

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh201570135163>

## OBSTRUCCIÓN Y PROCESO DECISORIO EN LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS: BRASIL 1991-2010

*Obstruction and decision-making process in the Chamber of Deputies: Brazil 1991-2010*

Lucio RENNO

*Universidad de Brasilia, Brasil*

✉ [lucioreno@umb.br](mailto:lucioreno@umb.br)

Taeko HIROI

*Universidad de Texas, EEUU*

✉ [thiroy@utep.edu](mailto:thiroy@utep.edu)

BIBLID [1130-2887 (2015) 70, 135-163]

Fecha de recepción: 15 de junio del 2013

Fecha de aceptación y versión final: 15 de marzo del 2015

**RESUMEN:** En este artículo se explica cómo la gestión de la coalición de gobierno y los atributos de la dinámica del conflicto entre e intra-coaliciones, tanto del gobierno como de la oposición, afectan a la incidencia de movimientos de obstrucción en la Cámara de los Diputados brasileña entre 1991 y 2010. Los movimientos de obstrucción son operacionalizados a través del porcentaje de votaciones nominales mensuales relativas a requerimientos procedimentales que de alguna forma retrasan la decisión sobre una propuesta legislativa. Se encuentra que la proporcionalidad en la distribución de cargos en los ministerios es eficiente a la hora de reducir la obstrucción en coaliciones menores. En coaliciones mayores, este tipo de incentivo tiene poco efecto para reducir movimientos obstruccionistas. Coaliciones de gobierno menores, más unidas y mejor administradas, son más eficientes que alianzas hinchadas para aminorar los problemas de toma de decisión en la Cámara de los Diputados.

*Palabras clave:* obstrucción; alianzas; gestión de coaliciones; oposición.

**ABSTRACT:** In this article we explore how the management of governing coalitions and attributes of the dynamics of the conflict between and within governing and opposition coalitions affect obstructionist movements in the Brazilian Chamber of Deputies from 1991 to 2010. Obstructionist movements are operationalized by the percentage of monthly roll call votes related

to procedural requirements that delay decisions on legislative proposals. We find that the proportionality in the distribution of ministerial posts reduces obstruction in minority coalitions. In larger coalitions, this type of incentive has little effect in reducing obstructionist moves. Smaller, more cohesive, and better managed governing coalitions are more capable than oversized coalitions of diminishing problems for decision making in the Chamber of Deputies.

*Key words:* obstructionism; coalition management; opposition.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En regímenes presidencialistas multipartidistas, comunes en América Latina, existe la posibilidad y, a veces, la necesidad de formar coaliciones para viabilizar la gobernabilidad. No obstante, hay una enorme variación en estos países en torno al tamaño de la alianza, su cohesión y los efectos de sus características en la producción legislativa (Figueiredo *et al.* 2012). Alianzas supramayoritarias, hinchadas, no son necesariamente más eficientes ni, incluso, eficaces. Alianzas menores, a veces minoritarias, pueden ser igual o más productivas. No hay duda de que el tema de la gestión de la coalición –de las elecciones hechas por presidentes y gobiernos acerca de quién la compone y sobre cómo los recursos e influencias son distribuidos entre sus miembros– pasa a ser un importante factor para entender cuestiones de gobernabilidad en sistemas presidencialistas multipartidistas (Pereira, Power y Renno 2005; Raile, Pereira y Power 2011).

La gestión de la coalición implica cálculos del presidente sobre el tamaño de la alianza, número de partidos de base y proporcionalidad de la distribución de cargos y recursos entre estos partidos dada su relevancia para la alianza (Amorim Neto 2001, 2006, 2010; Pereira, Power y Renno 2005; Raile, Pereira y Power 2011). Implica también pensar en el grado de influencia que los miembros de la base tendrán en la formulación de la agenda legislativa del gobierno (Gaylord y Renno 2012; Renno y Wojcik 2013) y en la convergencia de las preferencias del Ejecutivo con el Congreso (Limongi y Figueiredo 2009). Teóricamente, cuanto mejor sea la distribución de recursos e influencia entre partidos ideológicamente próximos y una alianza unida, mayores las oportunidades del gobierno para hacer avanzar su agenda legislativa, aumentando la tasa de éxito de sus

1. Se agradece al CEBRAP (2011) por los datos brutos, especialmente a Danilo Crispim. El trabajo de codificación de las votaciones y operacionalización de variables independientes fue realizado en el ámbito del Subprograma de Pesquisa para el Desarrollo Nacional-PNPD del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada-IPEA, llamada pública 97/2011, del proyecto «Gobernabilidad y Representatividad» coordinado por Acir Almeida. Se agradece a Carlos Nepomuceno por la colaboración en el montaje del banco de datos y a Acir Almeida, Fabiano Santos, Manoel Santos, Pedro Cavalcante, Mathieu Turgeon y Alexandre Sany por la lectura de versiones anteriores del trabajo y por sus valiosos comentarios. También se agradecen los comentarios recibidos en los encuentros de la ANPOCS y ABCP en 2012. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo. Por último, se agradece al equipo del Instituto de Iberoamérica, encargado de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, por la traducción del artículo.

propuestas, en menor tiempo, evitando la obstrucción y atenuando el impulso de control del Congreso.

La pregunta que surge es: ¿cuál es la distribución más eficiente de estos recursos? ¿Cuál garantiza la aprobación de los proyectos del gobierno, la rapidez en la decisión de los proyectos de interés del gobierno, la reducción en la obstrucción y el control? En fin, ¿cuál es el tamaño «ideal» de la alianza del gobierno y cuán bien organizada necesita estar?

Por otro lado, el sistema presidencialista multipartidista está formado por alianzas de oposición, que pueden, incluso, ser mayoritarias. Así, hay que investigar también las características de la oposición y su influencia sobre el conflicto legislativo en torno a la producción legislativa. ¿Las alianzas de oposición más unidas y mayores tienen más oportunidad de disminuir la tasa de éxito del gobierno, retardar el proceso decisorio, obstruir la tramitación legislativa de manera eficiente y controlar más al gobierno? ¿Cuál es el tamaño de la oposición y cómo el efecto de su alianza en la gobernabilidad es condicionado por este tamaño?

En este artículo, se investigan esas cuestiones enfocando un aspecto del proceso legislativo todavía poco conocido: la incidencia de movimientos obstruccionistas en la Cámara de los Diputados brasileña. Los trabajos de Figueiredo y Limongi (1999), Amorim Neto (2001, 2006), Samuels (2000), Ames (2001), Pereira y Mueller (2002), Lemos (2001), Pereira y Renno (2001, 2007) e Hiroi (2008) ya investigaron las tasas de aprobación de proposiciones legislativas del presidente, el perfil de las leyes aprobadas y el papel de la Cámara de los Diputados en el presupuesto federal. Pereira, Power y Renno (2005, 2008) y Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) analizaron las elecciones de instrumentos legislativos realizadas por el Poder Ejecutivo –Medidas Provisorias o Proyectos de Ley–. Santos y Almeida (2011) exploraron cómo funcionan las comisiones y su papel informativo. Inácio (2009) ha investigado el papel de las oposiciones. En fin, ya se conoce bastante sobre el proceso legislativo. Sin embargo, no se sabe casi nada sobre el uso de estrategias de obstrucción del proceso legislativo en la Cámara de los Diputados.

Lo que se sabe sobre esto se reduce al aumento de la incidencia de este fenómeno y la existencia de numerosas alternativas institucionales para retardar el proceso de la toma de decisión (Inácio 2009). O sea, se trata de un fenómeno que afecta el proceso decisorio y está en ascenso. Sin embargo, no hay investigación sistemática sobre las causas de este proceso y cómo se relaciona con la gestión de la coalición del gobierno y la cohesión de la oposición. Cabe resaltar aquí que, en el periodo analizado, aproximadamente el 50% de las votaciones nominales en la Cámara de los Diputados fueron sobre requerimientos procedimentales que obstruyen de alguna forma la aprobación de una proposición legislativa. O sea, los diputados federales brasileños se enfrentan rutinariamente a este tipo de votación, y no se sabe nada, o casi nada, sobre lo que determina ese importante aspecto del funcionamiento del Poder Legislativo que consume un enorme tiempo en la actuación de los parlamentarios. A esa tarea se dedica este artículo, explorando a fondo ese aspecto aún desconocido del funcionamiento del Poder Legislativo brasileño.

Por ello se ha construido una base de datos única que cubre el periodo de 1991 a 2010, incluyendo todas las legislaturas elegidas tras la Asamblea Constituyente de 1988.

El conjunto de datos cuenta con 2.370 votaciones nominales que ocurrieron durante cinco legislaturas (49.<sup>a</sup> a 53.<sup>a</sup>), incluyendo seis administraciones presidenciales (Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, y los dos periodos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso y de Luis Inácio Lula da Silva). Esta base de datos permitirá testar varias hipótesis sobre cómo el contexto político afecta a la obstrucción del proceso decisorio en la Cámara de los Diputados.

El artículo procede de la siguiente forma. En la próxima sección se avanza en la discusión sobre la obstrucción legislativa y su relevancia práctica y teórica. Seguidamente se describe nuestro modelo explicativo y la base de datos sobre la aparición de estrategias dilatorias, que será usado como sinónimo de obstrucción, en la Cámara de los Diputados brasileña, modelando su aparición a lo largo del tiempo. La variable dependiente es la relación de las votaciones nominales que retardan el proceso decisorio en el plenario en un mes dado frente a todas las votaciones ocurridas en aquel mes. Finalmente, se discutirán algunas implicaciones más generales del proceso de obstrucción para las elecciones del Ejecutivo acerca de la organización de su coalición, enfatizando su tamaño y la proporcionalidad de distribución de recursos entre los miembros de la alianza.

Así, se sigue a Fabiano Santos para entender los condicionantes para el funcionamiento de un gobierno de minoría o de una coalición de mayoría simple en el presidencialismo brasileño (2006: 290). Para Santos, el desafío está en pensar mecanismos que amplifiquen el diálogo programático entre partidos de gobierno y oposición, como bien apunta Amorim Neto (2008: 64). En última instancia, se sostiene que gobiernos con agendas legislativas mínimas no necesitan de coaliciones de gobierno hinchadas para evitar la obstrucción del proceso legislativo. Coaliciones de gobierno menores y más unidas son más eficientes en este sentido, principalmente porque evitan deserciones de sus propios miembros y el surgimiento de movimientos obstruccionistas desde dentro de sus filas —el famoso «fuego amigo»—. La preocupación para el gobierno, en este caso, es cuál es el tamaño aceptable para que la oposición no impida o retarde el proceso decisorio.

## II. OBSTRUCCIÓN LEGISLATIVA: LO QUE ES Y SU RELEVANCIA PRÁCTICA

La obstrucción legislativa, entendida como una estrategia para retrasar la toma de decisiones en un Parlamento puede ocurrir de diversas formas. El uso ilimitado de la palabra en el Senado norteamericano, conocido como *filibustering*, es una de esas prácticas dilatorias que ha recibido más atención en la literatura especializada (Binder y Smith 1997; Binder, Lawrence y Smith 2002; Overby y Bell 2004). O sea, tomar la palabra sin límite de tiempo puede alargar el proceso decisorio minando las resistencias de los participantes, vencidas por el cansancio. La extensión de las negociaciones sobre el contenido sustantivo de la propuesta en discusión puede, incluso, llevar a alteraciones en los términos de intercambio entre las partes en las negociaciones para la aprobación de las proposiciones legislativas.

En Brasil, esta práctica está más restringida en ambas cámaras del Congreso Nacional porque hay límite de tiempo para las intervenciones de diputados y senadores.

Sin embargo, existen otros mecanismos que dan margen al alargamiento de los debates sobre una proposición legislativa. Las peticiones de uso de la palabra, de solicitudes de información, de declaraciones de obstrucción de los grupos parlamentarios y requerimientos que exigen votaciones adicionales, referentes al sistema de votación para una proposición legislativa, claramente atrasan el proceso de toma de decisiones y pueden ser consideradas como estrategias dilatorias u obstruccionistas.

Entre los motivos para requerir votaciones adicionales, los diputados, de forma individual o en coordinación con otros colegas, pueden hacer peticiones de recuento del quórum, de retirada o revocación del orden del día, de votación por artículo y así sucesivamente. O sea, hay un sinnúmero de intervenciones legislativas de los parlamentarios, a través de requerimientos que exigen votaciones nominales, que pueden crear problemas para la decisión sobre una proposición legislativa al exigir diversas votaciones para un mismo proyecto. Este tipo de iniciativa ocurre en la fase de votación de una proposición en el plenario, cuando ésta ya pasó la difícil barrera de ser incluida en el orden del día por el Colegio de Líderes y es la última oportunidad, dentro de la Cámara de los Diputados, para prorrogar la deliberación de una proposición. Como se mostrará a continuación, el uso de estas prácticas ha aumentado en la Cámara de los Diputados confirmando el hallazgo de Inácio (2009).

Pero, ¿cuáles son las implicaciones de esas formas de dificultar el proceso decisorio para el funcionamiento del sistema político brasileño? Una clara consecuencia es que los términos de negociación entre las partes implicadas pueden ser renegociados en la medida que la decisión no es tomada y la proposición se alarga en el pleno (Inácio 2009). La falta de resolución en la toma de decisión puede aumentar el precio del apoyo, tanto para los partidarios indecisos o recalcitrantes cuanto para la conversión de los críticos.

La demora en una votación puede, incluso, llevar a su retirada del orden del día, generando incertidumbre sobre su deliberación futura. O sea, habiendo problemas para la aprobación, producidos por los requerimientos repetidos, una propuesta puede ser excluida por completo de la agenda. Por lo tanto, las maniobras obstruccionistas pueden llevar a la no decisión y no solo a su aplazamiento.

El atraso en la liberación también da mayor margen para las revisiones y rediscusiones sobre el contenido de la propuesta, cambiando, a veces sustancialmente, su alcance, objetivos y diseño (Ames 2001). El autor de la proposición en análisis puede ver su contenido cambiado cuando hay periodos más largos de discusión sobre el tema. Estos cambios pueden, incluso, modificar el sentido inicial de la proposición legislativa y generar una mayor complejidad de la pieza legal elaborada, dificultando su futura implementación.

Por lo tanto, la obstrucción del proceso legislativo es una táctica que los detractores de la propuesta discutida pueden usar para impedir o cambiar su tramitación. O sea, incluso si se limitan las opciones en el procedimiento, esos cambios en las reglas pueden implicar mayores oportunidades para la revisión del contenido de una proposición y para el surgimiento de nuevos impases. Para los autores de la proposición, los atrasos de deliberación tienen costos obvios, ya que pueden ver sus asuntos de interés relegados a un tiempo de espera cada vez más largo o hasta ser sustituidos por otras discusiones, con implicaciones

electorales. Finalmente, la incapacidad de aprobar algo que responda a una demanda específica del electorado tiene implicaciones electorales.

Es verdad que el que propone puede también ganar con una deliberación más larga en el Congreso. Esto puede ocurrir cuando la discusión en el Congreso ilumina aspectos de las materias sobre los cuales no se tiene certeza del contenido exacto. También puede ser usada deliberadamente para evitar que algunas materias sean aprobadas rápidamente. El gobierno puede preferir encaminar una materia a través del proyecto de ley con el propósito de atrasar su deliberación, en lugar de enviarlo vía medida provisoria. Casos como el del aumento salarial o la reestructuración de carreras, que implican aumento de gastos para el gobierno, son buenos ejemplos<sup>2</sup>. En estos casos, la demora en la deliberación traería beneficios para el autor de la propuesta.

Sin embargo, en el caso de las prácticas dilatorias que se analizan aquí, requerimientos de votaciones adicionales, difícilmente se puede argumentar que hay interés, en ese momento, del gobierno, o quienquiera que sea el autor de la proposición, en dilatar aún más decisiones que se encuentran en la recta final de su aprobación. Se trata de una última ventana de oportunidad para la obstrucción, y los atrasos, en este momento, solamente perjudican a los autores de los proyectos legislativos. Incluso los movimientos defensivos de los autores de las proposiciones requiriendo la retirada o reversión de la votación, imponen costes generados por el atraso y riesgo de no decisión en el futuro y son opciones forzadas por circunstancias distintas a la preferencia más sincera de estos.

En este sentido, el uso de aplicaciones que exigen las votaciones nominales como una forma de operar estrategias de obstrucción en la Cámara se vuelve más interesante que analizar el uso de la palabra, de los apartes y los puntos de vista. Las votaciones sobre requerimientos procedimentales tienen efectos más dramáticos en la tramitación de una proposición. Además, las solicitudes de alteración de la toma de decisiones, en su mayoría, requieren acción coordinada para su uso, que hace hincapié en cómo los partidos y coaliciones utilizan estas tácticas y no parlamentarios individuales, como puede ocurrir con otras estrategias de bloqueo.

En Brasil, los diputados federales también tienen muchos instrumentos para obstruir y retrasar las decisiones a través del uso de requerimientos, pero su dinámica y sus causas son todavía desconocidas (Inácio 2009). Por todos estos motivos, se enfatizará aquí el uso de requerimientos y otras solicitudes que exigen votaciones nominales como indicador de tácticas de demora del proceso de toma de decisiones<sup>3</sup>.

2. Los profesores universitarios dicen que la huelga nacional de 2011 fue motivada por el hecho de que el gobierno no había enviado una medida provisoria (MP) para reestructurar la carrera docente de enseñanza superior y haber optado por encaminarla como proyecto de ley atrasó mucho una corrección salarial acordada en una huelga anterior. Infelizmente, no se tiene cómo discernir estos casos con el diseño de la investigación de N grande propuesto aquí. Estudios futuros podrían intentar mapear casos semejantes usando un abordaje de muestras pequeñas y varios estudios de casos.

3. Hay también un motivo práctico para esta elección: la contabilidad de pedidos de aparte y de vistas exigiría un análisis detallado del Diario de la Cámara y de notas taquigráficas en todas las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara lo que conllevaría un extenso trabajo de codificación.

### III. OBSTRUCCIÓN LEGISLATIVA: IMPORTANCIA TEÓRICA

El estudio de las no decisiones es central para comprender la dinámica de formulación de políticas públicas en el Poder Legislativo y la eficacia legislativa en sistemas presidenciales multipartidistas. Si se entiende el tiempo como un recurso importante para los políticos, que es necesariamente escaso dadas las múltiples tareas incluidas en la actividad política (Hall 1996), entonces cuánto tiempo lleva que una tarea sea realizada es un indicador apropiado de los costes impuestos a los políticos.

Como la literatura sobre obstruccionismo ha mostrado en Estados Unidos, el aplazamiento de la deliberación legislativa es como un juego de desgaste (*attrition game*); partidos competidores buscan ganar por medio de la persistencia y el cansancio (Binder y Smith 1997). Además, el atraso en la aprobación de la legislación puede imponer costes electorales, especialmente para el gobierno, que se cobran con la aprobación de leyes y políticas públicas. Inacción y atrasos también imponen costes sobre el sistema político y la sociedad. Tales atrasos y no decisiones pueden ser especialmente caros para países que enfrentan serios problemas económicos, que exigen decisiones urgentes (Ames 2001).

En Estados Unidos, los senadores minoritarios tienen un arsenal de herramientas de obstrucción, que incluyen obstruccionismo, debate prolongado, proposición de enmiendas, mociones procesuales, recuento de quórum, etc. (Binder y Smith 1997: 6). Aunque los senadores puedan invocar tales procedimientos individualmente, para ser eficaces, deben coordinarse con otros senadores de sus partidos para que la estrategia sea eficaz y apoyada colectivamente (Binder y Smith 1997; Binder, Lawrence y Smith 2002; Overby y Bell 2004). Por lo tanto, hay también un problema de acción colectiva en el uso de tácticas dilatorias, incluso en el caso del uso de la palabra en el Senado americano, donde el espacio para la actuación individual es considerable.

En sistemas multipartidistas, la coordinación entre las partes que componen coaliciones partidistas de oposición y de gobierno es imprescindible para el éxito de la obstrucción legislativa. En otras palabras, la capacidad de los partidos minoritarios de frustrar a la mayoría a través de la obstrucción en el proceso legislativo está asociada a factores que determinan su capacidad de actuar colectivamente, como su tamaño y cohesión. La idea de actores con capacidad de veto, algo condicionado por la coherencia interna de los actores y la distancia ideológica entre ellos, contribuye a que se entienda la dinámica de la obstrucción (Tsebelis 1995). Esto es especialmente verdadero cuando las mayorías pueden fácilmente echar abajo movimientos obstruccionistas. Una coalición de oposición de tamaño modesto puede coordinarse internamente de forma más eficiente, pero puede simplemente no tener peso suficiente para atrasar el proceso legislativo. Por otro lado, una coalición de oposición grande puede tener fuerza suficiente para impedir el progreso de una proposición legislativa, pero su heterogeneidad interna y dificultades de coordinación, inherentes a grandes grupos, pueden dificultar su capacidad de actuación

---

Un proyecto aparte sería necesario para examinar esos datos y probablemente un periodo de análisis menos extenso. Sin embargo, queda como una sugerencia para estudios futuros.

conjunta (Olson 1965). Así, pasa a ser fundamental explicar cómo los atributos de las coaliciones, principalmente de la oposición, afectan la ocurrencia de tentativas de obstrucción.

Es razonable suponer que la obstrucción del proceso legislativo sea motivada principalmente por la oposición. Pero no se puede descartar que las iniciativas de obstrucción puedan surgir de dentro de la coalición del gobierno. Es el popularmente conocido «fuego amigo». Miembros mal recompensados, sin influencia en la formulación de las políticas del gobierno y/o descontentos con el contenido de la proposición pueden volverse contra el gobierno y promover medidas obstruccionistas. Se trata de rebeliones dentro de la base que son, a su vez, condicionadas por la ausencia de coordinación y cohesión interna en la base. Una coalición grande, con muchos partidos que sean ideológicamente discrepantes, tendrá claramente dificultades para generar coherencia y disciplina. Los costes de gestión de tales alianzas, como se verá adelante, crecen y eso implica posibles dificultades para la negociación con el Congreso aumentando la incidencia de la obstrucción.

Así, cabe analizar la composición y actuación de las coaliciones de gobierno y oposición en el estudio del conflicto legislativo y proceso decisorio en la Cámara. Tanto el gobierno como la oposición enfrentan problemas de coordinación que deben ser modelados para que se entienda la utilización de las estrategias de obstrucción.

#### IV. MODELO EXPLICATIVO DEL USO DE ESTRATEGIAS DILATORIAS: CONFLICTO LEGISLATIVO Y GESTIÓN DE LA COALICIÓN

Para reflexionar sobre los determinantes del uso de tácticas de obstrucción, es necesario desentrañar las formas que el conflicto legislativo asume en la Cámara y cómo tiene lugar la gestión de la coalición del gobierno, en lo que se refiere a su composición y a la proporcionalidad de la distribución de recursos entre sus miembros. Queda claro que la dinámica del conflicto legislativo enfoca dimensiones intra e intercoaliciones, con énfasis en las disparidades ideológicas y cohesión dentro y entre coaliciones.

La dimensión intracoalición del conflicto legislativo pone énfasis en la relación entre partidos y diputados en una misma coalición, sea de gobierno u oposición. La cohesión interna de la coalición, la tendencia de sus miembros a votar juntos, pasa a ser central para ejemplificar esa dimensión del conflicto legislativo. Por otra parte, la distancia ideológica entre coaliciones de gobierno y oposición marca la dimensión intercoalición del conflicto legislativo.

Por otro lado, la lógica de la gestión de coalición se aplica exclusivamente a las decisiones del gobierno sobre tamaño y distribución de recursos entre miembros de la base. El Poder Ejecutivo tiene diversas prerrogativas legislativas, presupuestarias y de organización de la administración pública que son fundamentales para hacer avanzar sus propuestas de interés en el Congreso (Figueiredo y Limongi 1999; Tsebelis y Aleman 2005). Esos recursos son traducidos en una caja de herramientas (*tool box*) que el Ejecutivo puede utilizar para administrar su coalición, incluyendo el destino de recursos presupuestarios (*pork barrel politics*) y cargos (*patronagem*) (Pereira, Power y Raile 2011). La distribución de esos recursos pasa a ser clave para entender el funcionamiento de la coalición de gobierno.

De ese modo, las dimensiones del conflicto intra e intercoalición, como también la gestión de la coalición de gobierno, son fundamentales para explicar el proceso de toma de decisiones en la Cámara, incluyendo el uso de tácticas de obstrucción. Ambos factores se complementan para marcar el clima (*mood*) en la Cámara de Diputados sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

#### IV.1 Hipótesis

Con base en el argumento anterior, se plantean las siguientes hipótesis sobre la dinámica del conflicto legislativo que se testarán empíricamente en las secciones siguientes. Las primeras conjeturas se refieren a la dimensión intracoalición y son válidas tanto para coaliciones de gobierno como de oposición. La hipótesis 1 enfoca la dinámica del conflicto interno en la coalición del gobierno.

H1: Cuanto más cohesionada la coalición de gobierno, menos frecuentes las prácticas dilatorias en la Cámara de Diputados.

Es decir, cuanto mayor es la propensión de los miembros de la coalición a votar juntos, menor la expectativa de que habrá obstrucción surgida de la coalición de gobierno.

Al respecto de las coaliciones de oposición, la ausencia de conflicto interno resulta en efecto contrario: más obstrucción. Un grupo heterogéneo de partidos de la oposición puede ser incapaz de funcionar como un frente unificado para contrabalancear las fuerzas de la coalición gobernante. Deriva de eso la segunda hipótesis:

H2: Cuanto más cohesionada es la coalición de oposición, mayor su capacidad de obstruir el proceso legislativo.

Cabe destacar que el tamaño de la coalición también se debe tener en cuenta. Esto es especialmente verdadero cuando se usan requerimientos procedimentales que pueden ser fácilmente revertidos por la mayoría. Así, una coalición de oposición de pequeño porte simplemente no tiene peso legislativo suficiente para atrasar la tramitación de propuestas legislativas a través de requerimientos de votaciones adicionales. Pero hasta una gran coalición de oposición no tendrá fuerza suficiente para impedir la tramitación de propuestas legislativas si la coalición fuese heterogénea y actuara de forma desorganizada. Por lo tanto, coaliciones que tienen dificultad para coordinar sus esfuerzos contra la mayoría tampoco pueden tener éxito en la implementación de estrategias de retraso del proceso de toma de decisiones a través de una guerra de requerimientos para votaciones adicionales. Por lo tanto, cabe rectificar la hipótesis 2 para añadir el aspecto del tamaño de la coalición opositora.

H2a: El efecto de la cohesión interna de la oposición se sentirá más claramente cuando la coalición de oposición sea numéricamente grande. En coaliciones opositoras pequeñas, su cohesión interna será irrelevante para explicar los patrones de obstruccionismo en la Cámara.

La discusión anterior es importante porque trae al primer plano del debate sobre gobernabilidad a un actor por mucho tiempo olvidado: la oposición. A pesar de su importancia en el proceso legislativo, la mayor parte de las investigaciones sobre el

Legislativo tratan a la oposición como una categoría residual<sup>4</sup>. Sin embargo, como se dijo, las características de la oposición varían enormemente en el tiempo, y esas diferencias son susceptibles de tener consecuencias importantes para el proceso legislativo y sus resultados. Aquí se modelan las características de la oposición al considerar su cohesión interna, como el indicador para la dimensión intracoalición de conflicto legislativo.

A pesar de la posible primacía de conflictos intracoalición en sistemas multipartidistas presidencialistas, tampoco se puede olvidar la dimensión intercoalición del conflicto legislativo. Esa es la explicación tradicional para la existencia de callejones sin salida (*deadlock*) y obstrucción en los Estados Unidos (Mayhew 1991; Binder 1999; Krehbiel 1996, 1998; Binder *et al.* 2004) y explora cómo la distancia ideológica entre dos coaliciones afecta la capacidad del Legislativo de aprobar propuestas y de hacerlo de forma oportuna. Así, la hipótesis 3 se centra en cómo la distancia ideológica entre gobierno y oposición puede afectar el proceso de obstrucción.

H3: Cuanto mayor la división ideológica entre la oposición y la coalición de gobierno, mayor la probabilidad de obstrucción en el proceso legislativo. Esto deriva de una incongruencia entre las preferencias del gobierno y de la oposición.

Finalmente, se debe prestar atención a las formas de gestión de la coalición, medida a través de la asignación de las carteras ministeriales. La distribución de cargos en el Ejecutivo, especialmente la distribución de cargos ministeriales entre los socios de la coalición, es una herramienta esencial para la gestión de la coalición. Indica lo bien que el gobierno distribuye el botín del poder entre sus socios. Los presidentes asignan estratégicamente carteras ministeriales como un medio para la construcción de coaliciones legislativas (Amorim Neto, 2006). La distribución de cargos ministeriales puede afectar la propensión de partidos de la base aliada a cooperar con el gobierno en la aprobación de su agenda. La distribución más proporcional de recursos de acuerdo con el tamaño de partidos en el Congreso es fundamental para dar un carácter de recompensa mayor a los partidos más relevantes en la composición de la coalición (Amorim Neto, 2001).

Para los partidos políticos, la disputa por cargos ministeriales es importante porque pasa a posibilitarles el acceso a recursos que son electoralmente preciosos. Algunos ministerios son objeto de deseo de varios partidos, sea por sus presupuestos, sea por su capacidad de actuación en diversas partes del país, es decir, incluso por su jurisdicción temática, que puede aproximarse a cuestiones y políticas que son valiosas para la plataforma de un partido. De esa forma, los partidos compiten por los ministerios, y los presidentes que distribuyen bien esos ministerios, de forma equilibrada entre los miembros de la coalición, de acuerdo con su poder en el Congreso, encontrarán mayor facilidad para lidiar con sus socios de coalición.

Por lo tanto, las dos últimas hipótesis se refieren a la forma en cómo la coalición de gobierno es manejada.

H4: Cuanto menos proporcional la distribución de cargos ministeriales entre los socios de la coalición en relación con su tamaño legislativo, habrá más obstrucción en el proceso legislativo.

4. Para revisar las excepciones, véanse los trabajos de M. Inácio.

La segunda parte de esta cuestión se relaciona con la decisión sobre el tamaño de la coalición del gobierno. Cuando el tamaño de la coalición es relativamente pequeño, la satisfacción de los socios es importante para un buen funcionamiento legislativo, pues cada voto cuenta en esos contextos. Si la distribución de cargos se hace de forma desproporcional, eso podrá generar insatisfacción mayor en una coalición de tamaño mínimo, pues la deserción de apenas un diputado puede costar caro para alcanzar las mayorías necesarias para gobernar.

Por otro lado, cuando el tamaño de la coalición es muy grande, se puede compensar algún costo de deserción de partes de esa coalición y la proporcionalidad de la distribución de recursos de patronazgo puede importar menos. Sin embargo, en valores extremos del tamaño de la coalición, la proporcionalidad puede tener efecto contrario a lo esperado, generando presiones ilimitadas hacia el patronazgo y, así, mayor obstrucción. La competición por cargos crece en la medida en que el tamaño de la coalición aumenta y la mayor distribución de recursos solo genera más demanda de recursos. Al mismo tiempo, en coaliciones muy grandes, la presión de la demanda puede reducir la oferta, partiendo de la suposición de fondos escasos o límites en los costos que sean tolerables para el gobierno en vista de la estabilidad fiscal. En ese caso, el conflicto por los recursos aumentaría, dada la restricción en la oferta y el aumento en la demanda<sup>5</sup>. En resumen, hay un equilibrio delicado entre tamaño de la coalición y coalescencia/proporcionalidad en la distribución de cargos y encontrar el punto ideal es un desafío para el gobierno.

Así, las hipótesis sobre gestión de la coalición se completan si se añade una conjetura sobre la condicionalidad del efecto de la coalescencia sobre el obstruccionismo basado en el tamaño de la coalición de gobierno.

H4a: El efecto de la distribución proporcional de los cargos ministeriales sobre el proceso legislativo disminuye a medida que aumenta el tamaño de la coalición, eventualmente generando un efecto negativo.

De esa forma, se sigue a Pereira, Power y Renno (2005), y se hace uso de un término interactivo para testar la hipótesis de arriba, que «explora toda la gama de resultados de la gestión de coalición».

Cabe aquí responder a la crítica, bastante razonable, de que la configuración de la gestión de la coalición sería dependiente, por lo tanto endógena, al funcionamiento de la coalición en el Congreso. El argumento es que si la coalición en el Congreso no funcionara bien, el presidente cambiaría la distribución de ministerios e incluiría o excluiría partidos, en respuesta al escenario encontrado en el Congreso. Por lo tanto, el tamaño y coalescencia de la coalición serían posteriores o simultáneos a los procesos de obstrucción; los cuales podrían llevar a cambios en la configuración de los ministerios. Tal proceso es semejante a la crítica de Diermeier sobre el uso de variables que caracterizan la composición de ministerios como explicativas de la estabilidad y durabilidad del gabinete. De acuerdo con él:

5. Se agradece a Acir Almeida por invitar a la reflexión para incluir este punto.

The main lesson, however, from an approach that models cabinets as equilibria, is that expectations about cabinet duration influence the choice of initial cabinets; they are jointly selected in equilibrium. Empirically, this implies that we cannot treat cabinet-specific features as proper independent variables in a regression model. Rather, we are facing a selection problem (Diermeier 2005: 19).

El problema de selección señalado por Diermeier difiere de nuestro argumento, pues no se está modelando la estabilidad del gabinete. Sin embargo, el potencial efecto del clima en el Congreso sobre las características del gabinete (estabilidad y coalescencia) podría aún ser una posibilidad teórica. Los ministros cesarían cuando la coalición no funcionase en el Congreso. El aumento de la obstrucción llevaría a cambios en el gabinete, que sería, entonces, endógeno a la relación Ejecutivo-Legislativo.

A pesar de plausible, esa posible endogeneidad no encuentra apoyo empírico cuando se analiza la literatura sobre estabilidad y durabilidad del gabinete ministerial, principalmente en regímenes presidencialistas (Camerlo y Pérez-Liñán 2013, 2013a; Chasquetti, Buquet y Cardarello 2013). Como bien señalan Camerlo y Pérez-Liñán, investigando varios países presidencialistas americanos a lo largo de un periodo de tiempo, lo que acaba siendo más relevante para explicar la caída y sustitución de los ministros son los escándalos políticos y los choques externos, condicionados por la popularidad del presidente. Para estos autores, las cuestiones asociadas a escándalos y no a temas sobre políticas públicas son las principales causas de la inestabilidad ministerial (Camerlo y Pérez-Liñán 2013: 2).

Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013) van en la misma dirección, pero afirmando aún más categóricamente que las preocupaciones con la conformación de la coalición son importantes para entender la composición inicial del gabinete presidencial, pero son irrelevantes para explicar la caída o continuidad de un ministro en el cargo.

Martínez-Gallardo (2012), a su vez, argumenta que el tamaño de la coalición, mayoritaria, mínima o grande, o minoritaria afecta la estabilidad del gabinete. Sin embargo, está condicionado por los poderes legislativos del presidente y del Congreso y la popularidad presidencial. En sistemas con Legislativos más fuertes, la necesidad de manutención de la coalición es mayor. Cuando el presidente es popular, más estable es el gabinete porque el costo de desertión de los miembros de la base aumenta. Con todo, para ninguno de esos autores el nivel de obstrucción en el Congreso causa la disolución del gabinete.

Además, pensando en el caso brasileño, cuando hay sustituciones de un ministro estas tienden a ocurrir manteniéndose la configuración partidista del gabinete. Otro miembro del mismo partido asume el ministerio en el lugar del ministro dimisionario. Una breve evaluación de las sucesivas dimisiones de ministros en el gobierno reciente de Dilma Rousseff confirma cabalmente esa afirmación. Se cambia el ministro, pero no el gabinete.

Tal vez la argumentación de Diermeier, y su corolario presentado anteriormente, sean pertinentes para explicar sistemas parlamentaristas, donde la estabilidad del ministerio implica la supervivencia del propio gobierno. Sin embargo, en regímenes presidencialistas, donde no está previsto el voto de confianza y los cambios ministeriales no representan ruptura de un gobierno, lo que dicta la supervivencia de un ministro es mucho más su actuación personal y su involucramiento en escándalos que los patrones

de relación Ejecutivo y Legislativo. Si, a cada derrota o revés de alguna proposición de interés del gobierno un ministro cayese, se tendría mucha menos estabilidad en las carteras ministeriales que la que de hecho se tiene en la realidad brasileña.

Por esos motivos, se concluye que la asignación de las carteras ministeriales y el mantenimiento en el tiempo de la configuración del gabinete tiene poca relación con el día a día del funcionamiento de la propia coalición en el Congreso. Si se diera este efecto, habría una constelación de factores que, cuando se acumularan, podrían provocar cambios ministeriales. Siendo así, empíricamente se puede considerar exógena la configuración del gabinete ministerial a los resultados legislativos diarios y metodológicamente apropiada para explicar la obstrucción, y la demora en la toma de decisiones y el éxito en la aprobación de las proposiciones legislativas<sup>6</sup>.

## V. DATOS, CODIFICACIÓN Y ANÁLISIS

Los votos en la Cámara de Diputados pueden ocurrir por diversos motivos, no solo para evaluar el contenido de las proposiciones legislativas. Los votos sobre el sistema de votación pueden ser usados para retrasar las decisiones sobre el contenido de los proyectos, así como para apresurar el proceso de toma de decisión. La base de datos permite analizar cómo el conflicto legislativo se manifiesta en las batallas para retrasar el proceso legislativo a través de maniobras procedimentales usando requisitos para votaciones adicionales a un mismo proyecto. De esta forma, se evalúa cómo las disputas procedimentales, por medio de presentación y votación de requisitos relativos a los procedimientos de votación, son condicionadas por el ambiente político marcado por la intensidad del conflicto legislativo, en sus dimensiones intra e intercoalición, y por la administración de la coalición del gobierno.

Para esto, se necesita identificar los tipos de procedimientos legislativos que pueden obstruir el proceso de toma de decisiones. Se argumenta que hay ciertos tipos de requisitos que retrasan el proceso de toma de decisiones, otros que lo apresuran y finalmente aquellos que versan sobre el contenido sustantivo de la proposición.

Algunos ejemplos de prácticas de obstrucción a través de la manipulación del sistema de votación incluyen, como ya se ha discutido, la petición para votar artículo por artículo, requisitos de aplazamiento de votación o discusión, votación para el desmembramiento del proyecto, requisito para votación nominal, entre otros. Algunas peticiones claramente pueden apresurar o agilizar el proceso legislativo como el efecto suspensorio, requisito del cierre de discusión, votaciones en *globo*, requisito de urgencia, entre otros. A su vez, algunas votaciones son claramente de carácter sustantivo, como votación de opinión, enmienda o de proyecto.

Además de esto, se necesita tener en cuenta cuáles son los aspectos institucionales que rigen la presentación de requisitos. Debe quedar claro que varios actores

6. Agradecemos de nuevo a Acir Almeida y a los colegas del IPEA por llamarnos la atención sobre este posible problema metodológico.

legislativos, inclusive los líderes partidarios, relatores, autores de proposiciones y hasta grupos de diputados individuales, pueden solicitar estos requisitos procedimentales.

Por ejemplo, el aplazamiento de la discusión y votación de proposiciones, la retirada de proposiciones y la retirada de pedidos de urgencia pueden ser solicitados mediante requisitos firmados por el líder, por el autor, por la mitad más uno de los autores o por el relator del proyecto. O sea, un parlamentario individual puede encaminar un pedido de este tipo siempre que tenga responsabilidad sobre la elaboración de la proposición.

Todos los demás procedimientos requieren una petición de la colectividad o de sus representantes. Someter la materia a votación nominal requiere que el 6% de los miembros de la Cámara o líderes que representen ese número apoyen el pedido. La votación nominal también puede ser solicitada para verificar la votación a través de la petición de una décima parte de los diputados o líderes que representen ese número. La votación en separado exige una décima parte de los diputados o líderes que representen ese número. El requerimiento de cierre de la discusión debe ser suscrito por el 5% de los miembros de la Cámara o líderes que representen ese número. Los requerimientos de urgencia exigen dos tercios de los miembros de la mesa, cuando se trate de materias sobre las que ésta tiene competencia, o un tercio de los miembros de la Cámara o líderes que representen ese número o, incluso, dos tercios de los miembros de la comisión competente para opinar sobre el fondo de la proposición.

La Tabla 1 recoge todas las formas de requisitos que exigen las votaciones en plenario, conforme el banco de datos del CEBRAP. Se codifican los procedimientos que obstruyen el proceso de toma de decisiones con el valor 1, los que apresuran (*fast-track*) con valor 2 y los sustantivos con valor 3 y se organiza la tabla a través de esos grandes tipos de procedimientos, de los más frecuentes a los menos, en cada categoría. Cada uno de estos grandes tipos de requisitos presenta reglas diferentes para su presentación, combinando tanto autoría individual cuanto necesidad de peticiones colectivas, lo que expande la cobertura de los diferentes tipos de procedimientos incluidos en el análisis, y por lo tanto su representatividad. Así se analizan tanto iniciativas individuales como colectivas, sin discriminar ninguna de estas.

Primero cabe destacar que los dos procedimientos más frecuentes son las peticiones para votación en separado (DVS) y las peticiones de retirada del orden del día (RET), ambos vistos como estrategias de obstrucción. Esos dos tipos de requisitos superan las formas más comunes de mecanismos *fast-track*, requerimiento de extrema urgencia (UGG) y de votaciones sustantivas, votación del proyecto (PRO) y de enmiendas (EME, EMA). O sea, los mecanismos de obstrucción son los más comunes.

También es importante dar fe de que el 53% de las votaciones nominales que ocurren en el periodo son para decidir sobre los requerimientos procedimentales que retrasan el proceso legislativo. O sea, los diputados federales brasileños gastan mucho tiempo y recursos en batallas por el control de agenda. Si se suman a esas disputas los intentos de apresurar el proceso legislativo, que ocurren el 15% de las veces, se tiene un total de predominio de votaciones procedimentales sobre sustantivas, las cuales representan menos de un tercio del tiempo (30%). Estudios anteriores sobre gobernabilidad que ignoran esta dimensión dejaron de analizar un tema extremadamente relevante del funcionamiento del Congreso Nacional brasileño.

TABLA I  
 TIPOS DE PROCEDIMIENTOS, CON INDICACIONES DE OBSTRUCCIÓN 1, *FAST-TRACK* 2,  
 O SUSTANTIVOS 3: BRASIL, CÁMARA DE LOS DIPUTADOS, 1991-2010

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	OBSTRUCCIÓN	FREC.	%
DVS	Votación de DVS (Destaque para votación por Separado)	1	687	27,96
RET	Requerimiento de retirada de agenda	1	331	13,47
ADI	Requerimiento de aplazamiento de votación o Discusión	1	118	4,8
ADM	Votación de Admisibilidad de una Medida Provisoria	1	50	2,04
REC	Votación de recurso en plenario	1	30	1,22
SUM	Votación de subenmienda	1	28	1,14
INV	Votación de Requerimiento de Inversión de agenda	1	26	1,06
REQ	Votación de otros tipos de requerimientos	1	20	0,81
DEM	Votación para Desmembramiento de Proyecto	1	13	0,53
RPS	Requerimiento de prorrogación de la sesión	1	4	0,16
RPT	Recurso contra poder terminativo	1	3	0,12
QOD	Cuestión de Orden	1	2	0,08
RPV	Requerimiento de parcelación de la votación	1	2	0,08
EXT	Votación de extinción de la Urgencia	1	1	0,04
NOM	Requerimiento para votación nominal	1	1	0,04
DEX	Destaque para votación en separado de expresión (sin inversión de voto)	1	0	0
DVE	Destaque para votación en separado de enmienda	1	0	0
REM	Requerimiento para votación en separado de enmienda	1	0	0
RVP	Requerimiento de votación por partes	1	0	0
UGG	Urgencia Urgentísima	2	191	7,77
PRE	Requerimiento de Preferencia de votación	2	71	2,89
ENC	Requerimiento de cierre de la Discusión	2	53	2,16
URG	Requerimiento de Urgencia	2	38	1,55
GLE	Votación en <i>globo</i> de enmiendas	2	13	0,53
EFS	Efecto Suspensivo	2	10	0,41
GLD	Votación en <i>globo de destaques</i>	2	5	0,2
RIO	Requerimiento para inclusión de proyecto en el orden del día	2	3	0,12
RQI	Requerimiento de quiebra de <i>intersticio</i>	2	3	0,12
PRO	Votación del proyecto	3	302	12,29

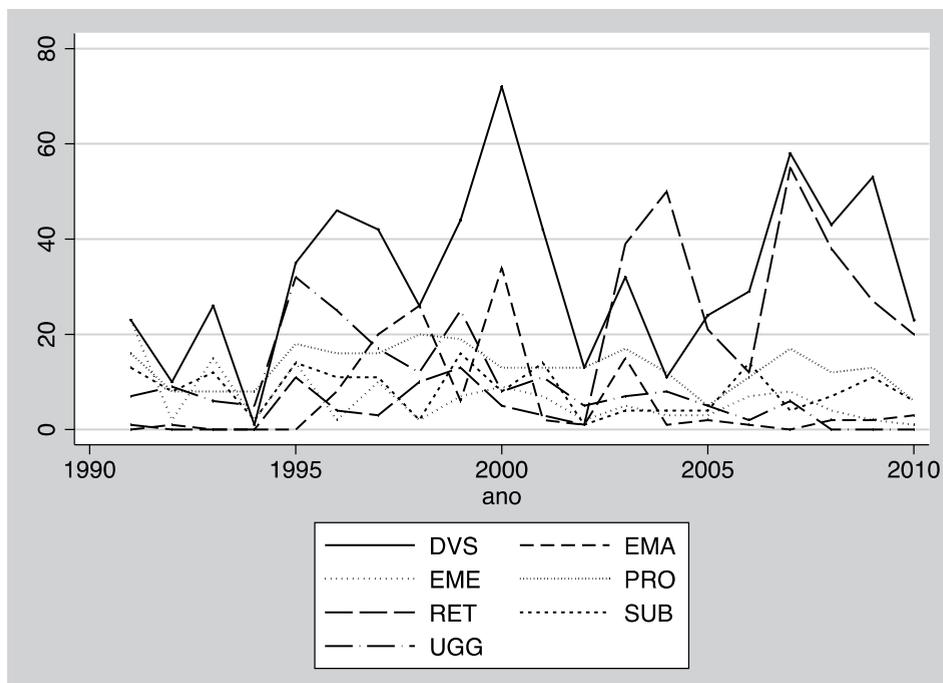
CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	OBSTRUCCIÓN	FREC.	%
SUB	Votación del sustitutivo al proyecto	3	171	6,96
EME	Votación de una enmienda. Incluye casos de Vo- tación de subenmienda sustitutiva	3	143	5,82
EMA	Votación de enmienda aglutinadora	3	124	5,05
PAR	Votación de parecer	3	7	0,28
HOM	Homenaje	3	1	0,04
MSG	Mensaje relativo a proyecto	3	0	0
RCO	Requerimiento para comisión externa	Excluida	6	0,24
NAA	Sin indicación	Excluida	0	0

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, a pesar de la relevancia de estos hallazgos, esta comparación es estática. En la Figura I se presenta la variación temporal de algunas formas comunes de votación incluidas en la Tabla I: votación de DVS (Destaque votación por separado), votación de enmienda aglutinadora (EMA), votación de una enmienda (EME), votación del proyecto (PRO), requerimiento de retirada de agenda (RET), votación sustantiva al proyecto (SUB) y extrema urgencia (UGG). Se incluye enmienda porque, a pesar de no ser una forma de obstrucción del proceso legislativo, indica potencial de revisión de proposiciones, algo que es interesante para identificar la interferencia legislativa en proposiciones legislativas.

Queda claro que la petición de la votación en separado y los requerimientos de retirada de la agenda no son solo los instrumentos que tienden a ocurrir con más frecuencia de forma agregada sino también temporalmente. O sea, no están concentrados en un periodo u otro, a pesar de tener picos en ciertos años. Estos procedimientos son los más comunes en todos los años y muestran una tendencia de crecimiento en el periodo reciente.

FIGURA I  
FRECUENCIA DE LOS TIPOS DE REQUERIMIENTOS POR AÑO EN LA CÁMARA  
DE LOS DIPUTADOS DE BRASIL, 1991-2010

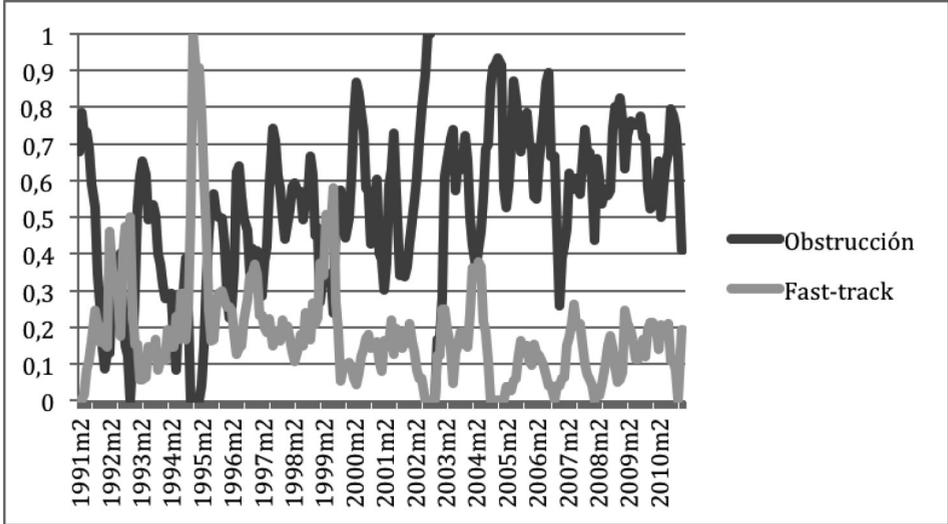


Fuente: Elaboración propia.

Así pues, es fundamental entender el proceso que explica tal variación. La variable dependiente utilizada en el análisis posterior es la proporción de votaciones de obstrucción en relación a todas las votaciones en un mes dado. Las proporciones son más intuitivas y facilitan la comparación en el tiempo y el espacio. La Figura II presenta la evolución de los índices de obstrucción y *fast-track*, que agilizan decisiones. Queda claro que hay un aumento en las prácticas de obstrucción en la Cámara de los Diputados en las últimas dos décadas y una disminución en los pedidos de votos que aceleran las decisiones, confirmando los hallazgos de estudios anteriores (Inácio 2009). Así, el análisis de las prácticas dilatorias se hace necesario para comprender cómo la dinámica del conflicto legislativo afecta el proceso de toma de decisiones en la Cámara de los Diputados.

FIGURA II

PROMEDIO DE LA RELACIÓN DE VOTACIONES OBSTRUCCIONISTAS Y DE ACELERACIÓN DEL PROCESO DECISORIO EN LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS DE BRASIL, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se contrastan en el modelo multivariado las principales hipótesis del estudio. Los datos, por consiguiente, tienen una estructura de serie temporal mensual y hay dimensiones transversales con paneles tanto para legislaturas como para administraciones presidenciales. Las particularidades de cada legislatura y la existencia de diversas votaciones acerca de la misma temática violan la independencia de las observaciones y producen heterocedasticidad. Se corrigen estos aspectos del análisis incluyendo efectos fijos, aleatorios y errores robustos. También se ha añadido un término desfasado de la variable dependiente para atenuar problemas de correlación serial. Los términos desfasados se basan en administraciones presidenciales (Cardoso y Lula), asumiendo que, además de las legislaturas, las administraciones presidenciales son también relativamente homogéneas internamente. Se excluye la cuadragésima octava legislatura, que cerró en febrero de 1991, porque esta fue elegida como una Asamblea Constituyente y tuvo una dinámica distinta. Así, se incluye en la base de datos el periodo que va desde febrero de 1991 a diciembre de 2010. Todos estos procesos aumentan el carácter balanceado de los paneles, una propiedad deseable para el análisis.

Hay debates en la literatura sobre el procedimiento adecuado de estimación para datos con una distribución como la aquí mostrada. Dada la falta de consenso, se toma el camino más seguro y se analizan los datos usando procedimientos de estimación diferentes. Los resultados de todas las distintas formas de estimación, con errores fijos, aleatorios y modelos con medias de las poblaciones presentan resultados idénticos a la

estimación usando mínimos cuadrados ordinarios. Así pues, se prefiere presentar los análisis de regresión usando mínimos cuadrados, que son de una más fácil interpretación. Los coeficientes de las tablas presentan los efectos marginales de las variables independientes sobre la dependiente.

La Tabla III trae los resultados de dos modelos. El primero y más saturado incluye una variable de tendencia (*trend variable*) para atenuar problemas de estancamiento de la variable dependiente y añade efectos fijos para cada administración y legislatura. También incluye la corrección *Huber/White/Sandwich* para los errores robustos. El modelo 2 excluye los efectos fijos<sup>7</sup>.

Las hipótesis 1 y 2, sobre el grado de cohesión interna de las coaliciones del gobierno y de la oposición, son operacionalizadas usando el tradicional índice de Rice, que calcula la diferencia entre votos a favor y en contra de una proposición en cada coalición. Se presenta en la base la media móvil del mes corriente y de los dos últimos meses de la oposición y del tamaño de la coalición del gobierno para captar el efecto condicional que el tamaño de la coalición minoritaria, entendida con el reverso en número de escaños de la coalición del gobierno, puede amplificar el efecto de cohesión interna de la oposición. Se operacionaliza la hipótesis tercera con base a la configuración ideológica de los partidos que componen cada gabinete ministerial usando datos de Timothy Power y Cesar Zucco basados en estudios de opinión pública con parlamentarios para calcular el índice de distancia ideológica de la oposición y gobierno. El índice es el valor absoluto de las diferencias de la media de la posición ideológica de cada diputado en cada partido (Zucco y Power, 2011). Finalmente, se contrasta la cuarta hipótesis y su variación con el término interactivo usando nuevamente los datos de Amorim Neto de proporcionalidad (coalescencia) y tamaño de la coalición del gobierno. La proporcionalidad es calculada con base a las diferencias entre el porcentaje de escaños de un partido en el Congreso y el porcentaje de carteras ministeriales que ocupa. Finalmente, el tamaño de la coalición es

7. La inclusión de los términos desfasados acentúa un problema de datos ausentes en la base. Pese a ello, de febrero de 1991 a diciembre de 2010 tenemos 236 meses. Cuando excluimos los meses en los que no hay votaciones, como los feriados (diciembre, enero, febrero, junio y julio) y los de elecciones (octubre), al lado de los términos desfasados para la obstrucción, la muestra se reduce a 182 meses, o el 77% del total. Los datos ausentes se distribuyen de forma relativamente semejante por administración: 30% para Collor, 26% para Itamar, 24% para Cardoso y 21% para Lula. Por legislatura, la distribución de datos ausentes está menos equilibrada: en la 49.<sup>a</sup> son el 29%, en la 50.<sup>a</sup> son el 13%, en la 51.<sup>a</sup> son el 35%, en la 52.<sup>a</sup> equivalen al 17% y finalmente en la 53.<sup>a</sup> suman el 23% de los casos. Cuando revisamos los meses en los que hay datos faltantes, se confirma la afirmación anterior de que ocurren predominantemente en periodos festivos y de elecciones: aproximadamente el 35% ocurre en los meses de enero, febrero y marzo, no hay *missing* en abril, mayo y junio, y nuevamente en julio, agosto y septiembre suman el 30%, octubre el 15%, y noviembre y diciembre otro 15%. Es decir, las votaciones de la Cámara tienen lugar, principalmente, durante tres meses del primer semestre. Por años, 2000, 2002, 2005 y 2010 son los que tienen más datos ausentes, en torno al 7% cada uno. Son dos años electorales y el del escándalo *mensalão*. Así, se incluyen en el análisis los meses en los que hay votación, con excepción de los excluidos por la inclusión del término desfasado. Es interesante hacer notar la gran diferencia del número de votaciones en las legislaturas equivalentes al primer y segundo mandatos de Cardoso (50.<sup>a</sup> y 51.<sup>a</sup>).

el porcentaje de escaños ocupados por partidos del gobierno, indicado por aquellos que ocupan alguna cartera ministerial.

La Tabla II muestra los estadísticos descriptivos de las variables independientes que presentaron variación considerable, permitiendo el test de las hipótesis propuestas.

TABLA II  
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS Y VARIABLES INDEPENDIENTES

ESTADÍSTICAS	TAMAÑO COALICIÓN	PROPORCIÓN	RICE MAYORÍA	RICE MINORÍA	DIFERENCIA IDEOLÓGICA
Media	61.05899	54.23431	80.64445	60.02599	1.35067
Desvío Estándar	12.33181	10.7896	11.24049	14.09587	0.6088254
Mínimo	26.2	22	11.11111	21.58247	0.129293
Máximo	76.6	70	99.19192	97.30992	2.459319

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla III presenta los resultados del análisis multivariado de la proporcionalidad de votos obstruccionistas en la Cámara de los Diputados de Brasil 1991-2010. La proporcionalidad del gabinete, el tamaño de la coalición y su término de interacción no son desfasados en este análisis. Se usaron medidas sincrónicas, ya que se creyó que la elección para obstruir es determinada por el estado de la gestión del gabinete del mes en curso, lo que ya es conocido por los diputados, dada su relativa estabilidad a lo largo del tiempo. Por otro lado, las medidas de cohesión del gobierno y oposición usan medias móviles de tres meses porque es difícil para los diputados federales prever claramente patrones de voto de sus compañeros y, por lo tanto, la información de los últimos meses y del mes corriente debe ser más influyente para valorar el posicionamiento de los diputados en las votaciones. La media móvil capta mejor el ambiente de decisión interno a las coaliciones para evitar que factores puntuales sean sobrevalorados y dando mayor énfasis a un periodo más extenso como influyente en decisiones presentes.

Además de las variables con las que se operacionalizan las principales hipótesis de este estudio, se controlan los efectos de los ciclos electorales (agosto, septiembre, octubre de 1994 y 1998 recibieron valor 1 y los mismos meses más noviembre, para incluir la segunda vuelta y su secuela, fueron codificados con el valor 1 en 2002, 2006 y 2010), y para los tres meses iniciales de cada legislatura (luna de miel), donde la relación entre Ejecutivo y Legislativo puede ser más consensual debido a la legitimidad obtenida en las elecciones. Por último, se introdujo el modelo con diversas especificaciones para juzgar la robustez de los hallazgos.

En primer lugar, los efectos de las variables son prácticamente idénticos en los dos modelos respecto a su dirección, magnitud y significación estadística. Esa coincidencia de efectos de las variables independientes denota estabilidad de los resultados, lo que

aumenta la confianza de los mismos. También es importante resaltar que el modelo más saturado explica el 39,9% de la variación de la variable dependiente y, a diferencia del modelo segundo, que usa la misma estrategia de estimación, pero que excluye todos los controles por administración, legislatura periodo de luna de miel y elecciones continúa al 38,7%. O sea, las explicaciones sobre dinámica del conflicto legislativo y sobre la gestión de la coalición son importantes para que se entienda la evolución de la obstrucción en la Cámara de los Diputados. Los efectos no son guiados por los controles.

TABLA III  
 DETERMINANTES DE VOTACIONES DE OBSTRUCCIÓN EN LA CÁMARA  
 DE LOS DIPUTADOS, BRASIL 1991-2010

VARIABLES	(1)	(2)
Obstrucción -lag	0,18** (0,070)	0,19*** (0,071)
Tamaño de la Coalición de Gobierno	-0,02 (0,017)	-0,02* (0,015)
Proporcionalidad	-0,04*** (0,015)	-0,04*** (0,013)
Interacción Proporcionalidad y Tamaño de la Coalición	0,00*** (0,000)	0,00*** (0,000)
Media Móvil Índ. Rice de la Coalición del Gobierno	0,00 (0,002)	0,00 (0,002)
Media Móvil Índ. Rice de la Coalición de Oposición	0,02*** (0,007)	0,02** (0,007)
Interacción Rice Oposición y Tamaño de la Coalición	-0,00*** (0,000)	-0,00*** (0,000)
Diferencia Ideológica entre Oposición y Gobierno	0,05 (0,109)	0,03 (0,104)
Ciclo Electoral	-0,05 (0,155)	-0,08 (0,151)
Luna de Miel	-0,10 (0,091)	-0,10 (0,086)
Collor		-0,64*** (0,175)
Itamar	0,23 (0,152)	-0,38*** (0,124)
Cardoso	0,29* (0,147)	-0,25** (0,126)

VARIABLES	(1)	(2)
Legislatura 50		
Legislatura 51		
Legislatura 52	0,66*** (0,174)	
Legislatura 53	0,61*** (0,182)	
Serie	0,11* (0,067)	
Constante	1,15 (0,876)	1,78** (0,841)
Observaciones	183	183
R-cuadrado	0,399	0,387

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Errores de patrón robustos entre paréntesis: \*  $p \leq ,10$ , \*\*  $p \leq ,05$ , \*\*\*  $p \leq ,01$ . La 49.ª Legislatura de la administración Lula son las variables dicotómicas excluidas. En el modelo 1, la 50.ª Legislatura también fue excluida por el mismo problema.

Los resultados coinciden con lo teóricamente esperado, confirmando estudios anteriores (Amorim Neto, Cox y McCubbins 2005; Pereira, Power y Renno 2005). La proporcionalidad de la coalición del gobierno disminuye la probabilidad de movimientos de obstrucción, con retornos decrecientes en coaliciones mayores. El término interactivo entre la proporcionalidad y el tamaño indica que el efecto de la primera es condicionado por la segunda. Más adelante, se explica gráficamente esa condicionalidad. El efecto sustantivo del tamaño de la coalición indica que una mudanza de una unidad en esta variable lleva a la reducción de la tasa de obstrucción en un 2% al mes. O sea, el cambio de una desviación estándar (12% del tamaño de la coalición) lleva a una caída del 24% en la tasa de obstrucción. Para la variable «Proporcionalidad», con un desvío estándar del 10%, el mismo efecto sería una alteración en la tasa de obstrucción del 40%. Así, se puede decir que las ganancias sustantivas de alteración o reducción de esas variables llevan a cambios relevantes en la tendencia de obstrucción de la Cámara.

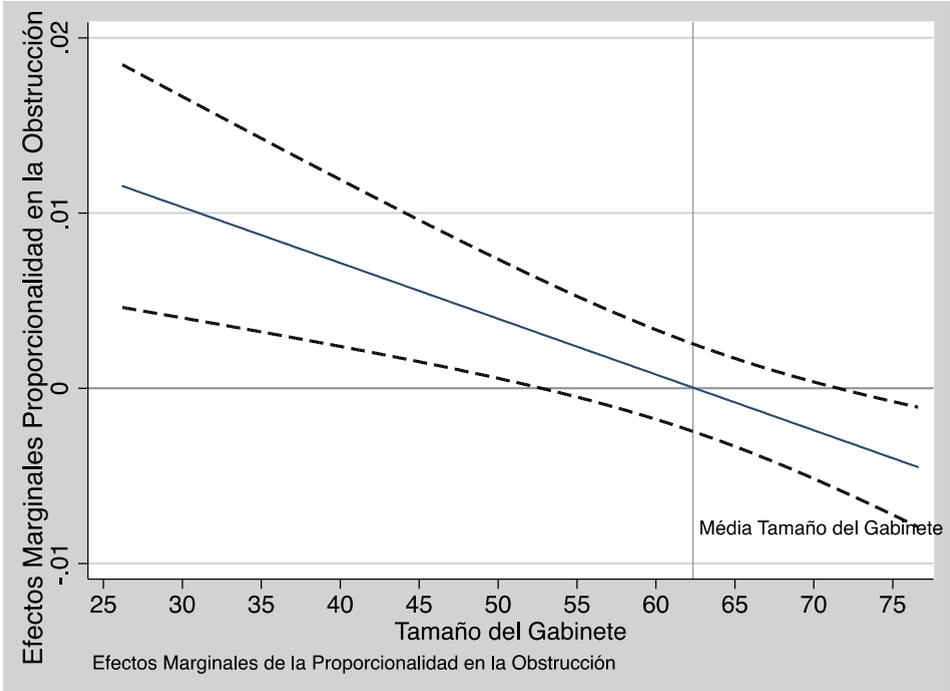
También es bastante interesante apuntar que la dimensión del conflicto intracoalición es particularmente relevante para la oposición. Cuanto más cohesionada es la oposición, mayor es su capacidad de obstruir el proceso de toma de decisiones. Un cambio en un desvío estándar de esa variable (14%) lleva a un aumento del 28% en la tasa de obstrucción. Además, ese efecto es también condicionado por el tamaño de la coalición del gobierno. Cuanto mayor es la coalición de gobierno, consecuentemente es menor el de la oposición, el efecto de su cohesión interna en afectar a la obstrucción disminuye. Coaliciones opositoras pequeñas simplemente no logran crear obstáculos para el gobierno.

Para una mejor visualización de estas relaciones condicionadas por el tamaño de las coaliciones, la Figura III presenta el efecto condicionante de tamaño de las coaliciones sobre el efecto de proporcionalidad en la asignación de las carteras ministeriales en las prácticas obstruccionistas. Se utiliza un intervalo de confianza del 90%, comúnmente aceptado como válido. También se calculan los coeficientes y errores estándar condicionantes, usando la combinación lineal del término interactivo para cada valor del tamaño de la coalición. Así, se da mayor precisión a la indicación sobre cuándo los efectos pasan a ser estadísticamente distintos de cero.

La figura indica que la distribución proporcional de cargos en el extremo inferior del tamaño de coalición es el único momento en que la variable presenta los resultados teóricamente esperados para reducir la obstrucción. Es decir, coaliciones de gobierno minoritarias, al límite de ser mayoritarias, que ocurren a valores por debajo o iguales al 48% necesitan ser remuneradas de la forma más proporcional posible, a fin de reducir la obstrucción. En verdad, el efecto de proporcionalidad es teóricamente el esperado hasta en coaliciones con el 49% de los escaños parlamentarios, pero este efecto es estadísticamente significativo al 0,11, confirmado por la estimación de los coeficientes y errores estándar (un punto por encima de lo normalmente establecido). Este tipo de coalición representa 42 meses del periodo analizado, o el 18% del total.

En coaliciones de tamaño entre el 50% y el 65%, no hay efecto de proporcionalidad. En ese caso, otros factores podrían ser más relevantes que la distribución de cargos, como la temática de la propuesta, por ejemplo. Infelizmente, no se tiene cómo evaluar esa posibilidad en este trabajo. Cabe señalar que hasta el 56% del tamaño de la coalición el efecto es negativo, pasando a ser positivo por encima del 57%. Pero, nuevamente, es importante señalar que el efecto positivo solo es estadísticamente distinto de cero en coaliciones por encima del 65%. O sea, en coaliciones grandes, la proporcionalidad de la distribución de recursos aumenta la obstrucción, indicando que los costos de mantenimiento de esas coaliciones son peores para el funcionamiento del Congreso. En este caso, la demanda excede la oferta y la competición entre miembros de la base por más recursos puede generar retrasos en la toma de decisiones. Estas son las dificultades generadas por presiones distributivas dentro de la coalición, el conocido «fuego amigo», ahora visualmente expuesto en el gráfico. Básicamente, las coaliciones mayores son más difíciles de ser administradas.

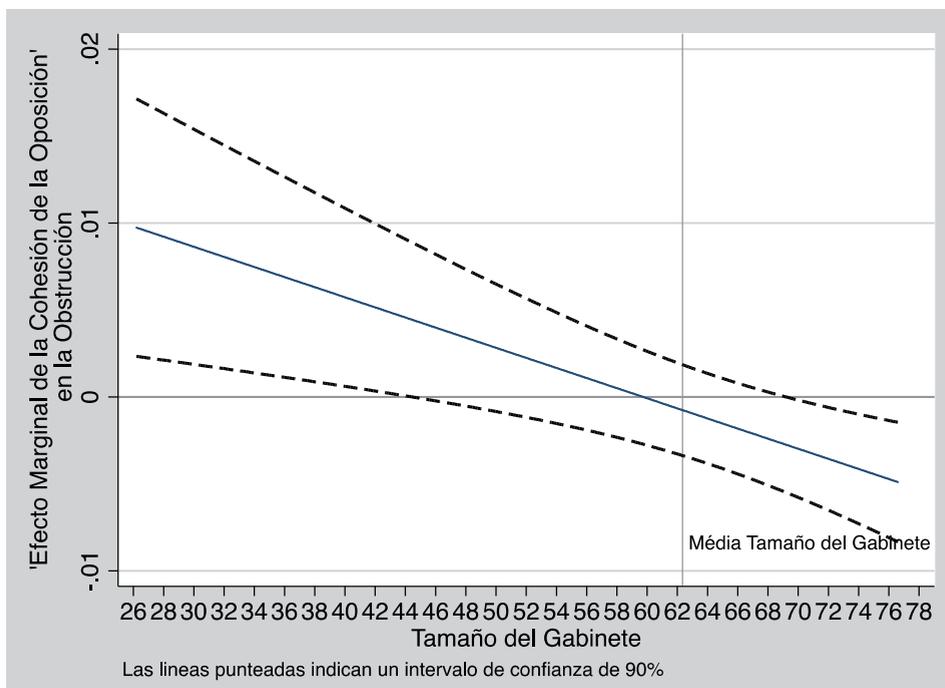
FIGURA III  
EFECTO DE LA COALESCENCIA (PROPORCIONALIDAD) EN VOTACIONES  
DE OBSTRUCCIÓN A TAMAÑOS DIFERENTES DE LA COALICIÓN DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia.

Con todo, si para el gobierno es más complejo y costoso tener coaliciones grandes, haciéndolas más difíciles de gestionar, para la oposición no basta la cohesión, también es importante ser grande. La Figura IV explica esa relación más detalladamente. Fíjese que el tamaño de la coalición de la oposición es el inverso a la del tamaño de la coalición del gobierno. Así, se debe interpretar el gráfico con cuidado. Valores bajos en el tamaño de la coalición del gobierno, eje de abscisa, indican coaliciones de oposición mayores. Entonces, el efecto de la cohesión de la oposición es estadísticamente significativo apenas para coaliciones del gobierno que tengan valor por debajo del 45% de los escaños y la importancia de la cohesión de la oposición aumenta, en la medida en la que la coalición del gobierno disminuye de tamaño. O sea, la cohesión de la oposición tiene efecto en la obstrucción cuando la oposición tiene el 55% o más de los escaños en la Cámara de los Diputados. En todos los otros valores del tamaño de la oposición, el efecto de su consistencia interna en aumentar la obstrucción es inexistente o próximo a cero.

FIGURA IV  
 EFECTO DE LA COHESIÓN EN VOTACIONES DE OBSTRUCCIÓN  
 A TAMAÑOS DIFERENTES DE LA COALICIÓN DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál es, entonces, el tamaño «ideal» de una coalición? Ideal, aquí, en el sentido de afectar el obstruccionismo en la «recta final» de aprobación de un proyecto. Ideal para la oposición es ser grande; tener una mayoría casi cualificada, superior al 55%. En estos casos comienza a tener impacto, si tiene cohesión. Para el gobierno, a su vez, coaliciones grandes, que tienen mayorías por encima del 65%, se tornan perjudiciales. Por otro lado, la proporcionalidad es vital para coaliciones de gobierno que se aproximan al 50% de los escaños. En estos casos, remunerar a los miembros de la coalición de forma proporcional reduce dificultades en la relación con el Congreso. Cuando se juntan estos números, queda claro que el gobierno no necesita una coalición por encima del 65% de los escaños. Pero se debe tener cuidado para no dejar que la oposición supere el 55%. Es en ese intervalo entre el 46% y el 64% que se encuentran los valores ideales para el tamaño del gobierno.

Como se discutirá adelante, si la agenda del gobierno es orientada hacia proposiciones legislativas que no exigen quórumos cualificados, coaliciones de gobierno menores

pueden ser más eficientes y eficaces que las mayores. Así se vuelve al punto de que la administración de la coalición debe ser también una función de pauta legislativa del gobierno. Agendas legislativas que no exigen quórumos cualificados no necesitan de mayorías voluminosas.

## VI. CONCLUSIÓN

En este trabajo se explica la frecuencia y determinantes de las estrategias de obstrucción en la Cámara de los Diputados de Brasil. Se ha encontrado que esas tácticas, cuando se definen con base en requisitos procedimentales que exigen más votaciones nominales para una misma proposición legislativa, están en ascenso y que los requerimientos que apresuran el proceso legislativo son cada vez más escasos. Es decir, el proceso de negociación de la Cámara connota un creciente proceso de dilación de las decisiones creado por batallas procedimentales sobre los procesos de votación generando costes adicionales a los iniciadores de proposiciones legislativas y aumentando el potencial de revisión del contenido de las proposiciones debido al aplazamiento del tiempo de tramitación.

A pesar de que haya indicios de que el gobierno logre aprobar la mayor parte de su agenda, como ya indicaron Fernando Limongi y Argelina Figueiredo en varios trabajos, eso no significa que esa tramitación suceda sin percances, llevando a negociaciones y re-negociaciones que se extienden en el tiempo, como también indican Barry Ames y Magna Inácio. Obtener apoyo en la Cámara de los Diputados puede ser un juego de fricción en el que se pretende estratégicamente obstruir votaciones generando obstáculos para la aprobación del contenido de una proposición y encareciendo el coste del proceso de toma de decisiones.

Además, hay factores que se muestran asociados a variaciones en las prácticas de obstrucción. La convergencia entre el tamaño de la coalición de gobierno y la proporcionalidad de la distribución de las carteras ministeriales de acuerdo con la relevancia de los socios de coalición en la Cámara parece ser fundamental para nutrir una relación menos turbulenta, con menos obstrucciones en las decisiones legislativas. Además, este efecto solo es válido para coaliciones de gobierno enjutas. Por otro lado, a la oposición no le vale solo la cohesión, el efecto positivo de esta variable en la obstrucción solo tiene sentido en coaliciones más grandes.

Así, el gobierno necesita encontrar un equilibrio en su coalición que sea suficientemente grande para debilitar a la oposición, pero no exageradamente grande que le cueste demasiado gestionarlo. Se trata realmente de andar en la cuerda floja y el intervalo que se identifica como ideal para el tamaño de una coalición de gobierno es entre el 46%, recordando que hasta el 49%, la proporcionalidad de la distribución de ministerios sigue siendo eficiente, y el 65% de los escaños. Coaliciones por encima del 65% de los escaños son contraproducentes y onerosas. Coaliciones de gobierno menores que el 45% tienen el riesgo de enfrentarse a una oposición fuerte. Es en esta dirección límite donde el gobierno logra tanto administrar las ambiciones de los miembros de su

base aliada, como contornear los problemas de quórum necesarios para la aprobación de proposiciones legislativas ordinarias.

Como se sabe, la mayor parte de las iniciativas que tramitan y son aprobadas en la Cámara, principalmente en los gobiernos de Lula y ahora Dilma Rousseff, no exigen quórum cualificados, siendo predominantes proyectos de ley y medidas provisionales. Así, para una agenda legislativa con quórum mínimos de ley, en la que no se produzcan un gran número de proyectos de ley complementarios o enmiendas constitucionales, una coalición mínima puede generar más gobernabilidad que coaliciones grandes, que presentan mayor *chance* de ser ideológicamente heterogéneas y hacer una programación inconsistente y de más difícil coordinación. En este caso, el tamaño no importa. Es la cualidad de la articulación con la base, entendida como la distribución equitativa de recursos y una coalición enjuta y ágil la que garantiza el éxito en la construcción de una relación más armoniosa con el Congreso, facilitando el proceso de toma de decisiones.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalitions Discipline in Brazil. En MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 2006, vol. 39 (4): 415-440.
- AMORIM NETO, Octavio. O Governo Presidencial e a Sustentação Parlamentar: Uma História Trágico-Marítima? En RIBAS VIEIRA, José (org.). *Constituição Cidadã de 1988: Efetivação e Impasse Institucional?* Rio de Janeiro: Forense, 2008: 59-68.
- AMORIM NETO, Octavio. El Moderno Sistema de Gobierno Presidencial Brasileño. En LANZARO, Jorge (org.). *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madrid: CEPCC, 2010.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary y MCCUBBINS, Mathew. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, 2003, vol. 55: 550-578.
- BINDER, Sarah. The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 2001, vol. 93 (3): 519-533.
- BINDER, Sarah. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- BINDER, Sarah; LAWRENCE, Eric y SMITH, Steven. Tracking the Filibuster: 1917 to 1997. *American Politics Research*, 2002, vol. 30 (4): 406-422.
- BINDER, Sarah y SMITH, Steven. *Politics or Principle?* Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.
- CAMERLO, Marcelo y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies*. ICS Working Paper, 2013.
- CAMERLO, Marcelo y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Whom to Remove, Whom to Protect? Presidential Approval, Minister Profiles, and Survival in Office. Prepared for delivery at Third Annual General Conference of the European Political Science Association. Barcelona, June 20-22, 2013.

- CEBRAP. *Banco de datos legislativos*. São Paulo, Brazil: CEBRAP, 2011.
- CHASQUETTI, Daniel; BUQUET, Daniel y CARDARELLO, Antonio. La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 2013, vol. 64: 15-40.
- COX, Gary y KERNELL, Samuel (eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder, San Francisco y Oxford: Westview Press, 1991.
- DIERMEIER, Daniel. Coalition Government. *Mimeo*, 2005. Published later 2006 *Oxford Handbook of Political Economy*, edited by WEINGAST, Barry y WITTMAN, Donald, 162-179. Oxford University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GAYLORD, Sylvia y RENNO, Lucio. Behind Closed Doors: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. Prepared for Delivery at Madrid 2012, XXII World Congress of Political Science, July 8-12, 2012.
- HIROI, Taeko. The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature: The Case of Brazil. *Comparative Political Studies*, 2008, vol. 41 (12): 1583-1606.
- INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. En INÁCIO, Magna y RENNO, Lucio (eds.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009: 353-380.
- KREHBIEL, Keith. Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government. *Journal of Theoretical Politics*, 1996, vol. 8 (1): 7-40.
- KREHBIEL, Keith. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1998.
- LEMONS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, 2001, vol. 44, n.º 3: 561-605.
- LIMONGI, Fernando y FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. En INÁCIO, Magna y RENNO, Lucio. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Out of the Cabinet: What Drives Defections From the Government in Presidential Systems? *Comparative Political Studies*, 2012, 45 (1): 62-90.
- MAYHEW, David R. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1991.
- OLSON Jr., Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1965.
- OVERBY, Marvin y BELL, Lauren. Rational Behavior or the Norm of Cooperation? Filibustering among Retiring Senators. *The Journal of Politics*, 2004, vol. 66, n.º 3: 906-924.
- PEREIRA, Carlos y MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 2002, vol. 45, n.º 2: 265-301.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy y RAILE, Eric. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 2011, vol. 64: 323-334.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy y RENNO, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. *Journal of Politics*, 2005, vol. 67 (1): 178-200.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy y RENNO, Lucio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 2008, vol. 34: 5-34.

- PEREIRA, Carlos y RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 2001, vol. 44, n.º 2: 133-172.
- PEREIRA, Carlos y RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 2007, vol. 27, n.º 4.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 2008, vol. 49, Nuevas Formas de Inestabilidad Política.
- RENNO, Lucio y WOJCIK, Stefan. Cabinet Cosponsorship Networks in Brazil. Prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, Germany, 11-16 March 2013.
- RIKER, William. *A Theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- SAMUELS, David. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 2000, xxv (3): 481-497.
- SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. En SOARES, Glaucio y RENNO, Lucio (eds.). *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006: 281-296.
- SANTOS, Fabiano y ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, George y ALEMAN, Eduardo. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, 2005, 57 (3): 396-420.
- ZUCCO, Cesar y LAUDERDALE, Benjamin. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, 2011, 36: 363-396.
- ZUCCO, Cesar y POWER, Timothy. Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009. Unpublished manuscript, 2011.