

## CAPÍTULO CUARTO

### AMÉRICA LATINA. CASOS INDIVIDUALES

2. Brasil . . . . .	91
A. Los sistemas electorales para presidente y Parlamento . . . . .	91
B. Evaluación de la representación política . . . . .	93
C. La reforma del sistema electoral . . . . .	98

liderazgos intrapartidos. Aplicar el sistema uruguayo podría servir para solucionar coyunturalmente el problema de designar un candidato presidencial con riesgo de ruptura interna, pero puede originar la perdurabilidad del inmovilismo interno para gobernar, lo que implica un problema quizás mayor que el que se ha afrontado con la medida. Se puede ganar la presidencia, pero perder, simultáneamente, la capacidad para ejercerla.

Hemos tocado uno de los aspectos negativos del sistema uruguayo, que se expresaría peligrosamente en un experimento de traslado de ese sistema a otro contexto nacional. Debe entenderse que se trata de la ilustración de un problema más complejo y, en ningún caso, dogmático. No estamos afirmando que el sistema uruguayo no pueda servir en ningún caso de experiencia o de ejemplo para otro país. Estamos destacando las dificultades que nuestras observaciones del funcionamiento empírico del sistema nos señalan y que pueden describirse claramente como obstáculos.

## 2. *Brasil*

En 1934 se estableció, junto con el sufragio universal, igual y directo, la representación proporcional. Al finalizar las suspensiones de la democracia (1937-1946, 1964-1985), los procesos políticos se reanudaron cada vez con la legislación electoral de la carta magna de 1934, lo que no excluyó avances respecto a algunas reglas, como por ejemplo, el derecho a voto también para los analfabetos y para quienes hubiesen cumplido 18 años de edad. En 1985 se estableció la obligatoriedad del voto.

### *A. Los sistemas electorales para presidente y Parlamento*

Desde 1988, la elección del presidente (y vicepresidente) es directa. Para ser elegido, el candidato necesita la mayoría absoluta. De no alcanzar ningún candidato esta mayoría, habrá una segunda vuelta sólo con participación de los dos candidatos con más votos. Las elecciones parlamentarias, separadas en fecha de las presidenciales, pero no de otras elecciones unipersonales, las

de los gobernadores estatales, renuevan cada cuatro años la Cámara federal (de diputados) y parcialmente el Senado federal (periodo de mandato de ocho años, renovación de un tercio y dos tercios respectivamente cada cuatro años). Los estados federados constituyen las circunscripciones electorales. Mientras que para el Senado existe una distribución de tres escaños por circunscripción, para la Cámara federal se toma parcialmente en cuenta la desigual dispersión de la población como punto de referencia para distribuir los escaños. La Constitución de 1988, sin embargo, fija un máximo de 70 y un mínimo de 8 escaños. Dado que el Congreso federal no reglamentó esta disposición, para las elecciones de 1990 permaneció en vigencia el límite máximo anterior de 60 escaños. "Son innumerables las críticas a este tipo de cálculos de proporcionalidad, en la medida en que sistemáticamente sobrerrepresenta los estados menores y subrepresenta los más populosos" (Sadek, 1991: 17).

El elector tiene un voto para el Senado y otro para la Cámara de Diputados. Puede votar por un candidato (voto uninominal) o por una lista partidista/lista de coalición de partidos. Puede votar también en blanco, lo que es una peculiaridad brasileña, dado que los votos en blanco se cuentan como votos válidos. Quedan fuera del cómputo sólo los votos anulados. Para la adjudicación de los escaños, en el caso de la Cámara de Diputados —siempre a nivel de circunscripción— se aplica el sistema de cociente electoral simple. Se determina este cociente dividiendo el número de votos válidos (esto es, la suma de votos uninominales, votos de inscripción partidaria y los votos en blanco) entre el número de escaños, redondeándose en una la fracción superior al medio. Los partidos políticos obtienen tantos escaños como cabe la suma de sus votos recibidos (votos nominales y votos de lista) en el cociente electoral. Los escaños restantes, que aumentan con el volumen de los votos en blanco, se adjudican por el método de la media mayor que se aplica en el caso brasileño (artículo 109 del Código Electoral) de la forma siguiente:

Se le agrega un lugar más a los que fueron obtenidos por cada uno de los partidos; después, se toma el número de votos válidos

atribuidos a cada partido y se divide por aquella suma; el primer lugar por llenar le tocará al partido la media mayoría. Se repite la misma operación tantas veces cuantos sean los lugares restantes que deben ser llenados, hasta alcanzar su total distribución entre los diversos partidos.

Dado que la lista es cerrada, pero no bloqueada, los escaños a los cuales tiene derecho un partido tienen que ser asignados a los candidatos, lo que se hace según el orden de votación de sus candidatos: decide el mayor número de votos nominales.

En cuanto al Senado, el sistema electoral es mayoritario. De renovarse sólo un tercio, es decir, un senador por circunscripción, el sistema es de circunscripción uninominal de mayoría relativa. Cuando se renuevan dos tercios, el elector tiene dos votos y las circunscripciones son binominales. Para las dos cámaras del Congreso federal rigen, entonces, los dos principios de representación opuestos, lo que se traduce en una mayor fragmentación de la Cámara de Diputados respecto al Senado de un ya muy fragmentado y poco estructurado sistema de partidos (véase el cuadro 8 en la página siguiente).

### B. *Evaluación de la representación política*

Una evaluación de la representación política en Brasil desde una perspectiva institucional tendría que destacar tres problemas: la clave de la representación, los votos nulos y la fragmentación del sistema de partidos políticos.

Primero, la ya mencionada distribución desproporcional de los escaños en función de las regiones menos desarrolladas del país (véanse los cuadros 9 y 10 en las páginas 95 y 96). Parece un reto para la propia Cámara de Diputados para cambiar su composición según el criterio tan ampliamente defendido por toda la literatura especializada.

Segundo, los votos en blanco, comenzando por su tratamiento como válidos, lo que infringe el concepto mismo de la elección como un proceso entre opciones políticas que se presentan en forma de alternativas partidistas o de candidatos. La pura posibilidad de comportarse válidamente como elector sin expresar nin-

CUADRO 8  
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO FEDERAL DE BRASIL  
(1986-1990)

<i>Partido</i>	<i>Senado</i>		<i>Cámara de Diputados</i>	
	1986	1991	1986	1991
PMDB	45 (22)*	27	259 (131)	108
DFL	15 (13)	15	116 (90)	87
PSDB	(12)	10	(6)	37
PDC	1 (7)	4	5 (15)	22
PTB	1 (4)	8	18 (28)	35
PRN	(3)	3	(31)	40
PDS	5 (3)	3	32 (32)	43
PDT	2 (5)	5	24 (38)	47
PSB	1 (2)	1	1 (8)	11
PST	(1)	1	(5)	2
PSC	(1)		(3)	6
PL	(1)		6 (13)	14
PRS			(7)	4
PC de B			5 (6)	5
PTR			(4)	2
PCB			3 (3)	3
PRP			(1)	
PMN			(1)	1
PT de B			(1)	
PMB	(1)			
PMM		1		
PT		1	16 (17)	35
Sin partido	(2)	2		
<i>Total</i>	72 (75)	81**	485 (495)	503**

\* Entre paréntesis la composición en el momento anterior a las elecciones de 1990. \*\* Dos territorios se constituyeron en estado, lo que aumentó el tercio de renovación de 27 a 31 escaños senatoriales y de 495 diputados electos en 1986 a 503 en 1991.

FUENTE: Sadek, 1991.

CUADRO 9

REPRESENTACIÓN DESEQUILIBRADA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN BRASIL  
 RELACIÓN ESCAÑOS Y POBLACIÓN, SEGÚN REGIÓN/ESTADO  
 (1918-1983)  
 (en %)

	1918		1935		1951		1971		1983	
	Curules	Pob. <sup>a</sup>	Curules <sup>b</sup>	Pob. <sup>c</sup>	Curules	Pob.	Curules <sup>d</sup>	Pob. <sup>e</sup>	Curules	Pob. <sup>f</sup>
Norte	5.2	4.4	6.1	3.5	6.9	3.6	5.8	3.9	9.8	5.0
Noreste	37.3	36.8	36.9	35.0	36.2	34.6	29.0	30.4	31.1	29.6
Río y ex D. F.	12.7	8.9	12.6	8.8	11.2	9.0	12.3	9.7	9.6	9.6
Minas Gerais	17.4	19.3	17.3	16.4	12.5	15.0	11.3	12.4	11.3	11.4
São Paulo	10.4	15.0	10.3	17.4	13.1	17.6	13.9	19.2	12.5	21.2
Sur	13.2	13.1	13.1	15.8	15.5	16.9	22.2	19.5	19.0	17.8
Centro-Oeste	3.8	2.5	3.7	3.1	4.6	3.3	5.5	4.9	6.7	5.4
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Total (N)g</i>	212	30,543	214	41,235	304	51,945	310	92,601	479	117,897

<sup>a</sup> Basado en el censo de 1920, excluidos los territorios; <sup>b</sup> excluida la representación funcional; <sup>c</sup> basado en el censo de 1940, incluidos los territorios; <sup>d</sup> distribuido proporcionalmente entre el electorado; <sup>e</sup> excluida la población de Brasilia, D. F.; <sup>f</sup> basado en el censo de 1980, excluida Brasilia, D. F.; <sup>g</sup> población en miles.

FUENTE: Fleischer, 1984: 192.

CUADRO 10

DESPROPORCIÓN ENTRE ESCAÑOS Y POBLACIÓN SEGÚN REGIONES EN BRASIL  
(1986 Y 1990)

<i>Regiones</i>	<i>Esaños</i>				<i>Porcentaje de población</i>	<i>Diferencia respecto a proporcionalidad</i>
	<i>1986</i>		<i>1990</i>			
	<i>abs.</i>	<i>en %</i>	<i>abs.</i>	<i>en %</i>		
Norte	47	9.6	65	12.9	6.6	+ 32
Noreste	149	30.6	151	30.0	28.5	+ 8
Sureste	169	34.7	169	33.6	43.6	- 51
Sur	82	16.8	77	15.3	15.1	+ 1
Centro-Oeste	40	8.2	41	8.2	6.2	+ 10
<i>Total</i>	487	100.0	503	100.0	100.0	

FUENTE: Lamounier, 1991: 66.

guna preferencia política lleva a malentendidos y a mucha especulación sobre el sentido del voto en blanco. Su variación en el tiempo, ¿es un indicador de mayor o menor adhesión al sistema político? Por lo demás, los votos en blanco aumentan el número de escaños restantes a distribuir en el procedimiento de la media mayor, lo que infla la fragmentación de la representación. Por otra parte, el monto de los votos en blanco y nulos llegó en 1990 a un límite crítico, dado el potencial de deslegitimación del acto eleccionario que contiene. Desde una perspectiva institucional, vale destacar un factor causante de este fenómeno muy poderoso: la complejidad del voto.

La papeleta electoral no registra el nombre de los candidatos (un número dos veces mayor que el número de escaños), pero reserva un espacio apropiado para que el elector manifieste su preferencia. Para 1990, en ausencia de una acción educativa de la Justicia Electoral y de los partidos políticos para enseñar a votar, como se hizo en 1982, es razonable suponer que un contingente significativo no sabía cómo votar correctamente (Sadek, 1991: 19).

CUADRO 11

## VOTOS EN BLANCO Y NULOS EN BRASIL, 1966-1990

	Senado federal	Cámara federal	Asambleas estaduales
1966	21.2	21.0	18.6
1970	27.7	30.3	26.8
1974	15.1	21.3	18.9
1978	18.6	20.7	19.3
1982	13.5	15.1	16.8
1986	*	*	*
1990	35.3	43.5	39.6

\* No se dispone de datos

FUENTE: Tribunal Superior Electoral, tomado de Lamounier, 1991: 71.



La importancia del factor institucional, junto con el de la enseñanza cívica sobre cómo votar, parece confirmarse por el aumento del voto nulo y en blanco según la complejidad de expresar la preferencia en términos informados. En este sentido, votar por un candidato uninominal en el cual se ha concentrado toda la campaña electoral del correspondiente partido, es mucho más fácil que hacerlo por candidatos de un partido cuyos nombres no aparecen en la lista. En São Paulo, para 1990, los resultados "desagregados por distritos muestran que la proporción de votos en blanco y nulos crece prácticamente al doble a medida que se pasa de las áreas más ricas a las más pobres" (Sadek, 1991: 19).

El tercer problema, el de la fragmentación de las Cámaras Legislativas, es tal vez el más llamativo y el más vinculado con el funcionamiento del sistema político. Aumentó la fragmentación en las elecciones de 1990 en relación con las anteriores de 1986 y se produjeron cambios durante la legislatura debido a fugas y decisiones. La representación de los dos partidos mayores en 1986, el PMDB y el PFL, con 77% de los escaños, bajó a 44%. El número de partidos aumentó de 13 a 19, y la fragmentación real parece aún mayor por crecimiento de los intereses regionales intrapartidistas, unido a la conocida fragmentación corporativa de la representación (véase Da Silva, 1988: 35 y ss.).

### C. *La reforma del sistema electoral*

La reforma del sistema electoral parece ser uno de los tópicos eternos del debate político en Brasil. Sin embargo, no se aprueban verdaderas reformas. Mientras tanto, los problemas señalados incluso se agravan. Esto es especialmente cierto respecto al problema de la clave de la representación. Lo difícil de esta reforma urgente se muestra al analizar el debate constitucional. El aumento del *maximum* de escaños por circunscripción a 70, que no se aplicó en 1990 por falta de legislación reglamentaria —como ya dijimos—, no sana mucho. Por otra parte, los dos territorios hasta ahora con cuatro diputados, al constituirse en

estados, pasan a regirse por el *minimum* de representación, esto es, 8 escaños por circunscripción.

En cuanto a la reforma del sistema electoral propiamente como tal, parece que en la elite política está creciendo la convicción de su necesidad. Hay tres opciones en debate: *a)* el sistema de mayoría relativa (anglosajón); *b)* el sistema alemán, que en Brasil es llamado sistema mixto (lo que puede implicar equívocos respecto al sistema proporcional personalizado), y *c)* dejar el sistema como está. En una encuesta de elite del año 1990, el 55% se pronunció por el sistema mixto, el 16% por el sistema anglosajón y el 23% por el sistema vigente (IDESP, 1990: 15). En una encuesta a 469 miembros del Congreso Nacional del año 1991, el 67% favoreció el sistema mixto, el 8% el sistema de mayoría simple y el 24% el sistema actual. Parece que el denominador común del pensamiento favorable a una reforma es la circunscripción uninominal, sea en su versión pura (y de representación por mayoría), sea en su versión atenuada y compatible con la representación proporcional. Bolívar Lamounier nos comunicó (25 de septiembre de 1991) tres problemas respecto a una transferencia del sistema alemán a Brasil:

- 1) La Constitución exige un sistema "proporcional", y aunque el alemán lo sea, en Brasil se entiende por éste el tradicional, en grandes circunscripciones y con voto preferencial; 2) la cuestión de los mandatos excedentes que hay en el sistema proporcional personalizado: aunque el número sea *negligible*, en Brasil el número de diputados por estado es un punto tremendamente controvertido, y por esto la Constitución exige ley orgánica para cualquier alteración en esto; 3) la tradicional coincidencia de las elecciones federales y estatales en Brasil, celebradas el mismo día, con un sistema absolutamente idéntico entre los dos niveles.

A pesar de la ventaja que tiene un "sistema distrital" (de circunscripciones en parte uninominales) en la opinión pública, será muy difícil reformar el sistema electoral en esta dirección. Mucho dependerá del desarrollo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo desenlace puede constituir un fuerte condicionante en cuanto a la reforma electoral.

### 3. *Perú*

La reciente historia electoral de Perú es especialmente interesante desde varios puntos de vista. Desde 1980 ha habido tres elecciones consecutivas, un *record* en la historia del país, con alternancia en el gobierno entre la derecha (1980-1985), el APRA (1985-1990), y una posición declaradamente independiente de (1990 en adelante). Por otra parte, en Perú se utiliza para las elecciones legislativas la lista cerrada y no bloqueada, incluso en la forma del voto de preferencia. Esto hace posible indagar en las experiencias peruanas tenidas con este sistema de votación y su importancia respecto a los problemas de la representación política, dado que en el debate sobre reforma electoral en los demás países de América Latina, la apertura de las listas cerradas y bloqueadas aparece como una opción con mucho apoyo por parte de los políticos y sobre todo los científicos. Por último, Perú parece un caso interesante por la facilidad e incluso ingeniosidad con la cual se altera la legislación en función de la lucha por el poder.

#### A. *El sistema electoral presidencial*

En las elecciones presidenciales, que coinciden con las parlamentarias, de Cámara de Diputados y Senado, la Constitución de 1979 establece que para ganar se necesita más de la mitad de los votos válidamente emitidos. De no alcanzar esta mayoría ningún candidato, habrá *ballotage*, esto es, una segunda vuelta entre los dos candidatos con la votación más alta. Ahora bien, ya para las primeras elecciones en 1980, y sólo para ellas, una disposición transitoria de la misma Constitución bajó el *minimum* al 36% y entregó el *ballotage* al Congreso. El candidato vencedor, Fernando Belaúnde Terry, apoyado por el AP y el PPC, obtuvo el 35% de los votos válidos, de modo que las elecciones se decidieron en la primera vuelta. Para las próximas elecciones, AP y PPC interpretaron la Constitución