

EL SISTEMA PROPORCIONAL EN BRASIL: ORÍGENES, CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS

Proportional system in Brazil: origins, characteristics and effects.

Noelle Del Giudice
Universidad Autónoma de Madrid
✉ noellecg@yahoo.com.br

El sistema proporcional de listas abiertas es adoptado en Brasil desde las elecciones de 1945. Brasil es uno de los países que adopta esta modalidad de sistema proporcional por más tiempo, junto con Finlandia. El sistema fue previsto por primera vez en 1935, y sigue hasta hoy con pocas modificaciones. Este trabajo busca examinar y presentar los orígenes, características y efectos de ese sistema electoral tan peculiar.

Orígenes del sistema electoral

La representación proporcional ha surgido por primera vez en Brasil en 1932, cuando de la elaboración del primer Código Electoral Brasileño. El sistema adoptado no era exclusivamente proporcional, sino un sistema mixto paralelo. En las elecciones para la Cámara Baja una parte de los representantes era elegida por un sistema de mayoría simple, y otra parte a través de reglas proporcionales.

De acuerdo al sistema adoptado por el Código Electoral de 1932, era posible votar en tantos nombres cuantos fueran los escaños de cada distrito más uno, independiente de los partidos, es decir, era posible votar en candidatos pertenecientes a distintos partidos. También era posible la formación de coaliciones entre partidos. Era permitido, además, el registro de candidatos no pertenecientes a ningún partido. Los votos dados a los

primeros nombres de cada cédula se sumaban para obtener la votación individual de cada partido. Estaban elegidos todos los candidatos que individualmente alcanzaran el cociente electoral, establecido por la cuota Hare, además de los candidatos más votados de cada partido que también hubiesen alcanzado este cociente (Nicolau, 2002 b: 40). Con relación a los restantes nombres que aparecían en cada papeleta (que no el primero), se sumaban todos sus votos, independiente de sus respectivos partidos, y los nombres más votados ocupaban los escaños no distribuidos por el método anterior, es decir, los restos (Nicolau, 1993: 76).

Este sistema fue utilizado solamente en dos elecciones, de 1933 (elección de la Asamblea Constituyente para la elaboración de la Constitución de 1934) y de 1934 (elección de representantes de la Cámara Baja). Por haber un gran número de competidores, además de la complejidad de la apuración de los votos, los resultados de las elecciones tardaban meses en ser publicados.

En 1935 la ley electoral fue reformada y pasó a adoptar un sistema electoral estrictamente proporcional para diputados federales y estatales y concejales. En 1937, el entonces Presidente de la República Getulio Vargas llevó a cabo un golpe de estado. Los partidos fueron prohibidos de funcionar, todas las elecciones fueron suspendidas y fue cerrado el Congreso Nacional (Nicolau, 2002 b: 43). Asimismo, el nuevo sistema electoral solo empezó a funcionar en las elecciones 1945 para la Asamblea Constituyente.

El sistema electoral adoptado en 1935 funcionaba de la siguiente manera: los distritos electorales coincidían con la delimitación territorial de cada una de las unidades de la Federación. Los partidos políticos podían competir solos o formar coaliciones. Ya no era permitida la competición de candidatos no pertenecientes a ningún partido, y un mismo candidato podía participar de la competición electoral en diversos distritos y para diferentes cargos (Nicolau, 2002 b, 45). Los partidos o coaliciones entre partidos presentaban un listado de candidatos sin definir el orden de preferencia (lista abierta). Cada elector solo tenía derecho a un voto para cualquiera de los candidatos presentados.

Tras la elección, se calculaba el cociente electoral por la cota Hare, es decir, por la división del número de todos los votos, incluidos los votos en blanco, por el número de escaños que deberían ser ocupados. En seguida, todos los votos de los candidatos de un mismo partido o coalición eran

sumados para determinar cuántos escaños tendría derecho a ocupar cada uno de ellos.

Después, eran contados los votos individuales de cada candidato de un mismo partido/coalicón. Los escaños obtenidos por el partido/coalicón serían ocupados por sus candidatos más votados individualmente. Los escaños no ocupados tras este proceso eran distribuidos al partido más votado en cada distrito (Nicoulau, 1993, 77).

En 1950 fue aprobado un nuevo código electoral. Este código introdujo una reforma importante en el sistema electoral: la alteración de la fórmula utilizada para la distribución de escaños entre partidos. Por la regla anterior, los escaños no distribuidos tras el cálculo del cociente electoral eran ocupados por el partido más votado en cada distrito. A partir de 1950 los escaños no ocupados tras el cálculo del cociente electoral eran distribuidos por la fórmula D'Hondt de mayores medias. Según esta nueva fórmula, el número total de votos de cada partido era dividido por el número total de escaños ya obtenidos por este partido más uno. El partido que alcanzara la mayor media ocuparía un escaño (Nicolau, 1993: 116).

Además de esta modificación, el Código Electoral de 1950 introdujo la prohibición de un mismo candidato participar de la competición electoral en varios distritos y para distintos cargos. A partir de esta fecha, cada candidato solo podía competir en un único distrito y para un único cargo.

Desde la adopción del Código electoral de 1950, el sistema electoral utilizado en Brasil ha permanecido prácticamente inalterado, y ha sido utilizado en 15 elecciones para la Cámara Baja. La única alteración sufrida por dicho sistema ha ocurrido en 1998, cuando los votos blancos dejaron de ser contabilizados para el cálculo del cociente electoral (Nicolau, 2002 b: 48).

Funcionamiento del sistema electoral actual

En 1985 el país empezó su retorno a la democracia, que culminó con la aprobación de una nueva constitución en octubre de 1988. La Constitución de 1988 no cambió las normas para registro y acceso de los partidos al parlamento y siguió adoptando el mismo sistema electoral (Nicolau, 1996: 13).

Según las reglas actuales, los partidos políticos pueden competir solos o formar coaliciones. Los partidos o coaliciones presentan una lista abierta de candidatos, es decir, un listado de candidatos sin definir el orden de

preferencia. Cada elector tiene la opción de dar su voto a un candidato o a un partido/coalicción.

Después de la elección, el Tribunal Superior Electoral calcula el coeficiente electoral por la cota Hare, excluidos los votos en blanco. Tras este cálculo, todos los votos de los candidatos de un mismo partido o coalición son sumados para determinar el número de escaños que tendrá derecho a ocupar. A cada vez que el partido/coalicción alcanza el coeficiente, tendrá derecho a un escaño.

A seguir, son contados los votos individuales de cada candidato de un mismo partido/coalicción. Los escaños obtenidos por el partido/coalicción serán ocupados por sus candidatos más votados. En realidad, los votos destinados a cada partido/coalicción sirven apenas para distribuir los escaños, no afectan la identificación de los candidatos que ocuparán tales escaños (Nicolau, 2006: 223; Del Giudice, 2007: 4). Los escaños no ocupados tras este proceso son distribuidos por la fórmula D'Hondt (Nicolau, 2004: 124).

Los elementos del Sistema Electoral

Magnitud del Distrito: En Brasil, según dispone la Constitución de la República, el distrito más pequeño tiene 8 miembros, y el más grande 70 miembros. Al lado de Italia y Austria, Brasil es el país que presenta una de las más altas magnitudes de distrito, con un valor medio de 19 miembros (Nicolau, 1996:54).

Umbral Electoral: En Brasil, el umbral electoral fue adoptado únicamente durante el periodo del Gobierno Militar, y era utilizado como una forma de dificultar la formación y representación de nuevos partidos, puesto que todos los partidos antiguos habían sido extinguidos (Lima Junior, 1993: 41).

Durante el Gobierno Militar, un partido debería conseguir un mínimo de 5% de los votos en las elecciones para la Cámara Baja para alcanzar su existencia legal. En 1978 se pasó a exigir que la organización y funcionamiento de un partido fuera dependiente del apoyo de 5% de electores que hubiesen participado en las últimas elecciones, distribuidos en por lo menos 9 distritos, con un mínimo de 3% en cada uno de ellos (Nicolau, 1993: 42). A partir de 1985, el partido debería alcanzar 3% de los votos para la Cámara Baja, distribuidos en por lo menos 5 distritos, con un mínimo de 2% en cada uno de ellos, para obtener su representación (Nicolau, 1993: 42).

A excepción de lo mencionado, ninguna otra Constitución brasileña estableció un umbral mínimo para la representación o funcionamiento de los partidos políticos. Asimismo, en Brasil, es el cociente electoral, determinado a través de la fórmula Hare, que funciona como el umbral efectivo. Los partidos políticos que en cada elección no hayan alcanzado tal cociente no tendrán acceso a los escaños que serán repartidos (Nicolau, 1993: 43).

Fórmula Electoral: Desde 1932 la fórmula electoral utilizada es la misma. En primero lugar, se calcula la Cota Hare o cociente electoral, a través de la división del número de votos recibidos por el partido por el número de escaños que serán distribuidos. En seguida se hace la distribución de los restos. Hasta 1950 en Brasil, los restos eran distribuidos al partido más votado en cada distrito. Desde 1950, con la adopción del nuevo Código Electoral los restos pasaron a ser distribuidos a través de la Fórmula D'Hondt (Nicolau, 2002 b: 43; Porto, 2002: 297). A partir de entonces, las formulas para distribución de escaños han permanecido inalteradas.

Estructura del Voto: Desde la adopción de un sistema exclusivamente proporcional para la elección de representantes para la Cámara Baja, que ocurrió en 1935, los votantes solo tienen derecho a un único voto, que puede ser dado a un candidato o a un partido. Desde entonces, el sistema electoral proporcional brasileño presenta una estructura de voto de lista abierta, según la cual el partido presenta un listado de candidatos sin un orden predeterminado. El elector vota en uno de los nombres del listado y los escaños serán distribuidos a los candidatos más votados de cada partido.

Consecuencias políticas del sistema electoral

Impacto en los partidos y en el sistema de partidos

Desde que establecido por primera vez en 1935, el sistema electoral proporcional brasileño ha sufrido críticas, sobre todo con relación a la afirmación de que la lista abierta tiende a estimular las campañas centradas en los candidatos. Puesto que los candidatos tienen que obtener votos individuales, es común que ellos valoren sus atributos personales para hacerse diferentes de sus colegas de partido (Nicolau, 2006).

Algunas investigaciones empíricas realizadas sobre el sistema proporcional en Brasil (Carvalho, 2000; Nicolau, 2006) refuerzan la idea de que de hecho existen las campañas centradas en los candidatos. En una encuesta realizada a los diputados federales en 1999, la gran mayoría contestó

que poseen gran autonomía en la realización de sus campañas, y que la participación de los partidos en ellas era bastante reducida. Los diputados han atribuido un peso del 73% a la actuación individual y 37% a la actuación de su partido. Los dos partidos que más peso tienen en las campañas electorales, de acuerdo con esta encuesta, son el PT y el PCdoB (Carvalho, 2000).

Además de incentivar que la orientación del voto hacia los candidatos, el sistema de listas abiertas incentiva la competición interna de los miembros de los partidos (Nicolau, 2006). Como la definición del orden de la lista es establecida a través del número de votos alcanzado por cada candidato de forma individual, cada candidato tiene como principal adversario sus propios colegas de partido.

Otra de las peculiaridades del sistema electoral brasileño que genera un efecto en el sistema de partidos es la regla adoptada para la distribución de escaños entre los partidos de una misma coalición. En países que permiten las coaliciones, la distribución de los escaños dentro de la coalición suele darse de acuerdo a la participación de cada partido en su éxito. Un partido que obtuvo 10% de los votos de la coalición recibirá 10% de los escaños atribuidos a ella.

En Brasil, las coaliciones funcionan como si fueran un partido. Los escaños son distribuidos de acuerdo a la votación nominal de cada candidato, independiente del desempeño de su partido, considerando la coalición como un gran partido.

Uno de los efectos de la utilización de las coaliciones sobre el sistema de partidos está en el hecho de que su utilización permite que pequeños partidos que no alcanzaron el cociente electoral, y, por lo tanto, no tendrían acceso al parlamento, puedan ocupar escaños en la cámara baja. Eso se da porque un partido pequeño, con remotas posibilidades de, sólo, conseguir un lugar en el parlamento, hace coaliciones con partidos de medio o grande porte, estos, sí, capaces de garantizar su sitio en la Cámara Baja.

En sus investigaciones respecto a los partidos y al sistema de partidos brasileños, Mainwaring (1999) concluye, con base en datos empíricos, que los partidos brasileños presenten una estructura muy débil. Tras estudiar el desempeño de los partidos políticos en varias elecciones y en distintos periodos de tiempo, Mainwaring (1999: 173) afirma que los mismos son poco disciplinados y ejercen un papel secundario en la mayoría de las campañas políticas. Además, son muy poco cohesivos y presentan una baja institucionalización.

Asimismo, el autor sugiere algunas consecuencias generadas por la debilidad de los partidos brasileños. La primera de ellas es su debilidad como actores del sistema político. Partidos que presentan pocos recursos, una baja disciplina y lealtades débiles tienen poca probabilidad de lograr apoyo de la sociedad. Otra consecuencia se refiere al poco control que los partidos políticos ejercen en las elites políticas. Por ese motivo, estas elites políticas son los principales agentes de representación, mucho más que los propios partidos políticos (Mainwaring, 1999: 174).

Impacto en los votantes

Investigaciones empíricas (Nicolau, 2002 a) muestran que el sistema electoral de listas abiertas utilizado en Brasil genera para los electores la idea de una disputa personalizada entre cada uno de los candidatos, y la idea de que éstos son elegidos como en un sistema mayoritario, donde ganan los candidatos que hayan obtenido más votos.

Al digitar le número del candidato en la urna electrónica, aparece en la pantalla una foto del mismo. Además, para ayudar a los electores, las secciones electorales presentan hojas donde están escritos los nombres de todos los candidatos con sus respectivos números. Sin embargo, no hay cualquier tipo de información sobre los partidos de cada uno de los candidatos, sobre cuáles fueron las coaliciones establecidas, o cómo se hace la distribución de los escaños.

De esta manera, los electores tienen la percepción de que los candidatos que obtienen más votos son los elegidos, como un sistema mayoritario que elige más de 1 representante (M1) (Nicolau, 2002 a). Muy pocos son los electores que tienen información sobre la complejidad del sistema electoral y la distribución de los escaños.

Además de este efecto, el sistema electoral brasileño también parece debilitar la identificación de los votantes con un determinado partido, por el hecho de reforzar las campañas centradas en los candidatos desvinculadas de sus partidos. Una encuesta realizada por el IUPERJ (Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro) preguntó a los electores en las elecciones de 2002 cual había sido el factor más importante en el momento de elegir un candidato para diputado federal, si el mismo candidato, o si el partido a que pertenece. Los resultados señalan que 92% de los electores consideraron más importante el candidato independientemente de su partido; 4% consideraron más

importante el partido; y 4% dijeron que ambos fueron importantes (Nicolau, 2006: 17).

Conclusión

El sistema proporcional de listas abiertas funciona en Brasil desde 1945, y ha permanecido prácticamente inalterado desde entonces. Muchas son las investigaciones que buscan determinar los defectos de este sistema electoral y apuntar elementos que merecen ser reformados.

Muchas propuestas de reforma del sistema electoral ya han sido presentadas desde su adopción. Las propuestas buscan sobretodo reducir el número de partidos, cambiar las reglas respecto al funcionamiento de las coaliciones, aumentar la identificación partidaria del elector hacia el partido y la corrección de las distorsiones de la representación de los Estados, entre otros. No obstante, ningunas de las propuestas han sido aceptadas.

Sin embargo, a pesar del gran número de críticas, el sistema electoral brasileño ha sido capaz, en sus muchos años de funcionamiento, de seleccionar líderes políticos y hacer llegar al parlamento las opiniones más relevantes de la sociedad brasileña.

BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO, Nelson Rojas de (2000), "Peço a Palavra: Primeiro Nós". *Insight- Inteligência*, Vol. 9, pp. 89-96.
- DEL GIÚDICE, Noelle C. (2007). "Algunos Efectos del Sistema Proporcional de Brasil: efectos en el sistema de partidos, malapportionment y el 'puxador de legenda'". *Socius: Revista de Ciências Jurídicas y Sociais*, nº4, octubre de 2007, ISSN: 1887-0031.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1993). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.
- MAINWARING, Scott P. (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- NICOLAU, Jairo M. (2004) "Brasil: democratizing with majority runoff", en *Handbook of Electoral System Choice*, editado por Colomer, J., Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- _____ (2002 a). "Como Controlar o Representante: considerações sobre as eleições para a câmara dos deputados no brasil". *DADOS – Revista de Ciências Sociais* vol. 45, nº 2.
- _____ (1996). *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidario brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- _____ (2002 b). *Historia do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- _____ (1993). *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro: Foglio.
- _____ (2006) "O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil", *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, nº 4.
- PORTO, Walter C. (2002). *O Voto no Brasil: da colônia à sexta república*. Rio de Janeiro: Topbooks.