

## ***Elecciones en Brasil: hacia un sistema político moderno y secularizado***

**Fabián Echegaray**

*Las elecciones presidenciales de Brasil consolidaron la tendencia a la modernización y estabilización del sistema político, manifestada en el fortalecimiento de un bipartidismo a escala nacional, el ocaso electoral de las oligarquías estadales, el equilibrio del voto entre los diferentes niveles de gobierno y la lógica centrista de los principales actores. Estos rasgos, en esencia positivos, explican el contexto del triunfo de Lula en la segunda vuelta, donde prevaleció la evaluación favorable de su gestión económica por sobre las consideraciones éticas.*

Las elecciones presidenciales de Brasil, cuya segunda vuelta se realizó el 29 de octubre, confirmaron la reelección del actual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, con más de 60% de los votos. La quinta elección presidencial brasileña en poco menos de 17 años ubicó al país a contramano de la mayoría de las democracias latinoamericanas. Su dirección, de acuerdo con varios indicadores tradicionales del análisis político, es la de una gradual modernización político-electoral. No me refiero con esto a

algunas señales concretas, como la informatización exitosa del procesamiento de los votos (sistema exportado inclusive a algunos países de la región), ni tampoco a la democratización desde el punto de vista del género. Pienso más bien en una modernización tanto de las relaciones entre los electores y el sistema político, como en el grado de normalización de la dinámica organizacional dentro de éste.

En muchos sentidos, la celebración de sucesivas elecciones ha significado

---

**Fabián Echegaray:** doctor en Ciencia Política (Universidad de Connecticut) y director del instituto de investigaciones en opinión pública Market Analysis.

**Palabras clave:** política, elecciones, sistema político, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.

---

cambios favorables, festejados como señales de madurez democrática y estabilidad política. Podemos señalar como algunos de sus rasgos más importantes la emergencia de un bipartidismo a escala nacional que simplifica el proceso de representación e identificación; el ocaso electoral de las oligarquías estaduais y la crisis de representatividad de la derecha premoderna, anclada en el clientelismo y el caudillismo; la consolidación de una dinámica competitiva centrípeta que ha hecho que los grandes partidos no asumieran posiciones extremas; la adopción de un voto equilibrado o estratégico en el ámbito subnacional, cuya consecuencia es la desconcentración de poder y el fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos; y la cristalización de una racionalidad electoral anclada en un voto retrospectivo, de orientación principalmente económica, que permite llegar a una conclusión rápida y eficaz sobre a quién votar.

El avance hacia la secularización institucional implica que la arena electoral y política brasileña tiene hoy características muy distintas de las que tenía durante la transición, al promediar los 80, cuando la dictadura abdicó en favor de un gobernante civil, José Sarney, quien lideró la fase final de la apertura democrática. El repaso de algunos de estos rasgos ilustrará la singularidad del rumbo seguido por Brasil y permitirá comprender mejor las implicancias políticas de la reciente elección.

### ***De la fragmentación multipartidaria a un sistema bipartidista***

La primera elección presidencial postdictadura, en 1989, fue disputada por ocho partidos, ninguno de los cuales logró reunir un tercio de los votos, lo cual subrayó la naturaleza multipartidista del escenario político brasileño. Un año antes, 21 partidos discutieron y votaron la nueva Constitución. Todo esto dejaba en claro que la representación política estaba atomizada y que era inútil pensar la política brasileña como articulada y organizada en líneas partidarias capaces de aglutinar un sinnúmero de intereses particulares (antes que universales). En contraste, Argentina, Venezuela, Uruguay y hasta el mismo Perú exhibían una vitalidad partidaria con una sólida estructuración política basada en dos grandes fuerzas.

Casi dos décadas después, los sistemas políticos de esos países son irreconocibles en sus variadas expresiones de pulverización institucional y astillamiento partidario. Brasil, en cambio, dejó atrás, al menos a escala nacional, la fragmentación inicial y hoy parece haberse ordenado a partir de dos grandes conglomerados partidarios. Uno, liderado por el Partido de los Trabajadores (PT), con sus satélites: Partido Socialista (PSB), Partido Comunista (PCB), Partido Republicano (PRB) y Partido Liberal (PL). Y otro, comandado por el Partido

Socialdemócrata Brasileño (PSDB) y su principal aliado, el Partido del Frente Liberal (PFL).

Varios indicadores electorales apuntan en ese sentido. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de octubre, ambos partidos concentraron más de 90% de los votos. En 1989, era necesario sumar el caudal de siete partidos para llegar a ese porcentaje. Otra evidencia es la capacidad de retener votos de las dos grandes fuerzas, lo que indica una fuerte identificación partidaria: de 2002 a 2006, el PT consiguió mantener 64% de su apoyo, y el PSDB, 53,5%<sup>1</sup>. La situación opuesta fue rarísima: solo 13% de los que votaron al PT en 2002 optaron por el PSDB en 2006, y 16% hizo el recorrido opuesto. Esto indica que, pese a las críticas, la continuidad en la política macroeconómica que caracterizó a la primera gestión de Lula no logró desdibujar las disposiciones partidarias que ya existían. En otras palabras, las identificaciones políticas ganaron suficiente autonomía y peso como para resistir con éxito el carácter ideológicamente difuso de las políticas de gobierno.

Una última señal de la consolidación de un bipartidismo a escala nacional se encuentra en las encuestas que indagaban en la opinión del electorado acerca de qué fuerzas políticas (o candidatos) son más capaces de resolver los principales problemas del país. En situaciones de fragmentación, cada

partido consigue proyectarse electoralmente como capaz de resolver solo uno o dos problemas clave. Un caso típico es el de las fuerzas de extrema derecha, que ascienden debido a su posición frente al crimen o la defensa de la moral; otro ejemplo son las agrupaciones de izquierda, que se consagran por su oposición al capital extranjero o el repudio a la deuda externa. En Brasil, semejante diversificación de *expertise* programática parece cosa del pasado. Evaluados en su competencia para resolver diferentes asuntos –delincuencia, corrupción, desempleo, educación, ambiente–, solo los dos grandes agrupamientos partidarios son valorados por la mayoría de los ciudadanos.

### ***El ocaso de las oligarquías estadales y la crisis de representatividad de la derecha***

Una característica universal de los sistemas políticos premodernos es la construcción de lazos entre gobernados y gobernantes a partir de instituciones definidas por la desigualdad entre ambos y su justificación sobre la base de argumentos extrapolíticos. Quienes gobiernan lo hacen no para defender valores o representar intereses, sino en función de virtudes personales, gratitud particular o mandatos

---

1. Todos los resultados de las encuestas mencionadas se basan en los estudios preelectorales conducidos por Market Analysis en julio y agosto de 2006, a partir de muestras nacionales de más de mil casos.

religiosos o supersticiosos. El clientelismo, el personalismo y el culto a la supremacía de un clan o una familia son tres de estas formas tradicionales de construcción de poder y relación entre electores y elegidos. En Brasil, esas formas consolidaron el poder de oligarquías familiares –sobre todo en el Nordeste– y abonaron el éxito electoral de buena parte de las fuerzas de derecha durante décadas.

Las elecciones de 2006 sugieren que ese tipo de vínculos ya no son tan efectivos y que fueron reemplazados por modos más modernos de representación. En los estados de Bahía, Maranhão, Tocantins y Santa Catarina, los clanes familiares, virtuales dueños de la política local, perdieron el control del gobierno y obtuvieron un caudal de votos bajísimo en perspectiva histórica. Como consecuencia, los partidos que tradicionalmente representaban a la derecha –PFL, Partido Progresista (PP) y Partido Laborista Brasileño (PTB)– redujeron de manera drástica su peso e influencia, tanto en el ámbito provincial como en los niveles legislativo y federal. En la votación para diputados, por ejemplo, pasaron de 40% en 1994 a 25% en 2006.

La modernización de la relación ciudadano-sistema sintetiza tamaño cambio. En vez de vincularse a partir de favores, lealtades personales, inercia cultural o el culto a un líder, muchos brasileños se inclinan por uno u

otro partido exigiendo rendición de cuentas. Esa tendencia fue iniciada durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso, a finales de los 90, cuando éste dividió más claramente las responsabilidades y atribuciones de las esferas provincial y federal, además de federalizar y hacer más directa la distribución de planes sociales, limitando de ese modo las bases materiales del clientelismo provincial, al tiempo que se profesionalizaba parte de la burocracia nacional actuante en esos estados. El resultado es un electorado más renuente a decidir a partir del intercambio de favores o la obediencia política ciega.

### ***Una política que mira hacia el centro, con voto estratégico***

Los comentaristas brasileños suelen destacar la paz que rodea las elecciones presidenciales, en contraste con otros países latinoamericanos. Es cierto que los episodios de violencia fueron mínimos a pesar de que votaron más de 100 millones de personas. Esa moderación, sin embargo, refleja menos una virtud cívica del electorado que la propia estrategia seguida desde hace más de un lustro por los grandes partidos y los principales dirigentes que, en lugar de plantear el debate y las diferencias a partir de la polarización sobre asuntos clave, mantienen un fuerte consenso programático. Consecuentemente, la competencia se orienta hacia

el centro político y la principal aspiración consiste en movilizar y capturar al elector moderado.

Los esfuerzos ya no se basan en políticas públicas radicalmente opuestas sino en el éxito obtenido por los gobiernos, tanto en el ámbito estadual como en el nacional. También adquieren cada vez más peso la personalidad de los candidatos y la capacidad de representar, en términos muy generales, un futuro mejor. Una consecuencia irónica de todo esto es que un mismo candidato puede representar la continuidad y el cambio de manera simultánea. Esto es, justamente, lo que sucedió con Lula: de cada 100 personas que definían el deseo de cambio como el principal factor de decisión electoral, 53 optaban por Lula, mientras que 81% de los que privilegiaban la continuidad de las políticas públicas... ¡también votaban a Lula! Esto implica una moderación distinta de la de muchas democracias de la región y deja en claro que el juego electoral está dominado por una dinámica centrípeta, donde no se cuestionan ciertas decisiones básicas, como la estabilidad económica, y donde lo que pesa es la capacidad de cada candidato de garantizar ese objetivo común.

Otra característica importante es el voto estratégico. Elección tras elección, el bipartidismo federal convive con un claro multipartidismo en los niveles legislativo y estadual. El

votante reacciona frente a cada nivel institucional de manera diferente y no duda en generar una situación de equilibrio a partir de un voto dividido. Así, aunque el PT conquistó la presidencia con más de 60% de los votos en el *ballotage*, apenas controla 26% de la Cámara de Senadores y 29% de la de Diputados. De las 21 fuerzas que obtuvieron representación en el Senado, 16 no tienen un vínculo con la alianza que apoyó a Lula.

Esto genera una desconcentración del capital político: el gobierno federal debe olvidarse de cualquier aspiración hegemónica y disponerse a negociar con las demás fuerzas, fortaleciendo los pesos y contrapesos. El elector, en suma, decide estratégicamente, y su prioridad pareciera ser minimizar la concentración de poder, lo que coloca serios impedimentos al ejercicio de una presidencia imperial.

### ***Racionalidad retrospectiva***

Durante décadas, los bajos niveles educativos y la escasa movilización de los brasileños generaron la idea de un electorado pasivo y políticamente amorfo. Tales condiciones abonaban la noción de un voto clientelista u orientado por la personalidad de los candidatos. No existía en esos análisis espacio para el modelo de elector racional clásico, que acumula información sobre los partidos, sus promesas y sus desempeños, calcula las coincidencias entre sus preferencias

temáticas y la agenda pública y llega a una decisión coherente.

Hoy, a pesar del crecimiento en la matrícula escolar y una mayor infraestructura educativa, las evidencias sobre la baja calidad del conocimiento impartido abren dudas sobre la posibilidad de hablar de un votante plenamente informado. Más aún, la ambigüedad de las políticas seguidas por los diferentes partidos y el juego centrípeta que disminuye las diferencias entre las propuestas conspiran contra la recolección de información clara para el elector.

Sin embargo, el debilitamiento de las oligarquías, la reducción del uso discrecional de recursos públicos y la simplificación del cuadro partidario han generado cambios que impactaron en la forma de decisión del brasileño típico. Como en otras democracias, el único dato duro de la realidad con que cuenta el votante a la hora de tomar una decisión racional es su percepción de cómo evolucionó su vida durante la actual gestión para, a partir de ese conocimiento retrospectivo, concluir si vale la pena premiar –o castigar– al oficialismo. El «voto bolsillo» o «voto económico» ha predominado en Brasil al menos desde 1994, cuando el Plan Real estabilizó la economía y generó una nítida percepción de beneficios.

En 2006, los datos de las encuestas ofrecen nuevas evidencias en ese

sentido: 74% de aquellos que consideran que su condición económica ha mejorado votaron por Lula. Al mismo tiempo, 68% de los que disfrutaban de algún beneficio material del gobierno –beca-familia, seguro-desempleo, beca-escuela– no dudaron en votar por el presidente en la primera vuelta.

### *¿Por qué triunfó Lula?*

El triunfo de Lula sintetiza de manera clara estas tendencias confluyentes hacia la secularización del vínculo elector-sistema político. El presidente obtuvo su reelección, en primer lugar, gracias a la fuerza que logró adquirir en un sistema bipartidista, ya que la fragmentación habría atomizado y reducido su caudal de votos. Fue importante, también, la lógica centrípeta de los actores y electores, que funcionó como barrera al crecimiento de opciones de izquierda, como la que encarnaba Heloísa Helena. Finalmente, la victoria del PT se explica por el debilitamiento financiero de las oligarquías y de la derecha tradicional, así como por el abordaje retrospectivo del voto (eminentemente económico antes que ético o ideológico).

El escenario macropolítico, que funciona como contexto para la decisión de cada votante, estimuló así cierto tipo de evaluaciones micropolíticas, que finalmente resultaron favorables a Lula. Si el contexto más amplio reduce el abanico de opciones a solo

dos, el desafío del votante es decidir si vale la pena mantener al actual gobierno o si conviene cambiarlo. A semanas de la primera vuelta, los estudios de opinión pública indicaban que una mayoría nítida –52,5%– entendía que Lula merecía la reelección.

En esta perspectiva, la ventaja preelectoral de Lula fue consecuencia tanto de los resultados de su gobierno como de la proyección comparativa de su futura gestión con una del candidato opositor, Geraldo Alckmin. A semanas de la primer vuelta, más de 43% de los votantes entendía que Lula había cumplido sus promesas de 2002, y 46% percibía que el país se encamina hacia un rumbo correcto: allí residía buena parte del capital político de su candidatura. Pero, como ya señalamos, aun entre aquellos que aspiraban a un nuevo liderazgo y deseaban un cambio existía una inclinación significativa a apoyar al líder del PT.

Mientras Alckmin y el PSDB/PFL ponían el énfasis en los escándalos de corrupción y los problemas éticos del oficialismo, la población percibía esos temas como menos relevantes en comparación con otros: las encuestas revelaban que 32,8% señalaba el desempleo como su principal preocupación, seguido por la delincuencia (18,7%) y, recién después, la corrupción (11,7%). En estos asuntos Lula era mejor evaluado, tanto retrospectivamente como en términos prospectivos, ya que se le atribuía mayor idoneidad.

En síntesis, la familiarización del votante con un proceso electoral anclado en el voto retrospectivo y la simplificación de un marco bipartidista y centrípeto con bajo margen para tentaciones clientelistas o caudillistas terminaron facilitando una decisión construida esencialmente en términos binarios: premiar al oficialismo, que se proyectaba como garantía de nuevos éxitos, o castigarlo en función de aspectos de importancia secundaria, en un contexto de dudas acerca de las reales ventajas de consagrar a Alckmin.

### ***Nubes políticas***

La elección presidencial dejó como saldo varios aspectos positivos en el sentido de esta creciente secularización de la relación entre el elector y el sistema político. Son progresos objetivos para el gigante sudamericano, uno de los países con menos historia democrática de la región si se parte desde su independencia. Todos ellos apuntan a una regularización institucional y a una previsibilidad del vínculo votante-sistema, que marca un claro contraste con las incertidumbres e inestabilidades que rodearon los comicios de la gran mayoría de los países vecinos.

Pero no todo es color de rosa. La última elección, como también la de 2002, reveló alineamientos que superponen preferencias políticas a regiones geográficas, subrayando las fronteras

que dividen dos países dentro de Brasil. Una nación situada al sur, la zona más rica del país, que suele inclinarse por el PSDB y exhibe ciertas actitudes políticas antipartidistas. Por otro lado, un norte pobre, que apoya al PT y revela niveles de confianza en los partidos políticos muy superiores.

Otro de los problemas es que la normalización institucional no está acompañada por la emergencia de un elector que se perciba como protagonista de este proceso. Lo que aparece como una conquista del sistema (su mayor estabilidad, previsibilidad y coherencia) puede también alejar al votante típico. De hecho, el brasileño promedio alberga sentimientos ambiguos con relación al sistema político, que lo llevan a la apatía y a la desmovilización electoral. Así, aunque 77,5% coincide en que el voto es capaz de hacer una diferencia en el destino del país, los índices de abstención, anulación del voto o voto-protesta (blanco) superan 25% del total de

votos emitidos. A semanas de la primera vuelta, además, una mayoría (55,4%) admitió sentirse impotente para influir en el rumbo de Brasil.

La convivencia de un apoyo formal en las elecciones con la sensación de impotencia política no implica una contradicción o una incoherencia lógica. Sorprendentemente, una se nutre de la otra: 76% de quienes se perciben políticamente inhábiles mantienen, al mismo tiempo, un discurso de apoyo a los mecanismos electorales formales. Esa relación ambigua con la política se traduce en la frustración ciudadana frente al carácter elitista y poco transparente de los partidos y se manifiesta también en la distancia entre el discurso cívico y la práctica hermética o autocrática de muchas de sus instituciones y sus miembros. Por eso, si no se supera la actual enajenación del elector típico y se acercan los partidos a las bases, los indicadores actuales de modernización pueden tener los días contados. ☐

REVISTA MEXICANA DE  
**POLÍTICA  
EXTERIOR**

Junio de 2006

México

Nº 76-77

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL: **Claude Heller**, México y la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias. **Juan José Gómez Camacho**, La desaparición forzada de personas: avances del derecho internacional. **Socorro Flores Liera**, De Nüremberg a La Haya: la responsabilidad penal de las personas. **Alejandro Alday González**, Los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. **Guillermo Reyes**, México y el derecho internacional frente a los atentados del 11 de septiembre de 2001. **Alfredo Miranda Ortiz**, Protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. **Guillaume Michel Blin**, La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Av. Reforma Norte 707, Col. Morelos, Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06200, México, D.F. Tel.: 55 26 10 83. Fax: 50 62 30 31.