

EL COSTO OCULTO DEL ESCAÑO: *LAYERING* INSTITUCIONAL Y LA BATALLA DESIGUAL DE LOS PARTIDOS EN BRASIL

THE HIDDEN COST OF THE SEAT: INSTITUTIONAL LAYERING AND THE UNEQUAL PARTY BATTLE IN BRAZIL

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 5 de febrero de 2026

Ary Jorge AGUIAR NOGUEIRA*

Resumen

El artículo analiza cómo el sistema proporcional brasileño fue transformado por un proceso incremental de reformas —especialmente umbrales electorales, restricciones a las coaliciones y la regla 80-20— que, en conjunto, terminaron por favorecer a los partidos grandes y reducir la fragmentación. El estudio, basado en el Neoinstitucionalismo Histórico y en el concepto de *layering*, combina análisis documental (legislación y jurisprudencia) con métodos cuantitativos aplicados a los datos oficiales de las elecciones de 2022. Simulaciones con D'Hondt y Hare-Niemeyer, además del Índice de Gallagher, evidencian un sesgo mayoritario relevante: cerca del 6% de los escaños se trasladó hacia los partidos grandes, mientras partidos medianos y pequeños enfrentan un costo marginal significativamente mayor por escaño. Aunque limitado a un único ciclo electoral, el patrón observado indica una tendencia sistémica. Concluye que Brasil consolidó una ingeniería institucional orientada a la gobernabilidad, aun a costa de una reducción gradual del pluralismo político.

Palabras clave: Representación proporcional; Reforma política; Umbrales Electorales; Fragmentación partidaria; *Layering* institucional.

Abstract

The article analyzes how the Brazilian proportional system was transformed through an incremental process of reforms—particularly electoral thresholds, restrictions on coalitions, and the 80-20 rule—which collectively ended up favoring large parties and reducing fragmentation. Grounded in Historical Neoinstitutionalism and the concept of *layering*, the study combines documentary analysis (legislation and case law) with quantitative methods applied to official data from the 2022 elections. Simulations using D'Hondt and Hare-Niemeyer, along with the Gallagher Index, reveal a significant majoritarian bias: approximately 6% of seats shift toward large parties, while medium and small parties face a substantially higher marginal cost per seat. Although limited to a single electoral cycle, the pattern observed suggests a systemic trend. The article concludes that Brazil has consolidated an institutional engineering oriented toward governability, even at the cost of a gradual reduction in political pluralism.

Keywords: Proportional representation; Political reform; Electoral thresholds; Party fragmentation; Institutional layering.

* Doctor en Teoría y Filosofía del Derecho por la Universidad de São Paulo (USP). Magíster en Derecho por la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO). Analista Judicial del Tribunal Regional Electoral del Estado de Río de Janeiro (TRE-RJ).

SUMARIO: I. Introducción. II. El Umbral de Representación. III. El Umbral de Representación en Brasil. IV. Umbral Electoral en la distribución de los restos. V. Cambio institucional en Brasil. VI. Consideraciones Finales. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Brasil es un país marcado por la coexistencia de contrastes (al igual que toda América Latina, en realidad). Aunque los primeros cien años de su historia republicana estuvieron señalados por burbujas democráticas en medio de un océano de autoritarismo, el país ha resistido los embates de la democracia en las últimas cuatro décadas.

La presente investigación busca entender cómo la legislación electoral brasileña reconfiguró la lógica distributiva del poder a lo largo de la trayectoria del sistema proporcional en el país.

Se propone superar una brecha metodológica en el campo del derecho electoral, que históricamente ha privilegiado el análisis puramente normativo y la revisión de la jurisprudencia. La investigación llena este vacío al combinar el rigor del examen jurídico-histórico con la aplicación de métodos cuantitativos robustos.

Para ello, metodológicamente, se adopta un enfoque mixto (cuali-cuantitativo), fundamentado teóricamente en el Neoinstitucionalismo Histórico. El análisis parte de la premisa de que las instituciones políticas no son estáticas, sino que evolucionan a través de procesos graduales y endógenos.

Específicamente, se utilizó el concepto de *layering* [superposición institucional]¹ como categoría analítica central para interpretar las reformas incrementales en la legislación electoral brasileña que, mediante la adición de nuevas capas normativas —como la prohibición de coaliciones y la introducción de barreras de desempeño—, alteraron la lógica distributiva del poder sin promover una ruptura formal con el sistema proporcional vigente.

En su dimensión cualitativa y documental, el estudio realizó una revisión exhaustiva de la evolución normativa del sistema electoral brasileño, abarcando desde el primer Código Electoral de la década de 1930 hasta las reformas constitucionales y legales más recientes (2017 y 2021). Este examen jurídico-histórico incluyó el análisis de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF), con énfasis en las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) que moldearon la aplicación de los Umbrales Electorales² (o Barreras Electorales) y las reglas de

1 James Mahoney & Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (2010).

2 Por convención, en este trabajo, cuando la regla comentada trate tanto del acceso a esca-

distribución de escaños, permitiendo comprender la interacción estratégica entre el Legislativo y el Poder Judicial en el diseño de las reglas del juego político.

En cuanto a la dimensión cuantitativa, se procedió al análisis empírico de los datos oficiales de las elecciones generales de 2022 para la Cámara de Diputados, extraídos del repositorio del Tribunal Superior Electoral.

La metodología incluyó simulaciones aritméticas comparativas entre los métodos de conversión de votos en escaños: el sistema de Promedios Mayores (D'Hondt-Jefferson), actualmente vigente en Brasil, y el sistema de Restos Mayores (Hare-Niemeyer). El objetivo fue aislar y cuantificar el sesgo mayoritario ("efecto concentrador") inherente al algoritmo utilizado para la distribución de los restos electorales.

Para validar estadísticamente la hipótesis de la concentración de poder y la distorsión de la representatividad, se aplicaron dos herramientas métricas principales. En primer lugar, se calculó el Índice de Gallagher (Ls)³ para mensurar la desproporcionalidad del resultado final de 2022.

En segundo lugar, se realizó un análisis de eficiencia electoral mediante el cálculo del "costo medio de votos por escaño" para cada partido, evidenciando las disparidades del costo marginal entre las grandes maquinarias partidarias (como el PL y el PT) y las formaciones políticas medianas y pequeñas. Este procedimiento permitió demostrar empíricamente cómo la mecánica del divisor D'Hondt, aliada a la regla de desempeño 80-20, opera como un mecanismo de asfixia institucional para la fragmentación partidaria.

Es imperativo reconocer que el análisis empírico presentado se circunscribe exclusivamente a los datos de las elecciones generales de 2022, lo que constituye una limitación muestral inherente al diseño de la investigación. Al tratarse de un estudio de corte transversal (*cross-sectional*) y no de una serie temporal longitudinal, las conclusiones podrían, teóricamente, estar sujetas a la influencia de variables exógenas específicas de la coyuntura política de aquel año —como la intensa polarización presidencial—, en lugar de reflejar únicamente los efectos mecánicos permanentes de las reglas electorales.

Sin embargo, esta selección se justifica metodológicamente por la singularidad institucional del pleito de 2022. Estas elecciones constituyeron el primer —y hasta el momento, único— "laboratorio natural" en el que convergieron simultáneamente todas las innovaciones estructurales derivadas del proceso de *layering* institucional: la prohibición total de las coaliciones en elecciones proporcionales, la implementación de las federaciones partidarias

ños parlamentarios como del acceso a recursos públicos, se utilizará la expresión 'Umbral Electoral'. En las situaciones en que sea necesaria la diferenciación, se utilizarán los términos específicos, conforme a lo descrito en la sección siguiente.

3 Michael Gallagher, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, 22 Brit. J. Pol. Sci. 469 (1992).

y la aplicación de la restrictiva regla 80-20 para la distribución de los restos (*sobras*).

Por consiguiente, los datos anteriores a 2022 no serían comparables debido a la alteración de las reglas del juego, y los datos posteriores aún no existen. A pesar de la muestra reducida, la consistencia entre los hallazgos empíricos (la concentración de escaños en los grandes partidos) y las predicciones teóricas del modelo D'Hondt sugiere que la distorsión observada no es un ruido estadístico coyuntural, sino una tendencia sistémica que tiende a consolidarse en los futuros ciclos electorales.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro secciones principales, además de esta introducción y las consideraciones finales. La primera sección establece las bases teóricas y conceptuales de la investigación, diferenciando los umbrales de representación de los de financiamiento y ofreciendo un análisis comparado de cómo diversas democracias gestionan la tensión entre fragmentación partidaria y gobernabilidad.

La segunda sección traza la evolución histórico-jurídica del sistema brasileño desde la década de 1930 hasta las reformas más recientes, destacando el papel del Supremo Tribunal Federal y la introducción de mecanismos como la prohibición de coaliciones y las federaciones partidarias.

A continuación, la tercera sección presenta el análisis empírico de las elecciones de 2022, examinando el impacto concentrador del método D'Hondt y la regla "80-20" mediante indicadores como el Índice de Gallagher y el costo medio de votos por escaño.

Finalmente, la cuarta sección interpreta estos hallazgos a la luz del Neoinstitucionalismo Histórico, argumentando que la transformación del sistema electoral brasileño se produjo a través de un proceso de *layering* (superposición institucional), donde la adición gradual de nuevas reglas reconfiguró la lógica distributiva del poder sin rupturas formales.

II. EL UMBRAL DE REPRESENTACIÓN

Preliminarmente, es importante señalar que existe literatura en ciencia política y derecho que trata como un único fenómeno el umbral de representación y el umbral de financiamiento⁴.

Y en el caso brasileño específicamente, es común discutir de forma conjunta ambos fenómenos⁵, aunque existen excepciones⁶.

4 Marco Anthony Steveson Villas Boas, *A cláusula de barreira no direito brasileiro*, 2 Rev. Inst. Dir. Bras. 8891 (2013); Tatiana Braz Ribeiral, *Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil*, 18 Cadernos Adenauer 69 (2017).

5 Ary Jorge Aguiar Nogueira, *Representação e pluralismo: uma análise das cláusulas de desempenho brasileiras ao longo da história*, 31 Rev. Dir. Debate 108 (2022).

6 João Pedro Martins de Sousa, *Partidos políticos e democracia: os efeitos das cláusulas de ba-*

El umbral de representación consiste en límites legales que determinan que un partido solamente pueda ocupar escaños en el Parlamento si el número de votos por él obtenido se encuentra por encima de algún nivel fijo y relativamente alto⁷.

Por su parte, el umbral de financiamiento se refiere a los requisitos específicos, generalmente un porcentaje de votos o número de escaños obtenidos, para que un partido tenga derecho a recibir recursos públicos.

La democracia tiene como característica el hecho de que minorías y grupos de interés puedan formar partidos políticos y, eventualmente, obtener representación parlamentaria⁸; sin embargo, lo que surge inicialmente como un valor puede terminar debilitando el propio régimen, pues la multiplicación de partidos llevaría al surgimiento del fenómeno de la fragmentación partidaria, normalmente asociada a la inestabilidad política⁹.

Desde mediados de la década de los 50 del siglo pasado, existe un relativo consenso académico en cuanto a que los países con reglas electorales proporcionales serían más propensos a presentar sistemas de partidos fragmentados¹⁰.

De hecho, en algún momento, los países cuyos Parlamentos se forman a partir de reglas proporcionales necesitan decidir cuánta fragmentación partidaria admitirán en sus composiciones¹¹.

Bélgica fue el primer país en adoptar oficialmente el sistema de representación proporcional para su Parlamento, en 1899¹² y, curiosamente, no adoptó un Umbral Electoral hasta la reforma política del 26 de abril de 2002¹³.

La regla adoptada establece que solo las listas que obtengan al menos el 5% de los votos válidos en la circunscripción donde compiten pueden participar en la distribución de escaños¹⁴. La medida fue implementada inicialmente para las elecciones federales (Cámara y Senado), mediante la ley del 13 de diciembre de 2002. Posteriormente, en 2004, se extendió a los parlamentos de las entidades federadas (Regiones y Comunidades).

reireira e de desempenho sobre as dinâmicas partidária e eleitoral, 2 Rev. Estud. Manus Iuris 101 (2021).

⁷ Nogueira, *supra* nota 5.

⁸ Thushyanthan Baskaran & Mariana Lopes da Fonseca, *Electoral Thresholds and the Success of Minor Parties* (Ctr. for Eur., Governance & Econ. Dev. Rsch., Discussion Paper No. 177, 2013).

⁹ Sérgio Abranches, *Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil*, 2 Rev. Lat. Am. Anál. Soc. Pol. 67 (2021).

¹⁰ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (1954); Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (1994); Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (1971).

¹¹ Nogueira, *supra* nota 5.

¹² Electoral System Change in Europe Since 1945 (Jean-Benoit Pilet & Alan Renwick eds., 2015), <http://www.electoralsystemchanges.eu/Public/ContactsPage.php?ID=4>.

¹³ Bélgica es famosa por permanecer largos periodos sin gobierno, como el récord de 541 días en 2010-2011 (EFE, 2020).

¹⁴ François Onclin, *L'instauration et les effets du seuil électoral de 5%*, 2041 Courrier Hebdomadaire du CRISP 5, 12 (2009).

En el ámbito de los 27 Estados miembros que actualmente componen la Unión Europea, el umbral electoral fue adoptado inicialmente en Alemania, en 1949¹⁵.

El caso alemán merece ser destacado porque es el gran paradigma mundial sobre el tema¹⁶. El modelo de umbral electoral diseñado en 1949 para las primeras elecciones de la posguerra en Alemania se caracterizó por la imposición de una barrera artificial del 5% de los votos.

La cláusula fue diseñada para operar dentro de un sistema de “representación proporcional combinada con voto personal” (sistema mixto), donde el elector tiene dos votos: uno para el candidato distrital y otro para la lista partidaria.

El mecanismo condicionaba la elegibilidad para la distribución de escaños de las listas partidarias (el “segundo voto”) al alcance de ese umbral porcentual, admitiéndose excepciones, como la obtención de mandatos directos en los distritos uninominales, para garantizar que partidos con fuerte arraigo local, pero sin alcance nacional, no fuesen totalmente excluidos¹⁷.

En cuanto a la elección de miembros del Parlamento Europeo (que también sigue la representación proporcional), aunque Alemania intentó adoptar un umbral electoral para su representación, el Tribunal Constitucional Alemán declaró que los límites existentes (inicialmente del 5% y después del 3%) eran inconstitucionales, en dos decisiones de 2011 y 2014¹⁸.

El argumento central fue la violación de la igualdad electoral y el hecho de que, a diferencia del *Bundestag*, el Parlamento Europeo no necesita elegir y sostener un gobierno (ejecutivo) que dependa de su confianza continua¹⁹.

Otro caso que merece destacarse proviene de Portugal, cuya Constitución prohíbe expresamente, en su artículo 152, que la ley establezca cualquier tipo de limitación de acceso de los partidos al Parlamento debido a no haber alcanzado porcentajes mínimos de votos. En este caso, la prohibición interna repercute igualmente en el plano supranacional, y Portugal no aplica umbrales a los competidores para el Parlamento Europeo²⁰.

15 Greg Taylor, *The Constitutionality of Election Thresholds in Germany*, 15 Int'l J. Const. L. 734, 740 (2017).

16 Raimundo Augusto Fernandes & Jânio Pereira da Cunha, *A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias*, 6 Rev. Investigações Const. 189, 195 (2019).

17 El modelo incluye una válvula de escape (*Grundmandatsklausel*) para la barrera porcentual. La regla actual (que tiene raíces en el modelo de 1949) permite que un partido quede exento de la barrera si vence en un número mínimo de distritos individuales (actualmente tres).

18 Giacomo Delledonne, *Rationalising Political Representation Within the European Parliament: The Italian Constitutional Court Rules on the Threshold for the European Elections*, Verfassungsblog (11 de enero de 2019), <https://verfassungsblog.de/rationalising-political-representation-within-the-european-parliament-the-italian-constitutional-court-rules-on-the-threshold-for-the-european-elections/>, <https://doi.org/10.17176/20190111-120042-0>.

19 Taylor, *supra* nota 15, en 740.

20 Nogueira, *supra* nota 5.

Actualmente, además de Portugal, tampoco Finlandia, Francia²¹, Irlanda, Luxemburgo y Malta prevén en sus legislaciones modalidad alguna de Umbral Electoral para el acceso a los Parlamentos²². En los demás países, los límites se fijan en porcentajes que varían del 0,67%, en el caso de los Países Bajos²³, al 5% (Alemania, Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania).

En América Latina, destaca el caso de México, que en la reforma política de 2014 estableció el umbral mínimo del 3% (tres por ciento) de los votos válidos en las elecciones federales (Presidente, Senadores y Diputados) para que el partido mantenga su registro legal²⁴. Así, la consecuencia de no alcanzarlo es la pérdida de la personalidad jurídica, es decir, la extinción oficial del partido como fuerza nacional (cancelación del registro).

Más allá de la supervivencia legal, alcanzar el umbral del 3% (tres por ciento) es el prerequisite indispensable para que el partido tenga acceso a recursos públicos y participe en la distribución de escaños de representación proporcional (diputados plurinominales) en la Cámara de Diputados; es decir, el umbral de representación y el umbral de financiamiento siguen el mismo requisito porcentual.

No siempre el umbral de representación y el umbral de financiamiento son iguales. En Costa Rica, por ejemplo, la Constitución Política establece en su artículo 96 un umbral de financiamiento del 4% de los votos válidos (a escala nacional o provincial) o la elección de al menos un diputado para tener acceso a la contribución estatal²⁵.

Por su parte, el umbral de representación costarricense es diferente: La distribución de los escaños sigue una fórmula matemática que utiliza primeramente el cociente electoral (total de votos válidos dividido entre el número de escaños de la provincia) para asignar escaños directos a los partidos que alcanzan esa cifra.

El sistema impone también una barrera electoral llamada subcociente —equivalente a la mitad del cociente—, que elimina del reparto a los partidos que no alcanzan ese nivel mínimo de votos.

21 Técnicamente, Francia no tiene cláusula de barrera porque no utiliza el sistema proporcional, sino el sistema mayoritario de dos vueltas. Sin embargo, para pasar a la segunda vuelta, existe una especie de cláusula de desempeño muy severa: un candidato debe obtener votos equivalentes al 12,5% de los electores inscritos y no solo de los votos válidos (BOURGERY-GONSE, 2024).

22 Belgian Federal Science Policy Office, *ESCE: Electoral System Changes in Europe since 1945* (2015), <https://app.dimensions.ai/details/grant/grant.7053192> (última consulta 13 de julio de 2021).

23 La barrera del 0,67% no es arbitraria, sino matemática pura: el 100% de los votos dividido por los 150 escaños en disputa.

24 Alicia Hernández de Gante & Adrián Giménez-Welsh, *El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014*, 63 Rev. Mex. Cienc. Polít. Soc. 233 (2018).

25 Luis Antonio Sobrado González, *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica*, en *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* 225, 230 (Pablo Gutiérrez & Daniel Zovatto coords., 2011). Constitución Política de La República de Costa Rica art. 96.

Por último, los escaños no cubiertos por el cociente se distribuyen entre los partidos elegibles (que superaron el subcociente) con base en las mayores cifras residuales o restos de votos²⁶.

III. EL UMBRAL DE REPRESENTACIÓN EN BRASIL

La utilización de cláusulas de desempeño es un fenómeno peculiar de los sistemas de representación proporcional o mayoritarios de dos vueltas. En el caso brasileño, la primera propuesta para la institución de un sistema de representación parlamentaria proporcional fue presentada por Assis Brasil, el 19 de agosto de 1893²⁷.

El Primer Código Electoral de Brasil, también conocido como Código Assis Brasil, introdujo el sistema de representación proporcional tras la Revolución de 1930²⁸.

Si bien existen diferencias entre el anteproyecto formulado por Assis Brasil y el texto final, la esencia del sistema se mantuvo: sufragio universal y directo, con representación proporcional, voto secreto, en un solo escrutinio de dos vueltas simultáneas²⁹.

La primera vez que surgió algo semejante a un Umbral Electoral en Brasil fue durante el breve mandato presidencial de José Linhares, presidente del Supremo Tribunal Federal, elevado al cargo por los militares tras el derrocamiento de Getúlio Vargas el 29 de octubre de 1945, mediante el artículo 5° del Decreto Ley n.º 8.835, del 24 de enero de 1946.

La mencionada disposición legal preveía la cancelación del registro concedido a los partidos políticos que no obtuvieran una votación al menos igual al número de electores con el que lograron su registro definitivo.

Sin embargo, la regla tuvo una vida corta, no llegando a ser aplicada³⁰, pues fue derogada por el Decreto Ley n.º 9.258, del 14 de mayo de 1946, firmado por Eurico Gaspar Dutra, presidente electo el 2 de diciembre de 1945, cuya toma de posesión tuvo lugar el 31 de enero de 1946.

26 Luis Diego Brenes Villalobos & Diego González Fernández, ¿Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica?: Diez conceptos y diez pasos 12 (2018).

27 Joaquim Francisco de Assis Brasil, *Ideias Políticas de Assis Brasil* 117 (Paulo Brossard org., 1989).

28 La Revolución de 1930 marcó el fin de la Primera República y de la alternancia en el poder entre São Paulo y Minas Gerais (la “política del café con leche” – referencia a los principales productos de estos estados de Brasil), precipitada por la ruptura del acuerdo político por parte de Washington Luís al designar al paulista Júlio Prestes para la sucesión, lo que llevó a Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraíba a formar la Alianza Liberal en torno a Getúlio Vargas. El movimiento armado, desatado el 3 de octubre tras la utilización política del asesinato de João Pessoa como detonante, depuso al gobierno bajo la bandera del combate a los fraudes electorales sistémicos de aquel periodo.

29 *Id.* en 167.

30 Fernandes & Cunha, *supra* nota 16.

La nueva legislación trataba básicamente de normas sobre la inscripción electoral de los electores, así como de las reglas pertinentes a los partidos políticos. Cabe recordar que el artículo 1º del Decreto Ley n.º 37, del 2 de diciembre de 1937, había disuelto todos los partidos políticos y el momento posterior a diciembre de 1945 era de restauración de las representaciones partidarias³¹.

El Decreto de Dutra describía los criterios para la formación de partidos en el artículo 21 y preveía un Umbral Electoral en el artículo 40, que fue objeto de una nueva redacción al mes siguiente, con la publicación del Decreto Ley n.º 9.386, del 20 de junio de 1946, estableciendo que se mantendrían los registros de los partidos políticos que tuviesen representantes en la Constituyente de 1945; o bien, que hubiesen obtenido 50.000 votos o más, en 5 circunscripciones electorales, con un mínimo de mil votos en cada una.

Los dispositivos legales mencionados anteriormente presentaban una característica común que los distingue del modelo brasileño actual: todos preveían la cancelación del registro de los partidos por no alcanzar determinados niveles de votos. Es decir, no solo se impedía el acceso a las Cámaras Legislativas, sino que la propia existencia del partido cesaba para fines jurídicos.

El Código Electoral de 1950 (Ley n.º 1.164, del 24 de julio de 1950), por su parte, preveía en su artículo 148, párrafo único, la cancelación del registro del partido que no eligiera al menos un representante para el Congreso o alcanzara, en todo el país, 50.000 votos de partido.

Cabe aquí destacar que el legislador trataba de la misma forma la actuación contraria al régimen democrático y el no cumplimiento del umbral electoral. Para ambos casos, la ley preveía no solo la pérdida de la personalidad jurídica del partido (artículo 149), sino, igualmente, la pérdida del mandato de los ciudadanos electos bajo esas formaciones políticas (artículo 150).

El dispositivo se volvió innecesario durante la Dictadura Militar por dos motivos: primero, porque el Acto Institucional n.º 1, del 9 de abril de 1964, legalizó la revocación de mandatos, inclusive aquellos del legislativo (artículo 10). Segundo, porque el Acto Institucional n.º 2, del 27 de octubre de 1965, traía en su artículo 18 la extinción de los partidos políticos. Todo ello, aliado a lo que preveía el artículo 3º, del Acto Complementario 4, del 22 de noviembre de 1965, resultó en un bipartidismo sometido al régimen (ARENA, partido oficialista, y MDB, que hacía el papel de oposición, autorizada por el régimen).

³¹ El proceso de restauración de los partidos se inició aún durante la etapa final de la Dictadura del Estado Novo (fase autoritaria del Gobierno Vargas iniciada en 1937), con la promulgación del Decreto Ley n.º 7.586, del 28 de mayo de 1945, que, por medio de su artículo 142, derogó el Decreto Ley n.º 37, permitiendo la recreación de los partidos políticos.

La Carta³² de 1967 fue la primera en incorporar un Umbral Electoral en su texto, mediante el inciso VII, del artículo 149, que exigía a los partidos alcanzar el 10% del electorado para la Cámara, distribuidos en dos tercios de los Estados, con un mínimo del 7% en cada uno; o el 10% de los diputados, en al menos un tercio de los Estados y el 10% de senadores³³.

La Enmienda Constitucional n.º 1, del 17 de octubre de 1969, que redefinió todo el texto de la Carta anterior, suavizó los términos del Umbral Electoral, previendo en su artículo 152, inciso VII, la exigencia del 5% del electorado de la última elección para la Cámara, distribuido por al menos siete Estados, con un mínimo del 7% en cada uno de ellos.

La regla se mantuvo en la Ley Orgánica de los Partidos (Ley n.º 5.682, del 21 de julio de 1971) y su artículo 114 preveía la posibilidad de cancelación del registro de partido político en las siguientes hipótesis: mantenimiento de Directorios en, al menos, 12 Estados; elección de 12 diputados federales, distribuidos por 7 Estados, al menos, y votación de partido del 5% del electorado para la Cámara, distribuida en al menos 7 Estados, con un mínimo del 7% en cada uno de ellos³⁴.

La diferencia de esta legislación con relación a las anteriores radicaba en el hecho de que, aunque el partido con registro cancelado perdía su personalidad jurídica, el artículo 117 preveía el mantenimiento de los mandatos de los electos bajo sus formaciones políticas. Cabe recordar, sin embargo, que el dispositivo era ineficaz, teniendo en cuenta el bipartidismo oficial del régimen.

La Enmienda Constitucional n.º 11, del 13 de octubre de 1978, dio nueva redacción al artículo 152 de la Carta de 1969, pasando a exigir en su párrafo 2º, inciso II, que los partidos alcanzasen el 5% de los votos relativos a la última elección para la Cámara, distribuidos por al menos nueve Estados, con un mínimo del 3% en cada uno de ellos.

El pluripartidismo solo regresó al ordenamiento jurídico nacional con la Ley n.º 6.767, del 20 de diciembre de 1979, que en su artículo 2º extinguió los partidos creados en la forma del Acto Complementario n.º 4 (Arena y MDB). La Enmienda Constitucional n.º 22, del 29 de junio de 1982, incluyó el artículo 217 en la Carta vigente en la época, el cual preveía la inaplicabilidad del artículo 152, párrafo 2º, inciso II, a las elecciones del 15 de noviembre de 1982³⁵.

32 Adoptamos la distinción francesa, que reserva el término Constitución para las legítimas y hace uso del término Carta Constitucional para referirse a las otorgadas.

33 Vitor Marchetti, *Justiça e Competição Eleitoral* 113 (2013).

34 Esta regla se mantuvo hasta la edición de la actual Ley Brasileña de Partidos Políticos (Ley n.º 9.096, del 19 de septiembre de 1995).

35 Posteriormente, la Enmienda Constitucional n.º 25, del 15 de mayo de 1985, alteró nuevamente el artículo 152, fijando el Umbral Electoral en el porcentaje del 3% del electorado, computados en la elección para la Cámara, distribuidos en al menos 5 Estados, con un mínimo del 2% en cada uno de ellos. La nueva redacción del párrafo 2º traía la posibilidad de que los electos por partidos que no alcanzasen el Umbral preservasen sus mandatos, siempre que optasen, en el plazo de 60 días, por cualquiera de los partidos remanentes.

Una clara demanda reprimida de expresión partidaria fue liberada con el retorno de la democracia por la promulgación de la Nueva Constitución el 5 de octubre de 1988³⁶: en 1982, 5 partidos disputaron los 479 escaños en la Cámara de Diputados; en el año 1986, fueron 29 partidos disputando 487 escaños.

Las elecciones de 1990 consolidaron el multipartidismo, con la presencia de 33 partidos disputando los entonces 503 escaños de la Cámara de Diputados. La preocupación por la fragmentación partidaria se verificó ya en los primeros años de la Nueva República. Es lo que se observa de la lectura de las transcripciones de los debates parlamentarios sobre el proyecto n.º 1.670/1989, que posteriormente sería convertido en la Ley de Partidos Políticos³⁷, de autoría del diputado Paulo Delgado, del Partido de los Trabajadores de Minas Gerais.

La redacción original del proyecto no preveía ninguna modalidad de umbral electoral, la cual fue incluida mediante un texto sustitutorio aprobado de forma unánime en la Comisión Especial de Legislación Electoral y Partidaria, el 15 de diciembre de 1992, con la justificación de combatir la fragmentación.

A partir de ahí, se incluyó el artículo 13, que no fue objeto de modificaciones hasta la promulgación de la Ley n.º 9.096, del 19 de septiembre de 1995 (Ley de Partidos Políticos), que resguardaba el funcionamiento parlamentario al partido que obtuviese, como mínimo, el 5% de los votos válidos para la Cámara, en al menos un tercio de los Estados, con un mínimo del 2% del total en cada uno.

Por otro lado, el artículo 41 preveía la división del fondo partidario, con un 1% dividido en partes iguales entre todos los partidos registrados ante el TSE (inciso I) y el 99% dividido entre los partidos que hubiesen alcanzado el Umbral Electoral, en proporción a los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados.

Finalmente, el artículo 48 garantizaba a los partidos que no alcanzasen el Umbral Electoral la realización de un programa en cadena nacional, en cada semestre, con una duración de 2 minutos.

Los artículos 56 y 57 traían reglas de transición que se extendían por un periodo relativamente largo. En el periodo comprendido entre la fecha de publicación de la ley y el inicio de la legislatura siguiente (2/2/1999), los partidos que hubiesen elegido para la Cámara un mínimo de tres representantes de diferentes Estados mantendrían su funcionamiento parlamentario.

Los partidos también tendrían derecho a la realización anual de un programa en cadena nacional, con una duración de 10 minutos. Existía una regla específica para partidos con representantes en la Cámara desde el inicio de la Sesión

36 Marchetti, *supra* nota 33, en 121.

37 Diário do Congresso Nacional, Ano XLVI, No. 172, 5 de dezembro de 1991 (Câmara dos Deputados) (Bras.), <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05DEZ1991.pdf>; Diário do Congresso Nacional, Ano L, No. 129, 24 de agosto de 1995 (Câmara dos Deputados) (Bras.), <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf>.

Legislativa de 1995: podrían emitir un programa en cadena nacional por semestre, con una duración de 5 minutos. En relación con el Fondo Partidario, el 29% se distribuiría entre todos los partidos registrados ante el TSE, en proporción a la representación parlamentaria afiliada al inicio de aquella Sesión Legislativa.

En el periodo comprendido entre el inicio de la Legislatura siguiente (2/2/1999) y la proclamación de los resultados de la segunda elección general subsiguiente para la Cámara (2/10/2006), tendrían derecho a funcionamiento parlamentario los partidos registrados ante el TSE hasta la publicación de la Ley 9.096/95, que desde su fundación hubiesen competido o viniesen a competir en las elecciones para la Cámara, eligiendo representante en dos elecciones consecutivas (artículo 57, inciso I).

Además de cumplir los criterios anteriores, los partidos debían: para la Cámara, elegir representante en al menos cinco Estados, obteniendo el 1% de los votos válidos del país (artículo 57, I, “a”); y para las Asambleas y Cámaras de Concejales, elegir representante para el respectivo órgano, además de obtener el 1% de los votos válidos de la circunscripción (artículo 57, I, “b”).

En cuanto al fondo partidario, el 29% se distribuiría entre los partidos que alcanzasen el umbral electoral o los requisitos anteriores, en proporción a los votos obtenidos en la última elección para la Cámara.

En relación con el tiempo en medios, se aseguraba a los partidos que cumpliesen los requisitos anteriores la realización de un programa, en cadena nacional, con una duración de 10 minutos por semestre, además de la utilización del tiempo total de 20 minutos por semestre, en inserciones de 30 segundos o 1 minuto, en las redes nacionales y de igual tiempo en las emisoras de los Estados.

Establecido en estos términos, el Umbral Electoral, aunque garantizaba el derecho de asumir los cargos a los políticos electos por pequeños partidos, los obligaba a elegir entre dos opciones, en caso de que quisieran sobrevivir políticamente: 1) cambiar de partido, lo que alteraría la representación política o 2) estimular la fusión o incorporación entre partidos que no superasen el Umbral³⁸.

La materia fue objeto de judicialización ante el Supremo Tribunal Federal, con la interposición de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad n.º 1.351, propuesta por el PCdoB, PDT, PSB y PV, y la n.º 1.354, propuesta por el PSC.

En el juicio conjunto de las acciones, realizado el 7 de diciembre de 2006, por unanimidad, el Tribunal declaró inconstitucional el artículo 13, así como los demás pasajes de la Ley n.º 9.096/95 que hacían referencia a aquel artículo. Solo el ministro Joaquim Barbosa no participó en el juicio. El Ministro Ponente de las acciones, Marco Aurélio, consideraba el Umbral Electoral una “masacre de las minorías” y una violación al Principio del Pluralismo.

En 2006, no hubo quien defendiese en el pleno del Supremo el Umbral Electoral. El argumento anterior de defensa de la eliminación de los partidos pequeños,

38 Marchetti, *supra* nota 33.

que servirían solo como formaciones políticas de alquiler, fue sustituido por la tesis de que el mejor filtro para el sistema político sería el voto del elector³⁹.

La fragmentación partidaria, sin embargo, no retrocedió y la crisis política, que siguió a raíz de las manifestaciones populares de 2013, acentuó el proceso de migración de los conflictos políticos hacia el ámbito judicial.

Un hito importante para el tema vino con el juicio de la ADI 4.650, bajo la ponencia del ministro Luiz Fux, interpuesta por el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), que cuestionaba la constitucionalidad de las reglas electorales que permitían la donación de recursos financieros de personas jurídicas a las candidaturas. El proceso fue juzgado el 17 de septiembre de 2015, habiendo el Tribunal, por mayoría, en los términos del voto del ponente, declarado la inconstitucionalidad de los dispositivos legales que autorizaban las contribuciones de personas jurídicas a las campañas electorales.

Los ministros Teori Zavascki, Celso de Mello y Gilmar Mendes, que daban interpretación conforme a la Constitución, en los términos del voto del ministro Teori Zavascki, resultaron vencidos. Como no había el número mínimo de votos exigido por el artículo 27 de la Ley n.º 9.868/99, el Tribunal rechazó la modulación de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y la decisión se volvió aplicable a las elecciones de 2016.

Datos disponibles en el sitio del Tribunal Superior Electoral no dejan dudas de que los candidatos enfrentaron grandes dificultades para recaudar recursos en las elecciones de 2016, al compararse con 2012. En la primera vuelta de las elecciones de 2012, las donaciones para las campañas alcanzaron nacionalmente el monto de 7,2 mil millones de reales; mientras que en 2016 la recaudación cayó a 2,5 mil millones de reales.

El hecho es que, tras el convulsionado proceso de juicio político (*impeachment*) de la presidenta Dilma Rousseff, el sistema político buscó reorganizarse sobre nuevas bases. En este sentido, la llamada “minirreforma electoral de 2017” es emblemática⁴⁰.

El 4 de octubre de 2017 fue promulgada la Enmienda Constitucional n.º 97, que promovió modificaciones en el artículo 17 de la Constitución, prohibiendo la celebración de coaliciones en las elecciones proporcionales a partir de las elecciones de 2020, así como restableciendo el umbral electoral, concediendo acceso a recursos del fondo partidario y tiempo en medios a los partidos que obtuviesen, como mínimo, el 3% de los votos válidos para la Cámara, en al menos un tercio de las Unidades de la Federación, con un mínimo del 2% de los votos

39 Marchetti, *supra* nota 33.

40 Desde mediados de los años 2000, el Congreso Nacional viene promoviendo pequeños cambios en la Legislación Electoral, de tiempo en tiempo, como las Leyes n.º 11.300/2006, n.º 12.034/2009, n.º 12.891/2013 y 13.165/2015.

válidos en cada una; o que hubiesen elegido al menos 15 diputados federales, distribuidos en al menos un tercio de las Unidades de la Federación.

La Enmienda estableció reglas de transición para las legislaturas electas en 2018, 2022 y 2026, respectivamente, imponiendo el alcance del 1,5%, 2,0% y 2,5% de los votos válidos para la Cámara o la elección de 9, 11 y 13 diputados, distribuidos en al menos un tercio de las Unidades de la Federación.

Posteriormente, la Ley n.º 13.487, del 6 de octubre de 2017, promovió alteraciones tanto en la Ley de las Elecciones como en la Ley de Partidos Políticos, de las cuales pueden destacarse la reducción del tiempo mínimo de afiliación partidaria a los seis meses anteriores al comicio que se pretende disputar, además de la creación del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (FEFC).

El Fondo, que surgió como una clara respuesta a los problemas enfrentados por los partidos para financiar sus campañas tras el juicio de la ADI 4.650, tuvo sus criterios de distribución establecidos por la Ley n.º 13.488, igualmente del 6 de octubre de 2017: el 2%, dividido entre todos los partidos registrados en el TSE; el 35%, dividido entre los partidos con al menos un representante en la Cámara; el 48%, dividido entre los partidos, en proporción al número de representantes en la Cámara; y el 15%, dividido entre los partidos, en proporción al número de representantes en el Senado.

La forma en que el financiamiento público pasó a ser distribuido después de 2017 no solo redefinió los incentivos para la supervivencia y el crecimiento de las formaciones políticas partidarias, sino que también repercutió directamente en las estrategias de los partidos. En este contexto, más allá de los ajustes en la ingeniería financiera del sistema, el legislador introdujo nuevos mecanismos de coordinación institucional destinados a lidiar con la fragmentación, entre los cuales se destaca la federación partidaria.

Instituida por la Ley n.º 14.208/2021, la federación partidaria constituye una unión de formaciones políticas que, a diferencia de las extintas coaliciones, posee carácter vinculante y duradero por un plazo mínimo de cuatro años. Jurídicamente, los partidos federados conservan sus identidades, formaciones políticas y burocracias internas, pero actúan ante la Justicia Electoral y en el Parlamento como si fueran una única agrupación.

Estratégicamente, el instituto sirve como un mecanismo de supervivencia institucional para superar el endurecimiento gradual del umbral electoral.

Al federarse, partidos que aisladamente no alcanzarían el porcentaje mínimo de votos nacionales logran, sumados, preservar el acceso al Fondo Partidario y al tiempo de propaganda gratuita. En contrapartida, se pierde la autonomía política individual: la federación debe actuar como una bancada unificada en el Legislativo, y el partido que rompa el vínculo antes del plazo legal sufre sanciones severas, como el congelamiento de fondos públicos.

IV. UMBRAL ELECTORAL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RESTOS

La distribución de escaños en el sistema proporcional brasileño comienza con el cálculo del Cociente Electoral, que se forma mediante la división del total de votos válidos⁴¹ por el número de escaños en disputa.

Tras esta primera ronda de distribución de escaños, normalmente hay sobras de votos para todos los partidos, así como escaños no cubiertos. Comienza, entonces, la segunda ronda de distribución de escaños, el llamado cálculo de distribución de los restos (*sobras*).

A lo largo de la historia republicana brasileña, la distribución de los restos sufrió profundas alteraciones. El Código Electoral de 1932 utilizaba el sistema de Restos Mayores (Método Hare-Niemeyer); es decir, tras la división de los escaños por el Cociente Electoral, se verificaba simplemente qué partido tenía la mayor fracción de votos no utilizada (el mayor “resto” de la división).

Con la introducción de la Ley n.º 1.164 de 1950, se alteró la lógica de distribución hacia el sistema de Medias o Promedios (método D'Hondt o Jefferson). Los escaños no cubiertos eran distribuidos, uno a uno, al partido que presentase el mayor promedio (*media*), calculado de la siguiente forma:

$$M = \frac{V}{S + 1}$$

Donde V era la votación del partido y S, el número de escaños (sillas) ya conquistados por él.

Existía una especie de umbral electoral oculto [o barrera implícita], pues solo los partidos o coaliciones que alcanzasen el Cociente Electoral podían disputar los restos⁴². La regla se mantuvo en el Código Electoral de 1965, manteniéndose vigente por casi 70 años.

Tras la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º 97/2017 y de la Ley n.º 13.488/2017, hubo profundas alteraciones en el sistema. Además de la prohibición de las coaliciones para los votos proporcionales, se creó un umbral electoral individual: para que un candidato asumiera un escaño, necesitaba obtener, individualmente, votos iguales o superiores al 10% del Cociente Electoral.

La medida tenía el objetivo de evitar que candidatos con votaciones ínfimas terminaran electos por el **efecto locomotora** (candidatos con gran popularidad que alcanzan votaciones proporcionalmente muy superiores en relación con el Cociente Electoral).

⁴¹ Votos nominales (dados a los candidatos) y votos de partido (votos de lista), menos los votos en blanco y nulos.

⁴² Por ejemplo, si el Cociente Electoral fuese de 100.000 votos y un partido obtuviese 99.999, quedaba eliminado de inmediato y no participaba ni siquiera en la división de los restos, incluso con un promedio más alto calculado por la fórmula.

La fórmula para el cálculo de los restos (*sobras*) era la misma del modelo anterior y se mantuvo la exigencia de que el partido alcanzara el Cociente Electoral para disputar los restos.

Posteriormente, la Ley n.º 14.211/2021 hizo más restrictiva la regla de distribución de los restos, con la intención de reducir la fragmentación partidaria. El artículo 109 del Código Electoral fue modificado con la introducción de la llamada regla 80-20.

Según la regla, para competir por los restos, debían cumplirse los siguientes requisitos: el partido necesitaba haber obtenido al menos el 80% del Cociente Electoral y el candidato necesitaba al menos el 20% del Cociente Electoral, individualmente.

Aunque la regla pasó a permitir que los partidos que no habían alcanzado el 100% del Cociente Electoral participaran en la distribución, existía la necesidad de un porcentaje más alto, desde el punto de vista individual, que los candidatos debían superar.

La cuestión fue judicializada con la interposición de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) 7228, 7263 y 7325, que fueron juzgadas en conjunto por el Supremo Tribunal Federal en febrero de 2024.

El STF declaró parcialmente procedentes los pedidos para dar “interpretación conforme a la Constitución” al artículo 109 del Código Electoral. La Corte entendió que la regla 80-20 es válida y constitucional para la primera fase de distribución de los restos. Sin embargo, en caso de que aún queden escaños tras esa ronda (el llamado “resto de los restos”), la exigencia de desempeño partidario del 80% se vuelve inconstitucional si impide la ocupación total de los escaños.

Con esto, la decisión creó un escalonamiento: En la **1ª Ronda de Restos**: Se aplica la regla restrictiva (Partido con 80% del CE + Candidato con 20%); y en la **2ª Ronda** (“Resto de los Restos”), si aún hubiese escaños y ningún partido cumpliera el requisito anterior, la distribución debe hacerse a todos los partidos que presentaron candidatos, independientemente de haber alcanzado el 80% del Cociente Electoral, clasificándose por los mayores promedios.

El voto vencedor, conducido por el entonces ministro Ricardo Lewandowski (y seguido por la mayoría), sostuvo que la aplicación irrestricta de la regla 80-20 en la última fase podría generar una paradoja democrática: los escaños podrían quedar vacantes o, peor, serían entregados a partidos que ya habían sido beneficiados, distorsionando la proporcionalidad y vulnerando el pluralismo político.

La decisión buscó equilibrar la gobernabilidad (manteniendo la barrera en la primera fase) con la representatividad (abriendo la última fase para garantizar que el voto del elector en partidos menores no fuese desechado).

Como el quórum de decisión fue ajustado (6 votos a 5), no fue posible la modulación de los efectos y las nuevas reglas no fueron aplicadas retroactivamente a las elecciones de 2022, pasando la decisión a tener eficacia solo a partir de las elecciones municipales de 2024.

Es importante señalar que la elección del método utilizado para la distribución de los restos no es meramente técnica, sino esencialmente política, pues implica la elección sobre la concentración o atomización del poder.

La matemática demuestra que el método de Promedios (D'Hondt-Jefferson), utilizado en Brasil, tiende a beneficiar a los grandes partidos y castigar la fragmentación, al contrario del método de Restos (Hare-Niemeyer).

La diferencia fundamental entre los métodos reside en la forma en que cada uno valora el voto excedente (los restos). En el sistema de Restos Mayores, el escaño va para quien tiene el mayor contingente de votos no utilizados. Un resto de 20.000 votos de un partido pequeño vale exactamente lo mismo que el residuo de 20.000 votos de un gran partido. El efecto, por lo tanto, es neutro o levemente favorable a los pequeños partidos.

Por ejemplo, imagine la siguiente elección ficticia:

Escaños en disputa: 5 Votos válidos: 100.000 Cociente Electoral: 20.000

Resultado de las Urnas:

- Partido A (Grande): 68.000 votos
- Partido B (Mediano): 17.000 votos
- Partido C (Mediano): 15.000 votos

Fase 1: Distribución de los escaños por el Cociente Partidario (Votos/Cociente Electoral):

- **Partido A:** $68.000/20.000 = 3$ **escaños directos** (resto de 8.000 votos).
- **Partido B:** $17.000/20.000 = 0$ **escaños directos** (resto de 17.000 votos).
- **Partido C:** $15.000/20.000 = 0$ **escaños directos** (resto de 15.000 votos).

Cabe señalar que los tres candidatos del Partido A deberán haber alcanzado un número igual o superior a 2.000 votos, porcentaje correspondiente al 10% del Cociente Electoral.

Escaños cubiertos: 3 Escaños remanentes (sobras): 2

Distribución por el sistema Hare-Niemeyer: se observa únicamente el residuo bruto.

- **Partido B:** Resto de 17.000 (**mayor resto** – gana el 4° escaño en disputa).
- **Partido C:** Resto de 15.000 (**2° mayor resto** – gana el 5° escaño en disputa).
- **Partido A:** Resto de 8.000 (menor resto – no gana nada).

Por lo tanto, el sistema garantizó representación a las minorías B y C.

En el sistema de **Promedios Mayores**, impera la lógica del **costo marginal**, es decir, el escaño va para quien tiene mayor eficiencia por escaño conquistado. La fórmula es:

$$M = \frac{V}{S + 1}$$

Donde V es el total de votos y S es el número de escaños ya obtenidos.

El sistema, por tanto, no observa el remanente, sino que recalcula cuánto costaría en promedio cada escaño si el partido ganase uno más. Como el denominador (S+1) crece de forma aritmética, un partido con un numerador (V) muy grande logra amortiguar el aumento del denominador más fácilmente que un partido pequeño.

Utilizando las mismas cifras de votación de la simulación anterior, la distribución de los escaños restantes quedaría así:

Disputa por el 1er Resto (4° escaño de la cámara) – Regla 80-20:

¿Quién participa?

- **Partido A:** 68.000 (alcanzó al menos el 80% del Cociente Electoral de 16.000 votos).
- **Partido B:** 17.000 (alcanzó al menos el 80% del Cociente Electoral de 16.000 votos).
- **Partido C:** 15.000 (**excluido** por no alcanzar los 16.000 votos).

Cálculo del Promedio:

- **Partido A (busca el 4° escaño):** $68.000 / (3+1) = 17.000$
- **Partido B (busca el 1er escaño):** $17.000 / (0+1) = 17.000$

Como hubo un empate exacto en los promedios, el artículo 109, §2°, del Código Electoral determina que el escaño va para el partido con mayor votación total.

Ganador: Partido A (68.000 votos totales contra 17.000 del Partido B).

Cabe resaltar, además, que el candidato del Partido A necesita haber alcanzado al menos 4.000 votos, lo que corresponde al 20% del Cociente Electoral.

Cumplidos los requisitos, el escaño se asigna al Partido A, que gana entonces su 4° escaño, quedando un escaño por distribuir (resto de los restos).

2ª ronda de distribución: todos los partidos participan, incluido el Partido C (Decisión del STF en la ADI 7228).

- **Partido A (busca el 5° escaño):** $68.000 / (4+1) = 13.600$
- **Partido B (busca el 1er escaño):** $17.000 / (0+1) = 17.000$
- **Partido C (busca el 1er escaño):** $15.000 / (0+1) = 15.000$

El mayor promedio es del Partido B; por lo tanto, gana el 2° resto y conquista su 1er escaño. La siguiente tabla compila los resultados para mayor claridad.

Tabla 1: Distribución de escaños por método.

PARTIDOS	VOTOS VÁLIDOS	%	DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS (HARE-NIEMEYER)	%	DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS (D'HONDT/JEFFERSON)	%
A	68.000	68%	3	60%	4	80%
B	17.000	17%	1	20%	1	20%
C	15.000	15%	1	20%	0	0%
TOTAL	100.000	100%	5	100%	5	100%

Fuente: Elaboración propia (2025).

La distorsión en la división de los escaños es nítida, pues el gran Partido A, aunque haya obtenido solo el 68% de los votos válidos, se quedó con el 80% de los escaños en disputa. El partido más pequeño (Partido C), por su parte, al contrario del ejemplo anterior, no consiguió ni siquiera un escaño.

La distorsión de la representatividad también es mayor en el segundo caso, habiendo una pérdida total de los votos emitidos a favor del Partido C, en contraste con la sobrerrepresentación del Partido A.

Un análisis de los datos relativos a las elecciones de 2022, en las cuales aún regía la regla 80-20 para todas las rondas de distribución de los restos, ofrece algunas perspectivas importantes.

Tabla 2: Distribución de escaños por partido en las Elecciones de 2022.

Partido	Candidaturas	Electos	% escaños	Votos válidos	% votos válidos
PL	511	99	19,3%	18.175.921	16,6%
PT	371	69	13,5%	13.236.698	12,1%
UNIÃO	527	59	11,5%	10.215.433	9,3%
PP	509	47	9,2%	8.692.918	8,0%
PSD	428	42	8,2%	8.293.956	7,6%
MDB	490	42	8,2%	7.950.895	7,3%

REPUBLICANOS	533	40	7,8%	7.610.894	7,0%
PSB	458	14	2,7%	4.174.899	3,8%
PSOL	315	12	2,3%	3.852.246	3,5%
PDT	483	17	3,3%	3.828.367	3,5%
PODE	509	12	2,3%	3.612.066	3,3%
PSDB	343	13	2,5%	3.309.061	3,0%
AVANTE	425	7	1,4%	2.192.518	2,0%
PSC	429	6	1,2%	1.944.678	1,8%
SOLIDARIEDADE	409	4	0,8%	1.702.519	1,6%
CIDADANIA	168	5	1,0%	1.614.106	1,5%
PATRIOTA	485	4	0,8%	1.526.570	1,4%
PTB	514	1	0,2%	1.422.652	1,3%
NOVO	221	3	0,6%	1.354.754	1,2%
PC do B	67	6	1,2%	1.154.712	1,1%
PV	95	6	1,2%	954.578	0,9%
PROS	510	3	0,6%	799.661	0,7%
REDE	182	2	0,4%	782.917	0,7%
PMN	285	0	0,0%	256.578	0,2%
PRTB	341	0	0,0%	238.847	0,2%
AGIR	373	0	0,0%	158.868	0,2%
DC	258	0	0,0%	97.741	0,1%
PCB	40	0	0,0%	85.511	0,1%
PMB	237	0	0,0%	83.055	0,1%
UP	18	0	0,0%	54.586	0,1%
PSTU	39	0	0,0%	27.995	0,0%
PCO	57	0	0,0%	7.308	0,0%
Total General	10.630	513	100%	109.413.508	100%

Fuente: TSE (2025).

Aunque el recorte sea limitado desde el punto de vista temporal, los datos sugieren la validación empírica de la tendencia concentradora del modelo de conversión de votos vigente en Brasil (D'Hondt-Jefferson). Se observa una clara sobrerrepresentación en la cúspide de la pirámide: el PL, por ejemplo, obtuvo el 16,61% de los votos válidos, pero garantizó el 19,30% de los escaños (un “bono” de representatividad de casi 3 puntos porcentuales), fenómeno que se repite con União Brasil (9,34% de los votos convertidos en el 11,50% de los escaños).

En contrapartida, se evidencia la penalización de las formaciones políticas medianas y pequeñas, que sufren subrepresentación: el PSB, con el 3,82% de los votos, se quedó con solo el 2,73% de los escaños, y el PSOL, con el 3,52% de los votos, obtuvo solo el 2,34% de los escaños.

Este análisis revela que, estadísticamente, el costo marginal de conquistar un escaño adicional es significativamente menor para los partidos grandes, que se benefician de la forma en que los sistemas de divisores diluyen el valor de los votos residuales.

Cabe aquí recordar que el impacto solo no fue mayor en virtud del instituto de la federación partidaria, pues para fines de cálculo electoral —incluyendo la definición del Cociente Partidario y la disputa por los restos por el sistema D'Hondt—, los votos de todos los miembros de la federación partidaria se suman en bloque, potenciando la “fuerza del divisor” en la conversión de votos en escaños.

Superaron el umbral electoral las federaciones PT/PCdoB/PV, PSDB/Cidadania y Psol/Rede, además de los partidos MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos y União (SENADO, 2025).

De los 16 partidos que no alcanzaron la meta, siete incluso lograron elegir diputados federales. Pero el número no fue suficiente para alcanzar el criterio de desempeño fijado por la legislación. Son ellos: Avante, PSC, Solidariedade, Patriota, PTB, Novo y Pros. Los demás —Agir, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU y UP— ni siquiera tuvieron parlamentarios electos.

El análisis inferencial de los datos de 2022 revela que la distorsión no es mero ruido estadístico, sino un sesgo sistémico de ‘eficiencia decreciente’. El cálculo del costo medio por escaño demuestra una disparidad significativa: mientras el PL necesitó aproximadamente 183 mil votos para conquistar cada escaño, el PSB necesitó casi 298 mil votos para el mismo fin —un sobre costo del 62% impuesto a las formaciones políticas medianas.

Si el sistema fuese perfectamente proporcional, acceder a un escaño en la Cámara de Diputados debería costar el mismo número de votos para todos los partidos. Los datos confirman que esto no ocurre de hecho.

Además, se observa un claro sesgo mayoritario, dado que la suma de los tres principales partidos (PL, PT y UNIÃO) concentra el 44% de los escaños de la

Cámara, a pesar de haber obtenido el 38% de los votos válidos. Esto significa que, en una cámara de 513 diputados, aproximadamente 30 escaños fueron asignados a los grandes partidos exclusivamente por efecto del algoritmo, en detrimento de la representación de los partidos medianos y pequeños.

Estos fenómenos, corroborados por un Índice de Gallagher que se aleja del cero absoluto (aproximadamente 3,5 en las elecciones de 2022), confirman que el actual modelo de distribución de restos opera como un mecanismo de concentración de poder, transfiriendo artificialmente cerca del 6% de la representatividad total de la Cámara en 2022 de las formaciones políticas menores a las tres mayores potencias partidarias.

El Índice de Gallagher (Ls) es el estándar de oro para medir la desproporcionalidad. La fórmula es:

$$Ls = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (Vi - Si)^2}$$

Donde Vi representa el porcentaje de votos válidos obtenidos por el partido (i), y Si el porcentaje de escaños que dicho partido efectivamente alcanzó en la cámara legislativa. Aunque el índice brasileño pueda parecer bajo (en comparación con sistemas distritales que llegan a 15 o 20), tratándose de un sistema proporcional, el resultado evidencia desproporcionalidad. El sistema no es ‘puro’, sino que presenta un sesgo mayoritario intrínseco.

V. CAMBIO INSTITUCIONAL EN BRASIL

El Neoinstitucionalismo, particularmente en su vertiente histórica, se consolidó fundamentalmente por el análisis de cómo las estructuras institucionales moldean el comportamiento político y generan estabilidad.

Tradicionalmente, esta literatura enfatizó la persistencia de las instituciones a través de mecanismos de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), donde los costos de reversión aumentan con el tiempo, generando un “bloqueo” (*lock-in*) institucional⁴³.

En consecuencia, el cambio institucional era frecuentemente teorizado a través del modelo de “equilibrio puntuado”, en el cual largos periodos de estabilidad eran interrumpidos solo por choques exógenos drásticos que colapsaban el orden vigente⁴⁴.

43 Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., 2010).

44 Id; Jeroen van der Heijden, *Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept*, 31

Sin embargo, una visión diferente se consolidó a lo largo del tiempo, rompiendo con ese sesgo de estabilidad, enfocando la teoría en el cambio institucional gradual y endógeno. Las instituciones serían, entonces, instrumentos distributivos de poder, repletas de tensiones internas y ambigüedades en sus reglas y cumplimiento (*enforcement*)⁴⁵.

En este sentido, en lugar de aguardar crisis externas, el cambio ocurriría a través de la acción estratégica de actores que exploran esas ambigüedades. Habría, entonces, cuatro modalidades de cambio gradual que pueden, acumulativamente, llevar a transformaciones radicales: desplazamiento (*displacement* — sustitución de reglas), deriva (*drift* — cambio en el impacto de las reglas por negligencia contextual), conversión (*conversion* — nueva interpretación de reglas antiguas) y superposición (*layering*)⁴⁶.

La superposición (*layering*) ocurre cuando nuevas reglas se adjuntan a las existentes, cambiando así las formas en que las reglas originales estructuran el comportamiento⁴⁷.

De hecho, se trata de un proceso de cambio gradual donde nuevos elementos, tales como actores y procesos, y no solo reglas, son anexados a las instituciones existentes, alterando gradualmente su estatus y estructura. Es crucial notar que lo nuevo no sustituye a lo viejo, sino que se añade a ello⁴⁸.

Así, aunque cada nueva regla pueda parecer un pequeño cambio aisladamente, la acumulación de estas adiciones puede alterar sustancialmente la lógica o la trayectoria de la institución a lo largo del tiempo, comprometiendo la reproducción estable del núcleo original⁴⁹.

Las secciones anteriores presentaron la trayectoria de casi cien años del sistema proporcional de representación en Brasil. El sistema proporcional fue introducido en la década de 1930 con la expectativa de aumentar la representatividad social en el Legislativo. Los idealizadores del primer Código Electoral imaginaban que el sistema proporcional lograría amortiguar las tensiones causadas por las diferencias ideológicas.

Sin embargo, a lo largo de las cinco décadas siguientes, la democracia fue un fenómeno efímero en Brasil y el sistema político no llegó a enfrentar los efectos colaterales del sistema proporcional.

Politics 9, 10 (2011).

45 *Id.* en 44.

46 *Id.* en 44.

47 Eric Schickler, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress* (2001); Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* 208 (James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer eds., 2003); *id.* en 44.

48 Van der Heijden, *supra* nota 44.

49 *Advances in Comparative-Historical Analysis* (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., 2015).

Con la caída de la Dictadura Militar, había una inmensa demanda reprimida por democracia. La legislación diseñada post-1988 privilegiaba la representatividad; sin embargo, conllevaba el costo de la fragmentación partidaria.

El Legislativo buscó enfrentar la cuestión instituyendo un umbral electoral que fue declarado inconstitucional por el Poder Judicial. La salida encontrada por los actores políticos fue diseñar una nueva regla que no inviabilizase de forma inmediata a los partidos pequeños, sino que lentamente promoviese su asfixia financiera.

El proceso como un todo aún está en marcha y la creación de la figura jurídica de las federaciones partidarias dio un tiempo de supervivencia a los partidos menores, aunque los haya colocado en la órbita de los grandes partidos.

El caso brasileño, por lo tanto, se encuadra en el concepto de *layering*, pues las muchas reformas del sistema proporcional no promovieron rupturas inmediatas. Cada legislación añadió una nueva capa de requisitos a cumplir para que los partidos pudiesen acceder a recursos vitales, tales como escaños, recursos públicos y tiempo en medios.

La estrategia adoptada por los actores políticos de escalonar los cambios es otra característica del *layering*, y eso permite que el sistema antiguo conviva con el nuevo mientras el cambio se consolida.

Por último, aunque el esqueleto del sistema en su conjunto permanezca, la capa añadida del umbral electoral altera los incentivos y fuerza a los partidos que no alcanzan los límites a fusionarse o formar federaciones para sobrevivir. En este último caso, la forma en que las federaciones son diseñadas no deja de significar una forma de intervención precaria (en el sentido de inestable y temporal) de los grandes partidos sobre los pequeños.

Así, la reducción de la fragmentación va sucediendo de forma gradual, no por la imposición de una prohibición legal, sino por la asfixia de recursos (políticos y financieros).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la trayectoria casi centenaria del sistema proporcional en Brasil revela que las instituciones electorales no son estructuras estáticas, sino arenas distributivas en constante disputa.

A la luz del Neoinstitucionalismo Histórico, se confirma que la transformación del modelo brasileño ocurrió a través de un sofisticado proceso de *layering*, aunque en un período de cinco décadas el país haya convivido con pequeños espasmos democráticos, permeados por regímenes de excepción.

La consolidación de la democracia, especialmente con la Constitución Federal de 1988, dio al país la primera oportunidad de experimentar efectivamente el sistema proporcional de forma libre.

Las democracias son ruidosas⁵⁰ y, a menudo, caóticas. La profusión de partidos fue señalada a lo largo de las décadas subsiguientes como una de las causas de las muchas crisis de gobernabilidad que Brasil atravesó.

En el primer choque librado acerca de la validez de los umbrales de representación y financiamiento, el Poder Judicial dictaminó la inconstitucionalidad de las normas. A lo largo de la década siguiente, los actores políticos fueron añadiendo lentamente capas de reglas que cambiarían el juego nuevamente a favor de los grandes partidos.

Capa por capa —desde la prohibición de coaliciones hasta la introducción de reglas de desempeño cada vez más restrictivas—, el legislador reconfiguró la lógica del sistema: lo que originalmente nació en la década de 1930 como un mecanismo para garantizar la inclusión y la representatividad, se ha metamorfoseado gradualmente en una maquinaria institucional orientada a la gobernabilidad y la concentración de poder.

Los hallazgos empíricos de las elecciones de 2022 corroboran esta reorientación sistémica. La aplicación combinada del método de Promedios Mayores y la regla de desempeño 80-20 sugiere la existencia de un “sesgo mayoritario” tangible dentro de la estructura proporcional.

Como mostró el análisis cuantitativo, el sistema actual impone un costo de entrada desproporcionadamente alto a las fuerzas políticas emergentes o minoritarias, otorgando un “bono de representación” artificial a las grandes maquinarias partidarias.

El Índice de Gallagher de 3,5 y la transferencia de aproximadamente el 6% de los escaños de la base a la cúspide de la pirámide partidaria no son meras anomalías estadísticas, sino la consecuencia deliberada de un diseño institucional que premia la eficiencia y castiga la fragmentación.

En este contexto, las federaciones partidarias han surgido como un mecanismo de contención estratégica, lo que permite a formaciones históricas subsistir ante la asfixia financiera y política impuesta por el umbral electoral.

Sin embargo, esta solución no revierte la tendencia centralizadora; por el contrario, la refuerza al incentivar la formación de grandes bloques parlamentarios que operan bajo la lógica de los partidos mayoritarios. La supervivencia de las minorías pasa, ahora, por su satelización o fusión con los actores dominantes del sistema.

Por último, se concluye que la reforma política en Brasil sigue su curso, no por la vía de una gran constituyente, sino mediante la ingeniería incremental de las reglas de juego. Si bien este proceso ha logrado contener la atomización partidaria, el costo podrá ser una reducción silenciosa del pluralismo.

50 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* 335–336 (Harvey C. Mansfield & Delba Winthrop eds., 2000).

El desafío futuro para la democracia brasileña residirá en encontrar el punto de equilibrio donde la búsqueda de la eficiencia gobernante no termine por erosionar la legitimidad de la representación social. El tiempo lo dirá.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sérgio, *Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil*, 2 Rev. Lat. Am. Anál. Soc. Pol. 67 (2021).
- Baskaran, Thushyanthan & Mariana Lopes da Fonseca, *Electoral Thresholds and the Success of Minor Parties* (Ctr. for Eur., Governance & Econ. Dev. Rsch., Discussion Paper No. 177, 2013).
- Belgian Federal Science Policy Office, *ESCE: Electoral System Changes in Europe since 1945* (2015), <https://app.dimensions.ai/details/grant/grant.7053192> (última consulta 13 de julio de 2021).
- Brasil, Joaquim Francisco de Assis, *Ideias Políticas de Assis Brasil* (Paulo Brossard org., 1989).
- Brenes Villalobos, Luis Diego & Diego González Fernández, *¿Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica?: Diez conceptos y diez pasos* (2018).
- Delledonne, Giacomo, *Rationalising Political Representation Within the European Parliament: The Italian Constitutional Court Rules on the Threshold for the European Elections*, Verfassungsblog (11 de enero de 2019), <https://verfassungsblog.de/rationalising-political-representation-within-the-european-parliament-the-italian-constitutional-court-rules-on-the-threshold-for-the-european-elections/>. <https://doi.org/10.17176/20190111-120042-0>.
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (1954).
- Fernandes, Raimundo Augusto & Jânio Pereira da Cunha, *A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias*, 6 Rev. Investigações Const. 189 (2019).
- Gallagher, Michael, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, 22 Brit. J. Pol. Sci. 469 (1992).
- Hernández de Gante, Alicia & Adrián Giménez-Welsh, *El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014*, 63 Rev. Mex. Cienc. Polít. Soc. 233 (2018).
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (1994).
- Mahoney, James & Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (2010).
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (2015).

- Marchetti, Vitor, *Justiça e Competição Eleitoral* (2013).
- Nogueira, Ary Jorge Aguiar, *Representação e pluralismo: uma análise das cláusulas de desempenho brasileiras ao longo da história*, 31 *Rev. Dir. Debate* 108 (2022).
- Onclin, François, *L'instauration et les effets du seuil électoral de 5%*, 2041 *Courrier Hebdomadaire du CRISP* 5 (2009).
- Pilet, Jean-Benoit & Alan Renwick (eds.), *Electoral System Change in Europe Since 1945* (2015), <http://www.electoralsystemchanges.eu/Public/ContactsPage.php?ID=4>.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws* (1971).
- Ribeiral, Tatiana Braz, *Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil*, 18 *Cadernos Adenauer* 69 (2017).
- Schickler, Eric, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress* (2001).
- Sobrado González, Luis Antonio, *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica*, en *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* 225 (Pablo Gutiérrez & Daniel Zovatto coords., 2011).
- Sousa, João Pedro Martins de, *Partidos políticos e democracia: os efeitos das cláusulas de barreira e de desempenho sobre as dinâmicas partidária e eleitoral*, 2 *Rev. Estud. Manus Iuris* 101 (2021).
- Taylor, Greg, *The Constitutionality of Election Thresholds in Germany*, 15 *Int'l J. Const. L.* 734 (2017).
- Thelen, Kathleen, *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* 208 (James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer eds., 2003).
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America* (Harvey C. Mansfield & Delba Winthrop eds., 2000).
- Van der Heijden, Jeroen, *Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept*, 31 *Politics* 9 (2011).
- Villas Boas, Marco Anthony Stevenson, *A cláusula de barreira no direito brasileiro*, 2 *Rev. Inst. Dir. Bras.* 8889 (2013).

