

PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES

SUMARIO: I. *Breve introducción*. II. *La ley de los partidos políticos*. III. *Actual Ley Orgánica de los partidos políticos*. IV. *Conclusiones*.

I. *Breve introducción*

Los partidos políticos no son un mal como le pareció a Ostrogorsky, a principios de nuestro siglo; ni tampoco un bien divino como entendía Manoilescu, sino un organismo del Estado que organiza y disciplina la opinión pública. Esa ojeriza a los partidos políticos, viene desde la Revolución Francesa de 1789, cuya famosa Ley Le Chapelier, de 1791, prohibía la organización de partidos políticos por influencia del individualismo de Rousseau.

Dotados de personalidad de derecho público, permanecieron durante mucho tiempo, fuera de los textos constitucionales. Y, aún hoy, continúan ausentes como ocurre en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos de América del Norte, entre otros países democráticos.

En el Brasil, a pesar de su influencia en la formación y funcionamiento de los gobiernos, ya sea durante el Imperio o durante la República, solamente a partir de la Carta Política de 1967, pasaron a figurar en los textos constitucionales (ver *A Constituição do Brasil Explicada*, de Paulino Jacques, Río, Editora Forense, 1967, p. 149).

Lo cierto es que los partidos políticos deben ser *universitas idearum*, es decir, complejo de ideales políticos que encarnan en hombres para su realización. Sin embargo, lo que se ha visto son *universitas personarum*, conjunto de personas que se reúnen en torno de ideas para tomar el gobierno (ver *O Mandato Político na Constituição de 1946*, de Paulino Jacques, Río, Editora "A Noite", 1950, pp. 17-19).

En el Brasil siempre tuvimos partidos que no pasaron de *universitas personarum*, como los Luzias y los Saquaremas, Farroupilhas y Caramurús, Conservadores y Liberales, siendo que estos dos últimos permanecieron durante todo el régimen monárquico.

Durante la República, desde 1889 a 1930, tan solo un partido actuó en la vida política del país, el Partido Republicano, con matices o disidencias regionales.

Así, el Partido Republicano Paulista (PRP), el Partido Republicano Mineiro (PRM), el Partido Republicano Riograndense (PRR), haciendo notar que en el Estado de Rio Grande do Sul, hubo dos partidos, ambos republicanos y totalmente regionales, el Federalista y el Libertador, que defendían el régimen del

gobierno parlamentario (ver *Democracia Parlamentar*, de Paulino Jacques, Río. Editora "A Noite", pp. 63-63).

La Revolución de 1930 terminó con el "unipartidarismo pluralizado", si así podemos decir, porque el Partido Republicano, como antes observamos, con matices y disidencias regionales, acabó desapareciendo ante las nuevas asociaciones políticas creadas.

Así, el antiguo Partido Comunista del Brasil, el PCB, que tenía raíces en décadas anteriores, expresión nacional, fue poco a poco revigorizándose con programa y planes de acción definidos; y la Acción Integralista Brasileira, con su Partido de Representación Popular (PRP), también con expresión nacional, poseía programa de plan de tipo nacional-socialista.

Otros partidos se organizaron a la sombra del Código Electoral de 1932, como son, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Progresista (PSP) y Partido Demócrata Cristão (PDC), entre otros, también con expresión nacional pero con programas semejantes.

Con el golpe de Estado de 1937, la Carta Política del mismo año, típicamente autoritaria, extinguió todos los partidos.

Sólo en 1945, con la redemocratización del país, reaparecieron aquellos partidos y otros de menor importancia, actuando hasta la Revolución de 1964, que nuevamente disolvió los partidos.

No obstante, se constituyeron dos asociaciones partidarias, Acción Renovadora Nacional (ARENA) y Movimiento Democrático Brasileño (MDB), los cuales ejercieron actividades limitadas por las Cartas Políticas de 1967 y 1969, en consonancia con los llamados Actos Institucionales y Enmiendas Constitucionales subsiguientes.

En cuanto a los sistemas electorales brasileños, a pesar de haber variado durante el Imperio y durante la República, en función de las circunstancias políticas, siempre fueron instrumentos de los partidos para la realización de sus programas y planes de acción.

Durante la monarquía, estuvo en vigor el sistema mayoritario, es decir, era elegido el candidato que tuviera mayor número de votos, independientemente del partido al cual estuviese afiliado.

De acuerdo con lo que establecía la Constitución del Imperio, el sufragio era censatario, restringido a los ciudadanos que usufructuasen una renta anual mínima de cien mil reis (100\$000) y el voto, indirecto en dos grados, es decir, los electores parroquiales eligiendo a los de provincia y éstos (verdaderos delegados-electores) a los representantes políticos en las Asambleas Provinciales (los diputados de provincias) y en la Asamblea General, a los diputados generales y a los senadores del Imperio. Este sistema estuvo en vigor hasta el advenimiento de la Ley Saraiva en 1881, que estableció la elección directa en todo el país.

La República instituida en 1889, consagró el sufragio universal pero restringido al sexo masculino, después de los 21 años de edad. El voto continúa directo y la elección mayoritaria.

A partir del Código Electoral de 1932, el voto se extendió a las mujeres y la

edad electoral, disminuyó a 18 años. El voto pasó a ser secreto, pues hasta entonces era en público. El referido Código Electoral estableció también la "representación proporcional partidaria", o sea, que el voto era dado a los partidos que elegían a sus candidatos dentro del "cociente electoral". Éste, se obtenía dividiendo el número de votos válidos por el número de puestos representativos. Y la división del número de votos válidos de cada partido, por el "cociente electoral" indicaba el número de puestos conquistados por el respectivo partido, distribuyéndolos entre los más votados. Por absurdo que parezca, el mismo código admitía el "candidato aislado" sin afiliación partidaria, elegido mayoritariamente, lo que equivale a decir que consagró un sistema electoral híbrido.

Como la Constitución Federal de 1934, ya hubiese instituido al lado de la "representación proporcional partidaria" la "representación profesional", fue necesario actualizar el Código Electoral de 1935 que también disciplinó la citada "representación profesional". Al lado de los representantes políticos, eran elegidos los representantes de las profesiones como comercio, industria y actividades liberales.

Más tarde, la Ley Electoral de 1945, también conocida como Ley Agamenon Magalhães, resolvió la cuestión de los "restos" atribuyéndolos a los candidatos más votados del Partido Mayoritario, de acuerdo con el principio democrático de que la voluntad de la mayoría prevalece sobre la de la minoría, como fuerza representativa. Sin embargo, la Ley Electoral de 1950 que sustituyó a la de 1945, resolvió la cuestión del sobrante, de forma distinta, con el artificio de la mayor "media" (promedio). Se obtiene ésta, dividiendo el número de votos válidos de cada partido, por el número de puestos por él conseguido "más uno". En el caso de empate, el puesto se atribuirá al candidato de más edad. (Ver *Curso de Direito Constitucional*, de Paulino Jacques, Forense, 8a. edición, pp. 268-269.)

II. La ley de los partidos políticos

Salvo engaño, el Brasil es el país que presenta a este II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, la legislación más moderna de todos cuantos aquí comparezcan.

En efecto, la Nueva Ley Orgánica de los Partidos Políticos del país, es la Ley 6.767 de 20 de diciembre de 1979, que modificó disposiciones de la Ley 5.682 de 21 de julio de 1971 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos) en los términos del artículo 152 de la constitución, alterado por la Enmienda Constitucional número 11 de 1978 y que dispone sobre los preceptos en el Decreto-Ley número 1.541 de 14 de abril de 1977, dando también otras providencias.

Fue necesaria la intervención personal de los autores de esta tesis ante los legisladores, para conseguir los primeros ejemplares, así como el Mensaje número 5 de 1980, que contiene el veto de la presidencia aparte de la ley, para que se hiciese la lectura, el estudio y, a continuación, poner en letra de imprenta lo que se juzgó oportuno decir, siendo que la nueva ley solamente fue puesta a la venta al gran público a fines de mayo de 1980, y en la misma época salió a luz la publicación oficial "Organización de los Partidos Políticos", Resoluciones nú-

meros 10.785, 10.786 y 10.787 de 15 de febrero de 1980, del Tribunal Superior Electoral, que reglamentó la Ley número 6.767 antes citada.

Dicha ley, como se comprueba por la simple lectura de su preámbulo, es algo compleja debido a las varias referencias que hace, dependiendo no sólo del conocimiento de la "*lex*" propiamente dicha, sino también de legislaciones anteriores que cita y a las cuales se refiere, habiendo habido modificaciones, prácticamente *de fond-en comble*.

De hecho, el Brasil usaba un sistema partidario bastante diferente del actual, en el que las agremiaciones partidarias no tenían ni la palabra "partido" sino que se llamaban "movimiento", como el M.D.B. —"Movimiento Democrático Nacional"— habiéndose admitido solamente el sistema bipartidario y, ahora por el contrario, la denominación de "partido" es obligatoria y a pesar de que la ley pretenda impedir el antiguo pluripartidarismo anterior a la Revolución de 1943, que tantos males causó al Brasil, incluso con la costumbre de mayordomías en exceso, también no permanece solamente en el bipartido, adoptando una actitud como la del viejo proverbio romano *inmedium consiste ad virtus*, indicando todo la aparición de cuatro o cinco partidos que ya tratan de legalizarse ante el Tribunal Superior Electoral, como son: Partido Democrático Social de la situación, ya reconocido como legal; el Partido Trabalhista que recuerda el influyente líder político Getúlio Vargas, pero subdividido en dos corrientes: 1) Partido Trabalhista Brasileiro, bajo la dirección de la diputada Ivete Vargas, pariente del fallecido político antes citado, y 2) Partido Trabalhista Democrático (PTD), con la dirección de Leonel Brizola, ex gobernador del estado de Rio Grande do Sul, en P.P. —Partido Popular— con gran porcentaje de hombres jefes de industria o banqueros también relacionados con la política, y por este motivo llamado por el pueblo de "Partido del Patrón", destacándose entre estos, el antiguo ministro Magalhães Pinto, ex senador, actual diputado federal de Minas Gerais.

Del extinguido M.D.B., resurge el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, bajo la experimentada dirección del diputado Ulisses Guimarães de São Paulo y que deberá quedar contraponiéndose a los trece partidos.

III. Actual Ley Orgánica de los partidos políticos

La Ley número 6.767 de 20 de diciembre de 1979, que reorganiza los partidos políticos en el Brasil, tiene dos aspectos que merecen ser destacados: 1) la Técnica de Estructuración y 2) el Régimen Disciplinar.

La citada técnica se caracteriza por la obstaculización al proceso de organización partidaria, pues establece los siguientes requisitos:

- Establece que los partidos políticos son "Personas Jurídicas de Derecho Público Interno" y que su finalidad es asegurar:
 - a) Los intereses del régimen democrático; b) dar autenticidad al sistema representativo; c) defender los derechos humanos fundamentales que están definidos en el artículo 2o. de la constitución.

- En el artículo 3o. se exige que las acciones partidarias se ejerzan con ámbito nacional, cumpliendo el estatuto y programa, pero sin vinculación alguna de cualquier naturaleza con los gobiernos, entidades o partidos extranjeros.
- Sólo reciben su personalidad jurídica, mediante el registro de su Estatuto en el Tribunal Superior Electoral y éste sólo puede hacerlo después de que el Estatuto y el Programa hayan sido aprobados en las convenciones municipales, regionales y nacional.

Su fundación exige las siguientes normas:

- a) Número, nunca inferior a 101 fundadores, eligiendo Comisión Directora Nacional Provisional, constituida por 7 u 11 miembros.
- b) Publicación en la Prensa Oficial, por la Comisión del Manifiesto de lanzamiento, acompañado de estatuto y programa.
- c) Tratará de todas las gestiones preliminares ante el Tribunal Superior Electoral.

El manifiesto indicará la constitución de la Comisión Directora Nacional Provisional, el nombre del partido en formación, con su respectiva sigla, así como el número del título y de la zona electoral y el Estado (provincia) de sus fundadores, poniendo en destaque si tuvieren condiciones para ser diputado federal o senador.

El nombre tendrá, obligatoriamente, la palabra "partido" con los calificativos, seguidos de sigla, ésta con correspondencia de las iniciales de cada palabra, siendo prohibido cualesquiera combinaciones o utilización de expresiones que puedan inducir al elector a engaño o confusión.

No podrán adoptar programa idéntico al de otro que haya sido registrado anteriormente.

La utilización, designación o denominación del partido y la convocación de adeptos no podrá realizarse con el apoyo en credos religiosos o sentimientos de raza o clases.

La Comisión Directora Nacional Provisional designa, en acta, las comisiones de igual número de miembros para los Estados (provincias), los cuales a su vez, autorizan y designan las comisiones para los municipios y para la capital estadual (de la provincia), en la respectiva área territorial.

Estos miembros firman declaración individual o colectiva de apoyo al Estatuto o Programa del Partido, adjuntada obligatoriamente al acta a ser enviada a la Justicia Electoral.

La Comisión comunica la fundación del partido, al Tribunal Superior Electoral, pidiendo el registro provisional y el plazo de la ley para organizarlo, adjuntando:

- Copia del Manifiesto, del Programa, del Estatuto como prueba de que el mismo fue publicado.
- Copia autenticada de las actas de designación de las comisiones directoras

regionales provisionales, con la solicitud de que de ellos dé ciencia al Tribunal Regional Electoral.

- Credenciales ante el Tribunal, de hasta 6 representantes del partido en formación, con igual número de suplentes.

El Tribunal Superior Electoral concede, entonces, 12 meses para que se organice el partido, comunicándolo a los Tribunales Regionales Electorales, los cuales a su vez, lo comunican a los jueces electorales.

IV. Conclusiones

- a) En cuanto a los partidos políticos, el Brasil adoptó el bipartidarismo bajo el régimen monárquico, con el Partido Conservador y el Partido Liberal.
- b) Bajo el Régimen Republicano, hasta 1930, prevaleció el único partidarismo de hecho con el Partido Republicano y sus matices y disidencias provinciales.
- c) Con el Código Electoral de 1932, se estableció el pluripartidarismo, que estuvo en vigor hasta 1937, cuando el golpe de Estado disolvió los partidos.
- d) La redemocratización del país, con la Constitución de 1946, restableció el pluripartidarismo, como el PSD, PTB, PDC, PSP, PCP y PRP, que actuaron, a excepción de los dos últimos, hasta 1964.
- e) La revolución de ese año disolvió nuevamente los partidos políticos, pero admitió dos asociaciones partidarias, La Arena y El MDB, lo que equivale a decir que restableció el bipartidarismo del Régimen Monárquico.
- f) Ese sistema permaneció con las cartas políticas de 1967 y 1969 hasta el advenimiento de la nueva Ley Orgánica de los Partidos Políticos de 1969.
- g) Actualmente se está tratando de la organización del nuevo pluripartidarismo, con base en la citada Ley Orgánica.
- h) Estos hechos demuestran que el Brasil después de un siglo y medio de evolución política acabó optando por el pluripartidarismo mitigado.

En cuanto a los sistemas electorales:

- a) El sufragio censatario, restringido a los ciudadanos con renta igual o superior a cien mil reis anuales, estuvo en vigor durante el régimen monárquico.
- b) El voto indirecto en dos grados, permaneció hasta el año 1881, cuando se estableció el voto directo.
- c) La edad electoral de 21 años prevaleció en los regímenes monárquico y republicano, hasta 1932.
- d) El voto en público, con exclusión de las mujeres, permaneció en vigor durante la monarquía y la República, hasta el año 1932.
- e) Con el advenimiento del Código Electoral de ese año se instituyó el voto secreto, asegurado también a las mujeres con edad electoral de 18 años.
- f) La representación política mayoritaria, permaneció en vigor en el periodo

monárquico y en el republicano hasta 1932, asegurada la representación de la minoría.

- g) Con la promulgación del Código Electoral de 1932, se estableció el sistema de representación proporcional partidaria, con el cociente electoral que creó el problema del “resto”.
- h) La Ley Electoral de 1945 resolvió ese problema del “resto” atribuyéndolos al Partido Mayoritario, que fue beneficiado.
- i) Sin embargo, la Ley Electoral de 1950, usó el artificio del “mayor promedio” para eliminar el privilegio del Partido Mayoritario.
- j) Esos hechos revelan que el Brasil, después de siglo y medio de evolución política, acabó optando por el sistema de la representación política partidaria, aprovechando los “restos” del modo que le pareció más conveniente.

AUTORES CITADOS POR ORDEN DE APARICIÓN

Ostrigorsky
 Manoilescu
 Rousseau
 Jacques-Paulino
 Vargas-Getúlio Dorneles
 Vargas-Ivete
 Brizola-Leonel
 Pinto-José de Magalhães
 Guimarães-Ulisses

Arthur DE CASTRO BORGES
 Paulino JACQUES