

# **Partidos y gobernabilidad en Brasil. Obstáculos institucionales**

José Alvaro Moisés

---

José Alvaro Moisés: Profesor asociado en ciencias políticas y coordinador del Programa de Política Comparada de la Universidad de São Paulo.

---

*Históricamente, la práctica intervencionista del Estado en el sistema partidario brasileño y una legislación contraria a su consolidación, han contribuido al actual subdesarrollo del sistema político, y también ha afectado las condiciones de gobernabilidad al impedir la institucionalización de una mediación política fundamental. Correlativamente, el sistema de representación es deficiente, derivando en el desencanto ciudadano respecto de las Instituciones democráticas. La legislación debe modificarse para permitir agrupaciones más homogéneas, con mayor identidad política y coherencia ideológica. Tales cambios dependerán de la voluntad política de la nueva mayoría que se integre a partir del resultado de las elecciones de 1994.*

El sistema de partidos brasileño es uno de los más frágiles de entre los existentes en los países que se democratizaron en los últimos años. Sobre la cuestión hay un razonable consenso en la literatura especializada brasileña (Lamounier y Meneguello). Pero no es el único aspecto; es preciso tener en cuenta la experiencia profundamente disruptiva que representan, para el sistema de partidos, las elecciones presidenciales en un contexto institucional que incluye un exacerbado esquema presidencialista y una fuerte fragmentación partidaria: el proceso debilita a los partidos y agrava la crisis de gobernabilidad. Este artículo discute esas condiciones a) comparando el caso brasileño con el de otros países latinoamericanos y b) describiendo la tradición política en que esa situación se generó. En la conclusión, se formulan algunas hipótesis sobre las posibilidades de superación de esas dificultades: cambios en la legislación y, al mismo tiempo, en el comportamiento de los liderazgos políticos.

### ***Obstáculos institucionales***

Una vez concretado el pasaje hacia la democracia, la cuestión fundamental desde el punto de vista de la consolidación del nuevo régimen, se refiere a las condiciones institucionales de su estructuración. En este sentido, es importante observar dos aspectos distintos en la ingeniería institucional de diversos países de la región: por un lado, cómo se concreta la representación política y, por otro, las condiciones de gobernabilidad. Estos aspectos - representación y gobernabilidad - pueden ser mejor apreciados si se toman como base los sistemas electoral y partidario. A partir de los sistemas electorales será posible entender mejor cómo se forman los gobiernos y cuáles son las posibilidades de constituir mayorías, condición primordial para la gobernabilidad. Los sistemas partidarios, por su lado, moldean las funciones de representación y de gobierno de los partidos políticos.

Como el sistema presidencialista es el que predomina en todas las democracias de América Latina, ésta es la primera condición institucional que debe tenerse en cuenta. El presidencialismo, como subrayan sus críticos, dificulta la adaptación del Estado a las nuevas situaciones políticas. Como el presidente es, al mismo tiempo, jefe de Estado y de gobierno y tiene como característica ser prácticamente irremovible hasta el fin de su mandato, cualquier crisis política puede convertirse en una crisis de Estado. Además de esto, como su poder depende del apoyo legislativo, puede tener que enfrentar crisis provenientes de una parálisis en las decisiones, para la cual el sistema presenta pocas soluciones de orden institucional. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se convierte, consecuentemente, en el punto crítico de este sistema político. La hipertrofia del ejecutivo que marcó todos los regímenes autoritarios recientes, en la región, fue, en buena parte de estos casos, sustituida por un sistema de mayor equilibrio entre la Presidencia y el Congreso; pero este nuevo formato institucional no garantiza que la relación entre esos poderes sea de cooperación o armonía.

Reducir las posibles fricciones entre el ejecutivo y el legislativo constituye entonces un ítem en todas las agendas de reformas institucionales. Así, aunque en la gran mayoría de los países no esté pautado el cambio radical del sistema de gobierno (como estaba, en Brasil, en el plebiscito de 1993), en la mayoría de ellos se buscan mecanismos que faciliten la actuación conjunta de los dos poderes. En este aspecto, sobresalen las iniciativas para adoptar un sistema semiparlamentario en la Argentina y las discusiones en curso en Chile, Uruguay, Venezuela y Colombia.

Independientemente del éxito de tales intentos, se puede sostener que las posibilidades de una relación más armónica entre el ejecutivo y el legislativo son, en principio, mayores cuando ambos poderes están ocupados por iguales fuerzas político-partidarias. Obviamente, eso debe ser examinado desde el punto de vista de las condiciones impuestas por las reglas del juego y no dando margen al azar. Es decir, importa subrayar qué pactos institucionales favorecen tal compatibilidad y cuáles, por el contrario, hacen depender esta posibilidad apenas y tan sólo de la suerte. Por ejemplo, la realización de elecciones simultáneas para el ejecutivo y para el legislativo o la existencia de un sistema electoral que induzca al voto conjugado y a la formación de mayorías en el legislativo, propician situaciones con mayores probabilidades de armonía entre ambos poderes.

Más allá de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, es importante verificar en qué medida las reglas vigentes estimulan una misma opción partidaria para ambos casos. Se puede argumentar que cuanto más «libre» sea la escogencia del elector, menores serán las chances de que se formen ejecutivos y legislativos de orientación político-partidaria común. Así, teóricamente, mayores serán las condiciones de gobernabilidad cuanto mayores sean las condiciones impuestas para la elección de los dos poderes. En este sentido, la actual legislación boliviana, por un lado, y la brasileña, por otro, son ejemplares. Mientras que en Bolivia las elecciones presidenciales y legislativas son no solamente coincidentes sino que además el elector está obligado a sufragar candidatos para los dos puestos de un mismo partido o coalición, en Brasil ambos puestos son elegidos en fechas diferentes y el ciudadano puede elegir para el ejecutivo un candidato de un partido opuesto a aquel por el que optó para integrar el legislativo. En 1994, por segunda vez desde comienzos de siglo las elecciones habrán sido simultáneas.

En lo que se refiere al principio de elección de los miembros de las Cámaras, una vez más Brasil presenta el caso de mayor flexibilidad legal, en el que la existencia de una mayoría está determinada, sobre todo, por el azar. Este es el único país en la región que utiliza el sistema proporcional con listas abiertas y sin adopción, de hecho, de ninguna cláusula de exclusión. O sea, los partidos no poseen control sobre quiénes serán elegidos, ya que el elector puede votar por nombres que componen una lista sin ningún ordenamiento; y, además de esto, está permitida la representación parlamentaria de un partido si ha conseguido sumar el número de votos determinado por los cocientes electorales y partidarios, aunque dicho partido no haya obtenido un porcentaje mínimo de votos (cláusula de exclusión, como

existe en Alemania). En todos los demás países las listas son cerradas, o sea, elaboradas por los partidos, mecanismo que, ciertamente, fortalece su papel.

Las reglas electorales y partidarias condicionan no sólo el proceso de formación de gobiernos, en lo que se refiere a la composición del ejecutivo y del legislativo y de la mayor o menor armonía entre ambos, sino también la funcionalidad representativa de las agrupaciones partidarias. Si los partidos encuentran dificultades para establecer vínculos entre el sistema político y el ciudadano, este espacio será ocupado por otros «actores» como movimientos sociales o políticos o liderazgos carismáticos o, simplemente, los partidos serán tolerados sin que, de hecho, sean vistos por la población como importantes o necesarios. En este caso, aunque se goce de regímenes democráticos, es muy poco probable su consolidación. Por eso, la literatura especializada ha llamado la atención sobre los problemas de una legislación que estimule la proliferación y la fragmentación partidaria.

Brasil presenta el caso de mayor fragmentación partidaria de la región. En Venezuela, Chile y Bolivia las reglas del juego electoral (listas cerradas y bloqueadas, y la imposición de cláusulas de exclusión) producen un pluripartidismo limitado. En Uruguay, aunque las normas constitucionales acepten el pluripartidismo, la legislación electoral «induce» a una limitación del número de partidos, a tal punto que el bipartidismo se impuso por un largo período. Con todo, en los últimos años, ese peculiar sistema electoral que permite la coalición de sub-lemas no fue capaz de sobreponerse a una cierta fragmentación, con el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Esto no significa, sin embargo, el surgimiento de una proliferación de partidos sino la ruptura del tradicional bipartidismo con el desarrollo de un sistema que comporta, como máximo, 3 ó 4 partidos relevantes. La Argentina mantiene una estructura partidaria en la cual predominan las dos agrupaciones que tradicionalmente actúan en la vida política del país. Lo mismo se puede decir de Paraguay, aunque las elecciones de 1993 han mostrado que hay mucho espacio para una tercera fuerza político-partidaria.

Se puede argumentar, según los estudios más conocidos (Sartori, Lijphart) que cuanto más fragmentado sea el sistema partidario, por un lado, y cuanto menos vinculados estén los procedimientos para la elección de las autoridades del ejecutivo y del legislativo, por otro, mayores son las posibilidades de que se genere un sistema institucional inestable en el cual será extremadamente difícil llevar a cabo las tareas de gobierno. Como todos los países latinoamericanos son presidencialistas y, en buena parte de los casos multipartidarios, la cuestión de la

estabilidad política tiende a ser riesgosa, toda vez que la formación de mayorías parlamentarias depende, especialmente, de las posibilidades de coaliciones partidarias. Este riesgo no favorece la construcción de las condiciones indispensables para la gobernabilidad, o sea, la consolidación de cierta armonía entre ejecutivo y legislativo y la formación de mayorías parlamentarias. Sin estas condiciones, el éxito de determinado gobierno dependerá de acuerdos ad hoc, de negociaciones puntuales cuyos costos políticos pueden inclusive, en el caso extremo, impedir la consecución de un programa de gobierno avalado por las urnas.

Además, cualquier proceso de consolidación democrática enfrenta un desafío básico en lo que se refiere a su institucionalización: ¿cómo canalizar los conflictos sociales a través del sistema político? Esto implica, fundamentalmente, estrategias capaces de dotar al sistema político de capacidad de respuesta para las principales demandas sociales y, por otro lado, que los diferentes grupos sociales vean en aquél el lugar por excelencia para la canalización de sus demandas y para la resolución pacífica de los intereses en conflicto.

En esta perspectiva, el desafío enfrentado por las nuevas democracias es tanto mayor cuanto menor sea la confianza de la población, o por lo menos de sus grupos más activos, en las instituciones políticas y cuanto más débil sea el sistema institucional para dar respuestas a las crecientes demandas sociales. Así, los sistemas de representación tienen entre sus funciones tanto llevar al tramado político las principales demandas de la población como procesarlas. El análisis de estas dos dimensiones del sistema representativo permite concebirlo como un hilo conductor entre la sociedad y el Estado y como una pieza central del sistema político ya que proporciona distintas condiciones de gobernabilidad.

Si se examina en primer lugar la función de canalización de demandas, nos encontramos, en las sociedades latinoamericanas, con dos situaciones polares. Tenemos, por un lado, países en los cuales los partidos políticos ejercen hegemónicamente las funciones de representación y, por otro, países donde la extrema fragilidad partidaria transformó a los partidos en piezas secundarias del juego político, dando margen a la presencia de «movimientos» que sustituyen a partidos o a un cuadro donde los partidos son apenas formales. Obsérvese que estas diferencias no se deben a la existencia o no de largos períodos de autoritarismo o al grado de autoritarismo experimentado, sino que tienen que ver con la tradición política y el nivel de arraigo e institucionalización del sistema de partidos antes del quiebre de los regímenes democráticos, así como también con su

perfil institucional antes y después de la redemocratización. El caso más paradigmático del primer modelo, marcado por un alto grado de institucionalización, es el de Chile, y sin duda aquí también puede ser incluida la experiencia uruguaya. Se encuentran en el segundo, países como Brasil y Bolivia - y, en cierto modo, el Perú -.

En Chile, a pesar de la suspensión de todas y cualquier actividad partidaria después del golpe de Pinochet en 1973, todo el proceso de redemocratización se debió al liderazgo de los mismos partidos que dominaban anteriormente la vida política. De ahí la posibilidad de la oposición democrática de organizarse en un movimiento - la Concertación Democrática - para impedir que Pinochet continuara en el poder. De esta forma, la oposición participó e, inclusive, aceleró el proceso de transición. Los partidos chilenos poseen un alto grado de arraigo social; son apreciables los índices de participación y de identificación y bastante nítidas las diferencias ideológicas. Estas cualidades llevaron a muchos analistas a clasificar a la democracia chilena como de tipo europea lo que, ciertamente dificulta la aparición o, mejor dicho, el éxito de liderazgos populistas, al margen de los partidos políticos.

La tradición partidaria es igualmente relevante en Uruguay. La mayor parte de la historia política del país estuvo marcada por una estrecha relación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil. La importancia del sistema partidario en la vida política de Uruguay llevó a muchos autores a considerar su sistema político como fruto de una «partidocracia» y el principal sustento de una democracia relativamente estable. Blancos y colorados poseen una larga historia, de cerca de 150 años y pueden ser vistos como los actores políticos más relevantes tanto durante la normalidad democrática como durante el proceso de transición hacia la democracia. Estos partidos consiguieron impugnar el proyecto de Constitución autoritaria propuesto por las Fuerzas Armadas en 1980 y demostraron el poder de movilización de la sociedad civil. En consecuencia, la reconquista del orden democrático significó un retorno del mismo sistema partidario, aunque en las primeras elecciones libres, en 1984, los principales líderes tuvieron prohibido disputar el voto popular.

En contraste con las situaciones chilena y uruguaya, en las que tanto la derecha como la izquierda están organizadas partidariamente, existen en otros países latinoamericanos pactos institucionales en los que las diferencias partidarias no obedecen ni a diferencias ideológicas ni programáticas ni regionales o religiosas sino que son circunstanciales, no correspondiendo, por tanto, a ninguna diferencia

esencial entre los diferentes grupos sociales. En este caso, son frecuentes los fenómenos populistas y son débiles y efímeros los lazos entre los partidos y los sectores sociales. Brasil y Bolivia representan el modelo opuesto al ilustrado con los casos chileno y uruguayo.

El desarrollo partidario en Brasil no acompañó el proceso de cambios en la estructura socioeconómica del país verificado en las tres o cuatro últimas décadas. Las grandes masas ciudadanas no fueron incorporadas al sistema político a través de los partidos sino que su relación con el orden estatal se dio sobre todo por medio de liderazgos personalizados. Sumándose al grado de volatilidad propio de este tipo de incorporación, a través tanto de la legislación electoral como de la partidaria, se propició la existencia de un sistema de partidos laxo y con débiles lealtades partidarias. De esta forma, cuando las agrupaciones fueron formalmente disueltas durante el régimen del 46, de hecho desaparecieron. El nuevo sistema partidario de 1965, impuesto por el régimen militar, fue sustituido justo cuando estaba alcanzando la madurez, es decir, una relativa duración en el tiempo y formando lealtades entre la población. Los sistemas del 79, del 85 y del 88, contruidos sobre la égida de la liberalización y de la democratización del país no llegaron a presentarse como los canales más adecuados para la vehiculación de los intereses. Por el contrario, acabaron por incentivar un alto grado de volatilidad electoral, con la multiplicación de las consignas partidarias, dejando espacios para movilizaciones fuera del sistema de partidos y, consecuentemente, para el ascenso de líderes populistas y carismáticos, al margen del sistema institucional.

Bolivia presenta una arquitectura institucional en la que las principales diferencias sociales tampoco se manifiestan a través del sistema partidario. En gran medida, el país había vivido en 1952 una revolución radical, liderada por una agrupación partidaria, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); y aunque este partido consiguiera la hegemonía de la representación popular hasta 1964, constituyéndose prácticamente en partido único, no sobrevivió incólume a los gobiernos militares. La inestabilidad política que marcó el período autoritario de 1964 a 1982 tuvo como opositor más significativo al movimiento sindical y no un tipo de organización siquiera mínimamente parecida a un partido político o a un sistema de partidos. Con la transición, iniciada en 1978, se asistió a una división en el interior de las fuerzas armadas y al surgimiento de un sistema partidario altamente polarizado, fragmentado y superideologizado, siendo muy bajo el grado de consenso sobre los objetivos de la redemocratización. De esta forma, fue corto el período de la sobrevivencia del frente político formado por el MNR, MIR y PC y baja su capacidad de gobierno. En 1985 hubo una profunda modificación en el país,

con la reconstrucción del Estado y la implementación de una política neoliberal. A partir de entonces, el movimiento sindical cedió lugar a los partidos en la arena política, y hubo una reorientación ideológica de las principales fuerzas políticas en el sentido de valorizar el parlamento. Esta reorientación se manifestó, inclusive, en la aprobación de reformas en las leyes electoral y partidaria, en el sentido de restringir el número de agrupaciones partidarias y de incentivar la formación de mayorías parlamentarias. A pesar de estas alteraciones, la estructura social y la historia política del país propiciaron un alto grado de fragmentación y la presencia de fuerzas políticas que se organizaron al margen de los partidos.

El examen de los sistemas de representación latinoamericanos llama la atención sobre la presencia de panoramas diversificados; encontramos desde pactos más favorables al desempeño de la función partidaria representativa hasta pactos en que los partidos recién están iniciando su tarea primordial de canalización de intereses. Desde el punto de vista de la consolidación de un orden democrático es posible sostener que los países que presentan un mayor grado de institucionalización del sistema partidario cuentan con las condiciones más propicias para el desarrollo y cristalización de la democracia política, mientras que aquellos que se encuentran en umbrales menos elevados de institucionalización partidaria presentan mayores riesgos de liderazgos populistas y carismáticos, tendientes a poner en jaque a la democracia; aparte de lo cual abren el espacio para la consolidación de una tendencia movimientista que poco ayuda a la formación del sistema partidario.

El sentimiento antipartidista y la imagen negativa de la práctica político-parlamentaria emergerían durante el transcurso de la historia republicana brasileña

### ***Partidos y ciudadanos, un antiguo divorcio en el Brasil***

No se llegó a la actual situación brasileña por capricho del destino. No es de hoy la fragilidad del sistema partidario brasileño, como lo demuestra el escaso apoyo que los partidos siempre tuvieron en los ciudadanos. El sentimiento antipartidista y, sobre todo, la cada vez más frecuente imagen negativa de la práctica político-parlamentaria emergerían con mayor o menor intensidad durante el transcurso de la historia republicana brasileña y están ligados a elementos de la cultura política profunda del país. A diferencia de otros países de la región, cuya tradición democrática tiene mayor antigüedad y fortaleza, el sistema partidario brasileño



evidenció, a lo largo del tiempo, bajo nivel de institucionalización, reflejando el creciente distanciamiento entre partidos y sociedad.

La república brasileña nació a fines del siglo pasado influenciada por el pensamiento positivista, el cual excluía de la noción de ciudadanía los derechos políticos. En las primeras décadas de este siglo, otra vertiente de pensamiento autoritario fue gradualmente ganando espacio en la sociedad brasileña y, finalmente, se tornó hegemónica a partir de los años 30, permaneciendo influyente hasta el final del Estado Novo en 1945. Por más de medio siglo, las corrientes dominantes del pensamiento político favorecieron una visión despreciativa de las instituciones representativas en el seno de la sociedad. Como fruto de esa mirada, se arraigó entre los ciudadanos brasileños un fuerte sentimiento antipartidista aliado con un comportamiento escéptico frente a la representación política. Además, las prácticas de corrupción, favoritismo y clientelismo acentuaron las tendencias privatistas de la política, otorgando más argumentos para su desprestigio. Incluso en los períodos de interregno democrático, esas actitudes persistían, entre los públicos de masa, figurando siempre entre los principales componentes de la cultura política brasileña (Diniz).

Tales aspectos ideológicos encontraban terreno fértil para arraigarse en el seno de una tradición de práctica política caracterizada por el predominio de los intereses particulares sobre el interés público. Desde su origen, implantada para atender conveniencias de las oligarquías regionales, la república brasileña se organizó sobre una estructura federativa que, en un cuadro en que se experimentaba además una gran debilidad económica, tuvo como contrapartida la extrema centralización de las decisiones en manos del gobierno federal. A una sociedad desorganizada, cuyas propuestas variaban al calor del juego de las facciones regionales, se contraponía un Estado fuerte que, como institución, asumió un papel preponderante.

Fortalecida durante el período autoritario de Vargas, abierto en 1930, esa estructura estatal centralizada continuó vigente luego del retorno a la democracia de 1945 y se afianzó además durante el gobierno militar post-1964. La constante dependencia financiera de estados y municipios ante el poder central, llevó, inevitablemente, a la progresiva intensificación de las prácticas clientelistas. Los hábitos políticos contemporáneos se consolidaron así, mucho más pautados por el «intercambio de favores» que por la representación. Esa característica poco ayudó a la consolidación de un sistema de partidos de alcance nacional, coherentes e ideológicamente cohesionados. En vez de servir de referencia para los ciudadanos,

los partidos se configuraron como consignas destinadas a viabilizar candidaturas, independientemente de su densidad y su representación social.

Casi siempre creados por iniciativa del gobierno central - como en 1945, con Vargas - las agrupaciones brasileñas sirvieron de fachada para atender los intereses de las élites o legitimar el gobierno en coyunturas que exigían apoyo de masas. Sin condiciones de constituirse en canales legítimos de representación, ni espacio para formular e implementar políticas, los partidos estaban mucho más identificados con la máquina del Estado que con las demandas de la sociedad (Kinzo).

A pesar de eso, en algunas coyunturas específicas, algunos partidos creados desde la cima hacia abajo alcanzaron las condiciones para iniciar su vinculación orgánica con la trama social, llegando a obtener apoyo electoral de bases sociales diferenciadas. Por ejemplo, esa vinculación puede ser identificada entre fines de los 50 y principios de los 60, en partidos como el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) o el Partido Social Democrata (PSD). Pero, de la misma manera arbitraria con la que creaban partidos, las élites políticas los suprimían. De hecho, diferentes crisis políticas tuvieron como resultado cambios bruscos, con la extinción de partidos todavía en fase de consolidación y la imposición de nuevas figuras partidarias.

Se percibe así cómo la fuerte discontinuidad del sistema de partidos en Brasil se expresa en ese patrón de sistemática intervención estatal en su estructuración, que no aconteció por azar. Ella traduce una estrategia recurrente de las élites dominantes para mantener el control del juego político. La mayor consecuencia de eso fue el establecimiento de un paradigma que tornó crónica la inestabilidad del sistema político, sin que no siempre los partidos pudiesen hacer algo para evitarlo; al mismo tiempo, la imagen de los partidos entre los ciudadanos también quedó perjudicada.

### ***Partidos, representación y legislación partidaria***

Los partidos republicanos de base estadual, dominantes durante la república oligárquica (1889-1930), fueron suprimidos con el ascenso de Vargas, en 1930. El período siguiente, que duró siete años, vio surgir innumerables agrupaciones partidarias, variando a la izquierda y la derecha del espectro ideológico y participando en una coyuntura especialmente agitada, con la elección y funcionamiento de una Asamblea Constituyente en 1934 y, por otro lado, con la emergencia de movimientos como la Acción Integralista Brasileña, de inspiración fascista y la Alianza Nacional Libertadora, de origen comunista. En 1937,

entretanto, Vargas enfrentó la crisis política del momento implantando la dictadura del Estado Novo, cerrando el Congreso y suprimiendo los partidos.

El interludio democrático, iniciado con la caída de Vargas en 1945 - como consecuencia de la modernización, por un lado, y de la participación brasileña en la Segunda Guerra, por otro - fue un poco más largo para los patrones de la historia contemporánea de Brasil. Algunos de los partidos creados en esa época, en medio de otras reformas políticas importantes, como la consolidación de la representación proporcional, después de algunos años de varios pleitos, tuvieron el tiempo y el espacio necesarios para comenzar a constituirse en canales de expresión de determinados segmentos de la sociedad y para establecer lazos más fuertes de relación con los ciudadanos. El Partido Social Demócrata (PSD) tenía el apoyo y la mayor parte de sus votos de los propietarios rurales y de los sectores sociales bajo su influencia, aunque también tuviese penetración entre las élites y las clases medias de las ciudades menores. En los grandes conglomerados urbanos, en especial en el sudeste, las clases medias preferían marcadamente la Unión Democrática Nacional (UDN). Y en las más grandes capitales y centros urbanos el PTB aparecía como el más identificado y apoyado por la camada mejor remunerada de la clase trabajadora y sectores de la clase media (Diniz).

Mientras tanto, este proceso de consolidación fue interrumpido nuevamente por la intervención del Estado con el golpe de 1964. A través del Acto Institucional N° II, de octubre de 1965, el gobierno militar disolvió los 13 partidos existentes e impuso la creación de la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y del Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Se cuenta, incluso, que luego de la aprobación en el Congreso Nacional de la nueva legislación bipartidista, faltaba el número necesario de parlamentarios para conformar el MDB, ya que era notoria la tendencia de los parlamentarios a adherir al nuevo régimen. El impasse fue resuelto por intervención directa del general Castelo Branco, jefe del régimen militar, y algunos diputados y senadores que habían apoyado el golpe de Estado de 1964 para que se afiliaran al partido de la oposición, completando el quórum necesario para su formación: así nació el MDB. El sistema subsistió mientras sirvió para que los militares mantuvieran el control político; pero en 1974, cuando la oposición parlamentaria del MDB ya había adquirido alguna identidad política, el esquema comenzó a romperse llevando a su oposición efectiva al gobierno autoritario. En 1979, la nueva reforma introducida por el régimen militar restableció el pluripartidismo dando origen a la configuración partidaria que, con el agregado de numerosas consignas nuevas y sin identidad, se conoce actualmente.

Aunque la discontinuidad del sistema partidario brasileño se debe especialmente a ese patrón de intervención constante del Estado, este no es el único aspecto que favorece la inestabilidad de los partidos. El sistema de representación proporcional vigente en Brasil se basa en listas abiertas para las elecciones de diputados para la Cámara Federal, para las asambleas legislativas estaduais y para los concejales municipales. No son los partidos los que definen previamente la ordenación de los candidatos; ella está determinada por el apoyo y prestigio individual obtenidos por cada uno. Como las circunscripciones electorales coinciden con los límites territoriales de los estados o municipios, para cada nivel el elector debe votar por un único candidato, entre millares de concurrentes. Eso contribuye a la pulverización de la imagen de los partidos, en la medida en que dificulta la construcción de identidades partidarias más definidas, palpables para los ciudadanos. Además de ello, la amplia extensión territorial de los estados coloca obstáculos al establecimiento de vínculos entre elector y representante. El resultado es un sistema de representación pulverizado, de débil nitidez política y en relación al cual los representados tienen poca o ninguna capacidad de control sobre la acción del representante.

Otro factor de inestabilidad es la legislación partidaria actual. Como son mínimas las exigencias para que un nuevo partido reciba autorización para funcionar provisoriamente, se crean nuevos partidos al calor de coyunturas electorales y conveniencias oportunistas. Ciertos candidatos consiguen fácilmente acomodarse a través del recurso que se conoce como utilización de «consignas de alquiler». Al establecer reglas poco rigurosas, la legislación estimula la práctica de alianzas electorales sin ningún criterio (o mejor, según el criterio personal y oportunista de ciertos candidatos) y favorece la indisciplina y la infidelidad partidaria. Cualquier interés de orden particular es razón suficiente para que los políticos cambien de partido, o creen nuevas agrupaciones, echando mano de «consignas de alquiler». El resultado más visible de todo eso es la extrema fragmentación del sistema partidario, lo que también lleva agua al molino de la inestabilidad democrática al comprometer la transparencia y la comprensión del juego político por el ciudadano común, que termina obligado a hacer su opción de voto dentro de un cuadro bastante confuso. Eso sucede cuando el sistema de partidos deja de ofrecer un cuadro de referencias claras a los ciudadanos.

Finalmente, se debe añadir que la forma de gobierno presidencialista no facilita el fortalecimiento de los partidos. Por el contrario, al requerir campañas personalizadas, individualiza la competencia electoral, sobrevalorando el papel del candidato en detrimento del papel de los partidos. Más aún por la extrema

autonomía que concede al presidente, vuelve asimétricas las relaciones entre ejecutivo y legislativo, comprometiendo la gobernabilidad.

Sin olvidar las raíces más remotas de la cultura política y de las prácticas que pautan la vida pública en Brasil, está claro que la situación hoy vivida es también resultado de la transición del régimen autoritario hacia el democrático. Más aún, con sus problemas y pequeños avances, el sistema político brasileño hoy vigente es fruto de la manera como fueron conducidos y negociados los pactos de transición y, especialmente, las reformas introducidas por las negociaciones entre los «moderados» de ambos lados (Moisés, 1986).

Aunque la discontinuidad del sistema partidario se debe especialmente a ese patrón de intervención constante del Estado, este no es el único aspecto que favorece la inestabilidad de los partidos

### ***Problemas de la legislación actual***

Para comprender mejor lo que está en juego, es preciso analizar con cuidado la estructura legal vigente desde la promulgación de la Constitución de 1988. Ella exhibe una nueva normativa jurídica y un nuevo conjunto de leyes que aseguran y amplían la libertad de organización política y partidaria en el país; pero por otro lado estas leyes vuelven permisiva la organización de partidos. Promulgada luego de un largo y difícil proceso de negociación, la nueva Constitución, ya en su artículo primero, remite la organización del «Estado democrático de derecho» a la soberanía popular, la ciudadanía, la dignidad de la persona humana, los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa y al pluralismo político.

En términos de creación de las bases de legitimidad democrática y de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, las innovaciones de la Constitución del 88 tienen que ser vistas en un contexto bastante específico: en primer lugar, ellas corrigen y profundizan los cambios que, a partir de fines de los años 70, habían sido introducidos por el propio régimen autoritario, como la supresión del bipartidismo y el retomo del multipartidismo, la adopción de elecciones directas, la amnistía y el retorno de los exiliados, así como la supresión de los actos institucionales y complementarios, creando una realidad nueva y una enorme movilización social y política en el país. En segundo lugar, precisamente por eso, el régimen autoritario se preocupó en retardar al máximo su derrota electoral, apoyándose en un Congreso dócil y, sobre todo, dominado por el PDS, principal interesado en mantener medidas y normas antidemocráticas.

De hecho, el casuismo de la legislación electoral vigente en las elecciones de 1982 y 1986 no tenían otro objetivo sino el de prorrogar la supervivencia política de quienes apoyaban al gobierno, retardando al máximo el fortalecimiento de los partidos de oposición. La norma de obligatoriedad de presentación de candidatos mayoritarios y proporcionales, por ejemplo, en el ámbito de los estados y los municipios en todas las elecciones, asociada a la vinculación del voto, bajo pena de anulación de los resultados electorales, benefició a los partidos más organizados como PDS y PMDB. Como resultado, la prohibición de alianzas y coaliciones es, en principio, medida saludable para el fortalecimiento de los partidos y del propio sistema partidario; es un artificio, inclusive, por medio del cual partidos sin gran significación nacional consiguen sobrevivir en elecciones proporcionales. Sin embargo, en el contexto de las resistencias autoritarias a la democratización, la medida tenía como objetivo impedir la expansión de los pequeños partidos nacientes (tales como el Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido de los Trabajadores (PT) y PTB, en un intento de preservar el status quo, o sea, la correlación de fuerzas existentes que privilegiaba el PDS y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), además de fragmentar electoralmente a la oposición.

La nueva Constitución rompió con ese cuadro, renovando las bases para la normación de la vida político-partidaria. Al mismo tiempo, al exagerar en la «liberalización» de las exigencias para la creación de partidos, acentuó una característica histórica de la vida brasileña: la fragilidad de su sistema partidario; junto con eso, la existencia de un sistema de representación de los ciudadanos de algunos Estados en detrimento de otros, erosionó las bases de confianza popular en las instituciones democráticas. Por esta razón, aunque la transición política ha concluido con la reinstitucionalización del país, la legitimidad democrática todavía es bastante precaria en Brasil. Las encuestas de opinión muestran que, mientras que en países como Uruguay, Chile y Argentina, los índices de adhesión a la democracia llegan al 70 u 80%, en Brasil ellos todavía oscilan entre 55 a 60% como máximo.

### **Conclusiones**

Al observar la formación del sistema partidario en Brasil a lo largo del tiempo, se verifica por un lado que la práctica intervencionista del Estado, y la existencia de una legislación que no favorece su consolidación por otro, constituyen instancias responsables del actual subdesarrollo del subsistema político del país. Esa dificultad, continuada en el tiempo, ha afectado las condiciones de gobernabilidad

porque impide la institucionalización de una mediación política fundamental; correlativamente, el sistema de representación también se muestra deficitario, dando origen al sentimiento de desencanto de los ciudadanos respecto de las instituciones democráticas.

Estos problemas muestran, por un lado, que la legislación necesita modificarse para dar lugar a más homogéneas agrupaciones, con mayor identidad política y alguna coherencia ideológica; para eso, es necesario normalizar la fidelidad partidaria, crear el sistema de listas cerradas e instituir una cláusula de exclusión, es decir, un umbral mínimo de apoyo electoral a partir del cual los partidos puedan estar representados en el Congreso Nacional y, al mismo tiempo, puedan verse beneficiados por la legislación de propaganda electoral gratuita en los medios electrónicos. Tales cambios dependen de alteraciones en la legislación ordinaria y en la Constitución y, por lo tanto, ocurrirán al calor de la voluntad política de la nueva mayoría que comience a formarse en el país a partir del resultado de las elecciones de 1994.

Es preciso llamar la atención, entretanto, sobre otro aspecto de la cuestión. En los últimos años, como consecuencia del cambio del clima político en el país y, particularmente, de una tendencia generalizada de mayor valorización de la democracia entre el público de masas, comienza a cambiar también la actitud de los electores en relación con los partidos. Por primera vez en la historia republicana brasileña comienzan a formarse condiciones subjetivas favorables a la consolidación de un sistema partidario: entre 1989 y 1993, el porcentaje de electores que declara tener alguna preferencia partidaria en el país creció del 42 al 51% (Moisés, 1994). Eso no quiere decir que los votantes no mantengan su actitud crítica con respecto al desempeño concreto de los partidos, sino que, en cuanto al lugar de los partidos en el nuevo régimen democrático, ellos tienen las cosas más claras: prefieren, obviamente, la existencia del pluripartidismo e incluso manifiestan su preferencia por los principales partidos existentes en el país como el PMDB, PT, PSDB y PFL.

Esto representa un factor nuevo e importante pero, obviamente, es algo que sólo tendrá efecto positivo en el proceso de consolidación democrática si, por su parte, los líderes democráticos entienden su significado; o sea, resulta preciso también que los propios partidos cambien sus patrones de comportamiento, ofreciendo a los electores razones más sólidas para confirmarlos en su nueva preferencia: los partidos tienen que ser más responsables y, al mismo tiempo, ofrecer señales más claras para los electores sobre sus programas y su relación con los problemas del

país. En última instancia esto significa que, más allá de los cambios en la legislación partidaria destinados a fortalecerlos, los propios partidos necesitan valorar la nueva actitud positiva de la opinión pública a través de comportamientos capaces de neutralizar la antigua actitud crítica en relación con ellos.

En una palabra, es necesario que la dimensión actitudinal de la democratización expresada en el crecimiento de la preferencia partidaria se traduzca, ahora, en una dimensión de comportamiento. En la medida en que el comportamiento de los partidos y sus líderes se torne más responsable, respetando mejor su relación con los electores, es posible que éstos, finalmente, confirmen su disposición de apoyarlos de forma permanente. Tal cambio es crucial para dar lugar a un sistema partidario consolidado en el Brasil, pero depende también de una nueva actitud de los líderes político-partidarios del país.

#### **Referencias**

- \*Lamounier, B.; Meneguello, R., PARTIDOS POLITICOS E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRATICA. O CASO BRASILEIRO. - San Pablo, Brasil, Editora Brasiliense. 1986; Camargo A.; Diniz, E. -- Radiografia do quadro partidário brasileiro.
- \*Kinzo, M. D., SERIE PESQUISAS. 1 - San Pablo, Brasil, Centro de Estudos Konrad Adenauer. 1993; Moisés, J. A.; Albuquerque, J. A. G. -- Transição, Partidos e Regimes Politicos: Algumas Considerações.
- \*Diniz, E., CONTINUIDADE E MUDANÇA NO BRASIL DA NOVA REPUBLICA. - Río de Janeiro, Brasil, IUPERJ / Vértice. 1989; Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil.
- \*Moisés, J. A., DILEMAS DA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL. - San Pablo, Brasil, Paz e Terra. 1986;