



OEA Escuela de
GOBIERNO

Instituciones políticas y dinámica electoral en Brasil: mercado político, campaña, conductas y desempeño electoral

Silverio Zebral Filho

Junio 2011

Texto para Discusión 02

1. Introducción

En los últimos 30 años, la democracia viene consolidándose en Brasil. La frecuente realización de elecciones generales, libres y con amplia participación popular ha reforzado la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático y sus resultados políticos-electorales. Desde la restauración democrática en 1985, el país ha realizado más de veinte elecciones generales en todos los niveles y 2 consultas plebiscitarias de alcance nacional – todas con niveles de participación popular siempre superiores a los 75% de los electores.

A despecho de la gradual consolidación de un conjunto básico de reglas electorales que conforman el actual consenso mínimo sobre el funcionamiento del sistema político-electoral, un amplio número de iniciativas legislativas han buscado el perfeccionamiento de las principales debilidades de este sistema. De acuerdo con la percepción mayoritaria entre los formadores de opinión y la prensa especializada, dichas debilidades son: (a) costos de organización de las campañas y del proceso electoral muy elevados, (b) vínculos de representación entre electores y electos muy frágiles y (c) presencia de fuertes incentivos hacia la fragmentación partidaria y al “oportunismo electoral”, entre otros problemas.

Con base en este diagnóstico, tales iniciativas han buscado un triple equilibrio sistémico: (a) garantizar, de forma amplia, equitativa, competitiva y democrática, *el acceso al poder político*; (b) reforzar los *vínculos de representación entre electores y electos* más allá del período electoral; y (c) preservar las *condiciones mínimas de gobernabilidad* (en especial en ámbito del Poder Legislativo) necesarias a la aprobación y seguimiento de las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo en el período del ejercicio del gobierno.

Sin embargo, más allá de los aspectos relacionados a la gobernabilidad democrática, una dimensión poco explorada en el análisis de las debilidades del modelo actual es **la interacción entre la conformación de las instituciones políticas brasileñas y la dinámica de las campañas electorales en el país.**

Aún que sistematizar esta interrelación no sea el objetivo del presente artículo¹, su exploración anecdótica puede ayudarnos en múltiples tareas analíticas: (a) identificar puntos específicos de perfeccionamiento de las “reglas del juego” con vista a fortalecer la legitimidad de origen y mejoren la calidad de la representación política, (b) aplanar la “cancha inclinada de juego” en la cual actúan grupos políticos con distintos niveles de poder de influencia y barragana, con vista a reducir la captura de las decisiones públicas por interés particulares, y (c) revalorizar la naturaleza imperativa del mandato popular, convocando al elector al ejercicio permanente de la ciudadanía a través de un seguimiento más cercano del mandato parlamentario de su representante.

¹ Zebal Filho (2004) ofrece un abordaje más sistematizado con base en la adaptación del modelo Estructura-Conducta-Desempeño – tomado de préstamo de los estudios de estrategia competitiva y organización industrial – al “mercado político”.

2. Marco de Referencia

Para cumplir con este objetivo de naturaleza más exploratoria que sistematizada, el presente artículo hace referencia frecuente a un marco analítico originado en ámbito de la ciencia económica y frecuentemente utilizado en estudios de organización industrial: **el modelo estructura-conducta-desempeño**, presente en Scherer and Ross (1990).

El modelo ECD (“SCP model”, del original en inglés) puede ser adaptado al “mercado político”, considerando, por analogía:

- (a) las **condiciones básicas** y la **estructura** de la oferta (por ejemplo, tomando a los partidos políticos como las “firmas” y a los candidatos como “productos”) y de la demanda (por ejemplo, tomando a los electores como “consumidores”, sus inclinaciones ideológicas como su “preferencias” y el voto como “contrato”) política.
- (b) Las estrategias que orientan la **conducta** de los actores políticos – en especial la estrategias de campaña (por ejemplo, posicionamiento, imagen, encuadres y alianzas) adoptadas por los partidos (las “firmas”) y candidatos (los “productos”) de modo a convencer electores (los “consumidores”) del acercamiento de su ideología y/o posicionamiento en temas relevantes de las políticas públicas (“reputación de la firma” y/o “múltiples usos del producto”) y atributos personales (“calidad y confiabilidad del producto”) antes las preferencias políticas (“gusto y motivadores de consumo”) del elector (“consumidor”).
- (c) El **desempeño** de estos actores (enfocándonos en partidos políticos y candidatos en el lado de la oferta) que influye directamente en los resultados de la competencia electoral, determinando ganadores y perdedores.

Además, el artículo hará referencia eventual a dos dimensiones del sistema político frecuentemente olvidadas en el diseño y análisis de las estrategias y organización de campañas electorales en Brasil: (a) los problemas asociados la elección pública racional [Tullock and Buchanan, 1962]; (b) los dilemas de acción colectiva [Olson, 1971], y el juego político enmarcado en (c) un sistema poliárquico [Dahl, 1972].

3. El sistema político-electoral brasileño: condiciones básicas

Brasil es una república constitucional, representativa, presidencialista organizada en 3 niveles federativos según distintas unidades político-administrativas: 5.564 “municipios” (nivel local) agrupados en 27 Estados (nivel departamental) conformando la “União” (nivel nacional). La República tiene sus poderes separados en 3 instancias autónomas, pero interdependientes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Cada poder del Estado esta internamente jerarquizado en los 3 niveles federativos mencionados.

En razón de sus dimensiones geográficas, de su carácter federativo y del asentamiento progresivo del marco jurídico-legal resultante del experimentalismo institucional que tuvo lugar en el período de transición hacia a la democracia (1974-1989), el sistema político-electoral actual reposa en amplia y compleja arquitectura de instituciones políticas en cuyas las principales posiciones de liderazgo político-representativo son objeto de elección popular.

Estos “cargos electivos” que conforman el conjunto de la representación política son:

- (a) en el Poder Ejecutivo: Presidencia de la República (nacional), Gobernadores (departamental) y Prefecturas (municipal) y
- (b) en el Poder Legislativo: Senadores y Diputados Federales - conformando el Congreso Nacional (bicameral), Diputados Estaduales – conformando Asambleas Legislativas unicamerales en cada uno de los 27 Estados y “Vereadores” – conformando Cámaras Municipales unicamerales en cada uno de los 5.564 municipios. La manifestación de la voluntad popular no alcanza las asignaturas del Poder Judicial, cuyo acceso se hace por medio de concursos públicos de carácter estrictamente técnico.

En este sentido, una primera “condicionante-básica” del sistema político-electoral brasileño es su **amplia fragmentación, descentralizada y multinivel** – donde las proporciones geográficas del país y el pacto federativo generan dinámicas locales muy propias que, sin embargo, afectan sobre manera el juego político-electoral à nivel nacional.

La formación de la representación política se da por medio del sufragio universal (incluyendo adultos mayores de 16 años, indios y analfabetos) con base en voto directo (sin colegio electoral), individual e intransferible (ejercido por elector registrado), libre (sin coerción de voluntad), obligatorio (ausencia injustificada sancionada en los términos de la Ley) y secreto (bajo protección de la relación identidad-voto).

El país ha adoptado un sistema mixto de formación de la representación política, descrito a continuación:

- (a) *mayoritario uninominal*, calcado en *mayoría simples de los votos válidos en 2 (dos) vueltas* para Presidente, Gobernadores y Alcaldes (Poder Ejecutivo) con mandato de 4 años, permitida 1 reelección consecutiva;
- (b) *mayoritario uninominal*, calcado en *número absoluto los votos válidos en una vuelta única* para Senador (Poder Ejecutivo); con mandato de 8 años, sin límite para reelecciones consecutivas; y
- (c) *proporcional uninominal*, según *listas uninominales* (el elector vota solamente en un candidato por cada cargo electivo), *únicas* (una lista presentada por cada partido y/o coligación), *abiertas no ordenadas* (no hay jerarquización previa y la posición final está determinada por el número total de votos uninominales obtenidos por cada candidato para el cargo electivo que postula), con *cociente*

electoral y distribución de restos según el método D'Hondt, para mandatos de 4 años, sin límite para reelecciones consecutivas.

Las elecciones generales se celebran en régimen alternado a cada 2 (dos) años: en el año de referencia para (i) Presidente, Gobernadores, Senadores, Diputados Federales y Diputados Estadales, y – dos años después – para (ii) Prefectos (equivalentes a “alcaldes” y Vereadores (equivalente a “concejales”).

En este sentido, una segunda “condicionante-básica” del sistema político es **el carácter personalista del mandato electoral**: el elector ofrece su voto al candidato, que por su vez tiene baja vinculación con el partido político por la cual se presenta. Dicho personalismo – en actítese a las relaciones impersonales características del mundo anglo- sajón – se presenta muy enmarcado en el país, alcanzando múltiples esferas de la vida social.

El financiamiento de los partidos políticos y de la competencia electoral también sigue un padrón mixto de fuentes públicas y privadas:

- (a) financiamiento en régimen continuo: la parcela *pública*, da se por medio de destinación de un monto fijo anual aprobado por el Poder Legislativo y destinado por el Poder Ejecutivo al Fondo de Financiación de los Partidos Políticos administrado por la Justicia Electoral bajo el Poder Judicial. Los fondos destinados a la manutención y supervivencia de los partidos políticos son entregados en régimen de flujo continuo, en partidas mensuales distribuidas al largo de año fiscal (sea este año electoral o no). Los montos son asignados según la representación relativa de cada partido en la Cámara de Diputados (nivel nacional) y en las Asambleas Legislativas (nivel departamental). La parcela *privada* da se por la libre captura de donaciones de individuos o empresas – según el código electoral vigente – y/o ingresos obtenidos con la venta de materiales de divulgación institucional (adhesivos, camisetas, botones y asemejados).
- (b) financiamiento para las campañas electorales: la parcela *pública*, da se por medio de franqueamiento de acceso a horario gratuito para propaganda electoral (2 horas diarias, en 2 programas de 45min a las 12:30pm y 8:00pm) en red de radio y TV de difusión abierta con operación en la jurisdicción electoral en la cual se realizan elecciones, con distribución del tiempo de difusión según la representación relativa de cada partido en la Cámara de Diputados (nivel nacional) y en las Asambleas Legislativas (nivel departamental). La parcela *privada* da se por la libre captura de donaciones de individuos o empresas, en acuerdo con el código electoral vigente – y/o ingresos obtenidos con la venta de materiales de divulgación institucional (adhesivos, camisetas, botones y asemejados) – vedada la referencia explícita al candidato y/o cargo en disputa.

De esta forma, un tercer condición-básica del sistema político-electoral brasileño tiene que ver con la dependencia de fondos privados para financiación de la competencia

electoral y – por extensión – el **elevado potencial de captura de los actores políticos (partidos y candidatos) por grupos de interés con poder económico.**

La regulación de la competencia electoral, la vigilancia de conductas a largo del proceso y los conflictos de interés y derecho en materia electoral (i.e. aceptación e impugnaciones de candidaturas, rendición de cuentas, etc....) son administrados por la Justicia Electoral en cada Estado (nivel departamental) – escalando al nivel del Tribunal Superior Electoral - TSE (nivel nacional) o el Supremo Tribunal Federal - STF (en materia de control constitucional), si amerita el caso.

La Justicia Electoral también es responsable por la administración operativa del proceso – de la manutención y actualización del registro electoral de electores y candidatos hacia la organización del día de votación (por ejemplo, la instalación de mesas, distribución de urnas electrónicas, asignación de fiscales y agentes de seguridad, entre otras responsabilidades).

En este sentido, un cuarto condicionante-básico del sistema político brasileño tiene que ver con la **aceptación tácita de los resultados finales por los participantes**, reduciendo sobremedida los incentivos a impugnabilidad del proceso y a la violencia política.

Por fin, el acto de votación, por obligatorio, se realiza en día feriado, en *urnas electrónicas* disponibles en cabinas secretas de las mesas receptoras-escrutadoras. Las mesas son instaladas en espacios públicos o privados previamente designados e inspeccionados por la Justicia Electoral, ubicados en los alrededores de la residencia declarada por el elector en su registro electoral. El elector realiza el voto marcando el número correspondiente a su candidato (voto en el candidato) o partido de preferencia (voto de legenda) en un teclado alfanumérico – procedimiento de uso corriente, similar ala realización de una llamada telefónica u operación bancaria en un cajero automático(sin que haga contraprueba física de la operación en papel). Además, se permite el voto en tránsito y el voto de los residentes en el Exterior.

En este sentido, un quinto condicionante-básico del sistema político brasileño tiene que ver con la **amplia atención, participación y reconocimiento popular** que la ciudadanía ofrece al proceso. Además, la celeridad en procesamiento y divulgación de los resultados (promedio de 130 millones de votos procesados en 3 horas) fortalece la confianza colectiva en los resultados divulgados por la Justicia Electoral como expresión fidedigna de la voluntad colectiva de los electores.

4. El mercado político: la “estructura”

Las condiciones básicas de carácter sociocultural y el asentamiento progresivo del marco institucional vigente (mencionadas *en passant* en la sección anterior) determinan la **estructura** del mercado político en el país. De modo sencillo, dicha estructura se presenta caracterizada por:

[1] Por el **lado de la oferta**: partidos políticos (“firmas”) y candidatos (“productos”):

- Elevado nivel de fragmentación, con más de 50 partidos políticos autorizados –algunos de carácter regional, otros con agenda de interés específica en tema especializado (por ejemplo, el “Partidos de los Jubilados de la Nación”) – impulsados por la restauración democrática fundada en la libre formación y funcionamiento de los partidos políticos;
- Superficialidad, incongruencia y bajo nivel de diferenciación de la agenda de promesas propugnada por candidatos de los diferentes partidos;
- Elevado grado de rivalidad entre candidatos de un mismo partido o coligación – en razón de la vigencia del sistema uninominal de lista abierta; y
- Acción política *auto-referente*: más centrada en la disputa por espacios de poder en el partido político, en la construcción de redes de fidelidad política y en el manejo preferencial de los fondos disponibles para las campañas electorales, que en el convencimiento del elector.

[2] Por el **lado de la demanda**: elector (“consumidor”) y voto (“contrato”):

- Bajo grado de identificación partidaria del elector, en razón de la fragmentación partidaria y heterogeneidad de las coligaciones electorales para los distintos cargos, en distintas áreas geográficas, a cada elección;
- Elevada asimetría de información en la decisión de voto por el elector ante la amplia oferta de candidatos indiferenciados – más de 40 mil postulantes a cada elección general en la ciudad de Sao Paulo;
- Muy bajo grado de vinculación contractual por medio del voto: el elector suele no recordarse por quien ha votado en la elección pasada, no hay rendición sistemática de cuentas desde los representantes electos a la ciudadanía y la legislación electoral no tiene previsto ningún mecanismo revocatorio (del tipo “recall”) de iniciativa popular que puede ser convocado por un número razonable de electores.
- (Des)interés de la ciudadanía por la política, con movilización – siempre de carácter más celebratorio que cívico – limitada al día de votación

5. Estrategias de Campañas Electorales: la “conducta”

Los actores políticos que compiten por la preferencia del elector diseñan las estrategias electoras que orientan su **conducta** al largo del proceso electoral tomando en cuenta las condiciones básicas y la estructura del mercado político. Sumadas a las reglas de juego establecidas el regulador (la Ley Electoral) y a las informaciones acerca de la conformación de la demanda (las encuestas de opinión pública), estos elementos constituyen los insumos y los supuestos a considerar en el diseño de la **estrategia electoral**: este conjunto flexible de conductas – de acción y comunicación – que llevarán al éxito final.

Desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Racional, los actores políticos involucrados en la competencia electoral – en especial partidos y candidatos – tratan de anticipar escenarios futuros, definir mensajes y encuadres, identificar y formar alianzas, establecer usos prioritarios para recursos escasos y tomar sus decisiones operativas cotidianas según lo que consideran la “mejor estrategia disponible”.

Sin embargo, hay que reconocer que cada candidato se define por su “mejor estrategia disponible”, según el cálculo racional, con opciones limitadas (pela dotación de recursos disponibles) y sin ejercer relevante grado de control sobre las estrategias de su contrincante. Dicha estrategia varía de caso-a-caso y la conducta de un actor influencia, de modo incierto, el desempeño de sus pares, sean ellos colaboradores o adversarios.

Además, la estrategia se desarrolla simultáneamente en 2 (dos) “campos de juego” distintos: uno interno a los partidos políticos; otro externo, relativo al convencimiento del elector. En cada cancha, el jugador disputa un juego competitivo (con ingredientes colaborativos), simultáneo (no secuencial), de información imperfecta y de resultado incierto. Trate-se, pues, de una conducta estratégica siempre imperfecta, guiada por incentivos difusos, procesados según una *racionalidad limitada* y donde las dotaciones iniciales de capital (político, social, humano, operativo y financiero) generan ventajas competitivas difíciles de superar.

Debemos recalcar esta naturaleza precaria de la estrategia electoral y el carácter necesariamente flexible de las tácticas adoptadas por los candidatos en campaña antes de visitar las interrelaciones los incentivos advenidos de la estructura del mercado político y las conductas adoptadas por los candidatos en campaña – estas últimas limitadas pelas reglas formales de juego electoral.

A la continuación, sin compromiso con un abordaje más sistemático, puntuamos algunas de estas interrelaciones – haciendo hincapié en los **3 (tres) grandes marcos institucionales** que son más relevantes para la dinámica electoral en el país. Además, indicamos alternativas de reformas planteadas en el Congreso Nacional, así como los principales “trade-off” relativos a los cambios pretendidos:

[1] Voto uninominal en lista abierta no ordenada en régimen proporcional

El voto uninominal (“el voto en el candidato) en lista abierta no ordenada es la regla- máster de las elecciones legislativas en todos los niveles federativos del país y representa la expresión acabada – en el mercado político-electoral – de las relaciones personalistas y de clientela que marcan la vida social brasileña.

Dicha modalidad de voto incentiva un padrón de campaña fundado en **la exacerbación de la competición individual**: cada candidato es directamente responsable por su desempeño electoral. Por esta razón – aún que el candidato sea parcialmente apoyado por su partido – su estrategia de posicionamiento en los temas relevantes, asociación de imagen, recaudación de recursos financieros y priorización de acciones en el terreno casi

no toman en consideración la agremiación política que acoge su candidatura y/o a los demás candidatos del mismo partido o coligación.

Reflejando este padrón, los materiales de campaña suelen ofrecer poco o ningún destaque la afiliación partidaria (nombre del partido, ícono o color) del candidato – cosa que también muy poco importa para el elector. El material gráfico y multimedios suele enfocar solamente en el número del candidato (requerido en la cabina de votación), en su nombre y sus referentes políticos (“el padrino”). En muchos casos, para destacarse en medio a la multitud de alternativas similares, los candidatos buscan apoyarse en todo tipo de exotismo político: en lo cómico, en lo escandaloso, en lo espantoso, en lo sexual, en lo desagradable a los ojos².

Además de jugar a favor de la pérdida de importancia relativa de los partidos, el voto uninominal de lista abierta no ordenada es un incentivo a la competición y la conflictividad entre candidatos de una misma coligación electoral. Considerando la ausencia de distritos electorales menores que la circunscripción (un concejal compite por votos en todo el municipio; un senador o diputado en todo Estado), las dimensiones geográficas a cubrir con actividades de campaña y las distribución demográfico-territorial muy heterogénea de los electores; **la búsqueda de voto en las elecciones parlamentarias bajo el régimen proporcionales tiende a organizarse por “feudos electorales”**. En estos feudos, los candidatos obtienen la mayor parte de sus votos apoyándose en una dominancia territorial donde la moneda de intercambio entre el candidato y el “elector-cliente” es la **oferta de ventajas económicas directas**: un empleo, la pavimentación de un camino, la solución de una demanda local antes a los agentes públicos locales. En algunos casos, candidatos concurrentes pelean por mantener tal dominancia territorial por la vía del miedo y de la violencia política.

Distintas proposiciones legislativas han explorado la **adopción del voto en lista cerrada** (única o múltiple) o lista abierta preordenada por partidos o coligaciones para las elecciones parlamentarias proporcionales como potencial solución al problema de la personalización clientelista y con externalidades positivas sobre: (a) la facilitación de la rendición de cuentas (no más por candidatos, pero por partidos), (b) la generación de contraste entre los distintos mensajes, reduciendo la asimetría de información, (c) la supresión de problemas agente-principal (cuando la posicionamiento del candidato diverge sensiblemente de la del partido que lo acoge).

Todavía, de acuerdo con el señalado a la anterioridad, dicha “solución” podría implicar en problemas adicionales tales como: (a) el empoderamiento de los dirigentes responsables por la organización de las listas y su perpetuación en el poder partidario minando la renovación interna de cuadros y (b) la creación de barreras a la entrada para liderazgos surgidos en otras esferas de la vida social, entre muchos otros efectos adversos no pretendidos.

² El canal de videos YouTube ofrece un amplio conjunto de spots comerciales vehiculados durante el horario electoral gratuito en las últimas elecciones generales brasileñas. Una pequeña muestra está disponible aquí: https://www.youtube.com/watch?v=7mErI_U33fE

Otra solución alternativa planteada es la **adopción formal de un conjunto de distritos electorales** formalmente delimitados en cada circunscripción electoral (Estado o municipio) al modo de la experiencia alemana (distrital proporcional), americana (distrital mayoritario) o una combinación híbrida del sistema distrital y el sistema uninominal de lista abierta no ordenada vigente (distrital mixto).

De acuerdo con sus entusiastas, la reducción de los costos de campaña, la contextualización y focalización del mensaje hacia la necesidad concreta de las comunidades y el fortalecimiento del voto como “contrato” entre el elector y su representante son méritos conocidos y esperados del modelo distrital. Asimismo, la adopción el “voto distrital” representaría la consolidación normativa de una práctica que ya se hace presente en la cotidianidad de la organización y planificación de las campañas electorales en el país.

Sin embargo, el elevado grado de incertidumbre asociadas a los efectos de tal mudanza institucional sobre los resultados electorales; el amplio conjunto de reglas asociadas y vinculantes que deberían cambiar en unísono para preservar la racionalidad interna del sistema, los costos de aprendizaje para partidos candidatos, electores y reguladores en la adaptación de las conductas a un modelo novedoso y la aversión al riesgo que caracteriza las elites del país han conformado obstáculos políticos insuperables al avance de esta propuesta.

Por fin, en el caso poco probable de la adopción de alguna forma legal de distritalización electoral, es justo esperar que las técnicas y herramientas de campaña que ayudan al encuadre, focalización “taylor made” y entrega del mensaje hacia comunidades geográficas definidas y grupos de identidad específicos (por ejemplo, la minería de datos georreferenciados, el uso de “tipping points”, la presencia de mensajeros en para contacto directo en el terreno y de difusores en redes sociales) tendrían su utilización intensificada y potenciada con el objetivo de reforzar la resonancia local del mensaje político.

[2] Libre coligación las elecciones proporcionales

Esta regla institucional permite la libre formación de alianzas electorales por medio de la coligación de partidos políticos en elecciones legislativas en los 3 niveles federativos, sin vinculación vertical o horizontal (se permiten distintos armados de coligaciones en cada uno de los niveles federativos y para cada una de las funciones legislativas en disputa).

En el período electoral, las coaliciones son muy útiles a los partidos una vez que el amplio mosaico de armados electorales permite acomodar las conveniencias de los liderazgos políticos locales. Viabilizan también la participación efectiva de los pequeños partidos en el juego del poder (cuando en asociación con partidos de mayor expresión) – una vez que diferentes armados de coligaciones reducen el cociente electoral a ser superado por los partidos pequeños, viabilizándoles potencialmente un mayor número de sillas.

Las consecuencias de esta ventana abierta al oportunismo sobre la dinámica de las campañas electorales son numerosas – y especialmente importantes para los cargos mayoritarios.

En un país continental, el convencimiento electoral está fuertemente basado en el uso del espacio de comunicación (radio y TV) en redes de comunicación privada ofrecido de modo gratuito a los partidos políticos por la Justicia Electoral por medio del llamado “horario electoral gratuito”. La distribución del tiempo en estos canales sigue la proporción de la representación de cada partido en la Cámara Legislativa del distrito de referencia (Estado o municipio), agregada según la coligación electoral que se presenta. Por esta razón, **la formación de coligaciones electorales se ha transformado en una amplia negociación con base en el acceso diferenciado al tiempo de exposición televisiva** – resultando en un mosaico esdrújulo de encuentros políticos movidos por la conveniencia contingente, sin unidad programática compartida.

Ocurre lo impensable: alianzas políticas que no corresponden a coligaciones electorales, y coligaciones electorales que no se traducen en coaliciones gubernamentales.

Además de los retos a la preservación de la gobernabilidad³, los demás incentivos creados por esta regla sobre las dinámica de las campañas electorales son bastante negativos: (a) la elevación de los costos operativos para la organización de elecciones periódicas pelo múltiples armados de coligaciones distintas en aumento desmesurado de partidos electoralmente viables (“costos de transacción”)⁴, (b) disminución del contraste ideológico entre los partidos en la competencia electoral, reforzando una ya reducida identificación partidaria del elector (costos de computación de alternativas”) y su desinterés por la toma de decisión adecuadamente informada y consecuente (c) el surgimiento de partidos-satélites o “de alquiler”, cuya a viabilidad electoral depende de una coligación con una fuerza de mayor expresión (“oportunismo y síndrome del carona”), estableciendo un “mercado de partidos”.

[3] El financiamiento mixto (privado y público) de las campañas

La legalidad del financiamiento privado de las campañas ha sido materia controversial en el país desde los hechos de corrupción que llevaron al *impeachment* del presidente Fernando Collor de Melo – el primer presidente electo de forma directa después del retorno a la democracia – en fines de 1992. En que pese el elevado costo fiscal de este tipo de medida y la indisposición del contribuyente en financiar una actividad que – a cada día – se aleja de las soluciones de los problemas concretos de la gente y tornase más

³ La amplia fragmentación de la representación partidaria en las casas legislativas crea dificultades para la formación de coaliciones de gobierno estables en el largo plazo e impulsa la ocupación política de las posiciones técnico-burocráticas en el Gobierno

⁴ A la fecha, un total de 51 (cincuenta y uno) partidos políticos están registrados en el Tribunal Superior Electoral (TSE) y habilitados a presentar-se en elecciones generales en todo el país.

autorreferente, la presencia continuada de empresas detentoras de contratos públicos en tope de la lista de donantes para las campañas electorales en todo el país ha potenciado la idea de la adopción de un padrón de financiación exclusivamente público entre los formadores de opinión pública y la elite intelectual de país.

Sin embargo, aún que se reconozca que el **financiamiento privado puede ser utilizado como fuente primaria de captura de decisiones posteriores del gobierno electo por grupos de interés privados**, la realidad es que dichos grupos suelen hacer contribuciones a todos los partidos y candidatos – de los dos lados del espectro político – de modo relativamente transparente y en montantes limitados por la Justicia Electoral. Además, considerando la importancia de estas donaciones para una campaña masiva de alcance nacional como en el caso brasileño, es posible que la adopción de una nova normativa que apuntase a la ilegalidad del financiamiento privado (en todas sus formas y modalidades posibles) no resultara necesariamente en supresión de este expediente – que, posiblemente, encontraría su curso por la vía ilegal o para legal. Así que los casos anómalos de evidente contraprestación de favores desde el Gobierno electo a sus generosos donantes – como retorno de la “inversión” realizada con anterioridad en el tiempo electorales deben encontrar solución por en el ámbito de “la policía” – y no en el campo de la “política”.

Con relación a los efectos sobre la dinámica de las campañas electorales, el financiamiento privado es un equilibrio gana-gana para las partes interesadas. Por un lado, libera el candidato de una eventual dependencia del partido – una vez que rende cuentas directamente a la Justicia acerca de la gestión financiera de su campaña. De otra mano, también libera la alta dirigencia del partido para la aplicación prioritaria de estos recursos limitados en los candidatos con mayor potencial electoral también llamados de “pujadores del voto”.

Los “pujadores del voto” son actores-clave en elecciones proporcionales de listas abiertas no ordenadas con distribución D’Hondt. Estos campeones del voto (en general, figuras públicas de la TV, jugadores de fútbol, personalidades del mundo del entretenimiento) suelen generar un exceso de votos (número de votos por arriba del cociente electoral) que – cuando transferidos a sus compañeros en las posiciones inmediateamente abajo en la lista ordenada por el partido – viabilizan la conquista de unadocena de otras sillas legislativas adicionales a favor de la coligación que lo acoge.

Con eventual advenimiento del financiamiento público – hay más de 30 proyecto legislativos en tramitación en la Cámara de Diputados que contemplan la adopción de esta regla - dicha asignación discrecional operada desde la dirigencia partidaria estaría sujeta a los límites impuestos por los principios de equidad que orientan la aplicación de recursos públicos originados en transferencias directas desde el Tesoro Nacional. Una completa inconveniencia para partidos y candidatos más poderosos.

Como medida intermedia, la Justicia Electoral ha adoptado la supresión de la distribución gratuita de material de campaña (camisetas, gorros, adhesivos y asemejados con valor utilitario) por candidatos a electores, así como la prohibición de shows y conciertos

gratuitos con vistas a combatir la forma más pedestre de clientelismo vulgar en el período electoral y garantizar condiciones de igualdad para candidatos con distintas disponibilidades de recursos financieros.

Cabe señalar que dicha prohibición - instituida como forma de “evitar el abuso de poder económico” en la relación candidato-elector (evitando, pues, la “compra del voto”) suena en contradicción con el libre – aún que regulado – financiamiento privado que viabiliza la realización del grande juego electoral, en nivel macro.

6. Conclusión

Las condiciones básicas y las estructuras del mercado político brasileño impactan de manera directa la dinámica de las campañas electorales en el país. Las dimensiones continentales, la organización federativa y el proceso gradual de restauración de la democracia en país (1974-1985) han contribuido para el asentamiento y consolidación de una compleja arquitectura de instituciones y organizaciones multinivel que visan garantizar la libre y amplia participación en la competición por el acceso al poder bajo el régimen democrático.

Con este propósito, se han creado un modelo organizativo de la competición electoral que – de modo frecuente – genera incentivos divergentes, efectos adversos, dilemas de conducta y un grave desbalance de poder de influencia entre los actores involucrados (partidos, candidatos, electores y reguladores). No obstante, las innumerables propuestas de perfeccionamiento del sistema – algunas de ellas tan amplias que generan incertidumbres que bloquean su viabilidad legislativa política – tampoco pueden ofrecer respuestas óptimas para un perfecto balance entre representación, participación y legitimidad.

Así, el sistema político-electoral brasileño sigue su camino hacia cumplir 30 años de cambios e imperfecciones – contando, todavía, con el amplio respaldo y confianza de la ciudadanía.

7. Referencias

DAHL, R. (1972). *Poliarchy: participation and opposition*. Yale University Press. 1st. ed.

OLSON (1971). *The Logic of Collective Action: public goods and a theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press. Revised edition in 1985.

TULLOCK, G and BUCHANAN, J (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, New York: Chicago University Press. 1st. ed.

SCHERER, F.M and ROOS, D. (1990). *Industrial market structure and economic performance*. Boston: Houghton Mifflin. 3er. Ed.

ZEBRAL FILHO (2004). *A “economia” do voto. Uma abordagem institucionalista da reforma política no Brasil*. CEIAM Working Papers Series # 03/2005. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes.