las atribuciones que normalmente corresponden al Legislativo. En los siete años transcurridos desde la promulgación de la Constitución —elaborada como coronación del retorno al régimen civil, en un clima de plena libertad y pluralismo democráticos—, casi 1.100 de esas medidas concebidas para situaciones de “*relevancia y urgencia*” (artículo 62) fueron dictadas por el Ejecutivo. Algunas de ellas producirán poderosísimos impactos en la vida económica del país, en la vida cotidiana de los ciudadanos; por ejemplo, el bloqueo del 75% de todos los activos financieros determinado por el presidente Fernando Collor de Mello en su primer día de mandato, 15 de marzo de 1990, con el objetivo de reducir drásticamente el nivel de liquidez de la economía; y la medida que extinguió el cruzeiro e instituyó el real como unidad monetaria, publicada inicialmente por el presidente Itamar Franco, el día 1º de julio de 1994, y reeditada durante diez meses consecutivos, hasta ser aprobada por el Congreso Nacional.

Los hechos arriba mencionados son indicativos de la inestabilidad latente desde el retorno al gobierno civil, en 1985, y de la ambigüedad todavía subyacente en el régimen democrático del país, a pesar de su robustez informal (no hay rencores ni bloqueos ideológicos que dificulten el diálogo político) y el clima vibrante del debate público, sustentado por una prensa diversificada y crecientemente inves-

tigadora. Más allá de los indicativos de tendencias básicas del sistema político brasileño, los hechos arriba mencionados son claramente relevantes para el estudio comparativo de los procesos contemporáneos de transición a (y consolidación de) regímenes democráticos. Pero no son hechos *self-evident*, esto es, comprensibles a simple vista, sin un examen detenido del contexto en el que emergerán y se desenvolverán. Lo que se pretende ofrecer en el presente texto no es, por consiguiente, una simple añadidura a la lista de los llamados *country studies*, y sin una contribución analítica (aunque basada en el estudio de un único país) a esa investigación comparativa más amplia. Aunque no se pretenda explicitarlas por medio de cuadros estadísticos o de constantes referencias a otros países, el autor confía en que la intención analítica y comparativa pueda ser fácilmente captada a través del propio entramado del texto, que se compone de tres secciones, cuyas respectivas indagaciones son las siguientes:

1) *Las tentativas de reorganización institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993*. ¿Cómo surgieron las propuestas? ¿Qué deficiencias fueron apuntadas en la estructura institucional del país por los congresistas constituyentes de 1987-1988, hasta el punto de determinar la realización de un plebiscito sobre el sistema de gobierno?

2) *El pre y el posplebiscito, de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso*. ¿Cómo se comportaron y qué valoración tuvieron, en ese periodo, los presidentes de la República? ¿En qué medida se puede conjeturar que hayan sido responsables, o simplemente víctimas del agravamiento de una crisis latente, causada por otros factores? En particular, ¿cómo ha evolucionado el proceso político brasileño en el posplebiscito? Esa implantación de un régimen parlamentarista fue vista por la mayoría de la “clase política” y de los formadores de opinión como necesaria para la superación de graves deficiencias institucionales —y hasta de una crisis a corto plazo—, ¿cómo se explica que el país haya aparentemente conseguido estabilizarse entre 1993 y 1995 —prevaleciendo hoy un clima de razonable optimismo en amplias parcelas de la opinión pública e incluso entre potenciales investigadores extranjeros, que antes veían a Brasil como un elevado “riesgo político”—? *Otras reformas institucionales*: desviada una opción parlamentarista de la agenda pública, en la medida que permanecen relevantes las otras propuestas de reforma institucional que ve-

nían siendo discutidas desde mediados de los años 80 —como una alteración del sistema electoral, una implantación de una barrera del 5% de la votación nacional para reducir el fraccionamiento del sistema partidario, y una reducción o eliminación de la desproporción existente entre las escaños de los estados en la Cámara Federal en relación a las respectivas poblaciones— entre otras?

3) *Resultados del plebiscito sobre forma y sistema de gobierno*. En el núcleo de lo que Huntington (1993) llamó *Third Wave Democracies*, decenas de países se redemocratizarán o están alcanzando la democracia por primera vez —y que la mayoría de ellos se inclinan por regímenes presidencialistas—. Por otro lado, aunque no se pueda hablar de una demostración definitiva, existen fuertes indicaciones comparativas de que la forma presidencialista de gobierno causa (o al menos tiene una mayor probabilidad de asociarse a otros factores que contribuyan a la inestabilidad política), dificultando la solución de crisis que eventualmente amenacen el régimen democrático. En este sentido, ¿qué conclusiones se pueden extraer de la experiencia brasileña reciente —en particular, de la tentativa de implantar un sistema parlamentarista a través de una consulta plebiscitaria al electorado—?

## I. LAS TENTATIVAS DE REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL HECHAS EN BRASIL ENTRE 1985 Y 1993

¿Qué razones habrán llevado a la mayoría de los miembros de la llamada “Comisión Afonso Arinos” (1985-1986), que preparó el principal anteproyecto de Constitución, a sugerir un modelo parlamentarista como piedra angular de la reorganización institucional brasileña después del régimen militar? ¿Y por qué la mayoría de los parlamentarios electos para componer el Congreso Constituyente (1987-1988) propiamente dicho habrán tomado una extraña decisión de, por un lado, rechazar la implantación inmediata de ese sistema, y, por otro, determinar la realización de un plebiscito sobre esa materia, cinco años después de la promulgación de la Constitución? Estas indagaciones se vuelven más agudas si recordamos que, al determinar la realización de una consulta plebiscitaria sobre una alternativa presidencialista o parlamentarista, los constituyentes fue-

ran más lejos: anexaran otra consulta, sobre si Brasil debiera continuar republicana o restaurar el régimen monárquico, abolido en 1889. Estas indagaciones son instigantes y no sólo por el carácter inusitado de los acontecimientos a que se refieren y por tener una posición prioritaria en la agenda pública durante un periodo en que Brasil atravesaba una gran inestabilidad económica, pero también y sobre todo porque, para responderlas bien, es necesario examinar una estructura institucional y una cultura política brasileña propia en una perspectiva comparada.<sup>5</sup>

Recordemos en primer lugar que Brasil, al contrario que la América hispánica, tuvo una importante experiencia monárquica y un razonable embrión de parlamentarismo durante el siglo XIX. Abolida la monarquía, en 1889, corrientes de opinión monárquica y parlamentaria continuaron existiendo por lo menos en el seno de la elite y entre los letrados. La corriente monárquica disminuyó rápidamente, volviéndose en cierto modo folklórica después de un siglo de república, pero una corriente parlamentarista siempre tuvo presencia significativa en los debates políticos, con una hipótesis de implantación de un régimen parlamentarista siempre reapareciendo en momentos de crisis o cuando se pensaba en alguna alteración político-constitucional importante. En las Asambleas Constituyentes de 1933 y 1945, la cuestión fue debatida; ante la crisis militar que siguió a la renuncia del presidente Jânio Quadros, en 1961, la salida a la indiferencia fue la implantación de un mecanismo parlamentarista; e incluso durante la llamada “apertura”, hacia 1980, una hipótesis parlamentarista llegó a ser ventilada, aunque con poco énfasis, como una forma posiblemente menos problemática de completar un pasaje del régimen militar al civil.

Por tanto, era previsible que una alteración del sistema de gobierno sería un tema central en los trabajos de la Comisión nombrada por el presidente José Sarney en agosto de 1985 para elaborar un anteproyecto de Constitución —también porque el inspirador y presidente de la misma, Afonso Arinos, era un conocido admirador del

5 Conviene señalar desde ahora que, durante los años 80, el término parlamentarismo pasó a designar predominantemente un modelo semejante al francés. Las implicaciones de este hecho serán discutidas en la parte final de este trabajo. Sobre los orígenes y variantes del modelo francés, ver Duverger, 1978; para un análisis de las dificultades del modelo francés, ver Duverger, 1978; para un análisis de las dificultades de ese modelo, Linz, 1994, pp. 48-62.

modelo francés—. La implantación del Plan Cruzado en febrero de 1986 y la impresionante popularidad que la congelación de precios súbitamente confirió al presidente José Sarney creó durante algunos meses la impresión de que el tema perdía fuerza. Pero el hecho fue que, al terminar sus trabajos, en septiembre de 1986, la propia Comisión, en contra de lo que se suponía que prefería el presidente de la república incluyó la adopción de un modelo parlamentarista (con elección directa del jefe de Estado) entre sus recomendaciones.<sup>6</sup> El propio Afonso Arinos fue elegido senador constituyente por Río de Janeiro; y la propuesta parlamentarista ganó importancia durante el Congreso Constituyente. En la votación decisiva, que ocurrió el día 22 de marzo de 1988, la continuación del presidencialismo tuvo 344 votos, contra 212 favorables a la implantación del parlamentarismo, pero la propuesta de convocar un plebiscito sobre la forma y el sistema de gobierno, presentada conjuntamente por el pequeño grupo monárquico y por los parlamentaristas, fue aprobada en septiembre de 1987 casi por unanimidad de los constituyentes.

Para una mejor comprensión de esa complicada trayectoria, es necesario recordar el contexto político y algunas de las estipulaciones institucionales que condicionaron de manera decisiva el proceso brasileño de transición del régimen militar al civil.<sup>7</sup>

*Primero, el debilitamiento de ambos lados, militares y civiles, en la fase final de la transición*

El carácter gradual de la redemocratización brasileña, iniciada en 1974 y solamente concluida formalmente en marzo de 1985, con la toma de posesión de un presidente civil, redujo el espacio político de los gobiernos militares, que serían capaces de retrasar, pero no de evitar el retorno de la democracia, y al mismo tiempo desgastó a los principales liderazgos civiles. Al contrario de lo que ocurrió en Argentina o en Chile, los políticos brasileños tuvieron que encuadrarse en dos nuevos partidos (Arenas, gobierno, y MDB, oposición) y de someterse continuamente a los enfrentamientos electorales para las

6 Las observaciones aquí hechas sobre la Comisión Afonso Arinos se basan en la experiencia personal del autor, que de ella participó por nombramiento del presidente José Sarney.

7 Para un mayor desenvolvimiento de este análisis de la transición brasileña, ver Lamouner, 1990 y 1994, (b) y (c).

Cámaras legislativas y también, a partir de 1982, para los gobiernos federales, teniendo en cuenta el restablecimiento de la elección de sus ejecutivos por el voto popular directo. Añádase que ese debilitamiento político, a inicios de los años 80, coincidía con un momento de máximo impacto de la crisis de la deuda externa, que forzó una abrupta reducción del gasto público, acentuada con un deterioro de los servicios sociales y una violenta recesión de 1981-1983.<sup>8</sup>

*Segundo, una aguda preocupación de los líderes civiles en la búsqueda de una más amplia legitimación posible durante el primer periodo de gobierno democrático*

Transcurridos 21 años de gobierno militar y dado ese conjunto extremadamente adverso de circunstancias, se comprende por qué, en Brasil, los líderes políticos civiles buscaron una amplia legitimación para la renaciente democracia —hasta el punto de comprometerse con una convocatoria de un Congreso Constituyente—. Las tentativas de suavizar las dificultades de la fase final de la transición mediante negociaciones con los militares se agotaron en 1981, cuando el gobierno del general João Figueiredo forzó a su mayoría parlamentaria a endurecer la legislación que regiría las elecciones de 1982, con el objetivo evidente de impedir el fortalecimiento del principal negociador civil, el entonces senador Tancredo Neves. Victoriosos en la elección para diversos e importantes gobiernos federales, en 1982, los líderes de la oposición, incluso Tancredo Neves, presionaron para que el sucesor del general Figueiredo fuese elegido en elecciones presidenciales directas; con ese objetivo, llegaron a promover manifestaciones populares de una dimensión jamás vista en el país (la llamada campaña de las “Diretas-Já”, de 1984), pero una vez más fueron derrotados por la mayoría gobernante en el Congreso.

Este es el trasfondo que llevó al peculiarísimo y extremadamente problemático desenlace de la transición brasileña: de un lado, la elección indirecta de Tancredo Neves por el propio Colegio Electoral que antes refrendaba las indicaciones militares; de otro, la convocatoria de un Congreso Constituyente con una función formal de reorganizar jurídicamente el país y la no menos importante función simbólica de

8 Cfr. Lamounier y Bacha, 1994, pp. 162-165.

proporcionar a la renaciente democracia el máximo posible de legitimidad.

*Tercero, el vacío de liderazgo presidencial debido a la muerte de Tancredo Neves, que no llegó a tomar posesión, y la subida a la presidencia del vicepresidente, José Sarney, cuyas credenciales democráticas eran dudosas en aquel momento, a la vista de su anterior participación en la base parlamentaria de los gobiernos militares*

Se sabe que los trabajos del Congreso Constituyente de 1987-1988 se caracterizaron por un grado inusitado de descentralización.<sup>9</sup> Mayoría de partidarios no podría tener, dado el alto grado de fragmentación del sistema de partidos y una acentuada inseguridad de los líderes, en aquel momento, en cuanto al alcance de su legitimidad. Más grave, sin embargo, era que la debilidad inicial del presidente Sarney se reflejara en la Comisión encargada de elaborar el anteproyecto, retirándole cohesión y autoridad. Así, a principios de 1987, los trabajos constituyentes se iniciaron con un anteproyecto usado tan sólo informalmente, con una negativa terminante de los constituyentes en crear una comisión interna que se responsabilizase de la elaboración de otro, y sin liderazgo presidencial constructivo, ya que, en ese momento, el presidente José Sarney perdió vertiginosamente el apoyo popular que tuvo durante los primeros meses del Plan Cruzado. Las implicaciones de ese conjunto de circunstancias necesitan comprenderse bien. El convivio de un Congreso Constituyente teóricamente soberano con un presidente sin firmes credenciales democráticas y que apenas sustituiría a Tancredo Neves, el verdadero líder civil de la transición, significaba *ipso facto* una crisis institucional latente. Teóricamente soberano, el Congreso Constituyente podría optar por la reducción o por el inmediato cierre del mandato presidencial en curso, con la consecuente convocatoria de nuevas elecciones. Con el debilitamiento político del presidente, una parcela sustancial de los constituyentes de hecho se inclinó por la reducción del mandato de Sarney de seis a cuatro años. Muchos se inclinaron por la reducción

<sup>9</sup> Para una comparación analítica entre experiencias de asambleas constituyentes, ver Nohlen *et al.* (1992).

combinada con la simultánea implantación del parlamentarismo, alterando, por consiguiente, el propio carácter de la subsiguiente elección presidencial. Bajo tales condiciones, el presidente se entregó a fondo para mantener el régimen presidencialista y se redujo su mandato de seis a cinco años. En la intensa disputa que se produjo entre el Legislativo y Ejecutivo se encuentra la explicación para la extraña decisión que finalmente tomó el Congreso Constituyente. De un lado, el presidente José Sarney consiguió revertir la aparente mayoría pro-parlamentaria y fijar en cinco años la duración de su mandato. De otro, una parcela mucho mayor que los 212 que votaron el parlamentarismo acordaron ampliar la propuesta originalmente formulada por el diminuto grupo monárquico, determinando que un plebiscito sobre el sistema de gobierno fuese realizada cinco años después de la promulgación de la Constitución.

Nos referimos anteriormente al hecho de que el debate sobre el sistema de gobierno (presidencialismo *vs.* parlamentarismo) caminó *pari passu* con otras propuestas de reformulación constitucional, como por ejemplo la imposición de un sistema electoral inspirado en el modelo alemán y de mecanismos (como la cláusula de barrera) que dificultase la proliferación de partidos. Conviene remarcar que había importantes ambigüedades en la discusión de todos esos temas. En la cuestión del sistema electoral y del sistema de partidos, por ejemplo, la preocupación con los incentivos tiene fragmentos entremezclados en las leyes brasileñas que vienen de lejos —desde los años cincuenta—; pero había un consenso momentáneo de que primero era necesario remover los controles remanentes del régimen militar; con el objetivo de maximizar la legitimidad de las elecciones de 1986 y del Congreso Constituyente que de ellas resultaría. En cuanto al sistema de gobierno, el parlamentarismo fue defendido o bien como una forma de contener el potencial de arbitrio del Ejecutivo, o bien en el sentido opuesto, como una forma de romper bloques (a través del voto de confianza y de la amenaza de disolución y convocatoria de nuevas elecciones) y conferir mayor eficacia decisoria al gobierno.

A pesar de las ambigüedades arriba señaladas, no es una exageración afirmar que un amplio diagnóstico se fue forjando desde los trabajos de la Comisión Afonso Arinos. Reducido a los puntos esen-

ciales, ese diagnóstico apunta los riesgos para la democracia y la debilidad decisoria derivada de una estructura institucional que combina la aguda dependencia del Ejecutivo presidencialista en relación a la legitimación plebiscitaria y la fragmentación, ampliación del poder de veto de las minorías y la multiplicidad de bloqueos que caracterizan las llamadas democracias “conciliadoras”.<sup>10</sup>

La parte referente al Ejecutivo plebiscitario necesita elaboración, dada la abundante crónica latinoamericana de crisis y casos de abrupto agotamiento de la autoridad al perder apoyo difuso inicialmente dado a presidentes elegidos por el voto directo de grandes electores. Ya la caracterización de la estructura institucional brasileña como “conciliatoria” requiere una breve explicación, y posiblemente despertará alguna incredulidad. En efecto, “conciliatoria” no es una imagen suscitada por la experiencia de dos regímenes autoritarios en este siglo —el Estado nuevo de 1937-1945 y el régimen militar de 1964-1985—, y por la hipertrofia del Ejecutivo, que todavía hoy ejerce una amplísima iniciativa legislativa por medio de llamadas “medidas provisionales”. Esos hechos dificultarán el reconocimiento de una característica opuesta, pero no menos básica, del sistema político brasileño: el hecho de que la espina dorsal del subsistema representativo (electoral, partidario y federativo), bajo condiciones democráticas, está mucho más orientada para bloquear que para tomar e implementar decisiones. La imagen de concentración y verticalismo, si no de truculencia y arbitrio a la que se llega por la observación de la cúpula ejecutiva, contrasta vivamente con la que se obtiene en el análisis de los sistemas electorales y de partidos, del funcionamiento parlamentario, de la estructura federativa con tres niveles igualmente autónomos, de la organización del Poder Judicial y de la autonomía que la Constitución de 1988 confirió al Ministerio Público, de Arenas, en las cuales el proceso decisorio se basa en la unanimidad (como Confaz consejo de los secretarios federales de finanzas), y hasta la estructura interna de organizaciones no-gubernamen-

<sup>10</sup> El contraste entre democracias *mayoritarias* y *conciliatorias* o *asociativas* se hizo de manera especialmente incisiva por Lijphart (1984). Mi punto de vista es que Brasil felizmente no es una sociedad “plural” en el sentido de Lijphart; tiene una estructura institucional marcadamente “conciliatoria”. Ver, al respecto, Lamounier, 1991, 1992 y 1994 (c) y Lamounier y Baha (1994). Sobre la organización judicial y el Ministerio Público, ver Sadek (1995).

tales, como el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil, OAB. Examinados todos esos mecanismos en su conformación individual y en sus interrelaciones, se entiende claramente que, en esta vertiente, el sistema político brasileño difiere marcadamente de otros sistemas latinoamericanos y está hoy mucho más próximo del polo “conciliatorio” que del “mayoritario”, según la terminología de Arend Lijphart. O sea, mucho más próximo a un entendimiento de la democracia como bloqueo al poder de la mayoría que del concepto opuesto, cuya preocupación mayor es incentivar la formación y conferir legitimación electoral a una mayoría que se responsabiliza por la formulación e implementación de amplios programas de gobierno.

## II. EL PRE Y EL POSPLEBISCITO: DE JOSÉ SARNEY A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Como fue resaltado en la sección anterior, los riesgos del presidencialismo brasileño se evidenciaron tanto en los casos de abrupto debilitamiento del presidente (José Sarney después de un colapso del Plan Cruzado) como en casos de meteórico ascenso, como si el titular del cargo hubiera tenido inclinaciones cesaristas (caso de Fernando Collor de Mello en sus primeros meses de mandato). El apoyo a la alternativa parlamentarista entre los segmentos de alto nivel educacional, que se venía manifestando desde el Congreso Constituyente (1987-1988) creció nítidamente, igual entre el electorado de masas, en la medida en que se configuraba el agonizante final del mandato de José Sarney y la frustración de las esperanzas depositadas en Fernando Collor, elegido en diciembre de 1989 y destituido mediante proceso de *impeachment* en septiembre de 1992. La sensación de “alivio” y retorno a la “normalidad” traída por el gobierno interino de Itamar Franco (septiembre de 1992 a enero de 1995) parece haber sido uno de los factores responsables para el regreso de la tendencia pro-parlamentarismo y por la consecuente derrota de esa propuesta en el plebiscito de 21 de abril de 1993. Antes de analizar el plebiscito en sí mismo, vale la pena examinar más detenidamente esta cuestión: ¿cómo se explica que el sistema político brasileño haya conseguido aparentemente equilibrarse en 1993-1994, sin las reformas políticas que antes se tenían como indispensables?

El reequilibrio o estabilización a la que arriba nos referimos — que puede ser en parte, y que no es totalmente ilusoria— se debe fundamentalmente a tres factores, todos ellos ligados al desempeño político de Fernando Henrique Cardoso. Primero, su nombramiento para el Ministerio de Hacienda, en abril de 1993, y la derivada evidencia de que el control de la inflación pasaría a ser perseguido tenazmente, como primera prioridad del gobierno. Segundo, la fuerte receptividad popular al programa de estabilización (Plan Real), sobre todo a partir de 1° de julio de 1994, cuando se efectuó el cambio de moneda, del cruzeiro al real. Tercero, la disolución de las expectativas negativas que se habían acumulado respecto de la elección de 1994, esto es, una reversión de la expectativa de polarización ideológica y una fuerte convergencia que se estableció en torno a la candidatura de Fernando Henrique Cardoso, hasta el punto de ser elegido en el primer turno, con el doble de la votación de Lula, el más importante líder sindical de la historia brasileña y gran ventaja sobre otros seis candidatos, inclusive tres exgobernadores.

Para una buena comprensión del significado simbólico y político del Plan Real en la vida brasileña, es indispensable situarlo en el cuadro de la prolongada crisis en que el país entró desde inicios de los años 80. Tal y como sucediera inicialmente con el Plan Cruzado (1986), pero diferente de las tentativas de estabilización monetarias que se le seguirán de 1987 a 1991, el Plan Real produjo el combustible político necesario para su propia continuidad y la explosión de las reformas constitucionales y estructurales consideradas como necesarias para consolidar una estabilidad monetaria duradera y el retorno del crecimiento económico. O sea, tal como el proyecto de convertibilidad del ministro Cavallo, en Argentina, igual al Plan Cruzado, produjo efectos políticos suficientemente fuertes para romper el círculo vicioso que venía produciendo una grave sensación de crisis: inestabilidad monetaria/debilidad política de los gobiernos/incapacidad de implementar programas de estabilización a corto plazo y reformas estructurales que reabrieran una perspectiva de “progreso”/pero de debilidad política. Como vimos en la sección anterior, uno de los argumentos utilizados por los parlamentarista a medida que se aproximaba el plebiscito de 1993 era exactamente éste: la reconstitución de las condiciones de gobernabilidad. Y, de hecho, entre

la convocatoria del Constituyente y el plebiscito, Brasil vivió una peligrosa secuencia de acontecimientos desestabilizadores: I) el impresionante aumento y la igualmente vertiginosa erosión del apoyo popular a José Sarney, en los diez meses de vigencia del Plan Cruzado; II) tres años (1987-1989) en que, debido a la debilidad política de su gobierno, Brasil asistió al sucesivo fracaso de diversos planes de estabilización y reforma, pero, todavía peor, asistió también al atrincheramiento en la Constitución de muchos de los factores ya entonces apuntados como responsables por el desequilibrio fiscal, persistencia de las presiones inflacionarias, pérdida de competitividad internacional e inexorable tendencia al estancamiento económico; III) el empeoramiento de las condiciones indicadas en el apartado anterior al punto de que el presidente Collor asumió su mandato con una tasa mensual de inflación de 83% (por tanto, con una enorme demanda popular por “cualquier decisión”), bloqueó un 75% de los activos financieros como “medida provisional”, vió su prestigio popular incrementarse de manera impresionante en las semanas que seguirían a esa decisión, el retorno de la tasa mensual de inflación a dos dígitos apenas cuatro meses después de esa brutal reducción de liquidez, y en los dos años siguientes al aislamiento político del presidente, finalmente impedido por acusación de corrupción. Incluso el referido “alivio” que se observó durante los primeros meses de la presidencia de Itamar Franco fue relativo, dado su temperamento irascible y, más concretamente, el hecho de haber nombrado y destituido tres ministros de Hacienda en sus primeros siete meses de cargo.<sup>11</sup>

La anterior recapitulación ayuda a comprender el cambio de la situación política que se operó a partir de 1994. Gracias en gran parte al estilo moderado y negociador de Fernando Henrique Cardoso, a sus 12 años de experiencia como senador, y la trayectoria académica que lo habilitó a formar equipos técnicos de alta competencia y prestigio, el Plan Real se fue constituyendo paso a paso, restaurando la confianza de los agentes económicos en el intento gubernamental de alcanzar la estabilidad sin magias “heterodoxas”. Otro dato importante es que Fernando Henrique Cardoso comunicó claramente al

<sup>11</sup> *Rumours of possible military intervention surfaced several times during president Francos term of office. In early 1993 they emerged in connection with the presidents apparently inconsistent behavior, but later in the year were mostly due to corruption scandals involving politicians and businessmen.*

país, como ministro de Hacienda y posteriormente como candidato a la presidencia, que la estabilización sería necesariamente un “proceso” (término siempre utilizado por él), y que las medidas monetarias y fiscales que componían el Plan tendrían que ser complementadas por reformas más profundas —incluso alterando los dispositivos fiscales y económicos de la Constitución de 1988—.

El segundo factor al que me referí al inicio de esta sección fue una respuesta fuertemente positiva de los ciudadanos al Plan en el momento en que se dio el cambio de la moneda (del cruzeiro al real) y la tasa mensual de inflación cayó de 45 a cerca de 3 por ciento. La aprobación se reflejó inmediatamente en los índices electorales, haciendo que Fernando Henrique alcanzase y sobrepasase a Lula, antes tenido como virtualmente invencible, en las seis semanas siguientes, y decidiese la elección ya en el primer turno (3 de octubre de 1994).

Desde el punto de vista que nos interesa el presente análisis, el punto básico es que los acontecimientos arriba recapitulados disolvieron por lo menos dos de los factores responsables de la atmósfera de crisis que Brasil venía viviendo desde el término de la transición, en 1985, con la breve excepción del Plan Cruzado. De un lado, la receptividad al Plano Real y la elección de Fernando Henrique Cardoso desmintieron la suposición, ampliamente diseminada de izquierda a derecha, de que Brasil no podría escapar a un periodo de fuerte polarización ideológica. A la izquierda, porque los avances electorales del PT (Partido de los Trabajadores) y su capacidad de capitalizar el tema de la corrupción en la agenda pública habían creado una impresión de que ese partido saldría victorioso en las elecciones presidenciales de 1994, pero sin dar prioridad al tema de la inflación. A la derecha, porque no pocos líderes de los partidos que se dicen conservadores trabajaban con la misma hipótesis. Creían que el PT fracasaría y se desmoralizaría en el gobierno, y por tanto que el país podría salir ganando, a medio plazo, si “quemase” más rápidamente “esa etapa”.

Por otro lado, con el inicio de la estabilización, la desaparición de la atmósfera de polarización electoral y la elección de un gobierno con fuertes candidatos de calidad intelectual, la perspectiva de grandes reformas estructurales volvió inmediatamente a la agenda públi-

ca. Empresarios, líderes sindicales, formadores de opinión y políticos en todos los puntos del espectro ideológico pasaron a ver los cuatro años de mandato de Fernando Henrique Cardoso, e incluso el mandato del presidente que venía a sucederlo, como un periodo de reformas estructurales —independientemente de las preferencias de cada uno sobre las propuestas ya formuladas por el gobierno FHC y en parte aprobadas por el Congreso Nacional—. O sea, no hubo consenso, pero tampoco existe una sensación de estéril agitación —que jocosamente se podría llamar de síndrome de la parálisis hiperactiva—<sup>12</sup> predominante desde el colapso del Plan Cruzado y la maraña en que se transformó el Congreso Constituyente.

O sea, un análisis satisfactorio de las tentativas de reforma institucional que Brasil viene debatiendo desde los años 80 necesita colocarlas en una moldura más amplia de una crisis que se vino formando desde los últimos años del periodo militar.

Desde principios de los años 80 hasta los primeros meses del gobierno de Itamar Franco, una serie de factores agravó la crisis y después pasó a dificultar la ruptura del círculo vicioso que la perpetuaba: el mutuo debilitamiento entre las autoridades militares que poco a poco se alejaban y a los civiles que se desgastaron en la prolongada transición del régimen autoritario al democrático; el agotamiento del modelo económico nacional-estatal, ya evidente a finales de los años 70, agravado por la llamada crisis del petróleo y por el encarecimiento de los intereses, y acto seguido por el colapso del financiamiento externo, a principios de los años 80; el aumento de las tensiones sociales, en el transcurso de la recesión y de la reducción de los gastos públicos en aquel mismo periodo; la muerte de Tancredo Neves, principal líder civil de la transición brasileña, y su sustitución por un vicepresidente que no tenía credenciales comparables; el no aprovechamiento por José Sarney del capital político que súbitamente se constituyó gracias al éxito inicial del Proyecto Cruzado; el desempeño decepcionante del presidente Fernando Collor, que acabó llevando al *impeachment* de 1992. La lista anterior no pretende ser exhaustiva, pero debe ser suficiente para remarcar la complejidad del contexto político y económico subyacente a las propuestas de reforma institucional debatidas en Brasil desde mediados de la década pasada.

12 Cfr. Lamounier, 1994 (d).

En un cuadro de sucesivos fracasos en el combate a la inflación, los líderes políticos y los publicistas en general comenzaron a apostar cada vez más por una solución previa del problema político: primero, por la convocatoria de un Congreso Constituyente; después, a través de la elección presidencial de 1989, elogiada en términos algo mesiánicos como “la primera elección directa después de 29 años”, como fue transformándose en condición necesaria y suficiente de la restauración de la gobernabilidad; en seguida, el plebiscito sobre sistema de gobierno en 1993, y finalmente el fracaso de la revisión constitucional con *quorum* rebajado, también prevista para 1993 en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1988. Durante ese periodo de agitada parálisis, no había dudas de que la democracia ganó en vivacidad y se enriqueció con el debate —factores que posiblemente le serían muy beneficiosos a largo plazo; a corto plazo, sin embargo, la gobernabilidad continuaba precaria—.

Proclamar a esta altura el final de la crisis, una consolidación de la estabilidad monetaria y el suceso de las reformas estructurales sería evidentemente prematuro e imprudente. Lo mismo vale para la cuestión institucional. A corto plazo, no había duda de que la implantación del Plan Real y su impacto en las elecciones revirtió poderosamente en algunos de los engranajes políticos que perpetuaban y agravaban la crisis brasileña. Con esos elementos, el país se libró de una lógica electoral polarizadora que antes parecía inexorable: un escenario radicalizado, en el cual los mensajes ideológicos serían esgrimidos con creciente y fantasmagórica intensidad, amenazando la propia elección. Lo que ocurrió fue lo contrario. En vez de la esperada radicalización, se asistió a una acentuada convergencia electoral, propiciada por la prioridad que se había conferido a la estabilidad monetaria y a propuestas de reforma que podían consolidarla: eliminación de tasas de la economía, supresión de monopolios estatales, privatización, reforma de los sistemas administrativos, tributario y preventivos.

Obsérvese, mientras, que esa impresionante reversión del proceso de la crisis se volvió posible gracias a la conjunción rara de ciertos factores. He aquí algunos de ellos: I) un presidente (Itamar Franco) que se pasa meses causando preocupaciones... entre los agentes económicos con acciones y declaraciones precipitadas, pero súbitamente

nombra para el ministerio de Hacienda a un intelectual con un estilo exactamente opuesto, y lo transforma en primer ministro *de facto* en menos de dos meses después de la derrota del parlamentarismo en el plebiscito; II) un ministro y presidente (Fernando Henrique Cardoso) con fuertes credenciales intelectuales y biográficas de izquierda, pero dispuesto a implementar un programa aceptado por la derecha; III) una coalición de siete partidos, equivalente nominalmente a 77% de los escaños en la Cámara de los Diputados, para dar sustento a ese gobierno, coalición que por cierto tiene graves divergencias y rivalidades, pero que demostró cohesión suficiente para reunir al 60% de votos necesarios, en dos turnos de votación, para aprobar en la Cámara cinco importantes enmiendas constitucionales durante el primer semestre.

Es plausible suponer que esa potente conjunción de factores conduzca el proceso de reformas hasta un punto irreversible y reduzca, en consecuencia, una inestabilidad latente y la necesidad de reformas institucionales. Es hasta posible que induzca una reforma partidaria informal, reduciendo el número de siglas y aumentando la cohesión interna de las principales de entre ellas. Pero queda, de cualquier manera, una interrogación fundamental: cuando la conjunción de factores no sean tan favorables, ¿como funcionará la estructura institucional brasileña, que se basaba, como se dijo, en la problemática combinación de un Ejecutivo plebiscitario con un sistema de representación exacerbadamente conciliatoria?

### III. RESULTADOS DEL PLEBISCITO DE 1993 SOBRE FORMA Y SISTEMA DE GOBIERNO

Tiene razón Dieter Nohlen cuando precisa, en diversos de sus escritos, los límites y riesgos de la llamada “ingeniería institucional”. En su aportación en el Seminario que juntos organizamos en São Paulo, en marzo de 1992, él desdobló esa advertencia en tres argumentos de carácter general: 1) *analíticamente*, es necesario tener siempre en cuenta la complejidad de los sistemas institucionales concretos, y en particular la falacia de los monocausalismos; 2) *desde el punto de vista normativo*, no había ningún modelo ideal: o sea, es siempre necesario tener en consideración los factores históricos que delimi-

tan el campo de las preferencias y condicionan la elección; y finalmente, 3) *bajo el aspecto operativo*, no es conveniente pensar en transferencias, sí en *adaptaciones* de sistemas o modelos, según condiciones individuales, conforme a las circunstancias de cada país.<sup>13</sup>

La experiencia brasileña de los años 80 a los 90 merece ser analizada en profundidad, y con un mayor apoyo empírico del obtenido hasta ahora. Es posible que ningún otro, entre los países que se democratizaron o redemocratizaron en las últimas décadas se haya enganchado tan intensamente en el debate de reformas institucionales. Someter la forma y el sistema de gobierno a una consulta plebiscitaria imperativa —y con base en el mismo sistema de voto obligatorio utilizado para fines electorales normales— ya es en sí mismo una decisión inusual. No es fácil, en una década en que el debate público se engrandeció de manera tan extraordinaria, ponderar juiciosamente los costos y los beneficios; separar las iniciativas que se suceden de precedentes históricos densos y maduros de las que apenas revelarán ingenuidad e improvisación; valorar qué parte de los actores políticos y de los ciudadanos se orientó con base en conocimientos comparativos adecuados y cuál otra reaccionó ciegamente a los estímulos, o los rechazó completamente, como consecuencia de su desinformación; y sobre todo distinguir las propuestas y acciones políticas que sólo reflejaran ansiedad frente a los *impasses* que se acumulaban de aquellas que se formaran con el objetivo de corregir disfunciones institucionales más profundas.

Lo que pretendo a continuación no es un relato sobre el plebiscito, ni una tentativa de evaluación de los costos y beneficios de la “agitación” institucional de la última década.<sup>14</sup> Es sólo una serie de cuatro reflexiones analíticas sobre las dificultades que proyectos de “reingeniería” institucional tenderán a enfrentar, sin ninguna sugerencia de carácter general en cuanto a la conveniencia de cualquier estrategia, ya sean globalistas o incrementalistas.

La primera reflexión es respecto a la cuestión mencionada por Nohlen, de la complejidad de los subsistemas institucionales. De hecho, por más intenso que sea el debate sobre el funcionamiento, en

13 Lamounier y Nohlen, 1993, pp. 143-146

14 Sobre los resultados del plebiscito, ver Lamounier, 1994 (a), pp. 289-290; para una tentativa de evaluación de la “agitación” institucional de mediados de los años 80 hasta el plebiscito, ver Lamounier, 1994 (c).

situaciones concretas, del presidencialismo o del parlamentarismo, de sistemas electorales proporcionales o mayoritarios, y cuestiones análogas, difícilmente se alcanzará consenso sobre mecanismos causales. E incluso cuando se llegue a un razonable consenso, es reducida la probabilidad de que se llegue a un consenso también sobre los efectos probables de determinada alteración, o sobre el tiempo requerido para que tales efectos se hagan sentir, o sobre los beneficios de la reforma relativa a los simples costos del cambio. Esta constatación tiene dos corolarios. El primero es que el argumento por el no-cambio (“hay cosas más urgentes”, “los riesgos son muy grandes”) tenderá a prosperar con extrema facilidad. El segundo es que un país donde de hecho existan disfunciones institucionales graves probablemente tendrá que convivir con ellas por un periodo de tiempo dilatado, posiblemente expandiéndose los riesgos o perdiendo innecesariamente eficacia decisoria —un poco como el individuo que padece una enfermedad curable, pero no conoce o no cree en una cura, y así se resigna a vivir por debajo de sus facultades—. Esta última parece ser una hipótesis relevante en conexión con la estructura institucional brasileña vista en conjunto —esto es, con la aludida combinación entre plebiscitarios y conciliadores exacerbados—.

Otra reflexión necesaria se dice respecto a los *vested interests*, esto es, a los intereses que se forman y echan raíces entre los mecanismos institucionales existentes. El corolario obvio, en la vieja línea de la “sociología del conocimiento”, es que muchos de los que se benefician de esa situación desarrollarán argumentos ideológicos contra el cambio. Otro, también obvio, es que muchos tal vez se convencerán intelectualmente de la necesidad del cambio, pero cederán a las imposiciones de la “realidad”, o sea, a fuerza de sus propios intereses y de los intereses y presiones de sus aliados y otros actores relevantes. Y un tercero, menos obvio, y entre los que se convencerán intelectualmente de la necesidad del cambio, siempre habrá muchos —eventualmente hasta una mayoría— sin disposiciones para luchar individualmente con las obligaciones de proponer o participar en defensa de las reformas. E incluso habiendo inclinación mayoritaria en favor de determinada propuesta de reforma, muchos preferirán que “otros” asuman, olsonianamente,<sup>15</sup> el costo de movilizar la

15 Cfr. Olson, 1968.

necesaria acción colectiva. En esa situación, determinadas propuestas podrían tener la aprobación en el asunto de la mayoría sin que de ahí resulte ninguna acción; o sea, podrán tener siempre una mayoría a su favor, pero una mayoría de poca intensidad, que sólo se transformará en iniciativas concretas si crisis serias impelieran a sus líderes o una parcela más amplia a promover los cambios tenidos como benéficos o necesarios. Esta hipótesis se ajusta de manera bastante adecuada a los datos disponibles sobre las preferencias de los congresistas brasileños respecto a varios temas institucionales —por ejemplo el cambio del sistema electoral, o *reapportionment* de los escaños en la Cámara Federal para volverlas proporcionales a las poblaciones de los respectivos estados—. <sup>16</sup>

Mi tercera reflexión tiene como objeto lo que se podría llamar de efectos maléficos de los periodos de calma o tranquilidad. Me refiero aquí a la alta probabilidad de que, después de una crisis aguda, sin embargo, insuficiente para forzar la implantación de una reforma considerada como necesaria, la subsiguiente calma debilite o aniquile la disposición latente (un consenso de baja intensidad) la implantación de la misma. Hagamos referencia en este texto a la falta de estímulo que el suceso del proceso de *impeachment* (vale decir, el alejamiento perfectamente pacífico) del presidente Fernando Collor representó para la campaña parlamentarista. La conjunción altamente positiva —pero en probabilidades rara— de factores que permitió la desradicalización de la elección presidencial de 1994 y la decisión en favor de Fernando Henrique Cardoso ya en el primer turno probablemente funcionará durante algún tiempo como una de esas calmas capaces de desarticular un movimiento reformista.

<sup>16</sup> El Idesp (Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de São Paulo) viene realizando *surveys* de opinión junto al Congreso Nacional y la elite brasileña desde 1989. Sobre las cuestiones institucionales aquí tratadas, ver Souza y Lamounier, 1991 y Lamounier Souza, 1993 y 1995 (a) y (b). El apoyo en Brasil del llamado de sistema electoral “mixto”, inspirado en el modelo alemán, llegó a 55% en una pesquisa junto a 450 miembros de “elite”, en 1989/1990. En *surveys* realizados junto a más de 2/3 del Congreso Nacional, la cifra correspondiente fue de 61% en 1991 y de 60% y 52%, respectivamente, en pesquisas realizadas en febrero y agosto de 1995. En lo referente a representación de los estados en la Cámara Federal, el apoyo tiene un esquema de estricta proporcionalidad en relación a las relativas poblaciones fue de 63% entre las elites (1989-1990), y de 59% y 56%, respectivamente, en los dos *surveys* hechos junto al Congreso Nacional en 1995. Como ninguna articulación se hizo en el sentido de implantar tales alteraciones, se puede interpretar estos altos porcentajes como consensos de baja intensidad.

Finalmente, hay una reflexión importante que tiene que ser hecha sobre la propia contraposición entre presidencialismo y parlamentarismo. Es cierto que el plebiscito no es el mejor camino para decidirse sobre una cuestión de esa complejidad. Tampoco cabe duda, en cuanto a la experiencia brasileña de 1993, que se combinó en una misma consulta una cuestión de razonable densidad política (presidencialismo *vs.* parlamentarismo) con otra ya prácticamente perdida en la memoria histórica del país (monarquía *vs.* república), con el grave perjuicio para la primera. Pero la experiencia brasileña sugiere otras dificultades de gran importancia teórico-comparativa. Se sabe que las instituciones fundamentales de la democracia representativa —especialmente el Legislativo y los partidos políticos— tienen cierto desprecio en prácticamente todo el mundo; en las democracias menos consolidadas y en países con fuertes desigualdades de renta como Brasil, la actitud del ciudadano medio en relación a aquellas instituciones varía entre la simple desatención y una virulenta hostilidad. El Legislativo y los partidos son instituciones abiertas, públicas, y como tales encarnan directamente los estereotipos negativos sobre la “política” o, mejor dicho, la “politización”. No es extraño que un mismo individuo sea visto con desprecio u hostilidad (como un “político”) en cuanto actúa en el Legislativo, y con razonable respeto e incluso admiración cuando se vuelve titular de un cargo ejecutivo. Así, crisis agudas frecuentemente traen a la superficie una conocida y virtualmente universal demanda de un “gobierno fuerte”. Se puede suponer que, en regímenes parlamentaristas, esa demanda haga pensar en el régimen presidencialista. En regímenes presidencialistas— ella podrá hacer pensar en el parlamentarismo —como ocurrió en Brasil durante los mandatos de Sarney y Collor— pero solamente en cuanto el presidente de la República fuera entendido nítidamente como el foco que origina la crisis.

En regímenes presidencialistas, crisis que lleven al pensamiento de cambios institucionales probablemente producirán las siguientes situaciones:

a) propuestas de gobierno mixto (con variantes más o menos parlamentaristas del modelo francés, como ocurrió en Brasil desde mediados de los años 80): se suscitan dudas sobre la llamada cohabitación entre un jefe de Estado elegido directamente y un primer

ministro indicado por él, pero responsable ante el Parlamento, y eventualmente de partidos distintos o con distintas convicciones programáticas. En ese caso, la tentativa de alterar el sistema enfrentará las dificultades ya anteriormente apuntadas e incluso una vacilación relativa de que el modelo afrancesado no estimula la adhesión de los adeptos del llamado parlamentarismo puro, monárquico o con elección indirecta del jefe de Estado. Estas dificultades se verificarán claramente en el caso brasileño;

b) propuestas de parlamentarismo puro: son todavía más vulnerables a la hostilidad latente en la opinión pública contra los partidos y el Legislativo, facilitando a los adversarios de la reforma la llamada *mobilization of bias*,<sup>17</sup> y consecuentemente instigando inseguridad entre los líderes que tendrían que luchar con la obligación política de las negociaciones y decisiones necesarias para el cambio;

c) en cualquiera de los dos casos anteriores, si la crisis que da seno al debate no llegara al punto de ruptura, habrá probablemente líderes —el titular de la presidencia y/o los que se vieran como sus probables sucesores— dispuestos a invocar una legitimidad supuestamente “adquirida” a fin de bloquear un cambio institucional;

d) Intentar legitimar el proceso transfiriendo una decisión para los electores, a través de la convocatoria de un plebiscito. Ésta, como se sabe, fue la alternativa elegida por los constituyentes brasileños en 1988. Algunas de las dificultades ya fueron o pueden ser fácilmente apuntadas: la excesiva complejidad de la materia para la mayoría del electorado; la aparente plausibilidad del argumento de que “existen cuestiones (económicas, sociales) más urgentes”; la movilización del bias, vale decir, de la hostilidad latente en la opinión pública contra los partidos y el Parlamento; una argumentación de que los líderes envueltos en la negociación quieren reoligarquizar el sistema, convirtiendo inocua la fracción de poder que el elector individual ejerce al escoger un jefe de Estado con plenos poderes, y no “simplemente” votando a un partido que irá a designar su líder como primer ministro.

Con todo esto, los problemas enumerados en el inciso d), arriba, dice respecto a la disputa como tal, esto es, como *chances de vitoria* de una propuesta parlamentarista, pura o mixta, en una consulta ple-

17 Schattschneider, 1951.

biscitaria. Menos grave, como la experiencia brasileña sugiere, es que una derrota deslegítima gravemente una propuesta, al punto de retirarlas de la agenda pública por un periodo de tiempo largo. La conclusión de este análisis, que es reconocidamente una exploración analítica fundada en la experiencia brasileña reciente, es que el cambio de sistemas de gobierno son de hecho difíciles, a no ser que ocurra la ruptura completa del orden constitucional preexistente. Dejando de lado las ventajas o desventajas intrínsecas del presidencialismo y del parlamentarismo como fórmulas institucionales, nuestra hipótesis es que la transición más fácil de ser efectuada, en el mundo actual, es la del régimen parlamentarista al presidencialismo, dada la mayor oportunidad de éxito que le es propiciada por la “movilización del bias”. La segunda transición más probable es la de un modelo híbrido, como el francés, pero con ambigüedades que puede comprometer su ulterior funcionamiento, dependiendo de las circunstancias de cada país. Y, finalmente, la transición del llamado parlamentarismo puro, de preferencia con la precaución alemana del “voto constructivo”. Esta última alternativa (parlamentarismo puro) puede eventualmente revelarse más factible en países con tradición monárquica y en países antes gobernados por partidos únicos (típicamente los países exsocialistas), con la condición de que hayan tenido y conservado un razonable simbolismo de gobierno colegiado, y no simples simulacros de órganos colectivos para la legitimación del mando personal del jefe del partido.

## BIBLIOGRAFÍA

DUVERGER, Maurice, *L'Échec au Roi*, París, Albin Michel, 1978; edición en portugués con nuevo prefacio, *O Regime Semi-Presidencial*, São Paulo, Editora Sumaré, 1993.

HUNTINGTON, Samuel P., “Democracy for the Long Haul”, Keynote Address, *International Conference on Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Taipei, Taiwan, Republic of China, 27 de agosto de 1995, 16 pp.

LAMOUNIER, Bolívar, “Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor”, en LAMOUNIER, Bolívar (coord.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Editora Sumaré, 1990, pp. 13-35.

———, “Depois da transição: partidos, sistema eleitoral e reforma institucional nos anos 90”, *Cadernos do Instituto Roberto Simonsen*”, São Paulo, Federação das Indústrias de São Paulo e Instituto Roberto Simonsen, 1991, vol. 23, 35 pp.

———, “O modelo institucional brasileiro dos anos trinta, a presente crise e propostas de reforma”, en *Ibero-Amerikanishes Archiv*, Jg. 18, Heft 1/2, 1992 (a), pp. 225-244.

———, “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990”, en Dos Reis Velloso, João Paulo (coord.), *O Brasil e as reformas políticas*, Río de Janeiro, José Olympio Editora, 1992 (b), pp. 25-47.

———, “Brazil: Towards Parliamentarism?”, en LINZ, Juan J., y VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994 (a).

———, “E no entanto semove: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930-1995”, en LAMOUNIER, Bolívar, ABREU, Marcelo, DIAS CARNEIRO, Dionísio (coords.), *50 Anos de Brasil*, Río de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas (edición en inglés disponible en la misma editorial), 1994 (b).

———, “Brazilian Democracy from the 80s to the 90s: the Hyper-Active Paralysis Syndrome”, en LOWENTHAL, Abraham y DOMÍNGUEZ, Jorge (eds.), *On Governance in Latin American*, la versión en portugués ha sido incluida en DOS REIS VELLOSO, João Paulo (ed.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*, Río de Janeiro, José Olympio Editora, 1994 (c).

LAMOUNIER, Bolívar, y BACHA, Edmar, “Democracy and Economic Reform in Brazil”, en NELSON, Joan (ed.), *A Precarious Balance-Democracy and Economic Reforms in Latin America*, San Francisco, International Center for Economic Growth and Overseas Development Council, 1994, vol. II, pp. 143-187.

LAMOUNIER, Bolívar, y SOUZA, Amaury de, “Changing Attitudes Toward Democracy and Institutional Reform in Brazil”, en DIAMOND, Larry (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 295-327.

———, *O Congresso Nacional e as reformas. Relatório de Pesquisa*, São Paulo, Idesp, 1995 (a), 47 pp.

———, *O Congresso Nacional frente aos desafios da reforma do Estado. Relatório de Pesquisa*, São Paulo, Idesp e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1995 (b), 30 pp.

LIJPHART, Arend, *Democracies-Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-Two Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

LINZ, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a difference?”, en LINZ, Juan J., y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994.

NOHLEN, Dieter, *et al.*, “El proceso constituyente: deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, nueva época, núm. 76, abril-junio de 1992.

NOHLEN, Dieter, y LAMOUNIER, Bolívar, *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*, São Paulo, Edições Loyola/Idesp, 1992.

OLSON Jr, Mancur, *The logic of Collective Action*, Nueva York, Schocken Books, 1968.

SADEK, María Teresa (coord.), *Uma introdução ao estudo da justiça*, São Paulo, Editora Sumaré, 1995.

SOUZA, Amaury de, y LAMOUNIER, Bolívar, *As elites brasileiras e a modernização do setor público, um debate*, São Paulo, Editora Sumaré/Idesp, 1991.