

## CAPÍTULO TERCERO

### EL DEBATE POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BRASIL

I. El marco general del debate constitucional en Brasil . . . . .	69
1. Alcances y límites de la “ingeniería institucional” . . . . .	69
2. La cuestión de la gobernabilidad y la ingobernabilidad . . . . .	71
3. La calidad de la clase política brasileña . . . . .	74
4. Relación entre crisis económica, desigualdad social y formato institucional . . . . .	75
II. La argumentación parlamentarista . . . . .	77
1. La argumentación antipresidencial . . . . .	77
A. El apoyo político del presidente . . . . .	77
a. El incentivo al populismo . . . . .	79
b. El clientelismo y el “garantismo” . . . . .	80
B. Las crisis sucesorias del presidencialismo (el papel tutelar de las Fuerzas Armadas) . . . . .	81
C. La contradicción entre presidencialismo y modernización económica . . . . .	82
D. La rigidez del presidencialismo . . . . .	83
E. El sistema presidencial produce irresponsabilidad legislativa . . . . .	84
F. La alta vulnerabilidad del puesto máximo del sistema a “candidatos no probados” . . . . .	84
2. La argumentación proparlamentarista . . . . .	85
A. El sistema parlamentario es un cuadro institucional más apto para proporcionar a los gobiernos la mayoría parlamentaria para implantar sus programas . . . . .	85
B. El parlamentarismo facilita la operación de gobernar en un contexto multipartidista . . . . .	86

C. El sistema parlamentario fortalece el sistema de partidos . . . . .	87
D. El parlamentarismo promueve la responsabilidad del Congreso en la formulación de las políticas nacionales . . . . .	89
E. Las ventajas del sistema parlamentario derivadas de las críticas al sistema presidencial . .	90
III. La argumentación presidencialista . . . . .	91
1. Los argumentos antiparlamentaristas . . . . .	91
A. No puede probarse, en abstracto, la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo o viceversa . . . . .	91
B. Riesgo de crisis de gobernabilidad resultante de formación de gabinetes minoritarios en sistemas partidarios fragmentados . . . . .	93
C. En los sistemas parlamentarios, el Poder Legislativo tiende a ser más débil frente al Poder Ejecutivo . . . . .	93
D. El argumento contra una fórmula “híbrida” de parlamentarismo . . . . .	94
E. Críticas dirigidas no tanto a la forma parlamentaria de gobierno, sino a la corriente de opinión que pugnaba por introducirla en Brasil . .	95
2. Argumentos propresidencialistas . . . . .	97
A. En el presidencialismo, el compromiso político del jefe de gobierno es antes con el pueblo que con una fracción parlamentaria de la clase política . . . . .	97
B. El potencial antioligárquico del presidencialismo . . . . .	97
C. Pueden darse partidos políticos fuertes y disciplinados en el presidencialismo . . . . .	99

D. La técnica de destitución del presidente ha mostrado ser eficiente . . . . .	100
E. La tensión Ejecutivo-Legislativo en el presi- dencialismo es positiva . . . . .	100
IV. El debate sobre el poder constituyente en Brasil . . .	101
V. El plebiscito de 1993 . . . . .	109

## CAPÍTULO TERCERO EL DEBATE POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BRASIL

### I. EL MARCO GENERAL DEL DEBATE CONSTITUCIONAL EN BRASIL

El debate político-institucional a que dio lugar el artículo 2o. transitorio de la Constitución brasileña de 1988 estuvo dominado por el tema de las ventajas y desventajas institucionales de los regímenes parlamentario y presidencial. No obstante, es posible identificar en las discusiones algunas preocupaciones de carácter más general, que formaron el marco en el cual se desarrollaron los argumentos de los participantes en la polémica. La primera parte de este capítulo está dedicada a hacer un repaso de algunas de esas consideraciones generales; mientras que en las partes segunda y tercera emprendemos un análisis de los argumentos favorables al régimen parlamentario y al régimen presidencial, respectivamente. Por último, haremos una breve referencia al plebiscito de 1993, convocado para decidir en última instancia sobre la polémica entre parlamentarismo y presidencialismo.

#### *1. Alcances y límites de la “ingeniería institucional”*

Inmersos en un debate sobre formas institucionales, y sobre los incentivos y los efectos políticos de los diversos formatos, no pocos analistas se preguntaron si en verdad el cambio institucional tendría la capacidad de solucionar los problemas políticos, económicos y sociales de Brasil. El cuestionamiento se hacía debido a que, desde las discusiones en la ANC, se había percibido una tendencia a creer en la suficiencia y aptitud de la reforma

constitucional para operar cambios urgentes que la sociedad brasileña estaba reclamando en diversas áreas.

En razón de lo anterior, algunos de los participantes en el debate alertaron sobre la necesidad de no esperar todo del cambio institucional. Por ejemplo, Waldir Pires pedía que se reconociera el hecho de que, más allá de lo institucional, las dificultades por las que atravesaba la sociedad brasileña eran producto de la falta de los prerequisites más elementales para la construcción de los *valores mínimos de la sociedad democrática*. Asimismo, explicaba que, para construir un sistema de gobierno democrático, tenía que tocarse la *estructura social*, y hasta la estructura del sistema productivo.<sup>55</sup>

Tal vez valdría la pena citar aquí el concepto de “*cuadros metaconstitucionales*” como otro ejemplo del ánimo de ir más allá de lo meramente institucional. Tal y como lo propuso Miriam Kornblith, “*cuadros metaconstitucionales*” son los arreglos que se dan aparte de las instituciones y que hacen posible la subsistencia de un esquema institucional dado. Kornblith construye este concepto con base en su observación de la historia política venezolana, definiéndolo como la capacidad que los actores cruciales del sistema sociopolítico tienen de formular reglas del juego aceptables y de llegar a un acuerdo sobre ciertos valores fundamentales, superando obstáculos que determinada forma de gobierno puede llegar a plantear. En Venezuela —dice la analista— los grandes partidos políticos establecieron desde 1958 una dinámica partidaria y un respeto a un valor básico (la estabilidad democrática), lo cual permitió el funcionamiento democrático en el contexto de un sistema presidencialista.<sup>56</sup> Es decir, esta autora sugiere que la estabilidad democrática no depende tanto del “arreglo institucional”, sino de un acuerdo en torno al valor de la democracia.

55 Pires, Waldir, participación como comentarista en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *Presidencialismo ou parlamentarismo, perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*, São Paulo, IDESP, Edições Loyola, 1993, p. 115.

56 Kornblith, Miriam, participación como comentarista en *ibidem*, pp. 77-78.

Por otra parte, hubo en el debate brasileño quienes cuestionaron la labor de “diseño institucional” realizada desde el ámbito meramente académico-racional. En este tenor, Dieter Nohlen identificó un punto que marca el límite de la ingeniería política: la *viabilidad de las reformas*. De igual manera, recordó que la contribución de los científicos sociales al debate político no consiste en buscar modelos perfectos, sino *soluciones contingentes*, adaptaciones según el lugar y el tiempo, teniendo siempre a la vista la viabilidad, las enseñanzas de las experiencias comparativas, y el análisis profundo del país en cuestión.<sup>57</sup> Además, este mismo autor identificó lo que él denominó “las dos preguntas clave” del debate institucional actual:

- ¿La forma de gobierno necesita de cierto formato relativo al sistema de partidos para funcionar bien?
- ¿La forma de gobierno ejerce influencia sobre el sistema de partidos para que éste se adapte o corresponda a los requisitos funcionales de aquélla?<sup>58</sup>

En suma, contra la tendencia a esperar todo del cambio institucional, algunos analistas advirtieron la imposibilidad del monocausalismo. Es decir, sugirieron que la variable institucional es una más junto a otras de carácter cultural o estructural. Asimismo, se propuso la idea de que no era posible hablar de “modelos ideales”, sino de adaptaciones institucionales al lugar y al tiempo.

## 2. La cuestión de la gobernabilidad y la ingobernabilidad

El concepto de gobernabilidad está implícito en todo el debate institucional en América Latina. Sin embargo, pocos esfuerzos se han hecho por entenderlo y desarrollarlo de manera explícita.

57 Nohlen, Dieter, participación como expositor dentro del tema “Alcance e limites da ‘engenharia institucional’”, *ibidem*, p. 148.

58 *Ibidem*, p. 147.

En el contexto brasileño, hemos encontrado un análisis del concepto de ingobernabilidad desarrollado por Bolívar Lamounier, que a continuación describiremos, puesto que sirve de punto de partida para razonamientos posteriores.

Lamounier argumenta que el concepto de ingobernabilidad puede tener varios usos.<sup>59</sup> En primer lugar, puede ser empleado para significar un aumento de demandas o tensiones sociales no compensado por un aumento proporcional de la capacidad material o simbólica del gobierno para dar respuestas a aquéllas. En segundo lugar, puede usarse el concepto de ingobernabilidad para destacar la incapacidad del gobierno para gobernarse a sí mismo, aludiéndose en este caso a nociones tales como “balcanización” o “falta de cohesión”.

Sin embargo —observa Lamounier— además de genéricas, estas dos nociones no sugieren nada en cuanto a los puntos de incidencia de diferentes mecanismos institucionales, como factores de atenuación o agravamiento de las dificultades a que se refiere el término “ingobernabilidad”. Para lograr dicha conexión, propone este autor dividir el concepto de gobernabilidad en tres partes superpuestas e interdependientes: estabilidad, eficacia y legitimidad, cada una de las cuales tiene un *foco analítico* propio, de carácter institucional.

Dentro de esta noción de (in-)gobernabilidad, el concepto de estabilidad alude a la permanencia del arreglo constitucional básico. Su *foco analítico* —dice Lamounier— es el sistema de gobierno (parlamentario o presidencial). Por su parte, el concepto de eficacia significa la capacidad de fijar y alcanzar objetivos, y su *foco analítico* es el sistema de partidos (fuerte o débil, clientelista o programático). Por último, para Lamounier la legitimidad es la aquiescencia difusa que los ciudadanos dan al sistema político con base en la creencia de que el mismo está sustentado en instituciones “justas” o, por lo menos, adecuadas y acepta-

59 Esta sección ha tomado como base las ideas de Bolívar Lamounier, expuestas en su trabajo *Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade*, São Paulo, IDESP, núm. 39, 1991.

bles; y su *foco analítico* está formado por los procedimientos que regulan la investidura de personas “privadas” en funciones públicas, o sea, el sistema electoral.<sup>60</sup> En el argumento de Lamounier, la ventaja de presentar el concepto de (in-) gobernabilidad de manera desagregada consiste en que así pueden identificarse el foco analítico (institucional) de cada elemento del concepto y los dilemas característicos que habrán de considerarse conforme la discusión esté en una o en otra de esas tres dimensiones.

De esta manera, Lamounier desagrega aún más el concepto de gobernabilidad, al indicar cuáles son los dilemas típicos de cada foco analítico, a saber: en el caso de la estabilidad, cuyo foco analítico es el sistema de gobierno, el dilema característico está planteado entre “flexibilidad” y “rigidez”. Llevado a sus extremos, este dilema significa, por un lado, que el exceso de flexibilidad de un sistema parlamentario puede llevar a un “régimen de asamblea” de Poder Ejecutivo inestable, mientras que el esquema presidencial (y su rigidez característica, según la opinión de Lamounier) puede aislar al presidente de las variaciones del mundo político.<sup>61</sup>

Por otra parte, el foco analítico de la eficacia es el sistema de partidos, y su dilema clásico es el planteado entre el “clientelismo” y la “ideología”. El dilema consiste en que, por un lado, el clientelismo de los partidos desagrega demandas, las cuales, al llegar a los núcleos decisorios, dificultan la ordenación de las prioridades y la adecuada distribución de los recursos. Pero, por otro lado, la ideologización de los partidos puede llegar a provocar la pérdida de contacto con intereses sociales específicos y cotidianos, y al hacerlo, puede debilitarse el Parlamento como arena de negociación y generar una polarización artificial del sistema político.

60 *Ibidem*, pp. 6-7.

61 Al opinar de esta manera, puede observarse que Lamounier se ubica dentro de la postura defendida por Linz, acerca de la mayor “flexibilidad” de la forma parlamentaria de gobierno, y la mayor “rigidez” del presidencialismo.

Por último, el foco analítico de la legitimidad es el sistema electoral, cuyos dilemas característicos son los que se plantean en términos de “garantismo” e “irredentismo”, por un lado; y entre “plebiscitarismo” y “colegialismo”, por el otro. El primer dilema significa que las puertas para integrarse a la representación nacional pueden estar tan abiertas (“garantismo”) que se favorezca la multiplicación y el fraccionamiento de las fuerzas, en lugar de constituir una mayoría que pueda gobernar; o bien, pueden cerrarse tanto que se llegue a excluir a sectores importantes de la sociedad (“irredentismo”), confinándolas al aislamiento o a la lucha frontal contra el sistema. En el segundo dilema, un primer polo significaría que la investidura plebiscitaria puede llevar al líder y sus seguidores a verse como portadores de un mandato ilimitado, portavoces de una unanimidad ilusoria (plebiscitarismo); mientras que, en el extremo opuesto, el vínculo entre liderazgo y seguidores puede rarearse hasta el punto de fomentar sentimientos populares de alienación e indiferencia que pudieran vulnerar al sistema político frente a crisis imprevistas (colegialismo).<sup>62</sup>

La utilidad del esquema de Lamounier sobre el concepto de gobernabilidad puede explicarse en función del vínculo que establece con la cuestión institucional. Esto lo logra al decir que la gobernabilidad, entendida como estabilidad, eficacia y legitimidad de un gobierno, tiene puntos de referencia institucionales (los focos analíticos: sistema de gobierno, sistema de partidos, sistema electoral), cuyas variedades plantean dilemas diversos en cuanto a sus efectos sobre la propia estabilidad, la eficacia y la legitimidad del gobierno.

### 3. *La calidad de la clase política brasileña*

Independientemente de la posición parlamentarista o presidencialista de varios autores, es posible encontrar en el debate ins-

62 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 59, pp. 9-13.

titucional brasileño la preocupación por la *calidad* de sus políticos. Analistas como Aspásia Camargo habla, por ejemplo, de la “decadencia” de la clase política brasileña, medida en función de su alta fragmentación y la ausencia de proyectos.<sup>63</sup> Por su parte, André Lara Resende señaló la necesidad de atraer al Parlamento a formuladores de políticas, a pensadores y a participantes del debate nacional que no tuvieron condiciones para acceder a la Asamblea Legislativa bajo las reglas electorales imperantes.<sup>64</sup> Por último, y pensando desde un punto de vista sociocultural, Leôncio Martins Rodrigues señaló que si los electores fueran los mismos, y si la clase política fuera la misma, no habría ingeniería política capaz de alterar profundamente el cuadro político brasileño.<sup>65</sup>

Si, como sugieren los autores arriba aludidos, la calidad de la clase política es de alguna manera relevante, entonces es necesario analizar los mecanismos por los que aquélla se reproduce. Un análisis de este tipo nos llevaría muy probablemente al terreno de lo institucional, pero seguramente no se detendría allí, sino que nos conduciría más allá; es decir, a ámbitos relativos al ambiente social, cultural y económico en los que los políticos desarrollan sus carreras.

En resumen, una tercera consideración general que fue posible percibir en el debate constitucional brasileño fue la relativa a la influencia que los patrones de conducta tradicionales de la clase política de ese país pueden llegar a tener en la operación real de las instituciones políticas, cualesquiera que éstas sean.

#### *4. Relación entre crisis económica, desigualdad social y formato institucional*

En el debate institucional brasileño puede observarse la idea de que el formato institucional de la política brasileña de la dé-

63 Camargo, Aspásia, participación como comentarista en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 42.

64 Lara Resende, André, participación como comentarista, *ibidem*, p. 67.

65 Martins Rodrigues, Leôncio, participación como comentarista, *ibidem*, p. 127.

cada de 1980 había contribuido directamente al agravamiento de la crisis económica y social. De hecho, analistas como Bolívar Lamounier han señalado que, en virtud de esa convicción, la sociedad brasileña empezó a poner más atención a la estructura institucional del país.<sup>66</sup> En consecuencia, se pensó que deberían encontrarse las formas institucionales que fueran compatibles con el desarrollo de la economía nacional; o, particularizando aún más en relación con la coyuntura en que se dio el debate sobre reforma constitucional en Brasil, se pensó que debería encontrarse el formato institucional que permitiese la aplicación de un programa de estabilización económica, y que además ayudase a construir las bases de un desarrollo económico sostenido.

Por otra parte, algunos autores insistieron en que lo institucional no podía desligarse de lo social, en los siguientes términos: el nuevo pacto político tenía necesariamente que incluir el problema social.<sup>67</sup> Es decir, la gobernabilidad no es función únicamente de un arreglo institucional “apropiado”, sino que está relacionada con pactos y consensos más amplios, no estrictamente institucionales, y que tienen que ver con el contenido material de la acción del gobierno.

Lo anterior no es sino una manifestación de la doble dificultad vivida no solamente en Brasil, sino en toda América Latina, que consiste en diseñar un nuevo régimen político de carácter democrático, y enfrentar al mismo tiempo una grave crisis económica y sus efectos sociales. Como ha podido observarse en Brasil, mientras algunos han insistido en separar ambas esferas, otros han propuesto que entre ellas existe un vínculo inseparable.

Hemos de concluir esta parte del presente capítulo afirmando que los razonamientos hasta aquí expuestos constituyeron piezas importantes del marco general en el que se desarrolló el debate político-institucional brasileño. Puede percibirse en ellos una preocupación por encontrar las determinantes institucionales de

66 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 59, p. 3.

67 Camargo, Aspásia, *op. cit.*, nota 63, p. 41.

la gobernabilidad, pero también por fijar los límites del análisis estrictamente institucional. Como veremos en las páginas que siguen, ambas preocupaciones estuvieron presentes a lo largo de todo el proceso de discusión, en el cual los distintos actores se abocaron a tratar de identificar las posibles ventajas y desventajas de los sistemas parlamentario y presidencial.

## II. LA ARGUMENTACIÓN PARLAMENTARISTA

En esta parte y la siguiente se hará una reseña de los argumentos más importantes que pudieron detectarse en el debate político-institucional brasileño contemporáneo relacionado con la forma de gobierno. En primer lugar, aludiremos a los argumentos contrarios al régimen presidencial. En segundo lugar, nos referiremos a los argumentos proparlamentaristas. Posteriormente reseñaremos los argumentos antiparlamentaristas y culminaremos con la revisión de algunos de los principales argumentos favorables al régimen presidencial.

### 1. *La argumentación antipresidencial*

#### A. El apoyo político del presidente

Uno de los principales argumentos desarrollados en contra de la forma presidencial de gobierno consistió en señalar los problemas derivados del “mito” de la investidura plebiscitaria del presidente. Dicho “mito” consiste en la creencia (poco fundada, según los críticos del régimen presidencial) de que la elección del presidente produce un apoyo estable y continuo del electorado hacia aquél. Sin embargo —y en esto consiste la crítica— el supuesto de que la elección presidencial produce una especie de contrato de adhesión incondicional entre electores y elegido no corresponde con lo que suele suceder en la realidad. Es decir, la elección presidencial no produce una especie de convenio permanente e inmutable entre electores y elegido. En cambio, lo que

dicha elección produce es, en todo caso, una selección entre candidatos que tienen una orientación programática de carácter general, pero esto no significa que la permanencia y continuidad de la identificación entre elegido y electores quede permanentemente garantizada.<sup>68</sup> En otras palabras, el apoyo inicial dado a un presidente ganador de las elecciones puede erosionarse.

Para tratar de aclarar esta crítica al sistema presidencial, el argumento parte de la base de que el ejercicio del poder desgasta a quien lo ejerce. Si a dicha circunstancia se añade el hecho de que la sociedad brasileña se enfrenta a conflictos y tensiones de gran magnitud, que tienen que ser abordadas por los poderes públicos (y, en particular, por el titular del Poder Ejecutivo, dado su amplio ámbito de responsabilidades), puede entenderse que el problema de la erosión del apoyo al presidente se magnifica. Así —dicen los críticos del presidencialismo en Brasil—, el problema en el sistema presidencial es, en esencia, que, al erosionarse el apoyo inicial otorgado al presidente, el sistema político no puede producir otro foco de convergencia y coordinación ejecutiva. Es decir, una vez que el apoyo difuso al presidente “plebiscitario” se ha erosionado, el esquema presidencial es incapaz de reconstituir otro eje de unidad ejecutiva.<sup>69</sup>

Ante tal situación, y en el contexto de una sociedad profundamente dividida y una clase política sumamente fragmentada como la brasileña, los críticos del presidencialismo han señalado que el presidente tiene que recurrir a una serie de prácticas políticas (y no a mecanismos institucionales, porque no los tiene dentro del formato presidencialista), para tratar de conservar el apoyo difuso del electorado, así como el apoyo concreto de grupos organizados relevantes. Entre esas prácticas encontramos el populismo, el garantismo y el clientelismo, que analizamos a continuación.

68 Lamounier, Bolívar, participación como ponente, en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 26.

69 Cintra, Antonio Otávio, participación como comentarista, *ibidem*, p. 151.

### a. El incentivo al populismo

Quienes criticaron el sistema presidencial en Brasil argumentaron que recurrir a medidas espectaculares, que dan popularidad inmediata a la figura presidencial, y que lo identifican directamente con grupos más o menos extensos de la sociedad, es una tentación inherente al “presidencialismo plebiscitario”; esto se da en virtud de la ausencia de otro tipo de mecanismos (institucionales) para recuperar el apoyo político perdido por el desgaste del titular del Poder Ejecutivo. En otras palabras, en el sistema presidencial existe un incentivo que impulsa al presidente a ordenar medidas populistas para recuperar la popularidad perdida por el desgaste que produce el ejercicio del poder.

Por otra parte, llegó a observarse en el debate brasileño que la evidencia de popularidad producida por medidas de corte populista puede ser utilizada por el presidente para atraer a los legisladores, para ponerlos de su lado o inducirlos a alinearse dentro de su campo, bajo la consideración de que los legisladores buscarán identificarse con un presidente popular con el objeto de ganar puntos para su reelección.<sup>70</sup> En este tenor, el populismo puede ser visto como un intento por romper el aislamiento político del presidente, ante una mayoría parlamentaria hostil.

Asimismo, se sostuvo en el debate brasileño que el esquema presidencial de gobierno incentiva a los gobernadores de los estados y a los alcaldes de las “grandes prefecturas” a hacer declaraciones y a adoptar medidas populistas, sobre todo teniendo en cuenta su aspiración a saltar de su gubernatura o alcaldía a la candidatura presidencial de algún partido.<sup>71</sup>

En suma, para los críticos del presidencialismo en Brasil, la forma presidencial de gobierno induce la adopción de medidas inmediatistas, efectistas y de corto plazo (o sea populistas), por parte del titular del Poder Ejecutivo. Y con ello, salen perdiendo

70 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 59, p. 19.

71 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 26, p. 20.

las políticas públicas responsables, bien pensadas, maduras y que atienden a consideraciones de largo plazo.

*b. El clientelismo y el “garantismo”*

El clientelismo es una práctica política que consiste en conseguir el apoyo de grupos y asociaciones de diversa índole, a través de la concesión particularizada de favores concretos. Es un antídoto para contrarrestar la fragmentación política, pero a la vez consolida aún más dicha fragmentación. Contrarresta la fragmentación al vincular “verticalmente”, al unir de arriba a abajo, a la entidad que dispensa los favores o beneficios con quienes los reciben; pero consolida la fragmentación, al desestimular las comunicaciones “horizontales” entre los grupos que compiten por los favores y beneficios. Es decir, el clientelismo contrarresta los efectos de la fragmentación, pero no acaba con ella, sino que la promueve; no contribuye a la agregación de grupos, sino al mantenimiento de su separación “horizontal”, y en cambio mantiene la relación “vertical” de las clientelas (separadas entre sí) con el poder proveedor de los beneficios y favores concretos.

Ahora bien, para los críticos del presidencialismo en el debate brasileño, la forma presidencial de gobierno induce al presidente a realizar prácticas clientelistas. Las razones son las mismas que las expuestas para el caso del populismo. Ante la tendencia a la erosión progresiva de los apoyos políticos del presidente, éste se ve inducido a conservar o crear bases de apoyo mediante la dispensa de favores y beneficios concretos a grupos determinados, lo cual por lo general tiene un costo elevado para la sociedad, debido a que la práctica está basada, precisamente, en la concesión de bienes (usualmente de carácter material) a grupos determinados, con el objeto de obtener su apoyo político.

Por otro lado, algunos autores observaron que el clientelismo fomenta el llamado “garantismo”, el cual consiste en todas aquellas prácticas (que pueden llegar a institucionalizarse) tendentes a permitir la entrada en la arena política federal a todas aquellas agrupaciones partidistas, funcionales o regionales que reclaman

acceso a aquélla, independientemente de su grado de representatividad.<sup>72</sup> Es decir, en sus intentos por ampliar sus bases de apoyo, el presidente da “garantías” de acceso en la arena de toma de decisiones al mayor número de grupos posible (que suelen exigir acceso fácil e individualizado a la arena política de nivel federal), a cambio de respaldo político. Sin embargo, esta práctica puede tener como resultado la sobrecarga de las instancias de decisión política.

Por último, y relacionada con el clientelismo del sistema presidencial brasileño debemos mencionar la idea vertida en el debate brasileño sobre el sesgo elitista de la forma presidencial de gobierno, que deriva de la siguiente proposición: al tener un solo hombre tantas facultades y atribuciones, los grupos política y económicamente poderosos se dirigen a él para presionarlo con el fin de que favorezca sus intereses; y ante la magnitud de las presiones, el presidente se ve obligado a responder a ellas, en detrimento de otros grupos menos poderosos y menos organizados.<sup>73</sup>

### B. Las crisis sucesorias del presidencialismo (el papel tutelar de las Fuerzas Armadas)

En opinión de Bolívar Lamounier, la tradicional gravedad de las crisis sucesorias del presidencialismo brasileño contribuyeron a configurar el histórico papel tutelar de las Fuerzas Armadas en ese país.<sup>74</sup> Lamounier no lo dice explícitamente, pero podríamos completar su argumento afirmando que las graves crisis sucesorias de las que habla son una manifestación más de aquella crítica que Juan Linz hiciera al sistema presidencial, en el sentido de que éste incentiva un juego de “suma-cero” entre quienes contienden

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 21-22.

<sup>73</sup> Con este argumento, Benito Gama trató de explicar la concentración de la riqueza en los estados del centro-sur brasileño, y la pobreza casi absoluta del norte y el noreste. Gama, Benito, “Parlamentarismo: melhor na crise e na normalidade”, en Moraes, Antonio Emirio de, *et al.*, *Plebiscito: como votarei?*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1993, p. 24.

<sup>74</sup> Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 26, p. 20.

por la presidencia.<sup>75</sup> Si el que gana “toma todo”, entonces el nivel de conflicto tiende a ser muy elevado, y por lo mismo suelen generarse crisis de dimensiones considerables en cada proceso de sucesión.

Otro problema relacionado con la sucesión presidencial es la vicepresidencia. Como lo ha señalado Carlos Alberto Sardenberg, el vicepresidente en Brasil ha solido ser reclutado en áreas políticas distintas a las del presidente, para ampliar así el margen de votos de la fórmula presentada al electorado nacional. Ante esta circunstancia, se ha dado el caso varias veces en la historia de ese país en que el presidente muere o renuncia, y entonces llega a la presidencia una personalidad (el vicepresidente) que puede pertenecer a una corriente muy distinta o incluso opuesta a los grupos que llevaron a la presidencia a su titular que murió o renunció. En este orden de ideas, Sardenberg ha llegado incluso a proponer que si João Goulart (vicepresidente que sustituyó al presidente que renunció en 1961) no hubiese sido de una corriente completamente opuesta a la de Jânio Quadros (presidente que renunció en 1961), no se hubiese generado la crisis política que desembocó en el golpe militar de 1964.<sup>76</sup>

### C. La contradicción entre presidencialismo y modernización económica

Esta crítica al presidencialismo brasileño consiste en el siguiente razonamiento: el crecimiento de la figura presidencial está asociada a un proyecto de modernización nacional basado en la decidida intervención del Estado para alcanzar ritmos elevados de desarrollo económico (desarrollismo). Sin embargo, al llegar a la etapa de agotamiento del modelo desarrollista, la inter-

<sup>75</sup> Linz, Juan, “Democracia: parlamentarismo o presidencialismo, ¿hace alguna diferencia?”, en Linz, Juan; Lijphart, Arend, *et al.* (eds.), *Hacia una democracia moderna, la opción parlamentaria*, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

<sup>76</sup> Sardenberg, Carlos Alberto, “O presidencialismo é um álibi”, en Morales, Antonio Ermirio de, *et al.*, *op. cit.*, nota 73, p. 32.

vención estatal se asoció más bien a tratar de sostener un modelo que de por sí ya estaba estructuralmente debilitado. Así, la ampliación de los poderes presidenciales no producía los efectos esperados para revitalizar el modelo de desarrollo. Es decir, en lugar de cambiar de modelo, se trataba de mantener el existente a través de mayor intervencionismo estatal organizado alrededor de una institución presidencial que acusaba rendimientos decrecientes.

Para decirlo en palabras de Lamounier, el coeficiente de arbitrio del presidente se había vuelto incompatible con su función decreciente en la sociedad; incompatible con la complejidad de esta última y con las exigencias crecientes de estabilidad por parte de los agentes económicos.<sup>77</sup> Para ponerlo de una manera más simple, lo que se sugería era que el presidencialismo brasileño debía verse en su vinculación esencial con el intervencionismo estatal y con el modelo “desarrollista”. Por lo tanto, la crisis de estos dos últimos (evidente en la década de 1980) significaba la crisis del primero, lo cual justificaba la necesidad del cambio institucional.

#### D. La rigidez del presidencialismo

En el debate institucional brasileño no podían faltar los conocidos argumentos de Linz acerca de la rigidez del sistema presidencial en comparación con el parlamentario.<sup>78</sup> Dado el periodo presidencial fijo, y la dificultad (o casi imposibilidad) de remover al presidente antes de la terminación de su periodo por vías institucionales, las crisis políticas —sostiene este razonamiento— tienden a transformarse en crisis institucionales que pueden incluso llegar a afectar la regularidad del propio régimen democrático.

Además, y a pesar de que en la argumentación propresidencialista el periodo fijo suele señalarse como garantía de continuidad del Poder Ejecutivo, los defensores de la opción parlamen-

<sup>77</sup> Lamounier, *op. cit.*, nota 26, p. 20.

<sup>78</sup> Linz, Juan, *op. cit.*, nota 75.

tarista hicieron la observación de que, no obstante dicha característica, los presidentes brasileños habían acusado poca continuidad en el pasado pregolpista. Es decir, en la práctica, el periodo fijo del presidente poco le había servido a Brasil en términos de continuidad del Poder Ejecutivo.

#### E. El sistema presidencial produce irresponsabilidad legislativa

Algunos analistas y políticos brasileños plantearon la crítica al sistema presidencial con base en la idea de que esta forma de gobierno promueve la irresponsabilidad del Poder Legislativo. Por ejemplo, el diputado Nelson Jobin explicó la irresponsabilidad legislativa en el sistema presidencial brasileño afirmando que en dicho sistema la sobrevivencia política de un parlamentario no depende de los resultados de sus articulaciones con el gobierno, sino del papel que venga a desempeñar delante de su electorado.

El Legislativo presidencialista no asume ningún compromiso con las políticas que puedan exigir sacrificios. Eso es rigurosamente lógico. El sacrificio será siempre del partido del gobierno, que en esa vía acaba siendo minoritario. ¿Por qué? Porque los líderes del gobierno y los líderes del partido del gobierno en el Parlamento tendrán inmensas dificultades en obtener el apoyo mayoritario del Congreso a políticas que exijan sacrificio nacional, puesto que en el sentido institucional, no tenemos responsabilidad alguna [*sic*].<sup>79</sup>

#### F. La alta vulnerabilidad del puesto máximo del sistema a “candidatos no probados”

Finalmente, algunos autores observaron el hecho de que, en la forma presidencial de gobierno, el máximo puesto de mando y dirección, o sea, la presidencia de la República, está extremada-

<sup>79</sup> Jobin, Nelson, participación como comentarista, en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 108.

mente abierta a candidatos que no han pasado por los filtros necesarios, es decir, que no han sido probados en los terrenos del manejo y liderazgo políticos.<sup>80</sup>

Como lo ha demostrado la experiencia reciente de Brasil con el ascenso y caída estrepitosa de Fernando Collor —se observó—, el sistema presidencial abre el camino a la presidencia a candidatos que “corren por fuera” de los canales institucionales formados por los partidos políticos, con el consecuente riesgo de inexperiencia e impericia políticas que esta posibilidad puede llegar a producir.

## 2. *La argumentación proparlamentarista*

En esta sección hemos dividido los argumentos proparlamentaristas de la siguiente manera:

- A. El sistema parlamentario es un cuadro institucional más apto para proporcionar a los gobiernos la mayoría parlamentaria para implantar sus programas

Algunos de los que defendían la opción parlamentarista señalaron que la experiencia presidencialista brasileña ha visto surgir con frecuencia bloqueos difíciles de superar por presidentes que no cuentan con una mayoría en el Congreso. La fragmentación y a veces polarización de las opciones partidistas ha dado lugar a estos *impasses* políticos que en pocas ocasiones han repercutido en la estabilidad del propio régimen democrático. Ante esta circunstancia, se argumentó que el sistema parlamentario opera bajo una lógica que tiende a aminorar dichos *impasses* entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En efecto, y por definición, se observó que bajo la fórmula parlamentarista el gobierno debe contar con el apoyo del Poder Legislativo. El primer ministro y su gabinete surgen de una ma-

80 Cintra, Antonio Otávio, *op. cit.*, nota 69, p. 151.

yoría integrada ya sea por un partido que controla la mayor parte de los escaños en la Asamblea Legislativa, o por una coalición de partidos que, después de negociar, integran una mayoría parlamentaria suficiente para crear y sostener a un gobierno.

Por otra parte, en el esquema parlamentario, en caso de que el primer ministro y su gabinete pierdan la confianza de la mayoría parlamentaria, existen los mecanismos institucionales para destituir a aquéllos y nombrar otro gobierno que sí cuente con la confianza de la mayoría del Parlamento. Nos referimos —por supuesto— a los mecanismos de la moción de censura, el voto de no-confianza y, más aún, a la moción de censura constructiva, la cual exige que, para censurar a un gobierno y hacerlo caer, la mayoría censora debe pronunciarse por la opción gubernamental que habrá de sustituir al gobierno censurado.<sup>81</sup>

En apoyo de la argumentación anterior, una investigación empírica realizada por Alfred Stepan observó que, en los sistemas presidencialistas, el partido del presidente contaba con la mayoría en el Congreso o Parlamento durante la mitad del tiempo de su periodo, mientras que en los sistemas parlamentaristas, los gobiernos tenían una mayoría en por lo menos 83% del tiempo,<sup>82</sup> lo cual no resulta precisamente extraño ni novedoso, ya que, como arriba quedó anotado, por definición, en el sistema parlamentario el gobierno debe contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria para sostenerse.

### B. El parlamentarismo facilita la operación de gobernar en un contexto multipartidista

La esencia de este argumento consiste en lo siguiente: bajo un esquema parlamentarista, existe una lógica institucional que

81 Este mecanismo fue ideado e implantado en la Constitución de la República Federal Alemana y existe también en España.

82 El universo de este análisis estadístico estuvo constituido por treinta y ocho países no pertenecientes a la OECD que fueron democráticos por lo menos un año entre 1973 y 1989. *Vid.* Stepan, Alfred, participación como expositor, en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 61.

incentiva a los miembros de las coaliciones a cooperar con el gobierno. Es decir, la multiplicación de opciones partidistas “efectivas”<sup>83</sup> no tiende a la desintegración de las coaliciones gubernamentales, puesto que los parlamentarios de los partidos integrados en la coalición participan en la creación misma del gobierno, negociando no sólo los ministerios que recibirán, sino, además, sobre las personas que habrán de ocuparlos.<sup>84</sup>

En el presidencialismo, en cambio, el cargo presidencial no es divisible, de ahí que la pugna por alcanzar la presidencia se convierte en un juego de “suma-cero”, lo cual tiende a polarizar a las fuerzas políticas. Stepan añade que, bajo esta forma de gobierno, el presidente puede integrar en su gabinete a miembros de otros partidos, pero en ese caso éstos “son escogidos en cuanto individuos y no en cuanto miembros de una coalición disciplinada y duradera”.<sup>85</sup> El hecho de que los sistemas presidenciales más estables estén correlacionados con un menor número de partidos “efectivos” vendría en apoyo de esta aseveración, tal y como lo han tratado de demostrar empíricamente Scott Mainwaring y Matthew Shugart.<sup>86</sup>

### C. El sistema parlamentario fortalece el sistema de partidos

En el debate político brasileño, se señaló de manera recurrente a la inexistencia de verdaderos partidos políticos como la causa

83 Por partidos políticos “efectivos” hemos de entender aquéllos que obtienen una proporción significativa de la votación nacional o del número de escaños en el Parlamento. Esta noción, que no deja de ser subjetiva, ha tratado de ser precisada a través de diversas fórmulas matemáticas que, tomando en cuenta la votación nacional o el número de escaños de los diversos partidos, han calculado un índice que corresponde al número de partidos políticos “efectivos”. Para una mejor explicación de este tópico, *cfr.* Taagepera, Rein, y Shugart, Matthew, *Seats and Votes, The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1989, pp. 77-81.

84 Stepan, Alfred, *op. cit.*, nota 82, p. 63. Al meditar sobre este razonamiento, no podemos dejar de pensar en un ejemplo que lo contradice, como es el caso del parlamentarismo italiano.

85 *Idem.*

86 Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew, “Presidentialism and the Party System in Latin America”, *Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado*, México, Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

del mal funcionamiento de las instituciones políticas de aquel país. Así lo observó, por ejemplo, el diputado federal Israel Pinheiro Filho, al expresar que: “aquí entra la Cámara como institución. Los diputados no son ruines. Evidentemente siempre hay 10% o 20% de malos diputados, es natural, son excepciones. Es que está faltando el cimiento, la masa aglutinadora para transformar la acción de los diputados. Estamos sin comando, sin directrices, perdidos allá adentro, porque no tenemos partidos políticos”.<sup>87</sup>

Además, en opinión del diputado Pinheiro, hay dos instrumentos para modificar la situación en la que se encuentran los partidos políticos dentro y fuera del Congreso: en primer lugar, la reforma del régimen electoral; y en segundo lugar, y *a posteriori* (o sea, después del cambio electoral), la implantación del parlamentarismo. En cuanto a la cualidad del parlamentarismo como un mecanismo para fortalecer el sistema de partidos en Brasil, señaló Pinheiro que tal forma de gobierno promueve la formación de ligas duraderas entre los partidos y sus miembros (en especial, sus miembros parlamentarios), puesto que, para aprobar un gobierno, es necesario aprobar un programa de gobierno identificado con un partido (o coalición de partidos), lo cual identifica y compromete a los legisladores con su partido.<sup>88</sup>

En el mismo sentido, Antonio Otávio Cintra vinculó el “parlamentarismo puro” con la existencia de fuertes incentivos para la reestructuración partidaria, debido a la necesidad de formar mayorías gobernantes: “conquistar y mantener al gobierno es premio suficientemente alto para justificar sacrificios y comportamientos partidariamente solidarios, por motivos, como diría Weber, ideales y materiales”.<sup>89</sup>

87 Pinheiro Filho, Israel, participación como comentarista, en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 47.

88 *Idem.*

89 Cintra, Antonio Otávio, “Idéias para a engenharia institucional da consolidação democrática”, *ibidem*, pp. 207-208. Cabe mencionar que este autor señala el ejemplo que contradice su argumento, que es el caso del multipartidismo francés de las III y IV Repúblicas, en las cuales los partidos estaban lejos de ser disciplinados y altamente estructurados.

#### D. El parlamentarismo promueve la responsabilidad del Congreso en la formulación de las políticas nacionales

Ya mencionamos entre los argumentos antipresidencialistas aquél que señala la falta de incentivos para que el Poder Legislativo se corresponsabilice con el Poder Ejecutivo en la formulación de políticas, sobre todo de aquéllas que exigen un sacrificio de la población. Visto del lado de la argumentación proparlamentarista, algunos analistas señalaron que solamente mediante el mecanismo de la disolución es posible aumentar la responsabilidad del Congreso en la formulación de la política nacional. Es decir, la disolución es el instrumento por medio del cual el gobierno puede exigir responsabilidad a la Cámara.<sup>90</sup>

Por ejemplo, después de analizar el mecanismo de disolución de la República Federal Alemana, Nelson Jobin propuso que, de adoptarse el sistema parlamentario con disolución en Brasil, este mecanismo fuese más allá todavía que en el caso germano, estableciéndose como causal de disolución (que operaría a solicitud del primer ministro dirigida al presidente de la República), la hipótesis de que la Cámara no aprobase las leyes necesarias para la implementación del programa de gobierno aceptado por esa misma Cámara al formar el gobierno.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> *Vid.*, por ejemplo, los conceptos del diputado federal Nelson Jobin en su participación como comentarista, en Lamounier, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 113.

<sup>91</sup> En Alemania, la disolución del Parlamento puede darse en dos hipótesis: a) dentro del procedimiento de votación para que el *Bundestag* designe a quien habrá de fungir como canciller o primer ministro. El procedimiento es el siguiente: llegado el momento de designar un nuevo primer ministro, el presidente de la República señala a la persona sobre quien habrá de votar el *Bundestag*. Si la asamblea lo acepta por mayoría absoluta, la persona propuesta por el presidente queda como canciller. Si no alcanza la mayoría absoluta, entonces el *Bundestag* podrá elegir, por mayoría absoluta, dentro de catorce días y sin indicación del presidente de la República, al primer ministro. Si en ese periodo no es elegido por mayoría absoluta ningún primer ministro, ocurrirá una última votación. Si en esa votación fuese elegido un primer ministro por mayoría de votos, el presidente deberá nombrarlo como tal; pero si no hay mayoría absoluta, entonces el presidente de la República podrá adoptar una de dos opciones: nombrar a la persona que recibió la mayoría relativa de votos, o disolver el *Bundestag*. b) La moción de confianza, cuando planteada ésta, el *Bundestag* niega su confianza al canciller en funciones y no elige otro. *Idem*.

### E. Las ventajas del sistema parlamentario derivadas de las críticas al sistema presidencial

Implícitas en las argumentaciones antipresidencialistas revisadas en la sección anterior de este trabajo están una serie de concepciones positivas sobre las ventajas del sistema parlamentario. Entre ellas encontramos —como era de esperarse— las concepciones de Juan Linz sobre la mayor flexibilidad de la forma parlamentaria de gobierno por existir los mecanismos institucionales para sustituir al gobierno cuando éste haya visto erosionado significativamente sus bases de apoyo; la tendencia a formar un cuadro institucional más propicio para que los partidos políticos convivan, cooperen y compartan el poder (a diferencia del juego de “suma-cero” que Linz señala como característico de la forma presidencial), y la inexistencia del potencial conflicto latente en el sistema presidencial entre dos órganos de poder que reclaman para sí el mismo título de legitimidad democrática (o sea, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo).<sup>92</sup>

También podría derivarse de las críticas antipresidencialistas la idea de que, al resolverse la cuestión del apoyo de la legislatura al gobierno por la vía de la necesaria interdependencia,<sup>93</sup> en el sistema parlamentario el Poder Ejecutivo no tiene incentivo al populismo ni al clientelismo, como sucede en el sistema presidencial (*vid supra*). Asimismo, el más alto puesto del gobierno no está expuesto a políticos improvisados o a demagogos que “corren por fuera” de los partidos políticos, sino que tienen que ser líderes de los propios partidos, con capacidad de mando y dirección política probadas.

<sup>92</sup> No es el propósito de este trabajo hacer una revisión exhaustiva de los argumentos de Linz, como sí lo es el reseñar los argumentos desarrollados en el debate político-institucional brasileño de los últimos años. Sin embargo, el lector interesado en profundizar en las ideas de Linz puede consultar: Linz, Juan, y Valenzuela, Arturo (eds.), *op. cit.*, nota 23, ts. I y, especialmente, el II.

<sup>93</sup> El gobierno surge de la mayoría parlamentaria, y cuando pierde la confianza de ésta, entonces cae y tiene que nombrarse otro gobierno con base en la nueva mayoría parlamentaria.

Por último, se sugirió que en el esquema parlamentario la lógica de la sucesión del Poder Ejecutivo es menos proclive a crisis que la del presidencialismo: al ser un gobierno “divisible”, existe un marco más propicio para que los partidos compartan el poder, colaborando y cooperando, y no para que se den las tendencias de “suma-cero” identificadas por Linz en el presidencialismo. Por lo tanto —y dentro del razonamiento expuesto— el nivel de conflicto en la lucha por el máximo cargo del gobierno tiende a disminuir en el esquema parlamentarista.

### III. LA ARGUMENTACIÓN PRESIDENCIALISTA

El sistema presidencial también tuvo sus defensores. De una manera probablemente menos acabada que en el caso de los argumentos favorables a la opción parlamentaria, quienes abogaban por la conservación del esquema presidencial de gobierno en Brasil desarrollaron igualmente una serie de razonamientos, que a continuación serán reseñados.

#### 1. *Los argumentos antiparlamentaristas*

Hemos ordenado los argumentos contrarios a la forma parlamentaria de gobierno de la siguiente manera:

##### A. No puede probarse, en abstracto, la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo o viceversa

Para los defensores del sistema presidencial de gobierno, era evidente que el argumento parlamentario tendía a centrarse únicamente en criterios institucionales, sin tomar en cuenta variables de otro tipo, como la cultura política, la estructura social, la segmentación religiosa, regional, entre otras.<sup>94</sup> Sobre una base es-

<sup>94</sup> Martins Rodrigues, Leôncio, “Os riscos do parlamentarismo”, en Martins Rodrigues, Leôncio, *et al.*, *Em defesa do presidencialismo*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1993, p. 13.

trictamente institucional, concluían ellos, no podía probarse objetivamente la superioridad de ninguna de las dos formas de gobierno.

Los críticos del parlamentarismo en el debate brasileño cuestionaron el vínculo de causalidad que los parlamentaristas veían entre presidencialismo e inestabilidad política. Cabía pensar —observaban ellos— en otras variables independientes, que podrían ser causa de dicha inestabilidad, más allá de la forma de gobierno presidencial. Tal sería el caso, por ejemplo, de la forma republicana misma (variable ésta también de carácter institucional), y otras no institucionales, como la cultura política, la heterogeneidad de la estructura social, y la forma de integración de la economía internacional.<sup>95</sup> En refuerzo de esta idea, un analista en favor del régimen presidencial se preguntaba: “¿quién garantizaría que militares golpistas, que no dudan en deponer presidentes electos por el voto popular, respetarían primeros-ministros electos por el Parlamento?”<sup>96</sup>

Asimismo, los defensores del formato presidencial de gobierno argumentaron que la relación de causalidad propuesta por los parlamentaristas para atacar al presidencialismo tenía un sesgo que olvidaba la historia universal: de igual manera que podía afirmarse que el presidencialismo latinoamericano había sido la causa de la llegada de los regímenes militares en las décadas de 1960 y 1970, podría decirse que el parlamentarismo había “causado” las dictaduras europeas de la década de 1930 en Europa (Alemania, Italia, España y Portugal).<sup>97</sup>

En ese mismo sentido, algunos analistas señalaron que la afirmación sobre la excelencia o las ventajas de una forma de go-

95 Nohlen hace esta observación contraria al “monocausalismo”, si bien no se le puede ubicar como un defensor de la opción presidencialista, ni de la parlamentarista. *Vid.* Nohlen, Dieter, “Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, D., y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991, p. 14.

96 Martins Rodrigues, Leôncio, *op. cit.*, nota 94, p. 25.

97 Palmeira, Vladimir, “Por Que o Presidencialismo?”, en Martins Rodrigues, Leôncio, *et al.*, *op. cit.*, nota 94, p. 114.

bierno sobre otras no podía desligarse de la circunstancia nacional. Es decir, estaba vinculada al lugar y al tiempo de que se tratara. En este sentido, Renato Lessa observó que la “excelencia del parlamentarismo sueco constituye, solamente, una evidencia de la excelencia del parlamentarismo sueco”.<sup>98</sup>

*B. Riesgo de crisis de gobernabilidad resultante de formación de gabinetes minoritarios en sistemas partidarios fragmentados*

Para los presidencialistas, los parlamentaristas tienden a oscurecer el riesgo existente en el sistema parlamentario, avalado por la experiencia histórica de algunos países, relativo a la falta de continuidad del Poder Ejecutivo, debido a crisis ministeriales recurrentes, derivadas de sistemas de partidos fragmentados (precisamente como el que ha existido en Brasil).

Asimismo, algunos analistas llegaron a aceptar la idea de que quizá un esquema de crisis ministeriales como el arriba apuntado pudiera no llegar a desarrollar efectos elevadamente desestabilizadores para el régimen democrático en su conjunto en países en donde existían verdaderos sistemas de servicio civil de carrera en la administración pública. Pero se apresuraron a observar que en países como Brasil, que no cuentan con una burocracia pública relativamente independiente del gobierno en turno, una crisis ministerial prolongada podría trabar el funcionamiento de la máquina estatal entera.<sup>99</sup>

*C. En los sistemas parlamentarios, el Poder Legislativo tiende a ser más débil frente al Poder Ejecutivo*

Los presupresidencialistas brasileños refutaron lo que ellos llamaron la “creencia” de que, en el sistema parlamentario, el Par-

98 Lessa, Renato, “Reforma Institucional e Perspectivas Democráticas: em defesa do presidencialismo e da proporcionalidade”, *ibidem*, p. 37.

99 Martins Rodrigues, Leôncio, *op. cit.*, nota 94, pp. 16-17.

lamento es más fuerte que en el sistema presidencial. Al contrario de lo que se piensa comúnmente, en el parlamentarismo —dijeron— la Asamblea Legislativa tiende a ser un instrumento de ratificación de los actos del gobierno.<sup>100</sup>

En verdad, en los sistemas parlamentarios —se argumentó— parecen existir instrumentos poderosos en manos del gobierno para lograr la aquiescencia de la Asamblea. En algunos casos, es la disciplina de partido en un contexto bipartidista, como en Inglaterra, lo que le da el predominio al gobierno. En dicho país, por ejemplo, hace mucho tiempo que no se ha ejercitado el voto de censura. En otros casos, como en Francia, es el primer ministro (en las materias que son de su competencia) quien tiene el control casi absoluto sobre la conformación de la agenda legislativa.<sup>101</sup>

#### D. El argumento contra una fórmula “híbrida” de parlamentarismo

La propuesta parlamentarista predominante en Brasil contemplaba la elección directa y por sufragio universal de un presidente de la República. Esto quería decir que, de implantarse el parlamentarismo, se haría bajo una fórmula híbrida o mixta. Para algunos analistas, este tipo de fórmula haría prácticamente obligatorios los conflictos de poder entre el presidente, el primer ministro y el Congreso. Roberto Mangabeira, por ejemplo, señaló que, en tales condiciones, el presidente llegaría al cargo con un mandato popular mayoritario (dada la fórmula electoral de dos vueltas), pero de inmediato se daría cuenta de que no tendría poderes para impulsarlo; por su parte, el primer ministro se encontraría “oprimido” entre las exigencias del Congreso y las frustraciones del presidente; y por último, habría un Parlamento que no sabría si podría o no tratar al Consejo de Ministros como un instrumen-

100 Palmeira, Vladimir, *op. cit.*, nota 97, p. 116.

101 Barros, Enrique, “La distribución del poder en un régimen semipresidencial. Análisis institucional del régimen político francés”, en Godoy, Óscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 181-185.

to de la política apoyada por la eventual mayoría parlamentaria. “El país se encontraría, tal como se encuentra hoy, sin gobierno y sin oposición, sólo que el mal estaría institucionalmente perpetuado”.<sup>102</sup>

E. Críticas dirigidas no tanto a la forma parlamentaria de gobierno, sino a la corriente de opinión que pugnaba por introducirla en Brasil

Varias fueron las críticas que los presidencialistas dirigieron a los parlamentaristas, no tanto en relación con el esquema parlamentario de gobierno, sino respecto de algunas características extrínsecas a la propuesta de aquéllos.

Una primera crítica fue la que señalaba que el momento en el cual pretendía implantarse el parlamentarismo no era precisamente el más oportuno, debido a que tan sólo unos años antes (en 1985) se había dado una multitudinaria movilización popular en favor de la elección directa del titular del Poder Ejecutivo. Aquellas manifestaciones habían exigido el derecho del pueblo brasileño a elegir directamente y por voto universal al jefe del gobierno, bajo el grito de *Direitas já!* Sin embargo, la introducción de la forma parlamentaria de gobierno significaría ir en contra de esa demanda popular, debido a que el jefe del gobierno sería elegido (en caso de triunfar la opción parlamentarista) no por el pueblo directamente, sino por el grupo parlamentario mayoritario.

En segundo lugar, se llegó a señalar como un problema que debía tomarse en consideración el de los costos de la reforma que implantase el parlamentarismo en Brasil. Dichos costos podían ser analizados desde dos perspectivas. Una, la que atendía a la enorme cantidad de modificaciones constitucionales y en las leyes secundarias que tendrían que realizarse al optarse por el

102 Mangabeira Unger, Roberto, “A forma de governo que convém ao Brasil”, en Martins Rodrigues, Leôncio, *et al.*, *op. cit.*, nota 94, p. 86.

parlamentarismo. Es decir, la adopción de esta forma de gobierno a raíz del plebiscito de 1993 sería únicamente el primer paso de un proceso muy largo que requeriría, primero, discutir qué tipo de parlamentarismo se establecería; y después, debatir y negociar sobre la reforma constitucional correspondiente, y sobre la enorme cantidad de normas secundarias que habría que modificarse, adicionarse o suprimirse. Quienes observaban esto temían que el prolongado proceso de debate institucional que debería seguir después del eventual triunfo de la opción parlamentarista tendería a paralizar el gobierno y la sociedad brasileñas en momentos de por sí ya difíciles de la vida nacional.<sup>103</sup>

Desde una segunda perspectiva, la reforma que pretendía introducir el parlamentarismo en Brasil tendría un costo en función de lo que se conceptualizó como “la dificultad para adquirir la información política necesaria para vincularse al nuevo sistema”, costo que, muy probablemente, sería mucho más elevado para las clases de menor ingreso y menor educación. Es decir, un cambio profundo en las reglas del juego político —proponía el argumento— implicaría un aumento en los costos de la información política, especialmente respecto de los grupos más alejados de los centros de decisión. En este tenor, Martins Rodrigues afirmó que “no parece que eso contribuya a reforzar la fidelidad y el interés de las clases populares y de la población en general por las instituciones democráticas”.<sup>104</sup>

Finalmente, se señaló que, en el plebiscito, los electores no sabrían el tipo de parlamentarismo por el cual, en su caso, estarían votando. Por lo tanto, y en la eventualidad de que esta opción triunfara sobre el presidencialismo, se estaría firmando una especie de “cheque en blanco” para que los legisladores en turno implantasen una variedad específica del sistema parlamentario sin estar sujetos a ningún mecanismo formal de control popular.

103 *Vid.* Dos Santos, Wanderley, “A Cabala Oligárquica”, *ibidem*, p. 22.

104 Martins Rodrigues, Leôncio, *op. cit.*, nota 94, p. 29.

## 2. Argumentos propresidencialistas

Por otra parte, podríamos agrupar los argumentos propresidencialistas de la siguiente forma:

- A. En el presidencialismo, el compromiso político del jefe de gobierno es antes con el pueblo que con una fracción parlamentaria de la clase política

Una de las principales ventajas que los presidencialistas vieron en el sistema que defendían era la circunstancia de que, bajo el esquema presidencial, los electores deciden quién habrá de constituir un gobierno, en tanto que, en el parlamentarismo, toca al propio Congreso tomar dicha decisión, con el agravante de que en el parlamentarismo, mientras mayor sea el número de partidos con escaños parlamentarios, mayor será el grado de incertidumbre del elector en cuanto al posible gobierno que surgirá.<sup>105</sup>

El resultado de esta situación, según afirma Martins Rodrigues, es que, al ser elegido directamente por la masa electoral, el compromiso político primario del presidente es con el pueblo, y no con una fracción parlamentaria de la clase política, como —bajo este razonamiento— sucedería en el parlamentarismo.<sup>106</sup> Por otro lado, este punto de vista estaría vinculado a la opinión de que, en Brasil, el sistema presidencial posee un potencial antioligárquico, que a continuación reseñaremos.

- B. El potencial antioligárquico del presidencialismo

De manera por demás interesante, Roberto Mangabeira desarrolló la idea de que, en Brasil, la elección presidencial había servido como un arma de ataque al control oligárquico del poder.<sup>107</sup> El argumento se basaba en la observación de que, a dife-

105 Palmeira, Vladimir, *op. cit.*, nota 97, p. 115.

106 Martins Rodrigues, Leôncio, *op. cit.*, nota 94, p. 15.

107 Mangabeira, Roberto, *op. cit.*, nota 102, p. 80.

rencia de las elecciones de los diputados o senadores, la elección presidencial era la menos sujeta a influencias oligárquicas locales. En opinión de este mismo autor, el hecho de que la elección presidencial fuera menos susceptible de ser manipulada por influencias oligárquicas locales no significaba que la decisión del electorado fuera infalible. Reconocía que en ocasiones el electorado había cometido “errores”, pero aseveraba después lo siguiente: “el presidencialismo plebiscitario es un juego de alto riesgo, pero hasta ahora ha sido la única alternativa al juego oligárquico”.<sup>108</sup>

Con base en las ideas anteriores, Mangabeira critica aquella concepción de la argumentación proparlamentarista, que ve en las características del “presidencialismo plebiscitario” las causas “institucionales” de las crisis políticas recurrentes en Brasil. Es decir, según Mangabeira, la elección presidencial plebiscitaria ha producido crisis políticas no por las razones expuestas por los parlamentaristas,<sup>109</sup> sino porque dicha elección ha producido gobiernos poco confiables para las élites brasileñas, que generalmente han tenido el control del Congreso. De esta manera, la historia de los *impasses* políticos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el presidencialismo brasileño puede explicarse mejor en términos sustantivos y no formales-institucionales, como lo hace la argumentación proparlamentarista. Probablemente —finaliza este autor—, sin elección presidencial plebiscitaria habría tranquilidad política, pero ésta sería ilusoria. Estaría gestándose, en cambio, una creciente frustración popular, bajo un régimen de corte parlamentarista que, en las condiciones actuales de la vida política brasileña, podría amoldarse mucho más fácilmente a los acuerdos de las élites.<sup>110</sup> Como corolario de

108 *Ibidem*, p. 81.

109 Dichas razones son, en primer lugar, la elección de un presidente que desde el principio no cuenta con la mayoría en el Congreso, o que, teniéndola, la va perdiendo al erosionarse sus bases de apoyo debido al ejercicio mismo del poder; y, en segundo lugar, el juego del tipo “suma-cero” que según Linz y otros autores caracteriza a la forma presidencial de gobierno.

110 Mangabeira, Roberto, *op. cit.*, nota 102, p. 82.

lo anterior —concluye Mangabeira— difícilmente podría pensarse que el sistema parlamentario podría llevar a reformas sociales que tanto urgen a Brasil.

### C. Pueden darse partidos políticos fuertes y disciplinados en el presidencialismo

Ante la crítica del argumento proparlamentarista que ve en el sistema presidencial un sesgo antipartidista (en el sentido de que inhibe la formación de sistemas de partidos estructurados), algunos analistas observaron que la experiencia histórica de algunos países muestra que no se necesita un sistema parlamentario para fortalecer el sistema de partidos, como ha sido el caso de Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela.

Por ejemplo, Miriam Kornblith señaló que, desde 1958, en Venezuela se estableció como una prioridad la maximización del poder de los partidos. Según esta autora, esto se logró, fundamentalmente, cambiando las reglas electorales para implantar un sistema de listas cerradas y bloqueadas (lo cual favoreció los liderazgos y la disciplina interna de los partidos), y mediante un sistema electoral relativamente simple, fácil de entender, y con elecciones solamente cada cinco años (lo cual favoreció la incorporación consciente de la ciudadanía al proceso político).<sup>111</sup>

Por su parte, Leôncio Martins Rodrigues señaló que, más que culpar al sistema presidencial de la debilidad y fragmentación del sistema de partidos en Brasil, deberían considerarse otras variables, como las sociales y, específicamente, la composición del electorado, su ritmo de ampliación, la falta de información, el distanciamiento social entre las elites y la masa del pueblo, entre otras.<sup>112</sup>

111 Kornblith, Miriam, *op. cit.*, nota 56, pp. 78 y 94.

112 Más allá de la citada observación, Martins Rodrigues plantea la duda acerca de si en realidad la sociedad moderna requiere de partidos fuertes, y cita el caso de la República de Weimar, en la cual partidos fuertes fueron un factor de ingobernabilidad y colapso de la democracia. Martins Rodrigues, Leôncio, participación como comentarista en Lamouner, Bolívar, y Nohlen, Dieter (orgs.), *op. cit.*, nota 55, p. 126.

#### D. La técnica de destitución del presidente ha mostrado ser eficiente

En contra del argumento de que en el sistema presidencial es sumamente difícil exigir responsabilidad política al jefe de gobierno y removerlo del cargo, algunos analistas citaron el reciente ejemplo del juicio político al que fue sometido el presidente Collor de Melo en 1993, que culminó con su destitución.

En opinión de Vladimir Palmeira, el *impeachment* de Collor mostró que, en el esquema presidencial, es posible exigir responsabilidad política al titular del Poder Ejecutivo, “cuando la sociedad civil se encarga de dar eficacia a las normas, en el sistema presidencialista, que condicionan el ejercicio del poder a la obediencia de los postulados democráticos y que atribuyen al Legislativo la excelsa prerrogativa de juzgar y condenar a la pérdida del mandato a los gobernantes que osan desafiar el imperio de la ley”.<sup>113</sup>

#### E. La tensión Ejecutivo-Legislativo en el presidencialismo es positiva

En la argumentación favorable al sistema presidencial, hubo quienes, reconociendo la tendencia a una mayor tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, vieron en esta circunstancia un elemento positivo y no negativo, razonando de la siguiente manera: la tensión del Ejecutivo y el Legislativo en el régimen presidencial es garantía de control del poder concentrado, constituyendo un “sistema de equipotencia de poderes: hay un Ejecutivo que existe no para satisfacer las voluntades del Legislativo, y un Legislativo que se compone no para ratificar las directrices del gobierno”.<sup>114</sup>

Al contrario de lo que dicen los parlamentaristas —afirmó Vladimir Pereira— la existencia de poderes independientes y

113 Palmeira, Vladimir, *op. cit.*, nota 97, p. 119.

114 *Ibidem*, p. 115.

fuerzas en el sistema presidencial induce a los agentes políticos a la negociación y a la corresponsabilidad. Asimismo, aseveró este autor que

en el presidencialismo democrático las decisiones de gobierno pueden ser más demoradas, pero, ciertamente, son fruto de un progresivo consenso, en que la recurrencia permanente a la sociedad civil, en la hipótesis de conflicto, amplía el debate y construye una hegemonía política, favorable al Ejecutivo o al Legislativo. Esta recurrencia es necesaria e inevitable —en la eventualidad de desacuerdo, repítase— puesto que, en la medida en que los mandatos son fijos, la solución “final” (caída del gobierno o disolución del parlamento) no existe. En el presidencialismo, cuando se cansa de negociar, es hora de reiniciar las negociaciones [...].<sup>115</sup>

Pero, para que lo anterior se dé en la realidad, tiene que haber un “presidencialismo democrático”; es decir, un presidencialismo en el que el Legislativo sea un verdadero poder, que se asuma como centro de la vida democrática del país y que sea reconocido por los ciudadanos como un polo efectivo de cogestión del poder público y como fiscalizador del Poder Ejecutivo. En última instancia —dice Palmeira—, los males del sistema presidencialista se localizan en el Poder Legislativo.<sup>116</sup>

#### IV. EL DEBATE SOBRE EL PODER CONSTITUYENTE EN BRASIL

El debate sobre el “poder constituyente” ocupa un lugar de gran importancia en la teoría de la Constitución. Como parte de ese debate, la doctrina ha distinguido entre el poder constituyente originario y el poder constituyente permanente (también llamado “poder revisor” de la Constitución); asimismo, se ha debatido sobre lo que significa el hecho de que el constituyente originario carezca de límites “jurídicos”. También se ha discutido acerca

115 *Ibidem*, p. 118.

116 *Ibidem*, p. 121.

de las restricciones jurídicas del poder constituyente permanente, así como sobre la existencia de límites “no-jurídicos” relativos al ejercicio de uno y otro poder. Igualmente, es bien conocido el debate sobre los llamados “principios pétreos”, y acerca de lo que podríamos denominar los “principios pétreos implícitos”; es decir, aquellos cuya irreformabilidad deriva no de una disposición constitucional expresa, sino de su naturaleza superior o, si se quiere, “suprapositiva”. Sin lugar a dudas, al hablar del poder constituyente estamos ante uno de los temas fundamentales y más polémicos de la teoría de la Constitución.<sup>117</sup>

La discusión sobre el poder constituyente surgió como un punto central del debate político-institucional en Brasil, lo cual es perfectamente explicable: la ANC en Brasil estuvo llamada a adoptar decisiones que determinarían no solamente el marco institucional de la lucha político-electoral y de la toma de decisiones, sino la filosofía de las nuevas instituciones, así como los parámetros jurídicos más generales de la actividad económica y de la convivencia social.

Como intentaremos describir en las líneas que siguen, el debate sobre este tema se ligó con los intereses coyunturales y hasta personales de los actores políticos. Estrategia política y discusión teórico-constitucional se juntaron para producir resultados políticos concretos: lo que estaba en juego era la determinación de los límites y alcances del poder de la ANC para definir la Constitución del Estado brasileño.

La doctrina constitucional en Brasil acepta la distinción conceptual entre un poder constituyente “originario” y un poder

117 Entre algunos de los autores mexicanos y extranjeros que han estudiado el tema del poder constituyente, podemos citar a Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1975; Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976; Pacter, Pierre, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, París, Masson, 1992; Sagüés, Nestor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, ASTREA, 1997, t. I; Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1978, y Vanossi, Jorge R., *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1975, t. I.

constituyente “derivado” (también llamado “secundario” o “de segundo grado”). El poder constituyente “originario” vendría a ser aquel poder que tiene carácter inicial, porque produce originariamente un nuevo orden jurídico. Este tipo de poder no está limitado por ninguna norma jurídica, y en tal virtud es autónomo e incondicionado. Por su parte, el poder constituyente derivado sería aquél que surge de la propia Constitución en vigor y que, por lo mismo, está vinculado, subordinado y condicionado por el derecho vigente.<sup>118</sup>

Igualmente, la doctrina constitucional en Brasil parece aceptar la existencia del poder constituyente originario únicamente bajo dos hipótesis: *a*) cuando hay ruptura y destrucción revolucionaria de un orden constitucional preexistente, y *b*) cuando se forma un nuevo Estado (al independizarse de otro).<sup>119</sup>

En esos dos casos, y solo en esos, es cuando puede hablarse de que una Asamblea Constituyente tiene poderes originarios, y no derivados, para usar la terminología brasileña.

Ahora bien, el debate brasileño sobre el tema del poder constituyente se centró alrededor de la siguiente pregunta: ¿qué tipo de poderes podía ejercer la ANC instalada en 1987, originarios o derivados?

La respuesta no podía ser sencilla debido a las circunstancias en que se convocó dicha Asamblea. Por un lado, en Brasil no hubo una ruptura revolucionaria violenta del orden constitucional vigente, sino una transición pactada.<sup>120</sup> En segundo lugar, y por

118 Bastos, Celso Ribeiro, *Curso de direito constitucional*, Brasil, Editora Saravia, 1988, p. 28, y Cretella Junior, J., *Elementos de direito constitucional*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 92.

119 Esto puede afirmarse a partir de estudios tales como los de Bastos, Celso Ribeiro, *op. cit.*, nota 118, pp. 28-30; Cretella Junior, J., *op. cit.*, nota 118, pp. 86-92, y Ferreira, Pinto, *Curso de direito constitucional*, Brasil, Editora Saravia, 1996, p. 18. En especial, *vid.* el ensayo de Pereira, Moacir, *O Poder da Constituinte*, Santa Catarina, Brasil, Lunardelli, 1986, pp. 63-64.

120 Abundan los estudios que describen el carácter “pactado” de la transición brasileña. Por ejemplo, Lamounier, Bolívar, “Brazil: Inequality against Democracy”, en Diamond, Larry, *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries*, Latin America, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1989, y Stepan, Alfred (coord.), *Democratizing Brazil*, Oxford University Press, 1989.

razones obvias, la hipótesis de un poder originario surgido a raíz de la adquisición de independencia respecto de otro Estado quedaba descartada. Por tanto, la idea de una ANC investida con poderes originarios parecía no poder encontrar apoyo en las nociones más o menos aceptadas por la doctrina constitucional brasileña.

Por otra parte, había una serie de elementos que parecían favorecer la posición contraria. En primer lugar, debemos citar el hecho de que el proceso de revisión constitucional ocurrido en Brasil entre 1985 y 1988 no se dio a través del procedimiento de reforma previsto por la Constitución de 1969 (aprobada bajo el régimen militar), cuyo artículo 48 exigía una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras del Congreso para aprobar una enmienda constitucional.<sup>121</sup>

Lo que ocurrió fue que, conforme a este procedimiento, se aprobó una enmienda constitucional, la famosa enmienda núm. 26/85, por medio de la cual se estableció un mecanismo distinto para discutir y aprobar la reforma constitucional. Dicha enmienda consistió en el siguiente texto:

Artículo 1o. Los Miembros de la Cámara de Diputados y del Senado Federal se reunirán, unicameralmente, en Asamblea Nacional Constituyente, libre y soberana, el día 1o. de febrero de 1987, en la sede del Congreso Nacional.

Artículo 2o. El presidente del Supremo Tribunal Federal instalará la Asamblea Nacional Constituyente y dirigirá la sesión de elección de su presidente.

Artículo 3o. La Constitución será promulgada, después de la aprobación de su texto, en dos turnos de discusión y votación, por la

121 La llamada "Constitución de 1969" no es sino el producto de una reforma sustancial realizada ese año a la "Constitución de 1967", expedida bajo el gobierno militar. Después de 1969, la Constitución sufrió varias reformas, algunas de las cuales modificaron los artículos relativos al procedimiento de reforma constitucional, es decir, los artículos 47 y 48 de dicha norma básica. *Vid.* Whitaker Da Cunha, Fernando, *Direito constitucional do Brasil*, Brasil, Renovar, 1990, p. 98. En cuanto a la mayoría de dos tercios en cada Cámara del Congreso requerida por la Constitución de 1969 (con sus diversas reformas) para considerar aprobada una enmienda constitucional, *vid.* Caldas, Gilberto, *Nova Constituição brasileira, anotada*, São Paulo, Edição Universitaria de Direito, 1989, p. 109.

mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

¿Que significó esto?, ¿acaso alguna intención de “ruptura” con el orden constitucional anterior que a su vez podría justificar los poderes originarios de la ANC?

En segundo lugar, y en beneficio del argumento favorable a la consideración de que la ANC tenía poderes originarios, debemos mencionar que la enmienda núm. 26/85 hablaba del carácter “libre y soberano” de aquélla; y se expresaba en términos que, sin ser totalmente explícitos, hacían pensar en la existencia de un poder amplio, más que limitado, para promulgar una nueva Constitución (artículo 3o. “la Constitución será promulgada [...])).

Asimismo, existen indicios que permiten suponer que, en un principio, el propio gobierno de Sarney (quien, como veremos después, se convirtió en el principal impugnador del carácter originario de los poderes de la ANC), consideraba que la ANC tenía los poderes más amplios para dictar una nueva Constitución, o sea, que estaba investida con un poder “originario” y no “derivado”. Tan es así que, en las etapas iniciales del proceso de reforma, Sarney mismo reconoció que el hecho de que su gobierno hubiese conformado una comisión para elaborar un anteproyecto de Constitución (la Comisión *Afonso Arinos*), de ninguna manera afectaría “la soberanía” de la Asamblea Constituyente.<sup>122</sup>

No fue sino hasta que empezó a perfilarse la posibilidad de que la ANC establecería un tipo de gobierno parlamentario y, sobre todo, que reduciría el mandato de Sarney de cinco a cuatro años, cuando el presidente de la República empezó a cuestionar los poderes “originarios” que, de manera al menos tácita, había admitido en un principio. Bajo estas circunstancias se articuló el argumento que veía en la ANC poderes “derivados”, “secundarios” o “de segundo grado”.

122 Reale Junior, M., “Les Grands Debats”, en Bon, Pierre; Cabral, Bernardo, *et al.*, *La nouvelle République brésilienne*, París, Economica, 1991, pp. 97-98.

El principal articulador de este argumento fue el amigo cercano y consejero jurídico del presidente Sarney, Saulo Ramos, según consta en un trabajo suyo publicado bajo el título *Asamblea Constituyente, lo que puede, lo que no puede*, que analizaré a continuación.<sup>123</sup>

Para Saulo Ramos, el carácter “originario” o “derivado” de la ANC podía ser definido a través del análisis de la forma y las circunstancias en que se la había convocado. Así, desde su perspectiva, la ANC era un poder constituyente “derivado” y sus poderes, “secundarios”, puesto que su conformación se dio en el marco de una Constitución preexistente: la de 1969. En apoyo de tal afirmación, Ramos citó las siguientes circunstancias:

a) Los diputados y senadores que integraban la ANC habían obtenido sus mandatos conforme a la Constitución de 1969, a la cual habían prestado juramento.

b) El reglamento interno de la ANC reconocía la legitimidad y legalidad de la elección de la fórmula Tancredo Neves-José Sarney, que se había realizado conforme al procedimiento de elección presidencial previsto en la Constitución de 1969.<sup>124</sup>

c) El reglamento interior de la ANC reconocía la autoridad inequívoca de los tres poderes constituidos y su funcionamiento pleno y autónomo, amparados por el orden constitucional en vigor.<sup>125</sup>

d) Bastaba que la convocatoria de la ANC hubiese sido hecha por enmienda a la Constitución en vigor para que la ANC naciera “derivada” y, por ende, limitada.

e) La enmienda núm. 26/85 introdujo límites, de carácter ritual, al proceso de elaboración de las normas constitucionales, que no se justificarían frente a un poder constituyente originario o primario. Al estar la ANC sujeta a dichos límites, necesariamente tenía que considerarse que sus poderes eran “derivados” y no “originarios”.

123 Ramos, Saulo, *Assembleia Constituinte, o que pode, o que não pode*, Brasil, Alhambra, 1987.

124 *Ibidem*, p. 13.

125 *Idem*.

Por lo tanto, según Ramos, al derivar la ANC del orden constitucional en vigor, debía considerarse que se trataba de un poder constituyente “derivado”, facultada para ejercer poderes “secundarios”.

Ahora bien, identificado el carácter “derivado” del poder constituyente de la ANC, y reconocido de antemano el hecho de que este tipo de poder constituyente significaba que estaba sujeto a los límites impuestos por la Constitución en vigor, procedía entonces definir cuáles eran dichos límites.

En esta parte del argumento, Ramos trajo a colación la teoría de los límites *expresos* y los límites *implícitos* al poder constituyente “derivado”. Los primeros estaban compuestos por las prohibiciones expresas establecidas en el artículo 47, parágrafo 1, de la Constitución de 1969, según las cuales eran irreformables la estructura federal del Estado brasileño y la forma republicana de gobierno. En cuanto a los segundos, Ramos citó las teorías de autores como Maurice Hauriou y Otto Bachof: para el primero, existen principios no escritos que sirven de fundamento a cualquier Constitución, que se anteponen y superponen a ella;<sup>126</sup> para el segundo, hay un derecho “suprapositivo”, que obliga y limita al “legislador constituyente”.<sup>127</sup>

¿Cuáles eran esas normas, esos principios que no podían ser reformados por la ANC por ser un derecho “suprapositivo”? Para Ramos, la ANC no podía: *a*) abolir la República y la Federación; *b*) alterar los derechos y garantías individuales; *c*) abolir la independencia de los poderes constituidos; *d*) alterar el tiempo de mandato de los poderes del presidente de la República; *e*) someter al Poder Judicial a control externo; *f*) abolir los derechos políticos, el voto directo, universal y secreto, y la periodicidad de los puestos de elección popular; *g*) el régimen democrático, el sistema representativo de gobierno, el pluralismo partidista; *h*) las

126 La obra citada por Ramos es Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, 1927, pp. 327-328.

127 La obra citada por Ramos es Bachof, Otto, *Verfassungswidrige-Verfassungsnormen/Normas Constitucionais Inconstitucionais*, Coimbra, Atlántida Editora, 1977.

reglas constitutivas de las Fuerzas Armadas y de la seguridad del Estado; *i*) los fundamentos de la soberanía nacional en cuanto a la autodeterminación y sobre el territorio brasileño; *j*) el Estado laico, y *k*) los principios fundamentales de cada una de las instituciones arriba mencionadas, constituidas por los fundadores del Estado brasileño, incluyendo el derecho de propiedad, la economía de mercado y la libertad de prensa.<sup>128</sup>

Para coronar el argumento, Saulo Ramos razonó que el poder de la ANC era un “poder de derecho” que, al derivar, precisamente, del derecho establecido, estaba sujeto a los límites arriba mencionados. Por lo tanto, en la hipótesis de salirse del marco legal al que estaba sujeta o de no respetar los límites existentes, la ANC estaría aprobando una reforma constitucional inconstitucional, caso en el cual el Supremo Tribunal Federal de Brasil tendría competencia para declarar la nulidad correspondiente.

Por último, Ramos esgrimió un argumento político: en las elecciones de 1986 para elegir a los congresistas que integrarían posteriormente la ANC, no hubo “delegación popular” para proceder a una alteración institucional como la que se proponía hacer la ANC. Las elecciones de dichos congresistas no estuvieron marcadas por un debate sobre los puntos fundamentales de la reforma constitucional, ni sobre la extensión de tal reforma. Todo el debate político-electoral durante el periodo de las campañas se había concentrado en otros puntos y temas: por ejemplo, en el apoyo que los candidatos a diputados y senadores manifestaban hacia los distintos candidatos a gobernador que en esos momentos también competían en los estados brasileños; o en torno a sus posiciones en relación con el Plan Cruzado, el control de precios, la inflación, y en general, el manejo de la crisis económica. Al concentrarse la elección de los integrantes del Congreso (quienes integrarían a la vez la ANC) en otros asuntos, no había habido “delegación popular” y, al no existir ésta, no había legitimidad

128 *Ibidem*, p. 26.

—sugería Ramos— para realizar una reforma constitucional tan amplia y ambiciosa como la que se proponía efectuar la ANC.

El resultado de esta diferencia entre Sarney y la ANC es bien conocido. A final de cuentas, el gobierno de Sarney ejerció tal presión que la ANC finalmente optó por no decidir sobre la posible adopción de una forma de gobierno parlamentaria (sino dejar que la decisión fuese tomada por el electorado a través de un plebiscito que se realizó en 1993) y por no acortar el periodo presidencial de Sarney. Independientemente de la discusión sobre el carácter “originario” o “derivado” de la ANC, ésta se vio sujeta a las limitaciones impuestas por la *real politik*.

## V. EL PLEBISCITO DE 1993

El proceso de reforma político-institucional en Brasil tuvo su momento culminante al realizarse el plebiscito originalmente pactado para el 7 de mayo de 1993, y que posteriormente fue adelantado para el 21 de abril del mismo año. En esa fecha, el 55% del electorado brasileño votó por el presidencialismo, en tanto que el 25% lo hizo en favor del parlamentarismo.

Uno de los principales defensores del sistema parlamentario en Brasil (Bolívar Lamounier) ha identificado las razones por las cuales —según su propio criterio— la propuesta parlamentarista no triunfó en el plebiscito: *a)* la razón esencial parece haber sido que los presidencialistas se las ingeniaron (con bastante éxito) para presentar la propuesta parlamentarista como un intento de quitar al electorado la posibilidad de nombrar al jefe de gobierno; *b)* el principal articulador de la propuesta parlamentarista, Ulysses Guimarães, murió el 12 de octubre de 1992; *c)* la deposición del presidente Collor después del juicio político creó la impresión de que la crisis había terminado y que el presidencialismo sí funcionaba; *d)* al caer Collor, llegó a la presidencia un político muy popular, como lo era Itmar Franco; *e)* los altos *ratings* que mostraban a Luís Inácio da Silva (popularmente conocido como *Lula*, líder del Partido de los Trabajadores) como un fuerte con-

tendiente para ganar la presidencia en 1994, se tradujeron en un viraje de dicho partido en favor del presidencialismo, revirtiendo así su preferencia inicial hacia el parlamentarismo; f) el Congreso tenía una imagen pública negativa; g) gran parte de la prensa estaba contra el sistema parlamentario, por considerar que los tiempos estaban muy apretados y que los temas eran demasiado complejos, además de creer que los asuntos “meramente” institucionales no debían tener precedencia sobre los urgentes problemas sociales y económicos de Brasil.<sup>129</sup>

A final de cuentas, el debate sobre la reforma político-institucional en Brasil no culminó con un cambio en el tipo de régimen, como en algún momento llegó a pensarse que podría ser posible. La mayoría del electorado de ese país decidió conservar el esquema del régimen presidencial establecido en la Constitución de 1988. Hay que reconocer, sin embargo, que a los parlamentaristas queda el gran mérito de haber impulsado una reflexión muy profunda acerca de la naturaleza del sistema presidencial, reflexión que sin duda habrá de contribuir a corregir los defectos y los vicios de esta forma de gobierno, que por lo pronto parece que habrá de predominar por algún tiempo más en los países de la región latinoamericana.

129 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 23, vol. 2, pp. 215-216.