

# Disciplina partidaria en la legislatura brasileña

Barry Ames\*

## Disciplina partidaria en la Cámara de Diputados

**S**i bien es cierto que los partidos son actores clave de todas las legislaturas, su papel varía enormemente según el país de que se trate. En Gran Bretaña y Argentina, los partidos son los actores principales y el juego legislativo puede entenderse con unas cuantas referencias a algunos de los diputados. En Brasil, en cambio, aunque nadie diría que los partidos legislativos tienen la fuerza de los peronistas de Argentina o del Partido Laborista de Gran Bretaña, los líderes de los partidos representados en el Congreso organizan el calendario legislativo, participan en las negociaciones legislativas y median entre los diputados y los ministerios.

En este artículo se hace una adaptación de las teorías de los partidos legislativos al caso brasileño. En la primera parte, se demuestra que, aunque poderosos, los presidentes brasileños están lejos de ser dominantes en la legislatura. Casi todas las propuestas del ejecutivo, desde la administración de José Sarney hasta el primer periodo de Fernando Henrique Cardoso, han salido de la legislatura con un gran

---

\* El autor es profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, 4101 Forbes Quad, Pittsburgh, PA, 15260, tel. (412)648-7276, fax (412) 648-7277, e-mail: barrya+@pitt.edu.

Traducción del inglés de Mario A. Zamudio a partir de un texto inédito. Este artículo fue preparado para el Seminario Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives, celebrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en la Ciudad de México en febrero de 1998. La versión revisada de este artículo fue recibida en octubre de 1999.

número de modificaciones o, simplemente, no han sido aprobadas. ¿Por qué los proyectos de ley de los presidentes brasileños rara vez salen indemnes del Congreso? ¿Realmente se oponen a ellas los líderes de los partidos, en especial los de los partidos que nominalmente forman parte de las coaliciones presidenciales? Si, por el contrario, los líderes de los partidos son simplemente incapaces de controlar a sus bases para pasar los proyectos de ley del presidente, ¿por qué los diputados que las componen son tan reacios? Las respuestas residen en la naturaleza de los partidos legislativos de Brasil.

En la segunda parte se hace una revisión de la literatura teórica sobre los partidos legislativos, literatura que se basa principalmente en la experiencia de Estados Unidos. Se demuestra que Brasil debería representar un caso de "gobierno de partido condicional". Dadas las reglas electorales del país y su estructura federal, la influencia debería fluir de abajo hacia arriba, de los miembros del partido hacia los líderes, no de arriba hacia abajo. La argumentación respecto a la influencia de los partidos legislativos depende, en última instancia, de la habilidad de los líderes para obligar a los diputados que forman sus bases a seguir su liderazgo.

En la tercera parte se recurre a las votaciones por lista nominal para probar un modelo multivariado sobre las probabilidades de que los diputados en lo individual cooperen con su partido. Un indicador clave de la fortaleza de los partidos es la habilidad de sus líderes para obligar a sus diputados a seguir las recomendaciones de voto de la dirigencia. Un segundo indicador, menos directo, es el éxito que cada uno de los diputados tiene en la acumulación de obras públicas locales o en controlar las nominaciones para ciertos puestos, lo que los estudiosos de la política estadounidense denominan *pork barrel*.<sup>1</sup> Cuanto más alto sea el precio que deban pagar los líderes para obtener apoyo, más débil es el partido. Esos indicadores de la fortaleza de los partidos forman parte de un modelo que también incluye indicadores de la seguridad electoral, la ideología, la jerarquía, las características del electorado y el currículum de cada diputado.

El análisis empírico que se presenta en la cuarta parte demuestra que las recomendaciones de los partidos (y los castigos y recompensas que las acompañan) raramente importan mucho para determinar la coope-

---

<sup>1</sup> "Pork-barrel" es un término que se utiliza en Estados Unidos para referirse al diseño de políticas gubernamentales con fines clientelistas, es decir, con el propósito de obtener beneficios políticos. Cuando la palabra "pork" se utiliza como adjetivo se traducirá como "clientelista" y cuando se utiliza como sustantivo se traducirá como "política o bienes clientelistas". [N. del E.]

ración o la deserción de los diputados. Al final, la debilidad del presidente surge menos de la contumacia de los líderes de los partidos que de la incapacidad de éstos –aun con un gasto clientelar generoso– para persuadir a los diputados de apoyar los proyectos de ley del presidente.

### **¿Tienen el dominio los presidentes?**

Comúnmente, el éxito de un presidente se mide evaluando las tasas de aprobación de las iniciativas de ley que envía al Congreso en las votaciones por lista nominal. Esta técnica presenta problemas en cualquier contexto legislativo. En primer lugar, dado que las votaciones nominales reflejan únicamente los temas que realmente serán sometidos al pleno, son un ejemplo del clásico problema de las iniciativas “sin decisión”. Si la oposición en el Congreso es muy fuerte, una iniciativa presidencial puede nunca ser sometida a votación. En realidad, una iniciativa de prueba del presidente puede generar una oposición tan fuerte en la legislatura que aquél prefiera no enviar nunca una propuesta formal al Congreso.<sup>2</sup>

Los indicadores de la unidad de los partidos construidos a partir de las votaciones nominales tampoco reflejan los *costos* de la obtención de apoyos partidarios. Los presidentes y los líderes de los partidos pagan esos costos con una combinación de políticas clientelares e importantes concesiones políticas. En otras palabras, las votaciones por lista nominal realmente representan el *punto final* de las negociaciones entre los presidentes, los líderes de los partidos y los diputados. Lo que necesitamos, que por lo general es lo que falta, son “recuentos” individuales, esto es, estimaciones hechas por los líderes del ejecutivo sobre la dirección en que se inclinan los diputados *durante los procesos de negociación*.<sup>3</sup>

Una tercera limitante surge de la posibilidad de que existan diferencias fundamentales entre los procesos políticos que generan las votaciones nominales y los que generan otro tipo de decisiones en el Congreso.<sup>4</sup> Sin duda alguna, las comisiones y las votaciones no nomi-

---

<sup>2</sup> En Brasil, dos ejemplos bien conocidos son la iniciativa de Collor para la reforma administrativa y el intento de Sarney por imponer cuotas escolares en las universidades federales. Ambas desaparecieron calladamente y nunca llegaron a las puertas del Congreso.

<sup>3</sup> Sullivan (1987) analizó los datos de los recuentos de posibles votos favorables a ciertos temas durante los años de Eisenhower.

<sup>4</sup> En el Congreso estadounidense, es evidente que los líderes ejercen su influencia de diversas maneras en esos diferentes contextos. Además, los representantes de los grupos de interés

nales son el origen de muchas decisiones clave del Congreso brasileño.<sup>5</sup> Además, se sabe ampliamente que las votaciones por lista nominal están sujetas a los efectos del "carro completo". En la mayoría de las votaciones en el Congreso, el 80 por ciento de los diputados apoya al lado ganador.<sup>6</sup> Una proporción de 8 a 2 no implica ni que cuatro quintas partes de los diputados apoyaron la iniciativa original ni que cuatro quintas partes apoyaron el proyecto de ley final. De hecho, las victorias abrumadoras ocurren aun en los casos en que sólo una mayoría simple apoya realmente las iniciativas. El carro completo se genera cuando los diputados indiferentes cambian su apoyo como parte de arreglos entre camarillas sobre temas opuestos o cuando se unen al lado triunfador con la esperanza de obtener ventajas en futuras votaciones. Supóngase que se descubre que, entre su forma original y su aprobación final, las modificaciones sufridas por una iniciativa representan concesiones significativas a la oposición en el Congreso, y supóngase también que la iniciativa fue aprobada con 80 por ciento de los votos: o entraron en operación unos enormes efectos de carro completo o los autores de la iniciativa sobrestimaron las concesiones que necesitaban para obtener el apoyo de la mayoría.

En lo que constituye un importante y nuevo avance de la investigación, los especialistas brasileños han comenzado a utilizar las votaciones por lista nominal para evaluar el éxito del presidente y la fuerza de los partidos. En ensayos recientes, Fernando Limongi y Argelina Figueiredo (1995, 1996 y 1997) analizan las votaciones nominales hechas desde 1988 (el final de la Asamblea Constituyente) hasta 1994.<sup>7</sup> Para aproximarse al concepto de "agenda del partido", se concentran en las votaciones en que los líderes de los partidos hicieron recomendaciones explícitas (*encaminamentos*) a sus diputados. Mediante la adopción del Índice de Rice de la disciplina partidaria, en que se sustrae el porcentaje de la minoría del porcentaje de la mayoría en el caso de cada partido en cada votación, Limongi y Figueiredo descubrieron

---

poseen diversos grados de acceso. Después de una intensa investigación, VanDoren (1990, p. 311) llegó a la conclusión de que "los procesos que determinan las decisiones en las comisiones y en las votaciones no nominales son diferentes de aquellos que determinan las decisiones en las votaciones nominales".

<sup>5</sup> Además, el Congreso brasileño adoptó reglas que deliberadamente dificultan el empleo de votaciones nominales.

<sup>6</sup> Además, son pocas las votaciones nominales que tienen lugar cuando se oponen los bloques ideológicos. Si agrupáramos el PSDB y el PMDB en un bloque y el PFL, el PTB y el PDS en otro, veríamos que las mayorías de los dos bloques se opondrían únicamente en 35 de 473 votaciones regulares de la Cámara (de 1988 a 1996) y sólo en 5 de 77 votaciones sobre medidas de urgencia (de 1988 a 1992).

<sup>7</sup> Los hallazgos de Limongi y Figueiredo atrajeron una atención considerable en Brasil, incluso en la prensa popular (véase Barros e Silva, 1995, pp. 1-8).

que, aun en los partidos más débiles, un promedio de 85 por ciento de los diputados vota en el mismo sentido. La mayoría de los partidos tiene porcentajes de disciplina aún más altos.<sup>8</sup> Los autores llegan a la conclusión de que los partidos brasileños son verdaderos actores legislativos y que continuamente adoptan posiciones ideológicas predecibles y congruentes. Asimismo, admiten que el sistema electoral de Brasil alienta el individualismo entre los legisladores y dificulta la "rendición de cuentas" del partido al votante (Limongi y Figueiredo, 1995, p. 498). A pesar del sistema electoral, sostienen que las reglas internas de la legislatura permiten que los "líderes de los partidos controlen la agenda de trabajo y limiten el área abierta a las estrategias individualistas de diputados y senadores" (1995, p. 500); como resultado, la dirigencia de los partidos domina a sus diputados. Según este punto de vista, los argumentos que vinculan el sistema electoral con la debilidad de los partidos se detienen a las puertas de la Cámara de Diputados.<sup>9</sup>

Los hallazgos de Limongi y Figueiredo han causado polémica entre los estudiosos de la política brasileña. Puesto que es la única investigación verdaderamente empírica, su trabajo se debe considerar como la convención prevaleciente (si bien un tanto asediada), pero las interrogantes siguen ahí. En términos comparativos, ¿qué grado de unidad partidaria se requiere para que se considere que un partido es disciplinado? Ciertamente, los partidos brasileños tuvieron tasas de disciplina (de acuerdo con el Índice de Rice) en promedio de ochenta por ciento. Pero, ¿son altos estos números? Las comparaciones entre países, como lo veremos más adelante, son arriesgadas, pero incluso las comparaciones directas muestran que los partidos de Brasil se encuentran muy por abajo de algunos de sus países vecinos. En Argentina, la unidad partidaria ha sido tradicionalmente superior a 98 por ciento y los líderes de los partidos logran esos altos grados de votación partidaria sin buscar el apoyo de los diputados mediante políticas clientelares ni con las sustantivas concesiones legislativas que tienen lugar en Brasil.<sup>10</sup> Y, al menos hasta hace poco tiempo, Venezuela constituye otro caso de partidos mucho más disciplinados que los de Brasil.

---

<sup>8</sup> Limongi y Figueiredo siguieron la convención común de denominar "cohesión" a este indicador. De conformidad con Tsebelis, me refiero a la acción de los diputados que votan en el mismo sentido como "disciplina" o "unidad". Los partidos son "cohesivos" cuando sus diputados se ponen de acuerdo sobre cuestiones de política importantes (véase Tsebelis, 1995).

<sup>9</sup> Mainwaring (1993, 1999), Lima Junior (1993), Lamounier (1994) y Castro Santos (1997) sostuvieron una argumentación similar acerca de la debilidad de los partidos. En lo que respecta al "ejecutivo preponderante", véase también Diniz (1995).

<sup>10</sup> Comunicación personal de Mark Jones. La disciplina chilena parece ser también muy fuerte.



En toda evaluación comparativa sobre la disciplina de los partidos de Brasil se encuentra implícito el supuesto de que todo lo demás se mantiene igual. Los especialistas comienzan con ciertas cuestiones de interés primario; típicamente, las hipótesis que vinculan conceptos como presidencialismo *versus* parlamentarismo, distritos electorales uninominales *versus* distritos plurinominales o representación proporcional de listas abiertas *versus* listas cerradas. Después, con el propósito de hacer comparaciones de la fuerza de los partidos entre países, suponen que los otros contextos institucionales son equivalentes. Supóngase que se busca probar la hipótesis de que la representación proporcional de listas cerradas da lugar a un grado más alto de unidad partidaria que la representación proporcional de listas abiertas. Naturalmente, las reglas de inferencia causal exigen el supuesto de que las otras reglas institucionales sean constantes entre los diferentes sistemas de partidos. ¿Es una suposición razonable? Por ejemplo: cuando los diputados cambian fácilmente de partido, lo que parece disciplina partidaria puede ser ilusorio. Si los líderes de los partidos intentan castigar a los disidentes, los diputados brincan a otro partido; entonces aumenta la disciplina en los partidos que están perdiendo miembros. Si existe un número suficiente de partidos opcionales a los que puedan unirse los desertores, no tiene por qué disminuir la unidad de los partidos que los reciban (Mainwaring y Pérez, 1997). Durante la administración de Sarney, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) perdió miembros en favor del Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB), de izquierda, y en favor del Partido del Frente Liberal (PFL), de derecha. A corto plazo, aumentó la disciplina general. En otras palabras, cuando los miembros de un partido cambian fácilmente, el propio partido es un blanco en movimiento.

En Brasil, las salvedades mencionadas representan problemas reales, no meramente objeciones teóricas. Considérese el problema de las votaciones sin decisión. Toda evaluación de la fuerza de los presidentes presupone el conocimiento, como punto de partida, de la agenda del presidente. ¿Cómo podemos saber qué iniciativas enviarían los presidentes al Congreso si pensarán que su aprobación es remotamente posible? Aunque es posible que no se haga mención de ciertas propuestas porque no existen posibilidades de que las iniciativas sean aprobadas, al menos las más razonables de éstas son ventiladas en los medios de comunicación. En los cuadros 1a, 1b y 1c se intenta definir y rastrear el conjunto de iniciativas presidenciales hechas en Brasil

de 1990 a 1998.<sup>11</sup> Entre las fuentes se encuentran: *Latin America Weekly Report: Brazil*, *The Economist Country Report* y el periódico financiero brasileño *Gazeta Mercantil*. Los cuadros, que incluyen todas las iniciativas presidenciales mencionadas en esas publicaciones, registran en qué consistía la propuesta del presidente, cuándo envió la iniciativa, qué hizo la legislatura con ella y cuándo tuvo lugar esa acción.<sup>12</sup>

Si bien estos tres cuadros no se prestan para hacer mediciones cuantitativas, son muy reveladores. *Aunque fueron hechas públicas en los medios de comunicación, muchas iniciativas importantes nunca llegaron a las puertas del Congreso*. El presidente Collor, enfrentado a una poderosa oposición en el Congreso, desistió de sus intentos por eliminar el monopolio estatal del petróleo, controlar las finanzas estatales y municipales, poner fin a la educación universitaria gratuita y eliminar la pensión vitalicia para los empleados gubernamentales. Itamar Franco nunca envió al Congreso su programa de reforma fiscal ni su plan sobre el impuesto a la riqueza. Fernando Henrique Cardoso abandonó su intención de establecer un sistema de pensiones mixto público-privado; aunque su equipo económico consideraba que la reforma fiscal era de capital importancia para su programa de estabilización, el presidente no envió ninguna iniciativa de reforma fiscal

---

<sup>11</sup> Sin duda alguna, en los cuadros faltan algunas iniciativas, pero su inclusión sólo fortalecería el argumento de que muchas de ellas están "muertas antes de llegar". En los cuadros se pasan por alto también los efectos de las intervenciones judiciales. Castro Santos (1997) ofrece un extenso análisis del papel del poder judicial en la obstaculización de las iniciativas presidenciales, en especial en la esfera de la economía.

<sup>12</sup> Este rastreo nos impulsa fuertemente a suponer que las iniciativas presidenciales originales eran *sinceras*, antes que *estratégicas*; en otras palabras, se supone que las iniciativas presidenciales son lo que realmente desean los presidentes. En una investigación sobre Estados Unidos, Mark Peterson (1990b) desarrolló modelos deductivos para preguntarse si los presidentes pueden obtener más de lo que quieren, pidiendo menos o más de lo que realmente quieren. Mediante sus modelos teóricos, Peterson descubrió que los presidentes salen mejor librados cuando piden menos, no más, de lo que quieren; sin embargo, no descubrió pruebas empíricas que apoyen una u otra estrategia. La investigación de Peterson apoyó un estudio anterior (1990a), basado en entrevistas, y lo llevó a la conclusión de que los presidentes estadounidenses realmente revelan sus preferencias con sinceridad, esto es, piden lo que quieren. Patrick Fett (1992) llegó a la misma conclusión en un estudio de los primeros años de las presidencias de Carter y Reagan; ambos lucharon con ahinco por la legislación que realmente querían, sin eludir los temas controvertidos ni apoyar los éxitos fáciles.

¿Podría un presidente, sabiendo que la legislatura rechazaría una iniciativa, valerse del rechazo para recurrir a los votantes en busca de apoyo personal en una campaña de reelección o hacer campaña para la elección de diputados que le dieran más apoyo? Hasta 1997, los presidentes brasileños no tenían la posibilidad de la reelección, y las elecciones legislativas tenían un contenido programático tan reducido que es difícil imaginar que los votantes respondieran a una estrategia de "línea en la arena"; y tampoco existe prueba alguna de que los mandatarios recientes hayan intentado tales tácticas. En resumen, los informes de los medios de comunicación sobre las iniciativas presidenciales son una buena aproximación de las verdaderas preferencias de los presidentes.

### Cuadro 1a. Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Collor

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
16 de marzo de 1990	Collor propone 26 medidas urgentes: principales medidas: 1) bloquear el acceso a los ahorros; 2) congelar los precios por un mes; 3) Desaparición de varios ministerios, agencias, y compañías públicas; implementación de un esquema de privatización; 4) despido inmediato de 50 000 empleados; 300 000 se quedan con salario reducido; 5) reforma fiscal que incluya aumento de impuestos sobre transacciones financieras y nuevos impuestos sobre ganancias de capital, riqueza e ingresos agrícolas; 6) eliminación de subsidios e incentivos, y liberación de importaciones.	7 de junio de 1990	Se rechazan cuatro de las medidas urgentes, entre ellas dos que garantizan poderes de vigilancia al gobierno sobre ciertos tipos de comportamiento económico. Las otras dos eran las que podían aumentar los impuestos sobre operaciones financieras y recortar los salarios de los empleados públicos. La Constitución prohíbe el aumento de impuestos y la disminución de los salarios sin la aprobación previa por parte del Congreso de leyes al respecto.
25 de junio de 1990	La medida de emergencia 193 (más tarde 211 y 292), que establecía un nuevo índice para calcular "pérdidas en el salario" y otros ajustes.	25 de mayo de 1990 y después	Nadie ratificó. Todo termina <i>sem eficácia</i> , es decir, sin fuerza legal.
25 de junio de 1990	Reducción de las barreras a la importación. Se eliminan todas las barreras excepto las tarifas, que disminuyen de un máximo de 105 por ciento a un máximo de 40 por ciento.	¿?	Se aprueba.
Finales de julio de 1990	Collor veta el proyecto de ley del Congreso que vincula el ajuste del salario a la tasa de inflación.	¿?	La Cámara de Diputados rechaza el veto, pero no alcanza el quórum en el Senado.
14 de febrero de 1991	" <i>Emendão</i> ", oficialmente "Proyecto Nacional de Reconstrucción": 1) elimina el monopolio estatal sobre el petróleo y otras restricciones sobre el capital extranjero; 2) elimina los niveles de las pensiones otorgados por mandato y el régimen autónomo de pago del Poder Judicial; 3) elimina el tope máximo de 12 por ciento sobre las tasas de interés real; 4) elimina la educación gratuita		Muere todo lo de <i>emendão</i> .



**Cuadro 1a.** Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Collor (continuación)

Fecha de la propuesta inicial	Contenido de la propuesta presidencial	Fecha de la resolución del Congreso	Contenido de la resolución del Congreso
14 de febrero de 1991	universitaria; 5) elimina la seguridad en el empleo para los empleados del gobierno.		
21 de marzo de 1991	1) Propone salario mínimo de 66 dólares estadounidenses; 2) Se harían ajustes al salario mínimo en julio y enero; 3) freno a la especulación y congelamiento de precios de corto plazo.	Marzo de 1991	1) La izquierda en el Congreso quiere 149 dólares; se llega a un acuerdo de 77 dólares. 2) El calendario para los ajustes varía. 3) Se aceptan el freno a la especulación y el congelamiento de precios.
Agosto de 1991	Medida de emergencia que garantiza el aumento en el pago a servidores públicos y militares.	15 de agosto de 1991	Rechazada por 239 contra 11. El PFL se alía con la oposición.
19 de septiembre de 1991	Collor ofrece a los gobernadores refinanciar 57 mil millones de dólares que los estados deben al gobierno central a cambio de su ayuda para convencer a los líderes del partido para que apoyen a <i>emendão</i> .		No se aprueba nada.
24 de octubre de 1991	Collor renuncia a las provisiones de <i>emendão</i> relativas a la estabilidad en el empleo, el control del gobierno central sobre las finanzas estatales y municipales y la reforma a la educación superior.		El Congreso no había aprobado ninguna de ellas.
30 de enero de 1992	El gobierno ofrece a los pensionados un ajuste de 54 por ciento.	30 de enero de 1992	El Congreso rechaza la oferta del gobierno. El procedimiento normal otorga a los pensionados 147 por ciento. Quince partidos, que representan 79 por ciento de la <i>Câmara</i> , se oponen al gobierno. Se reorganizan los ministerios: Magri es sustituido por Stephanes y Procópio por Fiuza. Bornhausen pasa a Casa Civil.
9 de enero de 1992	Propuesta de aumento de impuestos para elevar el techo del impuesto al ingreso a 35 por ciento.	Enero de 1992	El Congreso rechaza el techo de 35 por ciento a insistencia del PMDB, a pesar de que Collor acuerda refinanciar más de 70 mil millones de dólares que los estados y municipios adeudan al gobierno central y a bancos extranjeros. El gobierno central

**Cuadro 1a.** Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Collor (conclusión)

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
9 de enero de 1992		Enero de 1992	garantiza la deuda de los estados. El acuerdo favorece a estados mal administrados, como São Paulo.
Abril de 1992			El Congreso aprueba la política salarial, PL 2.747, después de que la reorganización ministerial ensanchó la base de apoyo del gobierno.
Junio-octubre de 1992	Legislación portuaria.	¿?	La ley de reforma agraria, propuesta por la izquierda, se aprueba como parte de la alianza con la derecha sobre la legislación portuaria.
Junio-octubre de 1992	Ley sobre propiedad intelectual.	¿?	Aprobada, términos no claros.
Mayo de 1992	Se duplica el aumento del pago esperado para los militares.	Mayo de 1992	Se aprueba rápidamente.

al Congreso durante su primer periodo en la presidencia y tampoco hizo esfuerzo alguno por lograr que fuesen aprobadas las reformas político-institucionales por las que durante tanto tiempo había abogado. *Entre las iniciativas que sí llegan al Congreso, muchas nunca son votadas.* Las iniciativas de Collor para establecer nuevos índices para el ajuste de los salarios fracasaron sin siquiera haber sido votadas. El paquete de Itamar Franco de incrementos de urgencia a los impuestos (noviembre de 1993) tuvo un destino similar. *Las demoras prolongadas son comunes.* Las iniciativas de la reforma administrativa y de las pensiones llegaron al Congreso a comienzos del primer periodo de Cardoso, pero su aprobación final sólo se dio al comienzo de su segundo periodo, cuatro años más tarde. *Pocos proyectos de ley pasan por el Congreso sin concesiones sustantivas a ciertos individuos, a intereses económicos específicos o a los estados.*<sup>13</sup> Como lo señala Castro Santos

<sup>13</sup> A principios de abril de 1997, la Cámara de Diputados aprobó por un voto la iniciativa del presidente sobre la reforma administrativa. La mayoría de un voto se logró duplicando el tope del beneficio máximo de jubilación que se podía recibir, pero sólo para los parlamentarios

**Cuadro 1b.** Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Franco

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
21 de octubre de 1992	"Reforma fiscal total y permanente", no se especifican detalles.	22 de octubre de 1992	Los líderes del PMDB en la Cámara y en el Senado le dicen a Franco que sólo se pueden aprobar medidas de emergencia. El presidente acepta.
Octubre (finales) de 1992	Propuestas presidenciales específicas: 1) endurecimiento de los procedimientos de recolección de impuestos; 2) impuesto de un año sobre transacciones financieras; 3) impuesto selectivo al consumo (alcohol, cigarrillos, combustibles, etc.); 4) eliminar el impuesto sobre producción industrial de 400 productos; 5) Eliminación de un impuesto recolectado por los gobiernos estatales y uno por el gobierno municipal, compensada por un incremento en la participación del impuesto federal; 6) supresión del secreto bancario.	20 de enero de 1993	Por 375 contra 87, la Cámara aprueba: 1) impuesto "provisional" de 0.25 por ciento sobre transacciones financieras, pero el gobierno acuerda gastar más en programas sociales específicos; 2) nuevo impuesto de retención a las empresas sobre ganancias financieras; 3) rechazo a nuevos impuestos sobre combustibles y sobre los activos de las empresas; 4) no se aprobó oficialmente el impuesto sobre transacciones financieras.
Agosto de 1992	Presupuesto oficial del presidente.	1 de abril de 1993	Además de las enmiendas al presupuesto, el Congreso rechazó la solicitud del gobierno para tener flexibilidad en la administración del presupuesto. El Congreso también incluyó fondos para la vicepresidencia vacante y 320 millones de dólares para la <i>Companhia Siderurgica Nacional</i> . No se aprobaron fondos para el incremento por orden judicial de 147 por ciento a las pensiones ni para el aumento en el pago de 33 por ciento. No se otorgaron fondos para la campaña "antihambre" de Itamar Franco.
Abril de 1993	Se elimina el tope de 40 por ciento sobre propiedad extranjera en compañías privatizadas.	¿?	Se aprueba.
Junio de 1993	El "Plan verdadero" de FHC, ministro de Finanzas: 1) recorte drástico al gasto del gobierno de 6 mil millones de dólares; 2) reforzar las medidas para aumen-	22 de junio de 1993	El Congreso aprueba el impuesto sobre cheques, que genera 600 millones de dólares mensuales en ingresos. Se aprueba tras repetidos rechazos.

**Cuadro 1b. Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Franco (continuación)**

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
Junio de 1993	tar el ingreso; 3) terminar con las transferencias del gobierno federal a los estados, municipios y agencias; 4) obligar a los estados para que empiecen a volver a pagar los 40 mil millones de dólares que adeudan al gobierno federal; 5) imponer mayor control sobre los bancos del Estado; 6) acelerar la privatización; 7) medidas enérgicas contra los evasores fiscales.	1 de agosto de 1993	El Congreso aprueba la eliminación de tres ceros en la moneda. Los banqueros apoyan esta medida.
23 de junio de 1993	El presidente veta el proyecto de ley del Congreso que exige ajustes mensuales asociados a la tasa de inflación.	Finales de agosto de 1993	Después de negociaciones con los presidentes del Senado y de la Cámara y con los líderes de los trabajadores y de los empresarios, se establece el compromiso de hacer ajustes salariales mensuales de 10 puntos porcentuales por debajo de la tasa mensual de inflación. El PMDB, el PFL, el PSDB y el PP apoyan el compromiso. Después de los acuerdos, los gobiernos de 11 estados, incluidos SP, MG, Bahía y RJ, reiniciaron los pagos de 20 mil millones de dólares que adeudaban a agencias del gobierno federal.
Finales de octubre de 1993	Cardoso, ministro de Finanzas, anuncia un paquete de medidas antiinflacionarias para reducir el gasto público en por lo menos 25 mil millones de dólares.		No hay, sin embargo, propuesta formal. El PMDB quiere un tratamiento de choque. Sus ministros amenazan con renunciar.
	No hay propuesta del Ejecutivo.	1-15 de octubre de 1993	El Congreso aprueba una nueva ley electoral, que regula el financiamiento de las campañas políticas, los derechos de televisión, etcétera.
25 de noviembre de 1993	FHC afirma que desea acelerar la privatización y los recortes al gasto gubernamental. También pretende nuevos impuestos diseñados para obtener 7 mil millones de dólares más en 1994. 1) El nuevo impuesto sería sobre la riqueza y se aplicaría a quienes tienen activos superiores a		Estalló el escándalo sobre el presupuesto del Congreso, lo que debilitó la capacidad de éste para resistir las iniciativas del Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso no pudo discutir los cambios constitucionales que pretendía FHC, por lo que no hubo ningún progreso.

**Cuadro 1b.** Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Franco (continuación)

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
25 de noviembre de 1993	2 millones de dólares. 2) Mayores tasas de interés al impuesto sobre la renta para quienes ganan más de 1 500 dólares al mes. 3) A finales de octubre, una medida de emergencia cambió las reglas de privatización y otorgó al Ministerio de Finanzas voz decisiva en el programa. También eliminó el tope sobre inversión extranjera en compañías privatizadas.		
Enero de 1994	FHC declara que sus recortes al gasto público incluyen el de los militares. Los jefes unidos quieren que les devuelvan 700 millones de dólares. FHC pretende un incremento lineal de 5 por ciento en las tasas de impuestos (para aumentar la recaudación en 3 700 millones de dólares) y una retención de 15 por ciento de las transferencias a los estados y municipios.		El aumento en los impuestos nunca se envió al Congreso por considerarse políticamente impracticable.
29 de diciembre de 1993	Medidas de emergencia con: 1) nuevo tope en la tasa fiscal de 35 por ciento para los que ganan más de 10 000 mensuales; 2) aumento a la contribución social de 23 por ciento a 30 por ciento; 3) se permite a los propietarios de tierras de cultivo que paguen el impuesto predial anual en seis pagos; 4) El Fondo para Emergencia Social (FSE) fue dejado fuera del 15 por ciento de transferencias del gobierno central a los gobiernos estatales y municipales; 5) creación de la unidad monetaria URV.		1) Los gobernadores están en contra del FSE y, en febrero, la idea parece haber muerto. 2) El PFL y el PPR impiden el quórum en la votación del 28 de enero sobre las propuestas para las leyes fiscales. Los impuestos no se pueden aplicar en enero de 1994, porque no se pueden hacer efectivos en el mismo año que fueron aprobados. 3) El congelamiento de las transferencias a los niveles del año anterior, con un incremento esperado de 15 por ciento en recaudación, nunca fue enviado al Congreso debido a la oposición. 4) El gobierno acuerda la retención de 3 por ciento, pero es suprimida del informe final de la comisión presupuestal.



**Cuadro 1b. Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Franco (conclusión)**

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
29 de diciembre de 1993	Conjunto de propuestas anteriores.	8 de febrero de 1994	El Congreso aprueba: 1) nuevo impuesto de 35 por ciento para los que ganan más de 10 000 dólares mensuales y un incremento de 25 por ciento a 25.6 por ciento para los que ganan de 1 000 a 10 000 dólares mensuales. 2) impuesto a los propietarios de tierras rurales menor al propuesto. 3) Acortamiento del periodo para pagar impuestos como el IP1 y el impuesto sobre la renta. Sin embargo no hubo quórum en la votación para instituirlos en 1994. 4) El FSE será de 15 por ciento del total de la recaudación federal, pero excluye las transferencias constitucionales a los estados y municipios. Aprobado el 8 de febrero de 1994. 5) Para obtener el apoyo del PFL respecto al FSE, el gobierno acordó extender al 31 de mayo la fecha límite para el debate sobre las reformas constitucionales. 6) FHC acordó aumentar el salario de los militares.

(1997, p. 348), “el medio esencial de intercambio [entre los gobernadores, las delegaciones de sus estados y el ejecutivo] es el refinanciamiento de las deudas de los estados”. Fernando Collor se vio forzado a refinanciar 70 000 millones de dólares en deudas que los estados debían al gobierno central antes de que el Congreso aprobara un incremento del tope del impuesto a los ingresos de las personas físicas. Itamar Franco tuvo que aceptar un convenio para indizar las tasas salariales mensuales a la inflación antes de que los once gobernadores de los estados reanudaran los pagos de miles de millones de dóla-

jubilados. El 13 de abril, el presidente negó el acuerdo, poniendo en tela de juicio la iniciativa misma. En agosto de 1998, parecía seguro que la iniciativa sería aprobada en ambas cámaras del Congreso, pero sus efectos tardaron mucho tiempo en manifestarse, porque la ley brasileña prohíbe la contratación o el despido de empleados gubernamentales en los seis meses anteriores o posteriores a las elecciones. Dado que las elecciones fueron en octubre de 1998, nadie podía ser despedido antes de abril de 1999.

**Cuadro 1c. Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Cardoso**

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
18 de febrero de 1995	1) El ministro de Bienestar Social aboga por un sistema mixto de pensiones. Las jubilaciones del Estado serían sólo 5-10 veces el salario mínimo, con un límite superior de 820 dólares mensuales. Más allá de eso, los acuerdos serían individuales. 2) Reforma impositiva y fiscal. 3) Apertura económica.	4 de mayo de 1995	1) Las comisiones de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados votaron para dividir las propuestas para la reforma a la seguridad social en varias enmiendas separadas. El gobierno quería tratarlas como un solo paquete. Ocho diputados pro gubernamentales votaron por separarlas (uno del PFL, 3 del PP, 3 del PMDB, uno del PL). El gobierno pospuso entonces la reforma de la seguridad social hasta después de la reforma económica. 2) La reforma impositiva y fiscal se retrasó. 3) Se aprueba la apertura económica.
13 de julio de 1995	El gobierno propone la venta de la compañía Vale do Rio Doce.	13 de julio de 1995	El presidente promete que Petrobras permanecerá en manos del gobierno. La oposición acuerda vender.
17 de agosto de 1995	Proyecto de ley asigna la revisión de todas las exportaciones "delicadas" (nucleares y de misiles) al departamento de asuntos estratégicos. Facilita el espacio de acuerdo con Estados Unidos.	¿?	Aprobada.
1 de agosto de 1995	Se reanuda el análisis de los temas de la reforma constitucional. 1) Propuestas para la reforma impositiva, se desconocen los detalles. 2) Seguridad social: el gobierno quiere introducir compañías privadas. 3) Reformas políticas: incluye alargamiento del periodo presidencial, acortamiento del periodo senatorial, posibilidad de reelección presidencial, abolición del voto obligatorio, establecimiento de requerimientos mínimos para partidos minoritarios. FHC declara que deja la iniciativa al Congreso. 4) Reforma de la administración pública: elimina el ejercicio burocrático.	1 de agosto de 1995	1) Gobernadores y alcaldes atacan las propuestas para la reforma impositiva (que nunca se habían formalizado). El presidente declara que consultará a los partidos y a los gobiernos estatales antes de presentar propuestas detalladas al Congreso. 2) "Reacción negativa" en el Congreso a la introducción de compañías privadas en la seguridad social. 3) No hay resolución sobre la reforma política. 4) No hay resolución sobre la reforma a la administración pública.

**Cuadro 1c. Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales.  
Gobierno de Cardoso (continuación)**

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
21 de septiembre de 1995	Detalles de la reforma impositiva: 1) Se pospone el cambio al impuesto sobre la renta, pero se reducirá el tope del impuesto sobre las rentas para las empresas, de 48 por ciento a 30 por ciento. 2) El ICMS y el IPI se fusionarán y las tasas serán fijadas por el Senado, no por las asambleas estatales, como en el actual ICMS. 3) El impuesto sobre energía pasará de las arcas estatales a las federales. 4) Se abroga el ICMS sobre exportaciones. 5) Se reducirá el secreto bancario. Los inspectores de la oficina de recaudación fiscal tendrán acceso a toda la información confidencial. 6) Se permitirá el uso de planes obligatorios de ahorro (permitidos en la actualidad sólo en tiempos de guerra, emergencia nacional o proyectos de inversión de interés público) para frenar el consumo o para el financiamiento de proyectos.	21 de septiembre de 1995	6) Los gobernadores estatales y los alcaldes de las ciudades rechazan el cambio en los planes obligatorios de ahorro.
21 de septiembre de 1995	Reformas al servicio civil: 1) fin de las plazas fijas; 2) introduce algunas licitaciones competitivas para servicios con el sector privado.	9 de abril de 1996	Lo aprueba la Cámara, con concesiones que benefician a los parlamentarios. No se aprueba en el Senado.
Marzo de 1996	El gobierno intenta lograr que la reforma a la seguridad social sea aprobada por la Cámara de Diputados.		El proyecto de ley sustituido se aprobó con la objeción del gobierno.
Marzo de 1996	El Fondo para la Estabilización Financiera toma el lugar del Fondo para Emergencia Social (conserva las transferencias a los estados ya programadas).		Aprobado.
Abril de 1996	El impuesto CPMF reemplaza al impuesto IPMF, destinado para los gastos en salud; no queda clara la posición del gobierno.		Aprobado.

**Cuadro 1c.** Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Cardoso (continuación)

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
Abril de 1996	El gobierno espera que la reforma administrativa sea aprobada por el Congreso.		No hay resolución.
Noviembre-diciembre de 1996	El gobierno somete la enmienda constitucional que permite la reelección para todos los funcionarios ejecutivos, incluido el presidente. Las negociaciones habían empezado en realidad mucho antes.	26 de febrero de 1997 a 21 de marzo de 1997	Aprobada por la Cámara de Diputados y por el Senado. Hay pruebas de extensas compensaciones pagadas a diputados individuales para asegurar su voto favorable. Algunos diputados recibieron 200 000 dólares por su voto favorable.
		Junio de 1997	El Congreso anula el tope de 12 000 dólares mensuales para los salarios de los empleados estatales y municipales.
11 de noviembre de 1997	Paquete fiscal de emergencia de 51 medidas, que incluyen un aumento de 10 por ciento en el impuesto sobre la renta, deducciones fiscales para individuos limitados a 20 por ciento de todo el impuesto de 1997, aumento del precio en combustibles y gas, aumento en el impuesto de salida del aeropuerto de 18 dólares hasta 90 dólares; aumento al impuesto sobre la venta de automóviles, recorte al presupuesto federal, despido de 33 000 empleados del servicio civil, eliminación de incentivos regionales.	Diciembre de 1997	Se elimina el aumento al impuesto sobre la renta, a causa de la objeción del PFL; se elimina el aumento al impuesto de salida del aeropuerto; los incentivos regionales se eliminaron lentamente en etapas en vez de inmediatamente, recortando el ahorro a la mitad. Se aprobaron otros elementos.
		2 de diciembre de 1997	La Cámara aprueba el fin del ejercicio de los servidores civiles. El gobierno puede despedir empleados, siempre y cuando los pagos de nómina sean >60 por ciento del total de la recaudación fiscal. El tope salarial es de 11 300 dólares. Nadie puede ser despedido en los ámbitos estatales y federal hasta 1999, a causa de la elección de 1998. Para conseguir el voto del PPB, Cardoso prometió otorgar 450 millones de dólares a la ciudad de São Paulo para un proyecto de transporte público.

**Cuadro 1c. Respuesta del Congreso a las propuestas presidenciales. Gobierno de Cardoso (conclusión)**

<i>Fecha de la propuesta inicial</i>	<i>Contenido de la propuesta presidencial</i>	<i>Fecha de la resolución del Congreso</i>	<i>Contenido de la resolución del Congreso</i>
		Febrero de 1998	La Cámara aprobó la reforma a la seguridad social. Los principales puntos de controversia se votarán en abril, y a principios de 1999 se votará por la legislación secundaria.
		Febrero de 1998	El gobierno entregó 545 millones de dólares para proyectos locales de obras públicas, a fin de obtener apoyo para la reforma administrativa y para las reformas a la seguridad social; más de lo que gastó en todo 1997.
		Mayo de 1998	La Cámara aprueba la reforma a la Seguridad Social; pero el gobierno pierde en dos provisiones importantes.

res que debían al gobierno central. La aprobación del plan de Franco para reducir el gasto gubernamental, factor clave de su programa de estabilización, exigió concesiones del gobierno sobre las deudas del sector rural de su partido. Y en la primera administración de Fernando Henrique Cardoso, la reforma sobre la seguridad social, tan críticamente necesaria para el gobierno, sólo obtuvo la aprobación final después de cuatro años de lucha que requirieron un debilitamiento sustantivo de la iniciativa original, así como un desembolso significativo en bienes clientelares.<sup>14</sup>

Si el supuesto todopoderoso presidente está realmente lejos de ser todopoderoso, nuestra atención debe volverse entonces hacia las fuentes de la debilidad presidencial. ¿Consiste el problema simplemente en que la multiplicidad de partidos crea un exceso de actores con dere-

<sup>14</sup> Independientemente de la pesimista interpretación anterior, algunas iniciativas sí sobreviven sin cambios al escrutinio del Congreso. Las medidas para abrir la economía, entre ellas la reducción de aranceles y la desregulación, tienen un alto grado de éxito, con un apoyo especialmente fuerte del ala neoliberal del PFL y de algunos diputados del noreste que se beneficiaron menos de la intervención estatal en la economía. El intento por privatizar las empresas de propiedad estatal ha avanzado también sin problemas; en este caso, los gobernadores de los estados, que necesitan los ingresos generados por la venta de empresas para cubrir sus déficit o para reducir la presión fiscal sobre el gobierno central, se unieron a los neoliberales y a los nororientales.



cho a veto, con lo cual se dificulta toda política que signifique un movimiento para alejarse del *statu quo*?, o bien, ¿reside dicho problema en la propensión de los diputados a rebelarse contra los deseos de los líderes de su partido?

## **El concepto de partido legislativo**

¿Por qué existen los partidos legislativos?<sup>15</sup> Aun en los casos en que la identidad partidaria es débil (que es, sin duda, el caso de Brasil), muchos votantes tienen al menos una vaga concepción de los partidos y de sus antecedentes, y, por ende, la reputación del partido afecta las posibilidades de reelección.<sup>16</sup> Los legisladores necesitan del partido para aprovechar los vaivenes electorales partidarios.<sup>17</sup> Consecuentemente, los partidos legislativos existen como solución a los problemas de acción colectiva. Según Cox y McCubbins (1993), los partidos ayudan a impedir las “ineficacias electorales”, como la sobreproducción de leyes particularistas y la subproducción de leyes con beneficios colectivos.

La fuerza de la autoridad central de un partido depende en parte de la fuerza de los incentivos individuales para desertar. Estos incentivos, a su vez, dependen de los lazos de los diputados con sus grupos de electores, la homogeneidad de estos últimos, la posición ideológica de los diputados y otros factores más. Como resultado, el hallazgo de que la pertenencia a un partido permite predecir la manera como votará cada uno de los legisladores no establece la fuerza del partido legislativo. Los diputados de un partido pueden votar juntos porque comparten creencias comunes acerca de un tema, porque sus grupos de electores son similares (Fiorina, 1974, pp. 2-3) o porque participan en algún tipo de camarillismo o de alianza política.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Véase en Bowler, Farrel y Katz (1999), en especial en el capítulo 1, un análisis muy completo de las bases teóricas de los partidos legislativos.

<sup>16</sup> Recuérdese, no obstante, que en Brasil, donde los cambios de una sesión legislativa a otra pueden superar el 50 por ciento, la meta de la reelección es necesariamente más amplia—abarca la elección a otros puestos y la posible reelección a la legislatura en un futuro más lejano—y no es compartida por todos los diputados.

<sup>17</sup> La mayoría de los observadores consideraría como mareas partidistas el crecimiento del PMDB en 1986 y el establecimiento de la alianza entre el PSDB y el PFL en 1994.

<sup>18</sup> Cox y McCubbins (1993) describen la alianza política entre los demócratas urbanos que apoyan los subsidios a los granjeros y los demócratas rurales que apoyan los cupones de comida. Cuando esa alianza, que los líderes de los partidos meramente facilitan, se deshace, el descenso de la lealtad promedio a los partidos es un indicador de la cohesión de los partidos creada por el camarillismo entre los partidos (véase también Kingdon, 1981).

Cox y McCubbins (1993, pp. 4-5) analizan tres formas distintas en que los estudiosos del Congreso estadounidense conciben el partido legislativo. En cuanto *coaliciones para votar en la asamblea legislativa*, se considera que los partidos tienen poca influencia sistemática en el comportamiento en las comisiones previo a la votación en pleno. Los partidarios de este punto de vista se valen de la disciplina en las votaciones por lista nominal como una medida de la fuerza de los partidos. En cuanto *coaliciones de procedimiento*, los partidos organizan a la Cámara de Diputados, hacen las reglas y establecen comisiones, pero raramente asumen la responsabilidad de las políticas. En cuanto *partidos legislativos condicionados*, las acciones de los líderes dependen del apoyo de los diputados del partido sobre la base de caso por caso. La influencia fluye de abajo hacia arriba y los líderes de los partidos asumen la responsabilidad únicamente cuando existe un acuerdo generalizado sobre las políticas entre los miembros del partido. En países como Gran Bretaña y Argentina, en cambio, la influencia fluye de arriba hacia abajo y los diputados que forman las bases otorgan su apoyo automático –dentro de un cierto grado de aceptabilidad– a la dirigencia.

Las pruebas empíricas reunidas por Cox y McCubbins sobre el caso de Estados Unidos apoyan el modelo del gobierno de partido condicional. ¿Qué significa esto para la evaluación de la fuerza de los partidos? En su opinión, una medida de la fuerza de los partidos debe combinar la magnitud de la agenda del partido con la disciplina del partido en apoyo de su dirigencia en lo referente a dicha agenda. La agenda del partido está formada por todas las votaciones nominales en las que: *a)* la dirigencia tenga una cierta posición, y *b)* el otro partido no tenga una posición o esté en oposición. Cuando ambos partidos tienen una posición, y éstas son opuestas, la votación por lista nominal es un “voto de la dirigencia del partido”. La disciplina en esas votaciones es la mejor prueba de la fuerza de un partido.

La comprensión que los especialistas tienen del Congreso estadounidense nos ayuda a entender la fuerza de los partidos en Brasil. En otros trabajos (Ames, 1995a, 1995b y 2000) se ha demostrado que el sistema electoral de Brasil da lugar a una legislatura con muchos partidos débilmente disciplinados. Es probable que la legislatura de Brasil sea buena en la distribución de bienes clientelares, pero tiene problemas con la elaboración de leyes sobre temas de verdadero alcance nacional. Esas dificultades son menos importantes cuando el presidente domina su legislatura, pero cuando las iniciativas clave

del programa del ejecutivo requieren la aprobación de una legislatura bicameral, el obstruccionismo del Congreso se convierte en un serio problema.

En retrospectiva, esta argumentación todavía es incompleta. La legislatura de Brasil comprende, por supuesto, a muchos partidos, pero mientras que las reglas electorales nacionales claramente generan diputados individualistas *motivados* a resistir la disciplina (Ames, 1995a y 1995b), no hemos tenido, hasta hace poco tiempo, pruebas de que la propia legislatura establezca la disciplina relativa de los partidos. Además, la *disciplina*, la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido, debe distinguirse de la *coherencia*, la concordancia de las preferencias de los miembros sobre asuntos de política. Una mayor coherencia significa que, para cualquier número dado de partidos, será *más difícil* alcanzar una decisión legislativa que se aparte del *statu quo* (Tsebelis, 1995).

Imagínese una estructura electoral en la que los diputados deban su escaño y su futuro político totalmente a los líderes del partido.<sup>19</sup> Tales diputados no tienen alternativa: deben delegar el poder a los líderes del partido a cambio de tener acceso a los "bienes del partido". Pero supóngase que los diputados tienen lugares automáticos en las listas de candidatos del partido, que los votantes votan por los candidatos en lugar de por el partido, y que la recaudación de fondos se centra completamente en los candidatos. Ahora, los diputados pueden elegir. Delegan una parte de su libertad a la dirigencia del partido para hacer negociaciones individuales, y otra parte de su libertad para votar por los intereses de su electorado. Lo hacen así a cambio de una combinación de bienes individuales y del partido que supera lo que pueden lograr individualmente. Para algunos diputados —en particular para aquellos que no dominan a su grupo de electores— que comparten su base electoral con colegas de partido o que compiten con diputados de otros partidos, el trueque es fácil: necesitan al partido. Para otros, el partido es secundario, por lo que conceden autonomía sólo después de una compensación adecuada.

Consecuentemente, el hallazgo de que los diputados de un partido voten en el mismo sentido no demuestra que la influencia entre los líderes del partido y los diputados fluya necesariamente de arriba hacia abajo. Por el contrario, puede denotar que haya tenido lugar un proceso

---

<sup>19</sup> La descripción que hace Coppedge (1994) de la Venezuela previa a 1991 concuerda con esta otra.

de negociación exitoso en el que casi todos los diputados estén satisfechos con sus trueques individuales. La mejor manera de predecir la magnitud de las negociaciones que es probable que ocurran es la estructura de las reglas electorales, porque esas reglas determinan el control de los líderes de los partidos sobre las votaciones, así como la propensión de los diputados a negociar con los líderes de los partidos y con el ejecutivo. Las reglas electorales de Brasil dan lugar, sin duda alguna, a una plétora de diputados motivados para llevar a cabo negociaciones difíciles.

En ese contexto político, los análisis de las votaciones por lista nominal pueden medir la fuerza de los partidos legislativos sólo dentro de un modelo multivariado. Si bien el trabajo de Limongi y Figueiredo es realmente precursor, es esencialmente univariado: la única variable es el grado de unidad de cada partido en la Cámara de Diputados. Para poder hacer inferencias respecto a la fuerza de los líderes de los partidos, necesitamos evaluar la importancia de otros factores determinantes de la votación de los partidos, entre ellos la ideología, las características del electorado, los beneficios clientelares y la antigüedad (*seniority*).

### **Un modelo de cooperación y desertión de las mayorías de los partidos**

#### *Los motivos para desertar*

Los diputados desertan de sus partidos cuando tienen los motivos y la autonomía para hacerlo. Las motivaciones pueden ser tanto ideológicas como electorales. La *motivación ideológica* significa que, en determinado tema, las preferencias de un diputado difieren de las de la mayoría del partido. Es posible predecir las preferencias de un diputado con base en su carrera política o en sus antecedentes personales, pero son analíticamente distintas de los intereses de sus votantes. En 1995 (antes de la legislatura 1995-1998), Maria das Graças Rua construyó una escala ideológica izquierda-derecha de seis puntos. La medida, formulada a partir de investigaciones sobre los diputados y de información sobre sus antecedentes, está razonablemente libre de que la contamine el sentido real de sus votos, pero sólo se puede utilizar para el periodo 1995-1998. En el caso de legislaturas anteriores, los vínculos de los diputados con ARENA (el partido político de derecha

creado por la dictadura militar) sirven como un burdo indicador de conservadurismo.<sup>20</sup>

La motivación electoral, que proviene de las demandas que hace el electorado que representan los diputados, es más compleja. En Brasil, el electorado incluye a los votantes que llevan a los diputados a un escaño, a los grupos de interés y a los grupos de presión que los financian, y a los gobernadores de sus estados. Dada la combinación de representación proporcional por lista abierta y bases de voto regionalmente especializadas de Brasil, definir al electorado que vota está lejos de ser fácil (véase el Apéndice 1 al final de la revista). No obstante, podemos decir que los diputados con votos más *concentrados* o agrupados deberían tener vínculos más estrechos con sus votantes y, por ende, una motivación más fuerte para desertar cuando los intereses de su electorado divergen de la posición del partido.<sup>21</sup> Al mismo tiempo, esos diputados necesitarán entregar programas gubernamentales a sus clientelas electorales con el propósito de asegurar su propia supervivencia política. Es probable que los políticos *locales*, diputados cuya carrera política incluye una temporada como alcalde o regidor, hagan énfasis en su independencia respecto al control del partido.

El supuesto sobre la "primacía de la reelección" que típicamente hacen los estudiosos de la política estadounidense no es aplicable a Brasil. Mientras algunos diputados desean tener carreras parlamentarias largas, muchos otros ven a la Cámara de Diputados como una mera escala. Su objetivo inmediato es obtener un puesto de alcalde, una gubernatura, o incluso regresar a la iniciativa privada. Para esos diputados, y para muchos que sí buscan hacer carrera en el Congreso, los gobernadores estatales son personajes a quienes deben tomar en cuenta. La habilidad de los gobernadores para influir en el comportamiento del voto de sus delegaciones varía de un estado a otro en función de factores sociales, históricos y demográficos (Ames, 2000). En general, no obstante, la cooperación debe ser mayor cuando un diputado representa al mismo partido que el gobernador de su estado.

La *motivación* es sólo una parte de la historia de la cooperación y la deserción; de igual importancia es la *autonomía* que permite la de-

---

<sup>20</sup> Véase la obra de Timothy Power (1997a, 1997b), quien me proporcionó la escala Graças Rua. Combiné los dos indicadores, uniformándolos a ambos.

<sup>21</sup> La concentración y el dominio se explican con más detalle en Ames, 1995a, 1995b y 2000. Obsérvese que la unidad de observación para determinar el dominio y la concentración es el municipio. Los diputados hacen campaña en todo el estado, pero la votación se reporta en los municipios, que en sí mismos son unidades políticas importantes.



serción. Los diputados que son menos vulnerables desde el punto de vista electoral, que están menos sujetos a las mareas partidarias, son claramente más capaces de seguir su propio camino. Una medida de la vulnerabilidad electoral es la *posición*, posterior a la elección, en la lista del partido. Un diputado que ocupa la primera posición de la lista tiene un grado mucho más alto de libertad de acción que un diputado que queda al final. Los diputados que obtienen una mayor proporción de los votos emitidos para los candidatos de su partido o que tienen una mayor *antigüedad* son también más autónomos.<sup>22</sup> Finalmente, un determinante de capital importancia de la autonomía individual es el grado en que los diputados *dominan a su electorado*. El dominio significa que un diputado obtiene un alto porcentaje de los votos totales emitidos en los municipios que son importantes para él, y, por ende, ese diputado domina.<sup>23</sup> Los diputados que dominan a sus votantes no temen la competencia de otros partidos o de los miembros de su propio partido. Si cambian de partido, sus votantes cambiarán con ellos. Esos vínculos que trascienden la pertenencia partidaria provienen del carisma individual, de la tradición familiar o de una reputación como un verdadero líder; pero también provienen de acuerdos que el diputado hace con políticos locales. En cualquier caso, el dominio permite a los diputados burlarse de los líderes de los partidos.

El comportamiento de los diputados dominantes se complica por su mayor habilidad para “darse el crédito” de las obras públicas que ellos entregan a sus bases electorales. Un mayor dominio lleva a una mayor actividad en tales actividades clientelares, como la propuesta de enmiendas presupuestarias. Los diputados que comparten su grupo de electores con otros diputados tienen muchos menos incentivos para atraer proyectos públicos para sus bases, porque no pueden reclamar el crédito exclusivo. Esa relación, no obstante, es curvilínea. A cierto grado de dominio, los diputados tienen tal control que sus escaños están a salvo y sus incentivos para pelear por los votantes declinan. En resumen, la relación entre el dominio y la deserción es lineal desde el punto de vista de la autonomía del control del partido, pero tiene forma de U desde el punto de vista de la relación entre el dominio y la necesidad del diputado de políticas clientelares.

La formulación anterior es implícitamente interactiva. Tres medidas de la autonomía —el dominio, la antigüedad y el rango— funcionan

---

<sup>22</sup> Obsérvese, no obstante, que la antigüedad también se relaciona con posiciones en la dirigencia del partido, que pueden dificultar mucho más la deserción.

<sup>23</sup> En Ames, 1995a y 1995b, se ofrecen más detalles sobre el indicador del dominio.

en conjunto con la concentración de los votos, el indicador electoral del deseo potencial de desertar. Deben esperarse más deserciones entre los diputados con votos concentrados cuando: 1) dominan a su electorado, 2) obtienen un alto lugar en los resultados de las votaciones electorales, y 3) logran una mayor antigüedad.

Nadie que siga la política brasileña duda de que los programas clientistas y el control sobre los puestos de nombramiento sean los que *alimentan* las mayorías legislativas. Toda pieza crucial de legislación parece acompañada por la "liberación" de subsidios y un aluvión de nombramientos para los diputados leales al partido. El uso de programas clientelares afectó marcadamente las votaciones en la Asamblea Constituyente de 1987-1988. Entre 1988 y 1993, las reglas internas de la Cámara de Diputados permitían que los diputados propusieran enmiendas ilimitadas al presupuesto, pero un gran escándalo (que involucraba millones de dólares en sobornos de compañías de construcción) llevó al Congreso a reformar el proceso de enmiendas. Las reglas actuales permiten que cada diputado haga enmiendas hasta una cantidad fija, de aproximadamente 1.5 millones de dólares. Esas enmiendas se encuentran esencialmente controladas por el diputado. Con las nuevas reglas se podría pensar que la autonomía presidencial se debilita, dado que el dinero no puede ser aumentado o disminuido; pero, de hecho, el sistema simplemente cambió. El ejecutivo aún tiene que transferir los fondos, firmar los cheques. En la práctica, el ejecutivo se ha mostrado perfectamente dispuesto a acelerar o retener los desembolsos para algún diputado en particular. Ya sea que el ejecutivo busque la cooperación de los diputados de los partidos que apoyan al gobierno o la deserción de los diputados de los partidos de oposición, los desembolsos rápidos son una táctica apropiada. Utilizando datos del SIAFI, el sistema nacional de contabilidad en línea, se calculó, para cada año, la proporción de los fondos desembolsados para cada diputado con respecto al promedio de los fondos promedio desembolsados para todos los miembros de la Cámara. La variable resultante mide el favoritismo en la asignación de bienes clientelares de cada diputado.

Podría esperarse que si las políticas clientelares llevan a la cooperación partidista (limitando la discusión, por simplicidad, a los partidos pro gubernamentales), entonces debemos encontrar un signo positivo en la variable de políticas clientelares; esto es, una mayor asignación de bienes clientelares lleva a más cooperación. En un sentido dinámico, ello es ciertamente correcto, pero en un análisis transectorial podría ser erróneo. Supóngase que el gobierno concentra la asignación de bienes

clientelares en los diputados que tienden a votar "no". Algunos agradecidos cambian su voto a "sí", mientras que otros siguen obstinados. Comparados con los que son tan progubernamentales que no necesitan sobornos, los diputados oportunistas están todavía menos dispuestos a cooperar, aun cuando sean más cooperativos de lo que habrían sido sin las políticas clientelares. Consecuentemente, el signo del coeficiente de la variable de políticas clientelares podría ser negativo, aun cuando induzca a los diputados a aumentar su cooperación con el partido. No obstante, desde el punto de vista de la hipótesis general relacionada con la fortaleza del partido, la magnitud del coeficiente de las políticas clientelares es de capital importancia. Cuanto mayor sea la importancia de las políticas y bienes clientelares como determinante de la cooperación, más débil será el control del partido sobre cada uno de los diputados.

### *La fortaleza de los partidos y los "encaminamentos"*

Ahora ya es posible clasificar por categorías las fuentes de consenso en las votaciones de un partido. La disciplina partidista puede ser una consecuencia, por un lado, de los incentivos que obtienen mediante bienes clientelares, de las exigencias del electorado y de preferencias comunes de política, o por el otro, de la influencia de la dirigencia de los partidos. La clave de la fortaleza de un partido como determinante de la cooperación y la desertión es la importancia de la recomendación, o *encaminamento*, de los líderes del partido. En la mayoría de las votaciones, los dirigentes de los partidos recomiendan votar en un determinado sentido a sus miembros. Poco antes de que se haga la votación, el presidente de la Cámara de Diputados pide al líder de cada uno de los partidos, su recomendación; el líder responde "sí", "no" o "se deja abierto el voto".<sup>24</sup>

A menudo los partidos recomiendan votos en situaciones en que el resultado, dado el hecho de que algunos partidos normalmente de oposición están en el mismo lado, es una conclusión que se puede prever.<sup>25</sup> De hecho, la mayoría de todas las recomendaciones ocurren en

---

<sup>24</sup> Los *encaminamentos* no tienen la intención de obligar a los miembros del partido a votar en cierto sentido en particular; tal compulsión es muy rara y normalmente sigue a un voto de los miembros del partido para "cerrar la cuestión". En ocasiones, un líder responde a la pregunta del presidente de la Cámara con "el voto se deja abierto, pero el líder vota..."; se codificaron tales recomendaciones como "abiertas".

<sup>25</sup> El análisis excluye las votaciones en que más de 90 por ciento de los diputados votan en el mismo sentido; es decir, las votaciones clasificadas como "no reñidas" tienen al menos 10 por

votaciones en las que, en esencia, no están reñidas. En tales casos, la disensión tiene pocas consecuencias para la dirigencia (o los seguidores del partido), puesto que la votación no se puede perder. En las recomendaciones en votaciones reñidas, las posibilidades de perder son mucho mayores. Los miembros de un partido podrían vivir con unos cuantos disidentes, pero a medida que aumenta la deserción, cae la tolerancia hacia los jugadores independientes. Si las deserciones son muy numerosas, se vuelve poco claro si la recomendación de la dirigencia del partido tiene mucho impacto sobre los miembros.

Las pruebas más importantes de la fortaleza de un partido, entonces, son los coeficientes de las variables que miden las recomendaciones de la dirigencia del partido en votaciones reñidas y no reñidas. Si ninguno es significativo, la unidad del partido no tiene nada que ver con las sanciones de la dirigencia del partido. Si las variables de las recomendaciones son significativas en ambas votaciones, los diputados aceptan el liderazgo del partido siempre y cuando éste no sea coercitivo. Los líderes de los partidos evitan recomendaciones impopulares en votaciones reñidas, porque saben que los miembros las rechazarán. Si el coeficiente en votaciones reñidas es significativamente mayor que el coeficiente en las votaciones no reñidas, entonces podemos llegar a la conclusión de que la disciplina del partido importa: los diputados responden a una recomendación de la dirigencia del partido cuando es de capital importancia para el resultado final de la votación.

### *¿Son creadas iguales todas las votaciones?*

En muchas votaciones del Congreso, la cooperación y la deserción individuales tienen poca importancia desde el punto de vista de los resultados globales, ya sea porque la votación es puramente de procedimiento o porque el resultado es abrumadoramente unilateral. Como resultado, se ponderaron las votaciones por el número de diputados que votaron y por lo cerrado de la votación. En el caso de las votaciones de mayoría simple ordinarias, el coeficiente de ponderación fue calculado como:

---

ciento de disensión de la posición de la mayoría. En los casos del PMDB, el PFL y el PSDB, se definió una recomendación como no reñida si cada partido hizo la misma recomendación que los otros dos. En el caso del PDT, una posición igual a la del PFL fue clasificada como no reñida. En el caso del PPB (antes llamado PDS o PPR), las recomendaciones no reñidas igualaron a las del PDT y el PFL.

$$(\text{Votos totales}/\text{Total de la Cámara}) \times (1 - ((2 \times \text{Votos totales a favor})/\text{Votos totales})).$$

En cuestiones constitucionales, las que exigen 3/5 de cada Cámara, la fórmula fue:

$$(\text{Votos totales}/\text{Total de la Cámara}) \times (1 - 2 \times \text{ausentes } ((308 - \text{Sí})/\text{Total de la Cámara}))$$

### *Diputados ausentes*

La mayoría de los análisis de votaciones nominales simplemente borran a los diputados que no votan, sin contarlos ni a favor ni en contra. En Brasil, al menos, podemos estar muy seguros de que los dirigentes de los partidos tienen un punto de vista diferente. Con base en entrevistas con los líderes de todos los partidos importantes, es evidente que los líderes de los partidos saben quién no votó y por qué no lo hizo. Los diputados ausentes sin una buena razón (justificante médico, compromiso político local crítico, etcétera) son considerados como desertores. Lo anterior es especialmente cierto en el caso de los asuntos constitucionales, en los que se necesitan 308 votos para su aprobación.

Se obtuvieron las listas de diputados ausentes de la Cámara por razones "legítimas", entre ellas el justificante médico o la aceptación de puestos en el ejecutivo. Esos diputados fueron removidos del análisis durante los días en que tuvieron permiso oficial, y los diputados ausentes restantes fueron codificados como "presentes". Entonces se adoptó el enfoque más conservador posible, volviendo a clasificar a los diputados "presentes, pero que no votaron", sólo en las cuestiones en que su voto era de capital importancia. Así, en los asuntos constitucionales, en los que la mayoría debe alcanzar 308 votos, se cambió a esos diputados de "presentes" a "desertores".



## El análisis

### *¿Por qué cooperan o desertan los diputados?*

Por cada voto registrado en la Cámara entre 1988 y 1996, se creó una variable dicotómica llamada "cooperar". Dicha variable mide el acuerdo o desacuerdo de cada diputado con la mayoría de su partido.<sup>26</sup> Después, se hizo una regresión de la variable de la cooperación, usando una especificación logística sobre las variables independientes antes analizadas. Las regresiones resultantes adoptan la forma:

Cooperación = Recomendación en votaciones reñidas + Recomendación en votaciones no reñidas + Políticas clientelares + Posición en la lista después de la elección + Proporción del voto del partido + Dominio municipal + Concentración del voto + Periodos en el cargo + (Concentración × Rango) + (Concentración × Periodo) + (Concentración × Dominio) + Ideología + Carrera local + Gobernador de Estado del Partido del Diputado + Legislador que busca la reelección.

El modelo se aplicó de manera separada a cada uno de los seis partidos: a la derecha, el derechista Partido del Frente Liberal (PFL), el Partido del Trabajo Brasileño (PTB) y el Partido Brasileño Progresista (PPB); en el centro, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB); en la izquierda, el Partido Democrático del Trabajo (PDT).<sup>27</sup> La unidad de observación es, entonces, el voto de cada diputado. Se hicieron regresiones por separado para dos periodos: todas las votaciones posteriores a 1991 (mediante una variable dicotómica para el periodo de 1995 a 1998) y sólo la administración de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Obsérvese que un diputado puede estar en diferentes partidos en diferentes votaciones. Unos cuantos diputados tienen tres o cuatro afiliaciones en el transcurso de esas votaciones. Sólo existen unos cuantos casos en que la mayoría de un partido votó en contra de las recomendaciones del líder del partido.

<sup>27</sup> El modelo no se aplicó al Partido de los Trabajadores (PT) porque la unidad partidista del PT es tan alta que la logística se rompió. Único en Brasil, el PT es un partido verdaderamente disciplinado. También se aplicó el modelo al Partido del Trabajo Brasileño (PTB), pero la escasez de observaciones produjo resultados más inestables (aunque no contradictorios).

<sup>28</sup> Utilicé SAS Proc Logistic para las regresiones. SAS proporciona pruebas para la colinealidad y la dispersión excesiva, así como diversos métodos de comprobación de los residuos. Ocasionalmente, la colinealidad representó un problema —aunque nunca en el caso de las recomendaciones de voto de los líderes—, pero no es mucho lo que puede hacerse al respecto, excepto interpretar los coeficientes individuales con precaución. La dispersión excesiva, en cambio, sí estuvo presente; y se corrigió con el criterio de desviación, incrementando así los errores estándar de la



Las regresiones también fueron implementadas, en cada periodo y por cada partido, contando a los ausentes como faltantes o desertores en las votaciones sobre cuestiones constitucionales que exigían mayoría calificada.

Ningún cuadro puede incluir 24 regresiones distintas, por lo que ahorro al lector la carga de examinar 24 cuadros distintos. En los cuadros 2 al 7 se presenta una regresión —el modelo de todo el periodo, excluidos los ausentes— por cada partido. En el Apéndice 2 que aparece al final de la revista se incluyen los resultados (por cada partido) con los ausentes contados como faltantes.<sup>29</sup> Todas las regresiones (incluidas las que no se presentan aquí) alcanzan altos grados de significancia estadística, y muchas variables obtienen altos grados de significancia estadística en cada regresión. En otras palabras, aunque está lejos de proporcionar una explicación completa de la cooperación y la deserción en los partidos, el modelo básico probado aquí es persuasivo.

Aunque los cuadros 2 al 7 se limitan a una regresión para cada partido, en el análisis que sigue se toman en consideración los modelos con los diputados ausentes contados así y como desertores en ambos periodos. El énfasis se hace en los patrones globales a través de los partidos, con cierta atención prestada a los resultados de cada uno de ellos. En cada caso, las pruebas cruciales son la significancia y la dirección (el signo) de los coeficientes no estandarizados y las diferencias, en una regresión dada, en la magnitud de los coeficientes estandarizados.<sup>30</sup>

### *¿Importan las recomendaciones de las dirigencias?*

En sólo dos casos (el PFL con los ausentes excluidos y el PPB con los ausentes incluidos), las recomendaciones de las dirigencias tanto sobre votaciones reñidas como no reñidas afectan positivamente la cooperación en el partido. En ningún caso, no obstante, la cooperación es más fuerte en votaciones que son reñidas que en las no reñidas.

---

regresión sin corregir. Se examinaron varios diagnósticos de residuos, entre ellos el criterio C y la diagonal de la matriz de sombrero, en busca de posiciones externas y observaciones sumamente influyentes. Ninguno tuvo efecto visible alguno en los coeficientes.

<sup>29</sup> Quien desee consultar los resultados de los otros periodos puede solicitarlos al autor.

<sup>30</sup> La estandarización provoca que las variables tengan la misma desviación media y estándar. Los coeficientes son comparables, porque el coeficiente representa un cambio de la propensión a cooperar que resulta del cambio de una desviación estándar de la variable independiente.

**Cuadro 2.** Cooperación y deserción entre los diputados del PFL: 1991-1998

*Variable dependiente: Cooperación con la mayoría del partido (incluidos los ausentes)*

<i>Variable</i>	<i>Estimación del parámetro no estandarizado y nivel de probabilidad</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estimación estandarizada</i>	<i>Razón de momios</i>
Gobierno de Cardoso de 1995-1998	-0.3873	0.2043	-0.0477	0.679
Recomendaciones del partido en votaciones reñidas	0.1657	0.1499	0.0254	1.180
Recomendaciones del partido en votaciones no reñidas	-0.3476**	0.1386	-0.0587	0.706
Participación del gasto en políticas clientelares	-0.3960***	0.1065	-0.0776	0.673
Posición en la lista electoral del partido	1.7097***	0.3386	0.1569	5.527
Participación en el voto total del partido	0.0953	2.0308	0.0011	1.100
Dominio en municipios clave	3.1012***	0.7578	0.1386	22.224
Concentración del voto	0.1574***	0.0313	0.3825	1.170
Concentración x posición en la lista	-0.1123**	0.0385	-0.1444	0.894
Concentración x periodos servidos	-0.0004	0.0067	-0.0028	1.000
Concentración x Dominio	-0.4057***	0.0925	-0.3067	0.666
Ideología	0.2775**	0.1069	0.0629	1.320
Periodos servidos	0.0528	0.0605	0.0281	1.054
Carrera política local	-0.2654*	0.1381	-0.0437	0.767
Gobernador del mismo partido	0.3204*	0.1594	0.0586	1.378
Congresista en busca de reelección	0.3917**	0.1544	0.0568	1.479

-2 log probabilidad = 2019.4  
 Modelo  $\chi^2 = 455.3$ ,  $p < 0.0001$   
 Predicciones correctas = 63.9 por ciento  
 $R^2 = 0.0342$ ,  $R^2$  Máx-reescalada = 0.1984  
 N = 13 101

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

**Cuadro 3.** Cooperación y deserción entre los diputados del PMDB: 1991-1998

<i>Variable dependiente: Cooperación con la mayoría del partido (incluidos los ausentes)</i>				
<i>Variable</i>	<i>Estimación del parámetro no estandarizado y nivel de probabilidad</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estimación estandarizada</i>	<i>Razón de momios</i>
Gobierno de Cardoso de 1995-1998	-0.9400***	0.2014	-0.1150	0.391
Recomendaciones del partido en votaciones reñidas	0.1937	0.1339	0.0302	1.214
Recomendaciones del partido en votaciones no reñidas	-0.2853*	0.1235	-0.0483	0.752
Participación del gasto en políticas clientelares	-0.4223***	0.0850	-0.9467	0.656
Posición en la lista electoral del partido	0.1997	0.3564	0.0206	1.221
Participación en el voto total del partido	2.8314**	1.1202	0.0621	16.969
Dominio en municipios clave	3.5046***	0.8855	0.1388	33.268
Concentración del voto	0.1729***	0.0297	0.4228	1.189
Concentración x posición en la lista	0.0232	0.0337	0.0360	1.023
Concentración x periodos servidos	-1.0101	0.0103	-0.0570	0.990
Concentración x Dominio	-0.4962***	0.0852	-0.3786	0.609
Ideología	0.3289***	0.0986	0.1394	1.481
Periodos servidos	0.3928***	0.0986	0.1394	1.481
Carrera política local	0.007230	0.1173	0.0014	0.765
Gobernador del mismo partido	-0.2677**	0.1284	-0.0484	0.765
Congresista en busca de reelección	0.3776***	0.1145	0.066391	1.459

-2 log probabilidad = 2348.6  
 Modelo  $\chi^2 = 337.7$ ,  $p < 0.0001$   
 Predicciones correctas = 68.1 por ciento  
 $R^2 = 0.0235$ ,  $R^2$  Máx-reescalada = 0.1363  
 N = 14 224

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

**Cuadro 4.** Cooperación y deserción entre los diputados del PSDB: 1991-1998

*Variable dependiente: Cooperación con la mayoría del partido  
(incluidos los ausentes)*

<i>Variable</i>	<i>Estimación del pará- metro no estandarizado y nivel de probabi- lidad</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estimación estandarizada</i>	<i>Razón de momios</i>
Gobierno de Cardoso de 1995-1998	-0.7415**	0.3008	-0.0633	0.476
Recomendaciones del partido en votaciones reñidas	-0.0308	0.1721	-0.0044	0.595
Recomendaciones del partido en votaciones no reñidas	-0.2999	0.1614	-0.0488	0.741
Participación del gasto en políticas clientelares	-0.5192***	0.1280	-0.1101	0.595
Posición en la lista electoral del partido	2.5151***	0.3528	0.3066	12.368
Participación en el voto total del partido	14.2774***	2.4760	0.1999	999.0
Dominio en municipios clave	2.4301*	1.0115	0.1040	11.360
Concentración del voto	0.1432***	0.0317	0.4075	1.154
Concentración x posición en la lista	-0.2093***	0.0342	-0.4889	0.811
Concentración x periodos servidos	-0.0067	0.0108	-0.0387	0.993
Concentración x dominio	-0.0381	0.0869	-0.0267	0.963
Ideología	-0.2411	0.1362	-0.0533	0.786
Periodos servidos	0.1406	0.0880	0.0523	1.151
Carrera política local	-0.0622	0.1509	-0.0116	0.940
Gobernador del mismo partido	0.9257***	0.1580	0.1800	2.524
Congresista en busca de reelección	-0.3957**	0.1599	-0.0668	0.673

$-2 \log \text{probabilidad} = 1543.5$

$\text{Modelo } \chi^2 = 429.9, p < 0.0001$

$\text{Predicciones correctas} = 66.3 \text{ por ciento}$

$R^2 = 0.0393, R^2 \text{ Máx-reescalada} = 0.2338$

$N = 10\ 723$

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

**Cuadro 5.** Cooperación y deserción entre los diputados del PPB: 1991-1998

<i>Variable dependiente: Cooperación con la mayoría del partido (incluidos los ausentes)</i>				
<i>Variable</i>	<i>Estimación del pará- metro no estandarizado y nivel de probabi- lidad</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estimación estandarizada</i>	<i>Razón de momios</i>
Gobierno de Cardoso de 1995-1998	-0.4469*	0.2175	-0.0441	0.640
Recomendaciones del partido en votaciones reñidas	0.2696*	0.1255	0.049700	1.309
Recomendaciones del partido en votaciones no reñidas	0.5673*	0.2490	0.0576	1.764
Participación del gasto en políticas clientelares	-0.1170	0.0991	-0.0272	0.890
Posición en la lista electoral del partido	1.8857***	0.3094	0.2032	6.591
Participación en el voto total del partido	-1.0858	2.3506	-0.0141	0.338
Dominio en municipios clave	-2.7803**	1.0167	-0.1226	0.062
Concentración del voto	0.0973***	0.0242	0.2379	1.102
Concentración x posición en la lista	-0.2721***	0.0443	-0.4320	0.762
Concentración x periodos servidos	-0.0281**	0.0095	-0.1701	0.972
Concentración x dominio	0.3848**	0.1206	0.1832	1.469
Ideología	0.1489	0.0898	0.0541	1.161
Periodos servidos	0.3246***	0.0901	0.1448	1.383
Carrera política local	-0.2148	0.1325	-0.0405	0.807
Gobernador del mismo partido	0.9368	0.7068	0.0395	2.552
Congresista en busca de reelección	0.2626	0.1408	0.0438	1.300

-2 log probabilidad = 1698.6  
 Modelo  $\chi^2 = 261.2$ ,  $p < 0.0001$   
 Predicciones correctas = 66.6 por ciento  
 $R^2 = 0.0285$ ,  $R^2$  Máx-reescalada = 0.1462  
 N = 9 024

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

**Cuadro 6.** Cooperación y deserción entre los diputados del PDT: 1991-1998

<i>Variable dependiente: Cooperación con la mayoría del partido (incluidos los ausentes)</i>				
<i>Variable</i>	<i>Estimación del parámetro no estandarizado y nivel de probabilidad</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estimación estandarizada</i>	<i>Razón de momios</i>
Gobierno de Cardoso de 1995-1998	0.1889	0.5957	0.0194	1.208
Recomendaciones del partido en votaciones reñidas	0.4611*	0.2155	0.0888	1.586
Recomendaciones del partido en votaciones no reñidas	-0.1112	0.2672	-0.0169	0.895
Participación del gasto en políticas clientelares	-0.6556**	0.2181	-0.1408	0.519
Posición en la lista electoral del partido	0.4559	0.7348	0.0563	1.578
Participación en el voto total del partido	12.5580	9.2882	0.1078	999.0
Dominio en municipios clave	3.6081	3.1463	0.1557	36.898
Concentración del voto	0.1649	0.1102	0.2907	1.179
Concentración x posición en la lista	0.0225	0.0982	0.0302	1.023
Concentración x periodos servidos	-0.0332	0.0420	-0.1076	0.967
Concentración x dominio	-0.2491	0.3356	-0.1463	0.779
Ideología	0.167437	0.2682	0.0443	1.182
Periodos servidos	0.2276	0.2066	0.1033	1.256
Carrera política local	-1.0725**	0.3457	-0.2067	0.342
Gobernador del mismo partido	1.3073	0.8239	0.1292	3.696
Congresista en busca de reelección	-0.1962	0.3160	-0.0334	0.822

-2 log probabilidad = 540.7  
 Modelo  $\chi^2 = 131.7$ ,  $p < 0.0001$   
 Predicciones correctas = 68.9 por ciento  
 $R^2 = 0.0344$ ,  $R^2$  Máx-reescalada = 0.2102  
 N = 3 764

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$



**Cuadro 7.** Cooperación y deserción entre los diputados del PTB: 1991-1998

*Variable dependiente: Cooperación con la mayoría del partido  
(incluidos los ausentes)*

<i>Variable</i>	<i>Estimación del pará- metro no estandar- izado</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estimación estandarizada</i>	<i>Razón de momios</i>
Gobierno de Cardoso de 1995-1998	-0.6395	0.4771	-0.0659	0.528
Recomendaciones del partido en votaciones reñidas	-0.7079***	0.2075	-0.1368	0.493
Recomendaciones del partido en votaciones no reñidas	-0.4101	0.2563	-0.0570	0.664
Participación del gasto en políticas clientelares	-0.0620	0.1838	-0.0152	0.940
Posición en la lista electoral del partido	-2.2549*	1.0933	-0.2059	0.105
Participación en el voto total del partido	24.6165***	5.7649	0.2985	999.0
Dominio en municipios clave	5.9312*	2.6933	0.2417	376.6
Concentración del voto	0.0224	0.0568	0.0452	1.023
Concentración x posición en la lista	0.3548**	0.1139	0.5247	1.426
Concentración x periodos servidos	0.0462	0.0365	0.2525	1.047
Concentración x dominio	-0.7916**	0.3117	-0.4671	0.453
Ideología	0.9967***	0.2758	0.2805	2.709
Periodos servidos	-0.1850	0.2590	-0.0930	0.831
Carrera política local	-0.5821	0.3378	-0.0783	0.559
Gobernador del mismo partido	-1.5557**	0.5726	-0.1511	0.211
Congresista en busca de reelección	0.3299	0.3415	0.059522	1.391

*-2 log probabilidad = 671.2*

*Modelo  $\chi^2 = 186.1, p < 0.0001$*

*Predicciones correctas = 69.0 por ciento*

*$R^2 = 0.0522, R^2$  Máx-reescalada = 0.2385*

*N = 3 474*

*\* $p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001$*

Únicamente en el caso del PDT una recomendación positiva sobre votaciones reñidas es más fuerte que la recomendación sobre votaciones no reñidas. Más aún, las recomendaciones claramente desempeñan un papel menor, aun en el caso de esos tres partidos, en la decisión *general* de las propensiones de los diputados a cooperar o desertar. En el cuadro 5, por ejemplo, el coeficiente estandarizado de la variable de la recomendación en votaciones reñidas del PPB es menor que otras nueve variables y 1/9 del tamaño del indicador de la concentración de los votos. De manera general, entonces, parece que las recomendaciones no afectan la cooperación mediante amenazas de sanciones o promesas de recompensas. Las recomendaciones de voto de los partidos importan en ocasiones, en el sentido de que guían a los diputados que responden a los llamamientos a la solidaridad partidista y que simplemente necesitan saber cómo va a votar el partido.<sup>31</sup> Pero aun en los casos en que las recomendaciones sí importan, otros factores las superan con mucho en la determinación de la cooperación o la deserción de los diputados.

*¿Pueden las políticas clientelares comprar la cooperación de los diputados?*

En otros trabajos (Ames, 1995b y 2000) se demuestra que los gastos en políticas y bienes clientelares compran, o al menos rentan, la lealtad del Congreso. En cuatro de los seis partidos representados en los cuadros 2 al 7, el coeficiente de la variable de política clientelar es negativo y significativo; en el caso de los otros dos partidos, el coeficiente es bajo, pero el signo es correcto. El mismo efecto se presenta cuando las votaciones se restringen a la administración de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Sin embargo, los cuadros del Apéndice 2 demuestran que la exclusión de los diputados ausentes (contándolos como faltantes) produce un coeficiente que es positivo en todos los casos y significativamente positivo en tres. Para interpretar ese cambio, obsérvese que los diputados ausentes tienen una propensión a desertar. La amenaza de deserción establece una demanda sobre los recursos clientelistas disponibles. El gobierno y las dirigencias de los partidos recompensan a los desertores, esperando una mayor cooperación en votaciones futuras. En general, el

---

<sup>31</sup> En el contexto estadounidense, Kingdon (1981) presenta una versión más elaborada de esta argumentación.

gobierno concentra el gasto en bienes clientelares en los diputados que es probable que deserten. Aunque su tasa de cooperación aumenta, sigue siendo más probable que deserten (lo que produce un coeficiente negativo) que los diputados que reciben menos.<sup>32</sup>

Los partidos en los que la influencia fluye de arriba hacia abajo, como Acción Democrática de Venezuela, mantienen la disciplina sin individualizar las negociaciones. No ocurre así en Brasil, donde el gasto en bienes clientelares es necesario para dar forma a las coaliciones en prácticamente todo asunto importante. En parte, entonces, la asignación clientelista de bienes compensa la debilidad de los partidos, una debilidad revelada por las variables de recomendación de los líderes de los partidos.

### *Fortaleza electoral, electorado, ideología y antecedentes de carrera*

Casi en todos los casos, las posiciones más bajas en las listas de los partidos luego de las elecciones se asocian con grados más altos de cooperación con la mayoría del partido.<sup>33</sup> Esos diputados débiles cooperan porque la cooperación facilita el acceso a los puestos y al patronazgo político. La cooperación da a los diputados una plataforma en la cual apoyarse cuando compiten por la reelección en los distritos donde creen que al electorado le importa la reputación del partido. En los casos del PSDB y el PFL, los efectos del grado de cooperación son sorprendentemente mayores entre 1991 y 1994 que entre 1995 y 1998. El PSDB se opuso al gobierno durante la mayor parte del periodo de 1991 a 1994, pero después de 1994, el partido se convirtió en un miembro clave de la coalición gobernante. La disminución de la importancia del grado para los diputados del PSDB sugiere que la reputación del partido, no el acceso a bienes clientelares, fue el incentivo de la cooperación, porque el acceso a bienes clientelares aumentó marcadamente después de 1994. El PFL tuvo una relación oscilante con el gobierno antes de 1995, pero, como el PSDB, participó en la coalición gobernante en la administración de Cardoso.<sup>34</sup> En los casos de parti-

---

<sup>32</sup> Evidentemente esta interpretación es tentativa. Un modelo de series de tiempo sería una prueba más apropiada.

<sup>33</sup> El coeficiente sobre el indicador de las proporciones de los diputados en el voto agregado de los partidos fue mucho menos consistente. Debido a la debilidad de esos coeficientes y también a la alta colinealidad de las dos variables, parece razonable hacer énfasis en los efectos del grado de la cooperación.

<sup>34</sup> Esta explicación no aplica al caso del PPB. Aún no comprendo por qué.

dos como el del PDT, no existe ningún objetivo común entre los líderes del partido y el ejecutivo. Durante el periodo de Cardoso, incluidos los ausentes, no fue más probable que los diputados débiles del PDT cooperaran, que los fuertes. Con base en las entrevistas llevadas a cabo con algunos diputados del PDT, creo que el ejecutivo destinó bienes clientelares a los diputados débiles del PDT para persuadirlos de que desertaran, y se inclinaron por el gobierno.

¿Qué ocurre cuando los diputados dominan a su electorado, esto es, cuando monopolizan los votos emitidos en favor de cualquier candidato en las regiones donde obtienen altas proporciones de sus propios votos totales? En los casos del PFL, el PMDB, el PSDB y el PTB, el dominio se asocia con una mayor cooperación partidista. Los diputados dominantes tienden a ser tipos tradicionales cuya carrera política se basa ya sea en el predominio regional de su familia o en sus propios acuerdos hechos con jefes locales dispersos (a menudo rurales), capaces de garantizar bloques de votos. Para esos diputados, el éxito electoral continuo exige entregar proyectos clientelares a sus intermediarios locales.

Las únicas excepciones al vínculo dominio-cooperación fueron el PPB, donde el vínculo fue significativamente negativo, y el PDT, donde fue positivo pero insignificante. No se contó con una explicación definitiva para esos miembros de los partidos que se apartan de lo esperado. Dado que su partido adoptó una actitud de oposición en la mayoría de las iniciativas patrocinadas por el gobierno, las posiciones ideológicas de los diputados dominantes no son el factor motivante. Por el contrario, la explicación podría residir en el liderazgo metacongresional de esos dos partidos. En ambos casos, un poderoso aspirante presidencial dominaba el partido, pero ninguno (ni Paulo Maluf, del PPB; ni Leonel Brizola, del PDT) controlaba el acceso a bienes clientelares. Para los diputados de esos dos partidos, desertar de la mayoría del partido podía ser una táctica de supervivencia política, que sólo los diputados dominantes tienen la autonomía para perseguir.

Un efecto del electorado, mucho más fuerte, proviene de la concentración geográfica de los votos de los diputados. La concentración de votos tiene efectos fuertes y positivos en la cooperación en casi todos los partidos, periodos de tiempo y en la condición de ausente.<sup>35</sup> Dado el supuesto de que la concentración de votos aumenta la rendición de cuentas de los diputados ante sus electores, podría argumentarse que

---

<sup>35</sup> La única relación negativa se encuentra en el caso del PDT, pero, dada la situación de oposición del partido, ello es realmente confirmatorio.

simplemente estamos observando el apoyo popular a las iniciativas del ejecutivo. Hasta cierto grado, eso es posible, pero los vínculos basados en los asuntos de política deben ser raros en Brasil, debido a que los vínculos entre los votantes y los diputados son muy débiles y porque los diputados tienen poca idea de lo que piensan los votantes. Por el contrario, la concentración del voto significa que, simultáneamente, es más probable que los diputados tengan capacidad para reclamar crédito por el gasto público dirigido a sus grupos de electores, y más presiones para cumplir.

La antigüedad produce efectos reducidos y discontinuos. La hipótesis original sugería que los diputados con mayor antigüedad, si todo lo demás se mantenía igual, tenían la autonomía para desertar si así lo deseaban. Por otra parte, los diputados con mayor antigüedad tienden a “mantener buenas relaciones siguiendo la corriente”, y pueden estar estrechamente ligados a la dirigencia. Muchos diputados de mayor antigüedad tienen, ellos mismos, una especie de posición de liderazgo menor en sus partidos.

Los diputados con antecedentes políticos locales no cooperaron o desertaron en grados diferentes a los de otros políticos y los gobernadores no influyeron consistentemente en los diputados de sus estados. Pero los diputados de los estados con gobernadores del PSDB fueron excepcionalmente cooperativos, probablemente porque tres gobernadores del PSDB representaban estados industriales con problemas económicos similares y con vínculos estrechos con los orígenes del PSDB y con el propio presidente Cardoso.<sup>36</sup> Los gobernadores del PFL, encabezados por la poderosa maquinaria del partido en Bahía, también influyeron en sus diputados para que cooperaran. Los diputados del PTB y del PMDB en los estados con gobernadores de esos partidos de hecho parecieron más propensos a desertar, pero eso podría ser simplemente el resultado de políticas particularmente rebeldes intraestatales.

Los legisladores que buscaban la reelección cooperaron continuamente con sus partidos. Entre los partidos más grandes, sólo los del PSDB cooperaron significativamente con menos frecuencia si planeaban campañas de reelección. Si la historia causal tras esa relación es la concesión de favores por los diputados que esperan buscar la reelección, ¿qué explicación tienen las deserciones al PSDB? En este caso, quizá, se trata de las consecuencias del creciente neoliberalismo del

---

<sup>36</sup> Los tres gobernadores del PSDB eran Eduardo Azeredo, de Minas Gerais; Marcello Alencar, de Río de Janeiro; y Mário Covas, de São Paulo.



PSDB sobre sus diputados de centro-izquierda. Para los diputados cuyo electorado es vulnerable a las invasiones del PT o que se sienten ideológicamente incómodos con el cambio de su partido hacia la derecha, la deserción puede ser una estrategia de supervivencia racional. Una vez más, este argumento sugiere que la decisión de buscar la reelección es causalmente previa a las decisiones de voto y, por ende, las afecta.

La ideología es una fuerza poderosa y bastante consistente, pero sus efectos a primera vista parecen contraintuitivos. Con excepción del PDT, es más probable que los miembros más conservadores de cada partido sigan las recomendaciones del partido. Si la mayoría de la legislación está destinada al legislador promedio, entonces los miembros conservadores de los partidos de derecha deberían sentirse inconformes y, por lo tanto, estarían más inclinados a desertar. De manera similar, los izquierdistas dentro de los partidos de centro-izquierda deberían sentirse inconformes y estarían inclinados a desertar. ¿Por qué observamos que los miembros conservadores de derecha cooperan? En parte, los incentivos de las políticas clientelares prevalecen sobre el desacuerdo ideológico. Al mismo tiempo, la conformidad ideológica con los programas del partido no llega a afectar el comportamiento de los diputados porque la mayoría de los partidos brasileños simplemente carece de todo tipo de programas coherentes.

Finalmente, examinemos las tres variables que representan la interacción de la concentración con la posición en las listas electorales, la antigüedad y el dominio. En contra de nuestra predicción anterior (en el sentido de que los diputados fuertes con votos concentrados desertarían), resulta que los desertores son los diputados débiles pero con votos concentrados. Un examen de las discrepancias residuales demuestra que esos diputados débiles pero con votos concentrados tienden a compartir sus bases electorales con otros diputados.<sup>37</sup> El compartir limita su capacidad para reclamar crédito por la asignación de bienes clientelares, por lo que el ceder favores a la dirigencia del partido carece de sentido. Por otra parte, su electorado tiene altos grados de conciencia de votante, así como de votantes afectados negativamente por las políticas económicas neoliberales. Para los diputados débiles que enfrentan a tales votantes, la deserción del partido tiene un efecto positivo.

---

<sup>37</sup> Un ejemplo típico de ese tipo de base electoral concentrada y compartida es la municipalidad de São Paulo. A pesar de que todo el estado constituye el distrito electoral legal, esa sola municipalidad elige efectivamente de 20 a 30 diputados, o casi la mitad del total estatal. Ningún candidato obtiene más de 10 por ciento de los votos de la municipalidad, pero todos obtienen entre 60 y 70 por ciento de sus votos personales ahí.



Los diputados con votos concentrados en el PFL y el PMDB que dominan sus municipalidades clave desertan más de sus dirigencias, pero sus contrapartes del PSDB cooperan más con su partido. No es sorprendente que el tipo de diputado dominante con votos concentrados del PFL y el PMDB se encuentren sobre todo en el noreste. Reflejan la fuerza de las fantasías tradicionales y la forja de acuerdos.<sup>38</sup> Para esos diputados, la reputación del partido tiene poca importancia para su futuro electoral. En cambio, los diputados dominantes con votos concentrados del PSDB usualmente tienen grandes antecedentes locales, a menudo como alcaldes o diputados estatales de una comunidad de tamaño mediano. Esos diputados cooperan porque la reputación de su partido y el acceso a bienes clientelares importa.<sup>39</sup>

## Conclusión

A pesar de que los presidentes democráticos de Brasil tienen una gama impresionante de poderes formales e informales, enfrentan dificultades constantes y agobiantes para hacer avanzar su agenda a través de la legislatura. Muchas iniciativas no logran llegar a la votación; otras no pueden salir de las comisiones, y otras más nunca llegan al Congreso en absoluto. Las iniciativas que sobreviven al proceso legislativo salen desfiguradas por las concesiones sustantivas y cargadas de obligaciones por los altos costos del clientelismo. En este artículo se dieron los primeros pasos para explorar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Brasil, buscando los microfundamentos de la intransigencia del Congreso. Buscó resolver la aparente contradicción planteada por dos corrientes de investigación. Una corriente apunta al sistema electoral como el culpable. Brasil combina una representación proporcional de lista abierta, una magnitud distrital alta, reelección ilimitada y selección de candidatos al nivel de los estados. Esa estructura institucional debe producir una legislatura llena de diputados individualistas, orientados hacia la asignación de bienes clientelares y partidos con una disciplina débil. Pero la segunda corriente de investiga-

---

<sup>38</sup> Como antes lo vimos, Bahía es un estado en que la reputación de los partidos es muy importante. Antonio Carlos Magalhães constituyó la maquinaria de su PFL gracias a su acceso a los fondos del gobierno central, y los ex secretarios de estado de ministerios como el de salud y el de educación dominan su delegación al Congreso. Agradezco a Simone Rodrigues da Silva su ayuda en esta cuestión.

<sup>39</sup> La combinación de diputados de jerarquía con bases de votantes concentradas no parece afectar la cooperación.

ción sugiere que las sanciones y recompensas que blanden los líderes de los partidos son lo suficientemente fuertes como para contrarrestar las tendencias a la fragmentación del sistema electoral y producir partidos legislativos con grados muy altos de unidad en las votaciones.

Como en muchos sistemas políticos, las votaciones en el pleno de la legislatura de Brasil representan la culminación de un proceso de intensas negociaciones entre los presidentes, los líderes de los partidos, los grupos de interés y los diputados. Dada la estructura institucional del país, Brasil debe ser un excelente ejemplo de *partidos legislativos condicionados* en los que las acciones de los líderes dependen del apoyo de los miembros del partido sobre una base de caso por caso y en el que la influencia fluye de abajo hacia arriba.

En ese marco, el análisis de las votaciones nominales exige una teoría del comportamiento legislativo, teoría que necesariamente es multivariada. Como primer paso, en el artículo se desarrolló un modelo que predijera la cooperación o deserción con respecto a la mayoría de los partidos. Si el modelo de influencia de los partidos condicionados es incorrecto, si la influencia fluye de arriba hacia abajo, los líderes de los partidos deberían poder persuadir a sus miembros de seguir las recomendaciones de voto de la dirigencia. Los líderes demasiado débiles como para obligar la cooperación pueden tratar de comprar apoyo con políticas clientelares y nombramientos en puestos destinados a los diputados. Pero muchos diputados tienen la autonomía y la motivación para resistir a los líderes de los partidos o para extraer un alto precio por su apoyo. La libertad para resistir depende de la seguridad electoral que, a su vez, es determinada por la posición en las listas del partido de los diputados posterior a la elección, la proporción que obtienen de los votos para su partido, la antigüedad en la legislatura y el dominio en el plano municipal. La motivación para resistir depende de la ideología, de las características de los votantes y de los antecedentes políticos.

Al aplicarlo a los seis principales partidos de Brasil durante el periodo de 1991 a 1998, el modelo de cooperación y deserción funciona bien. En general, proporciona pruebas convincentes de que los líderes de los partidos carecen del poder para obligar a la cooperación. Los líderes hacen recomendaciones de voto a sus miembros, y en ocasiones esas recomendaciones afectan positivamente la cooperación. Pero las recomendaciones de voto no tienen más efecto en las votaciones de capital importancia altamente reñidas que en las no reñidas, y tienen mucho menos influencia que las características del electorado y el gasto en políticas clientelares.

Los diputados cooperan en tasas mayores cuando son débiles electoralmente y cuando su grupo de electores está geográficamente concentrado. La debilidad electoral hace renuentes a los diputados a renunciar a los beneficios asociados con la reputación colectiva del partido. Pueden negociar con fuerza por compromisos importantes sobre la legislación, y pueden ganar una alta asignación de bienes clientelares o nombramientos por su apoyo, pero al final la reputación del partido los ayuda a defenderse de los competidores dentro y fuera del partido. Cuando el electorado de un diputado está geográficamente concentrado, es más probable que sepa quién es su diputado y que exija "resultados" a sus diputados. Dada la ausencia de contenido programático en los partidos de Brasil, los resultados implican la dispensación de políticas clientelares.

El error de predicción más notable del modelo fue resultado del indicador de la ideología. Los partidos de Brasil tienen, en efecto, centros ideológicos muy claros, aun si las distinciones son realmente muy amplias. En general, no obstante, los diputados conservadores cooperan más, independientemente de la relación entre su partido y el legislador promedio. Se esperaban más deserciones de los miembros conservadores de los partidos de derecha y de los miembros izquierdistas de los partidos de izquierda. Quizás el error reside en el uso de un indicador unidimensional de la ideología en un espacio de voto multidimensional. También es posible que los legisladores raramente se preocupen mucho por las cuestiones ideológicas, de modo que sus predilecciones ideológicas son superadas por su necesidad de recursos clientelistas.

## Referencias bibliográficas

- Ames, Barry (1995a), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, mayo, pp. 406-433.
- (1995b), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *Journal of Politics*, vol. 57, núm. 2, pp. 324-343.
- (2000), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Barros e Silva, Fernando (1995), "Pesquisa revela que há fidelidade nos partidos", *Folha de São Paulo*, 17 de Julio, pp. 1-8.

- Bowler, Shaun, David Farrell y Richard S. Katz (eds.) (1999), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH, The Ohio State University Press.
- Castro Santos, Maria Helena de (1997), "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte", *Dados*, vol. 41, núm. 3, pp. 335-376.
- Coppedge, Michael (1994), *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Diniz, Eli (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90", *Dados*, vol. 38, núm. 3.
- Fett, Patrick J. (1992), "Truth in Advertising: The Revelation of Presidential Legislative Priorities", *Western Political Quarterly*, vol. 95, núm. 4, diciembre, pp. 895-920.
- Fiorina, Morris P. (1974), *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Lexington, MA, Lexington Books.
- Kingdon, John W. (1981), *Congressmen's Voting Decisions*, 2a. ed., Nueva York, Harper and Row.
- Lamounier, Bolivar (1994), "A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 90: A Síndrome da Paralisia Hiperativa", en J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, Río de Janeiro, José Olympio Editora.
- Lima Junior, Olavo Brasil de (1993), *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*, São Paulo, Edições Loyola.
- Limongi, Fernando y Argelina Cheibub Figueiredo (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados*, vol. 38, núm. 3, pp. 497-527.
- (1996), "Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso", *Monitor Público*, vol. 8, núm. 3, enero-marzo, pp. 27-33.
- (1997), "Presidential Power and Party Behavior in the Legislature", Trabajo presentado en el Congreso Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México, 17-19 de abril.
- Mainwaring, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

- Mainwaring, Scott (1993), "Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective", *Political Science Quarterly*, vol. 107, núm. 4, pp. 677-708.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán (1997), "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXII, núm. 2, noviembre, pp. 453-483.
- Peterson, Mark (1990a), *Legislating Together: The White House and Capitol Hill From Eisenhower to Reagan*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- (1990b), "Developing the President's Program: The President as a Strategic Player", Trabajo presentado en la Reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago.
- Power, Timothy (1997a), "Neoliberal Orientations among Brazilian Politicians: A Research Note", Trabajo preparado para su presentación en la Reunión anual de la Southern Political Science Association, Norfolk, VA, 5-8 de noviembre.
- (1997b), "'Parties, Puppets and Paradoxes'. Changing Attitudes Toward Party Institutionalization in Post-Authoritarian Brazil", *Party Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 189-219.
- Sullivan, Terry (1987), "Headcounts, Expectation, and Presidential Coalitions in Congress", *American Journal of Political Science*, vol. 87, pp. 567-589.
- Tsebelis, George (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, pp. 289-325.
- Valenzuela, Arturo (1977), *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*, Durham, Duke University Press.
- VanDoren, Peter M. (1990), "Can We Learn the Causes of Congressional Decisions from Roll-Call Data", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 15, núm. 3.