

## «INGENIERIA» POLITICA EN SURAMERICA: BRASIL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Por DAVID V. FLEISCHER

Desde su independencencia en el siglo XIX, cualquier cambio en las «reglas del juego» político y electoral en Suramérica ha estado siempre a merced del capricho de unas élites políticas deseosas de perpetuarse, ellas mismas o su partido político, en el poder. Este proceso se ha agudizado en el caso del Brasil posterior a 1964, donde una serie de gobiernos militares han arrastrado al sistema político a una interminable sucesión de *casuismos* (1) (manipulación de la normativa política y electoral con el objeto de inducir determinados resultados, muchos de ellos ni previstos ni deseados por los mismos «ingenieros de la política»).

Tras pasar revista al trasfondo histórico y a la evolución de los sistemas electorales en ocho países suramericanos (2), nos detendremos en el análisis de los intentos de «liberalización» o apertura política por vía electoral de los regímenes militares que se han sucedido en el poder durante las décadas de los sesenta y setenta. En este sentido, la experiencia brasileña es la más dilatada al comprender casi dos décadas de transición gradual con elecciones y legislativos funcionando normalmente, pero con el poder ejecutivo firmemente controlado por el ejército. En nuestro análisis examinaremos esta experiencia en perspectiva comparada.

---

(1) El término *casuismo* es el epíteto común utilizado por los políticos de la oposición —e incluso del gobierno— para describir la frecuente manipulación de las leyes y normativas que rigen las elecciones y la política brasileña, así como el uso de jurisprudencia formal, modificándola según los casos.

(2) Incluyen: Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. Dada la caótica naturaleza de sus sistemas políticos, nos referiremos brevemente a Bolivia en el último apartado, pero omitiremos el caso paraguayo.

## TRASFONDO HISTORICO

A lo largo del siglo XIX, y al tiempo que los países suramericanos consolidaban sus regímenes, las facciones políticas se dividían en grupos «conservadores» y «liberales», partidarios de la centralización gubernamental y de unas relaciones Iglesia-Estado más estrechas, los primeros, y de una mayor descentralización y separación de ambas instituciones los segundos. A los presidentes se les elegía indirectamente, produciéndose ocasionalmente una alternancia, entre ambas facciones, en el poder. Las asambleas legislativas eran elegidas también de modo indirecto y, en ocasiones, en dos o tres fases. El hilo conductor que marca la evolución de las distintas normativas electorales durante este período hay que situarlo en dos acontecimientos: la ampliación de la base de sufragio y la adopción del voto secreto.

Hasta la creación de la República en 1889, Brasil constituyó la excepción en Suramérica, con una monarquía constitucional según el modelo británico. El emperador utilizaba su poder moderador para disolver la Cámara Baja y convocar elecciones que, generalmente, provocaban una alternancia entre las mayorías de los partidos Conservador y Liberal. A los senadores se les elegía con carácter vitalicio a partir de una terna sometida al monarca, en analogía con la Cámara de los Lores británica.

En 1855 se adopta el sistema de distritos uninominales (de mayoría absoluta) que confirió a las zonas más urbanizadas mayor representación en un sistema predominantemente rural. Esta modalidad de distritos «pura» duró sólo cinco años, ya que el paso de uno a tres miembros elegidos por distrito, trastocó los efectos del sistema, sobre todo en las provincias pequeñas. En 1875 la mayoría conservadora restableció un sistema proporcional con listas incompletas en dos fases, pero introduciendo la cláusula del «tercio», que consistía en que dos tercios de los escaños en cada provincia se elegían por un sistema proporcional, adjudicándose el tercio restante al partido mayoritario. Bajo la Ley Sáenz Peña, adoptada en Argentina en 1912 (y revocada tras las elecciones de 1962), dos tercios de los escaños provinciales eran adjudicados al partido mayoritario y otro tercio al segundo partido (Snow, 1964, págs. 331-332), lo que aseguraba la presencia de los radicales en el Parlamento, llegando a alcanzar mayoría en 1916. No es preciso subrayar que la versión brasileña de dicha ley todavía favorecía más a los partidos mayoritarios.

En 1881 y debido a Rui Barbosa, se produjo la última modificación del período imperial con el establecimiento del distrito uninominal y la ligera extensión de la base de sufragio, sustituyendo el criterio de propiedad por el

de ingresos mínimos. Barbosa lamentó posteriormente su iniciativa, ya que no servía para alcanzar el objetivo propuesto de incremento en la representación de las clases de comerciantes urbanos (Lima Sobrinho, 1961, pág. 34). El nuevo sistema favoreció la aparición de un tercer partido: el Republicano.

A pesar de sus frecuentes cambios, el sistema electoral nunca supo representar adecuadamente los intereses económicos crecientes de los cultivadores de café, ni las demandas de mejora de *status* de las fuerzas armadas. La prolongada tendencia del electorado urbano a la «voción de oposición» —de trascendental importancia tras 1960— ya se había manifestado en la última parte del período imperial y muchas de las modificaciones sufridas por las leyes electorales reflejaban claros intentos de apoyo o debilitamiento de unos electorados crecientes en importancia.

La República de Brasil, establecida en 1889, se inspiró en gran medida en la Constitución de los Estados Unidos, aunque concedía una mayor autonomía a los Estados. La base de sufragio se amplió a todos los hombres mayores de veintiún años, adoptándose un sistema de distritos «tri-nominales» con listas incompletas. En 1904 el número de escaños por distrito se amplió a cinco y los Estados con siete escaños o menos se convirtieron en distrito. La Ley Rosa y Silva de 1910 añadió el voto acumulativo y la reforma Bueno de Paiva de 1916 el voto secreto.

El presidente y los gobernadores de los Estados se elegían mediante sufragio universal y directo para un mandato de cuatro años, tres años para los diputados y nueve para los senadores. La Cámara Alta estaba compuesta por cada uno de los veinte Estados y distritos federales. El ritmo de renovación del Senado era, cada tres años, de un tercio de sus miembros.

A pesar de las bienintencionadas leyes electorales, el sistema político durante la Primera República de Brasil aumentó el poder e influencia de la maquinaria política estatal en alianza con los caciques políticos locales o *coronéis*. Este sistema, llamado *coronelismo*, se articulaba a través de un cúmulo de factores políticos, nombramientos digitales, obras públicas y represión policial desde la cúspide del gobierno estatal hasta las instancias de poder municipal, de acuerdo con la orientación política de los jefes locales. Estos últimos, por su parte, «movilizarían» los electores de acuerdo con las candidaturas «oficiales» designadas por el aparato del partido en los Estados (Campelo de Souza, 1974; Leal, 1977; Cammack, 1979).

Generalmente los recién elegidos podían utilizar esa «movilización» para mantenerse en el poder a través de la rotación de la presidencia en los dos Estados mayores: Minas Gerais y São Paulo, que copaban en conjunto 59 de los 212 escaños de la Cámara de Diputados. Sin embargo, al romperse el pacto entre las élites, el sistema experimentó grandes dificultades en 1910,

1922 y 1930. En la última elección los Estados de Minas Gerais y Rio Grande do Sul rompieron el frente con São Paulo, constituyendo la Alianza Liberal y tras haberseles negado la victoria, debido a la corrupción del sistema, alcanzaron el poder por la fuerza, procedimiento normal de «congelación» de oposiciones en Suramérica.

Durante este período, sucedía que candidatos disidentes eran elegidos al Congreso y subsiguientemente descartados por el Comité de Credenciales de la Cámara en una sesión de inhabilitación. A nivel local el voto no era secreto en la práctica y la mayoría de los electores, en las zonas rurales en particular, estaban sometidos al control económico y, por ende, político de los *coronéis*. La comisión electoral falsificaba con frecuencia los escrutinios para favorecer a determinados candidatos. Un buen número de «jóvenes turcos», oficiales del ejército, se alzaron en rebelión contra el sistema en la década de 1920, alineándose con la revolución en 1930, con la esperanza de conseguir la pronta modernización del país, a partir de procedimientos de «ingeniería económica», social y política, dirigidos desde arriba.

A pesar de sus intenciones liberalizadoras, el gabinete Vargas gobernó el país por decreto hasta 1933, momento en que la guerra civil obligó a la convocatoria de elecciones que, con un sistema electoral transformado, cristalizaron en una asamblea constituyente. La base de sufragio se amplió, incluyendo a todos los alfabetizados mayores de dieciocho años (3), instituyéndose, asimismo, un Tribunal electoral independiente. Vargas, cuyo mandato no llegó a los tres años, vivió bajo la preocupación de que el todavía no reformado, y por consiguiente intacto, sistema oligárquico consiguiese mayoría en el Congreso, dado que un tercio de los escaños de la Asamblea se elegían por «representación funcional» u orgánica, noción tomada de los regímenes fascistas de Italia y Portugal en boga por los años treinta. Las confederaciones de funcionarios, profesionales liberales, trabajadores y patronos formadas entonces bajo el corporativista Ministerio de Trabajo, contaban en total con 71 diputados. Ecuador fue el primero en adoptar esta fórmula innovadora de la representación funcional, en 1929, para la Cámara Alta. Los senadores «orgánicos» eran 15 —de un total de 52— votados en colegios electorales que representaban los distintos grupos sociales, de entre ellos diez se

---

(3) Comparativamente a las mujeres se les concedió el derecho de sufragio en Uruguay en 1934, en Venezuela en 1947, en Chile en 1949 y en Colombia en 1954. En muchos países las mujeres se censaban y votaban en circunscripciones electorales separadas, con lo que los efectos políticos de sus respectivos votos no ofrecían secreto. Eduardo Frei en 1964 debió su victoria al voto decisivo de las mujeres chilenas (Edelmann, 1969, págs. 374-375).

distribuían según un criterio geográfico entre las zonas litorales y las de montaña (Kantor, 1969, pág. 450; Edelmann, 1969, págs. 446-447).

Estos representantes orgánicos proporcionaron a Vargas una mayoría cómoda y funcional en la Asamblea, que le reeligió como presidente en 1934 por un mandato de cuatro años. Sin embargo, los «ingenieros» de la política no previeron en 1933 la polarización de la sociedad brasileña de la mitad de la década de los treinta (Levine, 1970).

Tras el rechazo del Congreso a las sucesivas demandas de declaración de «estado de sitio» y la derrota electoral de Vargas en las presidenciales de 1937, el régimen disolvió el Congreso decretando en noviembre del mismo año el *Estado Novo*.

#### LA EVOLUCION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

En este apartado pasaremos revista a la evolución de los sistemas electorales en ocho países en las décadas de 1950 y 1960, comparando sus experiencias y analizando sus consecuencias políticas. Con la excepción de Colombia y Venezuela todos los demás Estados se encontraban al comienzo de la década de los setenta bajo la tutela de regímenes militares que eliminaron en unos casos los procedimientos electorales o los modificaron en otros. En la última parte de este capítulo compararemos los intentos de Brasil, Ecuador, Perú y Argentina de «liberarse» de sus respectivos regímenes autoritarios por vía electoral. En este sentido, Colombia y Venezuela abolieron sus dictaduras militares en 1958. Los sistemas electorales articulados a continuación permanecen aún vigentes y les dedicaremos nuestra atención al final del capítulo.

#### *Brasil*

Aun cuando Vargas fue derrotado por un golpe militar dos meses antes de las elecciones convocadas para el 2 de diciembre de 1945, su gobierno ya las había puesto en marcha, dejando delineadas las normas básicas. En ellas se mantenía el cociente de representación proporcional para el Congreso, acumulando los restos al partido mayoritario de cada Estado con listas abiertas, mientras que por cada uno de los veinte Estados y distrito federal se elegían dos senadores mayoritariamente. Vargas organizó el Partido del Trabajo de Brasil (PTB), controlando los sindicatos a través del Ministerio de Trabajo. Por su parte, el Partido Social Democrático (PSD) estaba

asentado en la maquinaria interna estatal. El expresidente encabezó la candidatura del PTB en cada uno de los Estados, arrastrando, de este modo, tras sí numerosos candidatos. También se presentó como senador por varios Estados, consiguiendo escaños eventualmente en Rio Grande do Sul.

El PSD llevó al poder al general Dutra que se convirtió en presidente con el 53 por 100 de la Asamblea Constituyente, compuesta por 292 diputados y 41 senadores, controlando así la elaboración de la Constitución de 1946. Se mantuvo el sistema proporcional para los diputados federales y estatales, así como para los concejales municipales, estableciéndose unos mandatos escalonados de cinco, ocho y cuatro años para la Presidencia, Senado y Congreso Federal de Diputados, respectivamente. Los alcaldes se elegían también cuatrienalmente y con posterioridad, las constituciones estatales fueron fijando mandatos de cuatro y cinco años para los gobernadores. Todos estos cargos se proveían por voto popular y directo.

Uno de los puntos más controvertidos lo constituía la fórmula que determinaba el número de representantes que cada Estado debería enviar a la Cámara Baja, y que ya había sido grave obstáculo en Filadelfia en 1789, al igual que en los demás Estados suramericanos. Tradicionalmente los Estados contaban con igual número de representantes para el Senado (tres cada uno), mientras que para la Cámara Baja la representatividad se encontraba en relación directamente proporcional al número de habitantes. A consecuencia de ello durante la Primera República dominaron los dos Estados mayores; hubo que esperar hasta 1946 para que los Estados más pequeños recibieran «su parte», adoptando un sistema «desigual» favorecedor de los Estados más pequeños con una representación de siete diputados y una fórmula de incrementos progresivos para los Estados que superasen esa cota. Así, el menor de todos los Estados, Sergipe, que en 1950 tenía una población de 92.052 habitantes, eligió siete diputados (7:92.052), mientras que el mayor de todos, São Paulo, con una población de 9.134.423, eligió sólo 40 diputados (1:228.361). Si los 304 escaños fueran repartidos proporcionalmente, Sergipe hubiera reducido su número a cuatro, mientras que São Paulo los hubiera incrementado a 54. El cuadro 1 describe este hecho entre 1918 y 1983. Las consecuencias de dicho reparto «sesgado», es decir, la sobrerrepresentación de los Estados más pequeños y menos desarrollados y la articulación de legislaturas mayoritariamente conservadoras respecto de las reformas básicas de principio de los años sesenta, es en buena medida responsable de las crisis institucionales de 1961 y 1964 (Campelo de Souza, 1976; Soares, 1967; Kinzo, 1980).

En las elecciones de 1950 se eliminó el efecto «tirón» del gran líder y la distribución de los escaños permitida por los «restos» con representación

CUADRO 1

DESCRIPCION DE LAS «DESIGUALDADES» DE REPRESENTACION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS  
BRASILEÑA: RELACION ENTRE NUMERO DE ESCAÑOS Y POBLACION  
POR REGION / ESTADO, 1918-1983 (en %)

Región/Estado	1918		1935		1951		1971		1983	
	Esaños	Poblac. <sup>a</sup>	Esaños <sup>b</sup>	Poblac. <sup>c</sup>	Esaños	Poblac.	Esaños <sup>d</sup>	Poblac. <sup>e</sup>	Esaños	Poblac. <sup>f</sup>
Norte . . . . .	5,2	4,4	6,1	3,5	6,9	3,6	5,8	3,9	9,8	5,0
Nordeste . . . . .	37,3	36,8	36,9	35,0	36,2	34,6	29,0	30,4	31,1	29,6
Río + ex D. F. . . . .	12,7	8,9	12,6	8,8	11,2	9,0	12,3	9,7	9,6	9,6
Minas Gerais . . . . .	17,4	19,3	17,3	16,4	12,5	15,0	11,3	12,4	11,3	11,4
São Paulo . . . . .	10,4	15,0	10,3	17,4	13,1	17,6	13,9	19,2	12,5	21,2
Sur . . . . .	13,2	13,1	13,1	15,8	15,5	16,9	22,2	19,5	19,0	17,8
Centro-Oeste . . . . .	3,8	2,5	3,7	3,1	4,6	3,3	5,5	4,9	6,7	5,4
<i>Total % . . . . .</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Total (N) <sup>g</sup> . . . . .</i>	(212)	(30.543)	(214)	(41.235)	(304)	(51.945)	(310)	(92.601)	(479)	(117.897)

<sup>a</sup> Basado en el censo de 1920 que no incluye a todo el territorio.

<sup>b</sup> Excluida la representación funcional.

<sup>c</sup> Basado en el censo de 1940; incluye Acre.

<sup>d</sup> Distribución proporcional al electorado.

<sup>e</sup> Excluida la población de Brasilia.

<sup>f</sup> Basado en el censo de 1980; excluye Brasilia, D. F.

<sup>g</sup> Población en miles.

FUENTE: Elaborado a partir de datos de los censos electorales y de las estadísticas electorales del Tribunal Superior Electoral (TSE).

proporcional, se hizo estrictamente proporcional. La razón de ello se debió a un inesperado corolario. En realidad este artificio había servido para fortalecer las mayorías del PSD en 1945, pero en las elecciones municipales de 1947 en el distrito federal se había transformado la mayoría relativa del Partido Comunista (PCB) en mayoría absoluta. Este hecho junto con el raramente exigido umbral del 5 por 100, facilitó la ampliación del sistema de partidos, pasando de siete en 1946 a trece en 1964, mientras que el PSD pasó del 52 por 100 en 1947 a 29 por 100 en 1963. El aumento de representantes de los Estados a la Cámara Baja se hacía tras cada censo decenal, pasando de 304 miembros en 1951 a 409 en 1963. La proscripción del PCB en 1948 benefició en cierta medida al PTB, incrementando su porcentaje de siete en 1946 a 28 en 1963.

Aun cuando se le prohibió el presentarse por varios Estados, sí se aceptaba, a la vez, las candidaturas para diputado, senador y gobernador y dado que en diez Estados los mandatos gubernamental y presidencial coincidían, el abanico de posibilidades políticas variaba enormemente tal y como sucede en Estados Unidos.

Los gobernadores (y presidentes) salientes no podían presentarse a la reelección, pero sí podían presentarse para ocupar un puesto en la Asamblea Legislativa en otros Estados, ya que los requisitos de residencia no se aplicaban con rigor. Los gobernadores Janio Quadros y Leonel Brizola utilizaron este mecanismo para mantenerse en cargos públicos en 1958 y 1962, respectivamente, mientras que Ademar de Barros perdió un caso ante los Tribunales por similar motivo en 1950.

En la reelección de Vargas en 1950, los perennes «salientes» de la UDN (Unión Democrática Nacional) intentaron impedir su toma de posesión del poder así como la de su supuesto heredero Juscelino Kubitschek en 1955, denunciándolo ante los Tribunales de no haber alcanzado mayoría absoluta. El Tribunal Supremo interpretó, sin embargo, el término genérico de «mayoría» según la Constitución de 1946 como «la candidatura que recibió más votos». Las fuerzas contrarias a Vargas consiguieron reforzar la normativa electoral, estableciendo un modelo universal y único de papeleta, sustituyendo la individual e impresa por los mismos candidatos, así como una normativa rígida respecto de la inscripción y cambio de votantes, reduciendo así las presiones sobre los electores y, por tanto, las cotas de corrupción.

Un factor adicional que se suele citar como responsable de la inestabilidad del sistema político brasileño de entonces reside en el mecanismo alternativo de sustituciones temporales de diputados y senadores. Además el sistema de partidos se debilitó considerablemente debido a una legislación que

permitía las coaliciones electorales hasta el punto que en 1962 el 47 por 100 de los 409 diputados federales habían resultado elegidos por este procedimiento (Lima Junior, 1978 y 1980).

La consecuencia última de este período fue la línea de fractura cada vez mayor que separaba el Ejecutivo del Legislativo, elegido el primero por voto popular, nacional, directo y mayoritario, y que se concentraba en las regiones más desarrolladas, modernas y populosas de la zona centro-sur, mientras que el Legislativo tendía a sobrerrepresentar a las regiones más atrasadas, oligárquicas y conservadoras del norte, situación que creó un virtual *impasse* entre el presidente Janio Quadros, elegido en 1960, y enfrentado a un Congreso más conservador elegido en 1958, circunstancia que acosó constantemente a su sucesor, Jao Goulart (1961-1964) (Soares, 1973, páginas 232-234; Santos, 1979).

### *Argentina*

La Constitución argentina, que ha explicitado tradicionalmente que tanto el presidente como el vicepresidente se elegían por mayoría absoluta a partir de un cuerpo electoral seleccionado indirectamente, ha sido mucho más remisa en facilitar detalles sobre el método específico que debería seguirse en el caso de las elecciones legislativas. Antes de 1902 las elecciones generales se realizaban en cada provincia, permitiendo la victoria total al partido mejor clasificado. Como resultado de la presión de las minorías para obtener una más equitativa representación, entre 1902 y 1904 se introdujo el sistema de distritos uninominales hasta que la famosa ley electoral de Sáenz Peña de 1912 reinstauró las elecciones generales (Snow, 1964, pág. 331).

Durante este periodo el monopolio del poder de los conservadores estaba amenazado por la minoría liberal de la UCR (Unión Cívico Radical). La ley propuesta por Roque Sáenz Peña fue adoptada en 1912 en parte como intento de evitar una revolución. La ley establecía el sufragio universal masculino y un mecanismo que garantizaba un tercio de los escaños para el partido minoritario. Dos tercios de los mismos en cada provincia se asignaban al partido ganador, correspondiendo el tercio restante al segundo partido. Como corolario se obtuvo el control de la multiplicación de partidos y la competición entre los mismos (McDonald, 1967, págs. 698-699).

Hacia 1916 la UCR había conseguido situar a uno de sus líderes en la Presidencia y dos años más tarde alcanzaba la mayoría de escaños de la Cámara Baja. Los conservadores volvieron al poder con el golpe militar de 1930 y la ley fue abolida en su totalidad durante el primer gobierno de

Perón (1946-1955). Su Constitución de 1949 adoptó el sistema de elección presidencial directa, retornando al viejo sistema de libre elección de diputados federales, reservando diez escaños para la oposición.

El gobierno provisional posperonista del general Aramburu acordó una Asamblea Constituyente en 1957, elegida por representación proporcional ya que los radicales se habían dividido en dos grandes partidos: UCRI y UCRP y parecía evidente que los partidos menores hubieran alcanzado sólo una representación mínima aplicando la ley Sáenz Peña. Con el sistema proporcional consiguieron 44 de los 205 delegados, mientras que si el sistema anterior de la lista incompleta estuviese vigente sólo hubieran obtenido doce. El UCRP, con 75 miembros (en vez de 109 que hubiera obtenido de haber sido elegidos con la vieja ley), controlaba la Asamblea en la que no se introdujeron modificaciones y las elecciones nacionales de 1958, 1960 y 1962 siguieron realizándose por el modelo de Sáenz Peña (Snow, 1964, pág. 333).

En 1958 Frondizi, de la UCRI, llegó a la Presidencia y ambos partidos radicales alcanzaron con el 67 por 100 de votos en conjunto la totalidad de los escaños de la Cámara con la excepción de dos. El mandato presidencial se fijó en seis años, nueve para los senadores (un tercio de los cuales se retiraban cada tres años) y cuatro para los diputados, cuyo 50 por 100 era reelegido cada dos años. Hacia 1960 el porcentaje de voto radical en conjunto había descendido al 44 por 100, aunque ocupaba el 96 por 100 de los escaños. Sin embargo, los peronistas habían sido excluidos de estas elecciones y cuando se les permitió presentarse en 1962, consiguieron 44 de los 96 escaños elegibles con sólo el 32 por 100 del voto popular, así como el control de diez provincias (Kane, 1963, págs. 25-26). Tales resultados excedieron las previsiones y la paciencia del ejército que terminó con las elecciones y derrocó a Frondizi. En 1963 se produjo una nueva convocatoria con un sistema proporcional (D'Hondt con listas cerradas) y en la que el partido peronista quedaba excluido. Si sumamos los votos en blanco, de protesta (17,5 por 100) a los obtenidos por los partidos pro-peronistas (6,5 por 100) constatamos un descenso de un 8 por 100 respecto a 1962. La nueva normativa proporcionó al candidato de UCRP, Arturo Illía, el 27 por 100 de votos traducido en una minoría escasa de 24 del total de 46 escaños para el Senado, pero sólo 71 de los 192 escaños de la Cámara Baja (Snow, 1965).

En 1965 se admite nuevamente la participación electoral peronista, obteniendo el 34,5 por 100 del voto popular frente al 28,6 por 100 de la UCRP, lo que evidenciaba el fracaso de los sistemas electorales empleados en su intento de impedir el resurgir peronista. En 1966, el ejército se pronuncia nuevamente.

## Uruguay

La peculiaridad del sistema, fundamentalmente multipartidario de Uruguay, reside en que se encontraba amalgamado en dos grandes coaliciones, denominadas «lemas», dividiéndose a su vez en facciones o «sub-lemas», cuya permanencia estaba asegurada por la normativa electoral vigente desde 1910. Al igual que en la Argentina de 1912, el objetivo primordial residía en la reducción de la competición interpartidista y en garantizar la presencia parlamentaria de las minorías. Hasta que en 1966 se estableció una presidencia fuerte; el Ejecutivo se componía de nueve miembros, tres de los cuales se renovaban trienalmente.

En 1918 se estableció el sistema de representación proporcional con listas cerradas para elegir a los 99 diputados de la Cámara Baja, mientras que el voto doble y simultáneo por *lema* y *sub-lema* (diseñado por el belga Borrelly) se introdujo en 1924. Los resultados obtenidos por cada *lema* (producto de la adición de sus respectivos *sub-lemas*) fijaban la distribución proporcional de escaños que, a su vez, eran distribuidos proporcionalmente entre los *sub-lemas*. Los 31 escaños del Senado se proveían en los distintos departamentos de acuerdo con un sistema mayoritario. Este sistema proporcionó el poder a los partidos tradicionales: Blanco y Colorado, excluyendo virtualmente a todo partido no tradicional e ideológico opuesto a este *statu quo* (McDonald, 1967, págs. 702-703).

Dado que los candidatos podían presentarse en listas de distintos *sub-lemas*, la proliferación de candidatos alcanzó a 200.000 en 1966, es decir, uno por cada ocho electores. El sistema estimulaba serias rivalidades en el interior de cada *lema* reduciendo así la cooperación política en el Congreso y en el «Colegiado» (Kantor, 1969, págs. 633-634).

El sistema de coparticipación en tareas administrativas, si bien garantizaba también la participación de las minorías, condujo a una inflación del aparato burocrático y ausencia de una política financiera coherente, permitiendo que muchos puestos no se cubrieran durante largos períodos de tiempo.

Tras sufrir sendas derrotas en 1958 y 1962, el proyecto de reforma constitucional que pretendía institucionalizar un Ejecutivo fuerte, se aprueba por fin en 1966, siendo elegido presidente el candidato electo del partido Colorado. Tras iniciar su mandato con un programa de austeridad económica, el presidente Gestido fallece repentinamente en 1967, circunstancia que no hubiera planteado ningún problema en el sistema colegiado anterior. Le sucede el vicepresidente, Pacheco Areco, que inicia un período autoritario, recortando las libertades públicas. En 1971 se produce una convocatoria elec-

toral en una situación de «estado de guerra» doméstica con la presencia de los Tupamaros y otros grupos revolucionarios. Aparece entonces una «tercera fuerza», el denominado Frente Amplio, coalición de socialistas, comunistas más disidentes de Blancos y Colorados (similar al frente que eligió a Salvador Allende en Chile y al que protagonizó el abortado ensayo en Brasil en 1967).

El Frente Amplio puso a prueba el sistema tradicional de dos *lemas*. De 1.404.000 votos emitidos el nuevo Frente obtuvo el 18 por 100, siendo elegido presidente Bordaberry, el candidato Colorado, por un margen de unos 10.000 votos (Shapiro, 1972, págs. 102-103). En junio de 1973 el presidente disolvió el Congreso, siendo derrocado finalmente por el ejército seis meses más tarde (McDonald, 1982, pág. 70).

### Chile

De los ocho países incluidos en este estudio, Chile es el que gozó de un periodo más dilatado de continuidad de unas leyes electorales: cuarenta y ocho años (1925-1973). La presidencia se elige por sufragio popular directo, estableciéndose un sistema de representación proporcional con listas abiertas y la fórmula de D'Hondt para el Senado, la Cámara de Diputados y los municipios. Las convocatorias electorales se escalonaban del siguiente modo: cada seis años las presidenciales, cuatro y ocho años para diputados y senadores, respectivamente, y las municipales en los años libres (Gil, 1966, páginas 206-208).

Los 147 escaños de la Cámara se repartían entre los 20 distritos con un mínimo de uno y un máximo de 18 por distrito y los 45 senadores se elegían de igual modo en nueve distritos electorales. La elección para estos últimos permitía el caso de sub-listas, de modo similar a las *sub-lemas* de Uruguay. Los escaños se repartían de acuerdo con el censo de 1930 y su número permaneció prácticamente inalterado hasta 1973, con pequeños retoques de ajuste en 1969, año en que se añadieron tres escaños a la Cámara y cinco al Senado. Al igual que otros países suramericanos, Chile sufrió un fuerte éxodo rural hacia las zonas urbanas durante este período, de tal modo que los sucesivos incrementos de la Cámara Baja, y que alcanzaron 286 escaños en las elecciones de 1973, hubieran de llevar aparejada una nueva redistribución del número de escaños por distrito (4). Pero según ha concluido

(4) Basado en el censo de 1970. En las elecciones de 1973 la disparidad de corrientes electorales varió entre 73.000 en el tercer distrito de Santiago a 3.900 en un distrito de población diseminada del sur (Caviedes, 1979, págs. 51-53).

McDonald (1969, pág. 470), «las pautas de voto en provincias y distritos correlacionan fuertemente los de la zona de Santiago con los nacionales por lo que una nueva distribución apenas tendría consecuencias políticas para el área metropolitana, para las relaciones entre Santiago y las demás provincias o para los equilibrios entre partidos a nivel nacional». Aunque el PDC (Partido Demócrata Cristiano) consiguió la mayoría absoluta en el Congreso en la década de los sesenta y podía, por tanto, haber dirigido un proyecto de redistribución de escaños y redefinición de distritos, no lo hizo. A los líderes de todos los partidos les preocupaba más evitar el deterioro del delicado equilibrio centro-periferia que caracteriza a la política chilena.

En 1958 unas enmiendas a la ley electoral básica prohibieron las alianzas electorales entre partidos compitiendo en elecciones municipales y a la Cámara. En 1962 similar práctica se hizo extensiva para las elecciones al Senado. La consecuencia de tal medida fue la polarización extrema de la política chilena entre 1964 y 1973 y dado que el techo mínimo que garantizaba la supervivencia de un partido era el de la elección de al menos un diputado a escala nacional, en 1970 el espectro político estaba con diez partidos, cinco grandes y cinco pequeños (Caviedes, 1979, págs. 50-51).

Tras la elección del líder socialista Salvador Allende en 1970, el país se radicalizó polarizándose políticamente. La campaña de 1973 contempló el espectáculo de la escisión en dos frentes hostiles, el pro-Allende de Unidad Popular (UP) y el anti-Allende de la Confederación para la Democracia (CODE), integrados, respectivamente, por socialistas y comunistas, el primero, y por democristianos y nacionalistas, el segundo. El grupo CODE obtuvo el 56 por 100 del voto popular, consiguiendo mayoría absoluta en el Congreso: 87 diputados y 32 senadores, pero menos de la mayoría de dos tercios por la que tan duramente habían luchado en la campaña. En total, cuatro grandes partidos y cinco partidos pequeños obtuvieron escaños (Caviedes, 1979, págs. 264-266).

Aunque las posiciones globales de ambos grupos permanecieron invariables desde las elecciones de 1969, en el interior de cada uno de los bloques sí se produjeron desplazamientos, así dentro de UP, los socialistas habían incrementado su fuerza a expensas de los pequeños partidos de la izquierda y de sus compañeros comunistas, mientras que los democristianos y en particular el Partido Nacional, habían aumentado su peso dentro del CODE a expensas del Partido Radical. A la situación de parálisis política le siguió un radicalización aún más enconada que culminó con la sangrienta intervención militar seis meses después de las elecciones, en septiembre de 1973.

*Perú*

Si bien el sufragio popular y directo se introdujo en Perú en 1896, las primeras elecciones relativamente serias y limpias no se celebraron hasta 1945, aunque ni siquiera entonces el Partido Aprista pudo presentar candidaturas propias (Kantor, 1969, pág. 483). La normativa básica electoral deriva de la Constitución de 1933. Hasta el golpe militar de 1962, el Senado estaba compuesto por 55 miembros y la Cámara por 186. La Constitución de 1933 preveía —aunque nunca se hizo operativo— la representación corporativa u orgánica (*functional*) para el Senado. De igual modo legislaron sus vecinos: Ecuador en 1929 y Brasil en 1934. El mandato de los congresistas era de seis años, renovado, en una ocasión por tercios cada dos años, pero con el fin de incrementar la posibilidad de hacer coincidir el máximo de apoyo al presidente, su mandato se mantuvo en seis años, al igual que el presidencial. Se utilizó un mecanismo de representación proporcional con listas incompletas que a través de una complicada fórmula garantizaba la presencia parlamentaria de los partidos minoritarios a condición de que superasen un techo mínimo en un departamento concreto.

El ejército sustituyó el sistema electoral en 1962 por el «voto en bloque» con listas de partidos cerradas y un baremo de reparto de escaños por departamento rigurosamente proporcional y cuyo objeto no era otro sino el de reforzar el control de los partidos sobre el proceso electoral. Paradójicamente estas modificaciones sirvieron para fortalecer a la oposición en el nuevo Congreso (McCoy, 1971, págs. 328-329). Además ambas Cámaras redujeron su número de miembros, el Senado a 45 y la Cámara Baja a 140.

En las elecciones de 1962 ninguno de los presidenciables consiguió el tercio de votos necesario para alcanzar el poder, debido al alto número de candidatos (tres de los grandes partidos y cuatro de los pequeños) con lo que la decisión correspondía al recientemente elegido Congreso, en el que el porcentaje de los apristas resultaba insuficiente para elegir al nuevo presidente. El candidato de AP (Acción Popular), Belaúnde, rechazó un pacto con los apristas y cuando estos últimos se disponían a entenderse con la Unión Nacional Odrista (UNO) para reelegir al expresidente Ordía, se produjo un golpe militar que interrumpió el proceso electoral.

En la siguiente convocatoria, en 1963, ninguno de los pequeños partidos presentó candidatos, contando Belaúnde con el apoyo de dos de ellos, pero para entonces los apristas y UNO se habían reforzado en el Congreso y el nuevo gobierno se vio imposibilitado para forzar una mayoría propia en la Cámara Baja, enfrentado con la superioridad numérica de la coalición.

ción APRA-UNO que con sus 96 escaños bloquearon los proyectos reformistas de Belaúnde. El corolario se desprende por sí solo: parálisis política y finalmente intervención militar en octubre de 1968.

### *Ecuador*

Durante los veinticuatro años anteriores a 1948, Ecuador tuvo 23 presidentes o juntas provisionales. El país disfrutó de trece años de gobierno constitucional tras la elección de Galo Plaza en septiembre de 1948. Los mandatos presidenciales de cuatro años coincidían con las legislaturas. El Congreso estaba formado por 52 senadores y 73 diputados, estos últimos elegidos bienalmente. El que la presidencia se alcanzara tan sólo por mayoría simple contribuyó a la gran fragmentación de los partidos. Plaza consiguió unificar los partidos anti-conservadores en el Movimiento Cívico Democrático Nacional (MCDN), desintegrado en 1952 cuando el viejo demagogo Ibarra fue elegido con el 43 por 100 de los votos. En 1956 el Partido Conservador alcanzó la presidencia por primera vez desde 1896 con el 29 por 100 de votos e Ibarra regresó en 1960 con el 49 por 100. Este último fue derrocado por el ejército al igual que su vicepresidente en 1963, gobernando el país una Junta hasta su derrocamiento en 1966.

En las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1966 los partidos conservadores consiguieron la mayoría de escaños debido parcialmente a la nueva normativa que obligaba a los ciudadanos a proveerse de un nuevo documento de identidad. Según Kantor (1969, pág. 440) unos 140.000 electores potenciales, alrededor del 15 por 100, no pudieron votar por no proveerse de sus «cédulas» dentro del plazo señalado. La Asamblea elaboró la Constitución de 1967, eligiendo un presidente interino hasta las elecciones de 1968. Sin embargo, tales artificios no impidieron que Ibarra fuera reelegido presidente a sus setenta y cinco años de edad. En 1970 el ejército tomó nuevamente el poder hasta 1979.

Las fuerzas conservadoras controlaban mayoritariamente el Senado sin dificultad, ya que 15 de los 52 escasos se elegían indirectamente por representación orgánica o regional. El resto eran elegidos por mayoría en las dieciocho provincias a razón de dos escaños por cada una (5).

---

(5) La Isla Galápagos eligió un senador para completar un total de 52.

*Colombia*

Desde el siglo XIX la política colombiana ha sido dominada por dos partidos tradicionales: Conservador y Liberal, cuya virulencia partisana degeneró en un violento conflicto armado («la violencia») en 1948 y que propició el gobierno militar anti-partidos del general Rojas Pinilla (1953-1957). Tras su derrocamiento por una Junta, el líder liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez se reunieron en una localidad catalana en julio de 1957 para redactar la denominada Declaración de Sitges, cuyo resultado fue puesto en práctica un año más tarde con la institucionalización del bipartidismo: el Frente de Transformación Nacional (FTN). Ambos partidos decidieron moderar sus conflictos a través de una coalición gubernamental institucionalizada que consistía en repartirse a partes iguales los escaños del legislativo y los cargos de la administración conviniendo en alternarse en la presidencia cada cuatro años hasta 1974. Un plebiscito nacional de carácter histórico aprobó el plan con un 95 por 100 de papeletas a favor en diciembre de 1957, y Lleras tomó posesión como primer presidente del FTN en agosto de 1958 (Ruhl, 1978, págs. 29-30; Deas, 1971, páginas 90-91; Martz, 1965, págs. 214-217).

Antes de 1957 funcionaba ya un sistema de representación proporcional con listas cerradas que por efecto del mecanismo Hare de reparto de escaños, paralizaba a los partidos pequeños que de conseguir menos de la «cuota» establecida bajo la fórmula Hare no conseguía escaño, pasando sus votos a engrosar los del partido vencedor.

Tras el acuerdo de 1957, el sistema de representación proporcional con listas cerradas dejó de tener sentido para los dos grandes partidos, al haberse repartido el número total de escaños a partes iguales con independencia de los resultados obtenidos por cada uno. En las lecciones legislativas de 1966, por ejemplo, aunque el Partido Liberal consiguió el 54 por 100 frente al 46 por 100 de los Conservadores, cada partido tuvo igual número de escaños, 95 en la Cámara Baja y 53 en el Senado. El único interés del sistema proporcional residía en la distribución de escaños entre las fracciones en el interior de cada partido (McDonald, 1967, págs. 699-700).

Ambas Cámaras se elegían en proporción a la población. Hasta 1970 las elecciones presidenciales y legislativas coincidían cada cuatro años en el mes de mayo, actualmente, sin embargo, se renuevan en su 50 por 100 cada dos años.

El nuevo acuerdo tuvo dos consecuencias políticas inmediatas: 1) Considerable reducción del conflicto partisano y de la violencia política, y 2) incre-

mento de la apatía política tal y como reflejan los índices de abstención. Así, en 1957 la participación en el plebiscito fue del 72 por 100 del censo, mientras que en 1958 fue sólo del 69 por 100; 45 por 100, en 1962; 40 por 100, en 1966, y 37 por 100, en 1970 (Rhul, 1978, págs. 30-31; Kantor, 1969, páginas 404-405; Martz, 1965, págs 216-217).

Sin embargo, en 1970 este acuerdo entre los dos partidos fue casi derrotado por la persona a la que aquel pacto debería haber supuestamente excluido de la política colombiana: el general Rojas Pinilla. En efecto, el ex dictador de la Alianza Popular Nacional (ANAPO), consiguió el 39,1 por 100 del voto popular frente al 40,7 por 100 del candidato del Frente Nacional, Pastrana Borraro. Las clases populares en las zonas urbanas, hartas de la política del «te toca-me toca» del Frente Nacional, apoyaron a ANAPO como la alternativa, como un tercer partido con gran atractivo populista. Los rojistas consiguieron todas las grandes ciudades, con la excepción de Manizales, lo que hizo pensar a muchos en la vuelta a la lucha de clases y a la desintegración de los partidos tradicionales interclasistas (Campos y McCamant, 1972; Buitrago, 1973, pág. 187).

Obligado a presentarse como un partido totalmente independiente en las elecciones departamentales de 1972, el apoyo a ANAPO descendió al 19 por 100. Con la vuelta a la competición directa entre los Partidos Conservador y Liberal en 1974 y tras dieciséis años de puente con el Frente Nacional, la participación aumentó y el porcentaje de voto de ANAPO bajó al 9,5 por 100. A la muerte de Rojas le sucede su hija María Eugenia como candidata del partido. En las elecciones, el candidato del Partido Liberal, López Michelsen, superó ampliamente al del Partido Conservador, Gómez Hurtado, por 56,3 por 100 frente a 31,4 por 100 (6) (Rhul, 1978, pág. 45).

El faccionalismo intrapartido se incrementó con la desaparición del FN, originando una proliferación de listas electorales, debilitamiento en la disciplina del partido y descentralización. Las elecciones al Congreso de febrero se convirtieron en algo así como las «primarias» de las presidenciales del siguiente junio; en ellas la facción vencedora de las anteriores presentaba a su candidato como representante de todo el partido. Procedimiento que recuerda al sistema simultáneo de *lema/sub-lema* utilizado en Uruguay. En 1978 los candidatos del Partido Liberal totalizaron el 56 por 100 de las elecciones al Congreso frente al 39 por 100 de los conservadores y al 4 por 100 de los partidos de izquierda (7). No obstante, el candidato liberal de las presidenciales de junio, Turbay, venció por un escaso margen (50 por 100 frente

(6) La pro-comunista UNO (Unión Nacional de Oposición) consiguió el 2,6 por 100.

(7) UNO, MRN, FUP y PST.

al 47 por 100) al candidato conservador, Belisario Betancur. De este modo, el Partido Liberal consiguió vencer las dos elecciones que siguieron al desmantelamiento de la coalición FN. La alternancia de los partidos en el gobierno quedó restaurada de nuevo en 1982, al ser elegido Belisario Betancur con el 47 por 100 de los votos debido a la división de los liberales: Michelsen (40 por 100) y Galán (12 por 100) que obtuvieron, a pesar de ello, el 42 por 100 de la representación en el Congreso.

### *Venezuela*

La Constitución de 1936 que siguió al fallecimiento del dictador Juan Vicente Gómez en 1935, prescribía la elección del presidente por el Congreso. En 1945 se produce una rebelión encabezada por oficiales del ejército insatisfechos apoyados por la centro-izquierda Acción Democrática (AD), partido político que derrocó este régimen. El líder de AD, Rómulo Betancourt, encabezó la Junta que elaboró la Constitución de 1947 y organizó las elecciones de enero de 1948. En ellas el candidato de AD, Rómulo Gallego, fue elegido con el 71 por 100 de los votos como el primer presidente directamente electo que conoce la historia de Venezuela. AD consiguió implantarse también mayoritariamente en las dos Cámaras del Congreso.

Pero los militares, descontentos con su nuevo papel secundario y animados por el golpe de Estado de Odría en Perú en octubre de 1948, tomaron el poder. Paradójicamente fue el mismo grupo de oficiales que en 1945 cooperaron con AD los que en 1948 se lo arrebataban. El asesinato del jefe de la Junta en 1950 lleva al poder al coronel Pérez Jiménez hasta que una revuelta popular le obliga a huir en enero de 1958. Así Venezuela y Colombia se sacudieron el yugo de la dictadura al mismo tiempo.

Fracasados los intentos de negociar un pacto de cooperación interpartidista que permitiese presentar un candidato común a la presidencia, en línea con la alternativa colombiana del FTN, tres partidos presentaron candidatos: AD, a Rómulo Betancourt; la Unión Republicana Democrática (URD), al presidente de la Junta provisional, almirante Larrazábal, y a Rafael Caldera los democristianos del COPEI. Los porcentajes obtenidos fueron, respectivamente, de 49,2, 34,6 y 16,2 por 100 (Kantor, 1969, pág. 360).

La Constitución de 1961 se inspiró grandemente en el documento de 1947, pero en lugar de escalonar las convocatorias electorales, optó por un sistema múltiple de elecciones directas y simultáneas a realizar cada cinco años para todos los cargos: presidencia, todos los senadores nacionales, diputados federales y estatales y concejales municipales. Las discriminaciones por razón de sexo, educación o nivel de rentas fueron abolidas. Los escaños se repar-

tían de acuerdo con la densidad de población entre los 20 departamentos y el distrito federal con una modalidad abierta, lo que hacía tan inmanejable el sistema que en 1973 el número de escaños de la Cámara se fijó en 183, mientras que el Senado siguió con su antiguo número de 42 miembros, elegidos según la nueva normativa (8). El sistema de listas cerradas de D'Hont trajo dos consecuencias políticas: 1) Control centralizado por parte de las élites del partido sobre las personas susceptibles de convertirse en miembros del Congreso, y 2) pérdida de interés de la política local en los legisladores nacionales (Martz y Baloyra, 1976, págs. 35-36).

Con anterioridad a las elecciones de 1973, los electores emitían distintas papeletas «tarjetas» para cada cargo: una grande para la máxima Magistratura de la nación y otras más pequeñas para los demás cargos. Para facilitar el voto, sobre todo a los analfabetos, toda suerte de combinaciones de colores, emblemas y hasta la fotografía de los candidatos se estampaba sobre la papeleta. En 1968 el sistema electoral había originado una floración de doce partidos nacionales y catorce regionales, por lo que el elector se encontraba en cada colegio electoral de frente con docenas de pilas de «tarjetas». Los deseos de superar tan caótica situación llevaron a Venezuela a estar a punto de ser el primer país latinoamericano que implantó un sistema mecanizado y automático de voto. En efecto, se firmó un contrato por valor de once millones de dólares americanos con la American Voting Machine Corp que a cambio se comprometía a entregar 10.000 máquinas de votar, pero un juicio celebrado en Miami entre la dirección y los accionistas de la AVM reveló una irregularidad de 100.000 dólares y el contrato fue anulado en vísperas de las elecciones de 1973. Negociaciones de última hora permitieron el acuerdo de presentar una única papeleta, la «boleta única» del tamaño de una hoja de periódico, en la que cada partido contaba con dos cuadros, uno para la presidencia y el otro para los demás cargos. Este sistema produjo dos evidentes consecuencias: 1.ª El número de papeletas nulas se redujo a la mitad respecto a la elección de 1968, y 2.ª el control del votante por los sempiternos custodios del partido se hacía más difícil al no quedar pruebas tangibles de cómo había votado cada cual (9) (Martz y Baloyra, 1976, págs. 38-39).

---

(8) El número de escaños de la Cámara Baja se estimó utilizando una población base fijada en el 0,55 por 100 de la población nacional estimada (11.772.922 en 1973). Así, la base de 64.751 se dividió entre la población de cada Estado para calcular la cuota de representación (Martz y Baloyra, 1976, pág. 34).

(9) Hasta 1973 las «tarjetas» sobrantes se devolvían a los responsables de los partidos en cada circunscripción electoral como «prueba» de que los electores «leales» habían «votado correctamente».

CUADRO 2

## RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE 1973 EN VENEZUELA

	<i>Votos válidos a partidos<sup>a</sup></i>		<i>Cámara</i>			<i>Senado</i>		
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Dir.</i>	<i>Q</i>	<i>Total</i>	<i>Dir.</i>	<i>Q</i>	<i>Total</i>
AD . . . . .	1.833.730	44,32	102	0	102	28	0	29 <sup>b</sup>
COPEI . . . . .	1.252.761	30,28	64	0	64	13	0	14 <sup>c</sup>
MAS . . . . .	216.473	5,23	6	3	9	0	2	2
MEP . . . . .	207.785	5,02	4	4	8	0	2	2
CCN . . . . .	178.089	4,30	4	3	7	0	1	1
URD . . . . .	132.780	3,20	3	2	5	0	0	0
PCV . . . . .	49.455	1,19	0	2	2	0	0	0
MIR . . . . .	42.106	1,01	0	1	1	0	0	0
OPINA . . . . .	30.531	0,73	0	1	1	0	0	0
PNI . . . . .	29.226	0,70	0	1	1	0	0	0
Otros <sup>d</sup> . . . . .	162.944	4,02	0	0	0	0	0	0
<i>Total</i> . . . . .	4.135.880	100,00	183	17	200	42	5	49

<sup>a</sup> De los 4.308.703 votos emitidos, 171.816, es decir, el 3,99 por 100 resultaron nulos.

<sup>b</sup> El total incluye el escaño vitalicio en el Senado del expresidente Bettancourt.

<sup>c</sup> El total incluye el escaño vitalicio en el Senado del expresidente Caldera.

<sup>d</sup> Otras veintiocho candidaturas no obtuvieron representación.

FUENTE: Elaboración de Martz y Baloyra, 1976, págs. 227-228.

En las elecciones legislativas se añadió al sistema D'Hont de representación proporcional un cociente electoral de variación. Los partidos presentan listas de candidatos al Congreso en cada uno de los veinte Estados y en el distrito federal y el voto bajo la fórmula *standard* D'Hont fija la representación del partido de cada grupo, 183 diputados y 42 senadores, como muestra el cuadro 2. Si tomamos 1973 como ejemplo, el voto nacional total de 4.308.703 se dividió por los 183 escaños, de la Cámara lo que da un cociente de 23.549, que, a su vez, se dividía entre el voto total nacional de cada partido. Si la representación directa de cada partido no alcanza la determinada por el cociente, se otorgan cuatro escaños adicionales y dos tratándose del Senado. En el caso de los dos grandes partidos el peso parlamentario obtenido es mayor que el fijado por el cociente, ejemplo 102 frente a 78 para AD y 64 frente a 53 para el COPEI. Aplicando este método, los partidos pequeños obtuvieron 17 escaños adicionales en la Cámara y cinco en el Senado (10). Uno de los corolarios fue que la anterior proliferación de partidos con representación en el Congreso se redujo de 15 en 1968 a 10 en 1973. Del mismo modo —y por primera vez desde las elecciones de 1958— el partido victorioso en las presidenciales consiguió mayoría en ambas Cámaras.

La alternancia de la presidencia ha funcionado bien. Tras las elecciones de 1958 y 1963 AD perdió ante el candidato del COPEI, Rafael Caldera, en 1968; AD regresó al poder en 1973 y volverá a perder ante el mismo candidato del COPEI en 1978. En diciembre de 1983 volverán a celebrarse elecciones.

#### LA «TRANSICION» POLITICA POR VIA ELECTORAL

Dedicaremos este apartado al análisis de los procesos de liberación o apertura política de los regímenes militar-autoritarios de Suramérica en la década de los años setenta y en lo que va de la actual y de la utilización hecha de las técnicas de ingeniería política con objeto de facilitar la transición (o el retorno) a formas de gobierno más democráticas y representativas. Como veremos, los resultados obtenidos distaron, con demasiada frecuencia, de los previstos por los artífices de estos procesos de transición.

---

(10) Por ejemplo, MAS recibió en todo el país un total de 216.473 votos que divididos por el cociente 23.549 daba 9,19 escaños. Al haber obtenido sólo seis escaños directamente, se le añadieron tres más.

*Perú*

El presidente Morales Bermúdez decretó en noviembre de 1977, es decir, nueve años después de la toma del poder por el ejército en 1968, una ley electoral nueva. Los nuevos partidos se organizaron para disputar los 100 escaños que componían la Asamblea Constituyente.

Los electores además de votar por un partido tenían la posibilidad de optar por el candidato de su preferencia entre los nombres listados de cada candidatura. El total de votos obtenidos por cada partido determinaba, obviamente, el número de escaños a que se había hecho acreedor y el voto preferente fijaba las personas concretas elegidas. En el momento de cerrar el plazo, en febrero de 1978, se habían inscrito 13 partidos, si bien AP se retiró, reforzando así la protesta de su líder el ex presidente Belaúnde por los, a su juicio, innecesarios retrasos sufridos por el proceso de transición. En las elecciones del 18 de junio el Partido Popular Cristiano (PPC) se clasificó segundo, con 25 escaños, siendo el máximo beneficiario de la retirada de AP. El primer partido, APRA, con 37 escaños, y el PPC controlaban la Asamblea, presidida por Haya de la Torre (Werlich, 1979, pág. 65).

Pero el proceso de transición tardó todavía dos años más en concluirse, plazo en el que la Asamblea y el gobierno militar negociaron las leyes-base. Las elecciones no se celebraron hasta el 18 de marzo de 1980 y la táctica de Belaúnde dio sus frutos, siendo elegido presidente con el 43 por 100, compitiendo entre 15 opositores, APRA, 27 por 100, y el PPC, 11 por 100 (11), mientras que los 180 escaños de la Cámara y 60 del Senado se los disputaron dieciocho partidos. AP consiguió mayoría (100) en aquella y sólo 26 en este último, mientras que APRA descendió, obteniendo 50 y 17 escaños, respectivamente. Los escaños obtenidos por el PPC en el Senado permitieron al presidente Belaúnde gobernar con mayor holgura que en el período 1963-1968 (Handelman y Sanders, 1981, págs. 132-134).

*Ecuador*

El proceso de transición ecuatoriano siguió similar pauta aunque con mayor control gubernamental y duración que en Perú (cuarenta y cuatro meses frente a treinta y cinco). A lo largo de 1976 los comités con la autorización

---

(11) El venerable dirigente del APRA había fallecido en agosto de 1979, dejando con su muerte un partido no organizado para las elecciones de 1980.

gubernamental, representantes de los partidos y de distintos sectores de la sociedad, encabezados por el ex presidente Galo Plaza, prepararon reformas a la Constitución de 1945, un documento de alternativa totalmente nuevo y un conjunto de leyes electorales y de partidos y que fueron debidamente otorgadas en junio de 1977. Tras algunas pequeñas modificaciones de su cosecha (tales como el negar el derecho de sufragio a los analfabetos), el gobierno convocó un referéndum nacional para el 15 de enero de 1978. Con un altísimo índice de participación: el 90 por 100 y en el que la mayoría (44 por 100) de los 1.782.677 electores se manifestaron a favor de la nueva Constitución, frente a un 33 por 100 que preferían las reformas de 1945 y el 23 por 100 de votos nulos (de protesta). El ejército se pronunció en la fase última del proceso, eliminando hasta candidaturas que incluían a expresidentes como Ibarra y Arosemena. Más trascendencia, desde su perspectiva, tuvo aún la exclusión de Asaad Bucaram, el líder populista de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), cuya victoria anticipada en las elecciones de 1972 había sido un factor determinante de la toma del poder por los militares en aquellas fechas. Las «disposiciones transitorias» gubernamentales le excluían como candidato no idóneo dado que sus padres (oriundos de Líbano), habían nacido en el extranjero. Pero esta circunstancia no amedrentó a Bucaram que presentó a Jaime Roldós, el marido de su sobrina, como el candidato de la CFP y que consiguió la mayoría relativa, 27,7 por 100 en las elecciones de julio de 1978. Para la segunda vuelta a disputar, en abril de 1979, con el segundo clasificado (23,7 por 100): el Frente Nacional Constitucionalista, la CFP se alió con Izquierda Democrática (ID), el cuarto partido clasificado con 12,1 por 100. La candidatura CFD-DP (12) barrió con el 68,5 por 100 de votos que le proporcionaron 31 de los 69 escaños de la Cámara y que con los 15 obtenidos por ID, daban la mayoría legislativa al nuevo gobierno (13) (Martz, 1980, págs. 66-69; Handelman y Sanders, 1981, págs. 58-61).

A pesar del ya dilatado proceso de transición, éste no se inauguró hasta cuatro meses más tarde, el 10 de agosto Jaime Roldós, a sus treinta y ocho años, era proclamado presidente, convirtiéndose en el presidente latinoamericano más joven. Pero una nueva prueba aguardaba al proceso de transición ecuatoriano, al fallecer Roldós en un accidente aéreo en 1981, sucediéndole el vicepresidente Hurtado. En 1984 se celebrarán nuevas elecciones.

El ejército, a pesar de su control del proceso desde el gobierno y de haber

---

(12) El partido democristiano DP proveyó el candidato a la vicepresidencia, Osvaldo Hurtado.

(13) La nueva Asamblea Legislativa es unicameral.

manipulado desde él la transición en favor de los candidatos de derecha y de centro fue superado por la inercia del proceso. La victoria de la coalición CFP-DP-ID no satisfizo al estamento castrense.

#### OTROS INTENTOS

Existen otros tres ensayos recientes en otros tantos países suramericanos de transición liberalizadora a partir de un proceso electoral. A pesar de sus desafortunados resultados, resulta interesante compararlos brevemente.

#### *Argentina*

En agosto de 1972 el general Lanusse decretó modificaciones en la normativa electoral convocando a elecciones para el siguiente mes de marzo, previéndose: elecciones presidenciales directas, reducción de su mandato de seis a cuatro años, sin posibilidad de segunda reelección, haciéndose coincidir la fecha de todas las convocatorias electorales y la ampliación del número de senadores a 69 (tres por cada provincia) más uno asignado a la minoría. La nueva normativa estaría en vigor hasta mayo de 1977, es decir, hasta inmediatamente después de las elecciones siguientes.

Perón, descalificado por no cumplir los requisitos de residencia, fue sustituido por su segundo, Héctor Cámpora, al frente de nueve listas de candidatos y obtuvo el 49 por 100. Temerosos de que los peronistas obtuviesen mayoría absoluta, los militares prescindieron de la competición final cuando el segundo clasificado Ricardo Balbín, de la UCR, se negó a presentarse nuevamente después de haber cosechado el 21 por 100 de votos. De todos modos, la competición electoral se celebró a nivel provincial y los peronistas consiguieron 20 de los 22 gobernadores, 45 de los 69 senadores y 146 de los 243 diputados. El presidente Cámpora tomó posesión el 25 de mayo, gozando de cómodas mayorías legislativas. Los peronistas habían hecho realidad, por fin, su sueño, un sueño por el que tanto habían luchado desde su derrocamiento en 1955.

En todo caso, Cámpora y su vicepresidente dimitieron de sus cargos tras el regreso de Perón, convocándose nuevas elecciones para septiembre de 1973. La lista, encabezada por Perón e Isabelita, obtuvo el 62 por 100 de los sufragios (frente a Balbín que obtuvo el 24 por 100) y Perón tomó posesión al mes siguiente. Fallecido éste en julio de 1974, le sucedió su esposa hasta el pronunciamiento militar de marzo de 1976 y el nombramiento del general Videla como presidente de la Junta.

En la actualidad se han convocado elecciones para 1983 como corolario de un régimen militar quebrado que intenta traspasar el poder a la clase política civil. La transición argentina conoció en diez meses una considerable mayor dureza, siendo realizada en circunstancias menos favorables que las experiencias peruana y ecuatoriana.

### *Bolivia*

Después de casi quince años de régimen militar, la presión popular y una huelga general obligaron a la convocatoria de elecciones generales en julio de 1979. El presidente anterior (durante el período 1956-1960), Hernán Siles Zuazo, venció con el 37 por 100. Carente de una mayoría absoluta, el nuevo Congreso eligió un candidato alternativo, Guevara Arce. Derrocado éste, la presidenta de la Cámara, Lidia Guellar, asumió el cargo como primera mujer presidente, organizando las elecciones presidenciales de junio de 1980. En ellas, Zuazo, de la UDP, consiguió el 36 por 100, mientras que el ex presidente Banzer, con el 19 por 100, alcanzó el segundo puesto y Paz Estensoro el tercero, con el 15 por 100. Al retirarse este último en apoyo de la candidatura del primero, Zuazo fue elegido por el legislativo. La intervención militar de julio abortó su toma de posesión.

Después de una serie de golpes, en octubre de 1982 el régimen militar quebrantado convocó al Congreso que eligió a Zuazo, quien tomó posesión al mes siguiente en un proceso de transición mucho más rápido de lo previsto. Sólo el tiempo dirá si el nuevo presidente podrá completar su mandato y elegir su sucesor.

### *Uruguay*

Los intentos de transición de Uruguay, todavía lejos de haberse concluido, se iniciaron en 1980 cuando el gobierno militar redactó una Constitución que convertía a las Fuerzas Armadas en una institución permanente y preponderante en todo gobierno futuro. Un plebiscito celebrado en noviembre de 1980 derrotó con un 55 por 100 de votos, y ante la sorpresa gubernamental, este intento de legitimación militar. Ninguno de los intentos de transición anteriormente descritos se articuló en términos tan directos y abruptos como éste. En efecto, el nuevo gobierno del general Alvarez, establecido en septiembre de 1981, optó por una vía de liberalización más gradual. Así se diseñó, en primer lugar un Consejo de Estado compuesto por representan-

tes seleccionados por los partidos políticos. En segundo lugar se establecía un levantamiento progresivo de los límites que pesaban sobre las libertades individuales. Por último, se legalizarían los partidos y se convocarían elecciones de dirigentes (McDonald, 1982, pág. 71).

Las elecciones se han celebrado recientemente, considerándose sus resultados como una derrota parcial del régimen. El presidente, sin embargo, mantiene su firme compromiso de celebrar elecciones para la elección de un nuevo ejecutivo antes de que expire su mandato en marzo de 1985.

#### LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Tal y como hemos visto en los dos apartados de esta sección, Brasil alcanzó el momento crítico de 1964 con un considerable bagaje de «ingeniería política», pero fue sólo a partir de entonces cuando esta ciencia aplicada alcanzó verdadera entidad. La experiencia brasileña en golpes militares en las décadas de los años sesenta y setenta es la más compleja y dilatada de cuantas hemos descrito, ya que llegará a veinte años en 1984. La larga serie de manipulaciones de la ley electoral ha producido con frecuencia consecuencias inesperadas que han requerido a su vez nuevos *casuismos* en una interminable sucesión de «correcciones sobre la marcha».

#### *Período de «cirugía inicial»: 1964-1968*

En los momentos iniciales se adoptan las dos decisiones fundamentales siguientes:

- 1.<sup>a</sup> La no devolución del poder a la élite política rival que había apoyado el golpe, siguiendo la tradición del ejército en 1945, 1954, 1955 y 1961.
- 2.<sup>a</sup> Efectuar solamente operaciones de cirugía menor en el sistema político electoral con vistas a devolver el poder a los civiles tras las elecciones de 1965.

El Primer Acta Institucional (AI-1) legitimó al ejército como el supremo poder político, estableciendo un plazo de dos meses para efectuar purgas políticas (*cassações*) que anulaban los cargos y suspendían los derechos políticos durante diez años. Se decretaron, en su lugar, estrictas normas de idoneidad para los candidatos, tales como consanguinidad hasta el cuarto grado y examinándose los casos de corrupción económica y política cometidos en el pasado, exigiéndoseles información completa sobre renta y propiedades.

Dado que la revolución se había hecho supuestamente en nombre de la democracia y para protegerla, el nuevo gobierno de Castelo Branco tenía todo el interés en mantener la apariencia de gobierno democrático y representativo. Así, tanto el nuevo presidente como el vicepresidente eran «debidamente» elegidos por un Congreso que, privado de sus prerrogativas, seguía funcionando según el calendario previsto, al igual que los procesos electorales. No obstante, con el sistema proporcional vigente, los escaños vacantes por el sistema de *cassações* pasaron a ocuparse por los candidatos alternativos en listas de partidos, lo que dificultaba las relaciones institucionales.

A comienzos de 1965 se dispuso el reenvío de las elecciones presidenciales a 1966, pero, a pesar del ambiente enrarecido, se mantuvieron las elecciones al cargo de gobernador en 11 Estados, fijándose noviembre de 1965 como fecha de su celebración. La ausencia de elecciones para otros cargos convirtió la competición en un verdadero test para el nuevo gobierno. La alianza PTB/PSD que presentaba a Goulart, a pesar de ser la más afectada por las purgas, mantenía intacto el aparato interno del PSD, lo que le valió cinco victorias (frente a las cuatro de la UDN), dos de aquéllas fueron conseguidas por el ex presidente Kubitschek, que había sido purgado en 1964, lo que provocaría las iras del sector más duro del ejército. El gobierno perdió el control político y por evitar un golpe el presidente Castelo Branco decreta las AI-2 y AI-3, que abolían el sistema pluripartidista, estableciendo una modalidad de elecciones indirectas para la presidencia y los cargos de gobernador e iniciando la segunda fase de purgas políticas. Los gobernadores electos tomaron posesión en el curso de 1966, pero el gobierno perdió el control del proceso de sustitución, convirtiéndose el mariscal Costa e Silva en el candidato consensuado por el ejército.

Esta maniobra de «salvación de los dedos a cambio de entregar los anillos», precisaba ulteriores ajustes: 1.º A los potenciales candidatos de las distintas jurisdicciones regionales militares, se les obstaculizaba su presentación a las elecciones indirectas a gobernador de 1966, exigiéndoseles severos requisitos de residencia, y 2.º se reguló legislativamente la formación de nuevos partidos con la incorporación de 120 diputados y 20 senadores en ejercicio. En teoría se autorizaba la formación de tres nuevos partidos, pero en la práctica el gobierno se veía precisado a ejercer presión sobre dos senadores para que ingresaran en el nuevo partido de la oposición, alcanzando ésta así la cuota establecida. De este modo se inició la incongruente coexistencia bipartidista artificial con representación proporcional (14).

---

(14) En conformidad con el documento AI-2 el gobierno consideró seriamente la adopción de una modalidad de distritos puros, presentando el Tribunal Supremo

La combinación entre el nuevo sistema de partidos y las elecciones indirectas a gobernador planteó un nuevo problema. En los Estados estratégicos de Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul el realineamiento de los partidos produjo mayorías de oposición (MDB) en los legislativos estatales, lo que obligó al presidente a purgar el suficiente número de diputados que le permitiera crear mayorías del partido gubernamental ARENA (15).

Con objeto de acoplar las facciones del desaparecido partido en el interior de ARENA, se hizo preciso permitir la creación de tres *sub-legendas* (similares a los *sub-lemas* uruguayos descritos antes) para los puestos de senador y alcalde. Las elecciones de noviembre de 1966 proporcionaron a ARENA cómodas mayorías en el Congreso, así como el control de todos los Estados, con la excepción del ex distrito federal (Estado de Guanabara). Antes de dejar el cargo en 1967, el presidente Castelo Branco convocó al Congreso saliente para que ratificase la nueva Constitución.

#### *La regresión dictatorial (1968-1974)*

El nuevo gobierno de Costa e Silva gozaba en la etapa inicial de su mandato de buenas relaciones con el Congreso, al igual que Vargas en 1934. Sin embargo, hacia 1968 este último se volvió más reacio que durante 1936-1937, iniciando un período de confrontación, derrotando proyectos de ley gubernamentales a pesar de la mayoría de ARENA. Cuando la Cámara de Diputados se negó a suspender la inmunidad parlamentaria a un diputado que había supuestamente «injuriado» al ejército, en diciembre de 1968, el gobierno respondió con el documento AI-5, que disolvía el Congreso durante dieciséis meses, concedía plenos y arbitrarios poderes al presidente e iniciaba la tercera fase de purgas (Klein y Figueiredo, 1978). Estos poderes excepcionales permanecieron vigentes hasta enero de 1979 (16).

---

Electoral un proyecto de ley al respecto. Proyecto tachado de inoportuno pocos meses antes de las elecciones y con los dos nuevos partidos en período de constitución. Muchos pensaron, a finales de la década de los setenta, que esta propuesta podría aliviar los problemas del gobierno militar, pero una simulación por ordenador de las elecciones de 1978 mostró que el MDM había perdido sólo entonces entre cinco y diez escaños, caso de adoptarse el sistema de distrito (Fleischer y Ribeiro, 1983). Un estudio del Estado de Minas Gerais reveló que aproximadamente la mitad de los diputados federales y tres cuartos de los estatales competirían bien en los distritos (Fleischer, 1981).

(15) El AI-3 preveía que tanto el escaño como el diputado deberían ser purgados eliminando así del cargo toda alternativa a las listas de representación proporcional.

(16) Para una valoración de las sucesivas depuraciones véase Klein y Figueiredo, 1978.

En agosto de 1969 la Junta militar impidió al vicepresidente civil tomar posesión de la presidencia, cuando su titular sufrió un ataque mortal y en octubre se convoca al Congreso por un día para «elegir» al general Médici para un mandato de otros cinco años.

El Congreso se reúne en abril de 1970 y dominado por una aplastante mayoría ARENA —consecuencia de la purga de 98 miembros— los nuevos «ingenieros de la política» introdujeron una serie de modificaciones en el sistema electoral, supuestamente beneficiosos para el régimen, pero que en realidad, y a partir de 1974, se tornaron en una pesadilla para la estabilidad del régimen. Estas modificaciones fueron las siguientes:

1.<sup>a</sup> Se redujo el tamaño de la Cámara de 409 a 310 escaños, modificándose la base de representación en detrimento de los menos desarrollados Estados del norte, al pasarse de un criterio de densidad de población a otro de elegibilidad para votar, dadas las altas cotas de analfabetismo, el reducido índice de esperanza de vida y las altas tasas de emigración (17).

2.<sup>a</sup> Acordar la celebración de las elecciones municipales en fechas distintas a las legislativas nacionales: 1972, 1976 y 1980 para las primeras y 1974, 1978 y 1982 para las segundas, por considerarse positivos los efectos de tal separación.

3.<sup>a</sup> Con objeto de reforzar la lealtad al partido y la organización, se introdujo el voto cerrado a las candidaturas propuestas por los partidos, para la elección de diputados estatales y federales y que se completó para todos los cargos (seis) en las candidaturas de 1982.

4.<sup>a</sup> Con objeto de contrarrestar la «vocación de oposición» de las grandes ciudades, se decidió el nombramiento indirecto por los gobernadores de los alcaldes de las capitales estatales y de otras ciudades, de las llamadas «áreas de seguridad nacional». Los propios gobernadores eran elegidos indirectamente.

ARENA obtuvo mayorías impresionantes (el 72 por 100 de la Cámara y el 89 por 100 del Senado, en donde se elegían dos de los tres escaños) y el MDB inició discusiones en torno a la «autodisolución» al tiempo que algunos observadores preveían la «mexicanización» del sistema de partidos.

---

(17) Hasta cierto punto esto corrigió las desigualdades regionales de la Constitución de 1946, pero la «tapa» permaneció sobre las delegaciones de los grandes Estados (Fleischer, 1980).

*Etapa de liberalización o «descompresión» (1974-1978)*

El nuevo gobierno Geisel, sintiendo la erosión de la legitimidad política del régimen, debido al creciente deterioro económico y a la represión política y tortura, se embarcó, temeroso de que el MDB no recuperase las posiciones obtenidas en 1976, en un proceso de liberalización política «lento, gradual y seguro», coordinado por el jefe de la Casa Civil, general Golbery. Este proceso comprendía las siguientes medidas: ampliación de la Cámara a 364 escaños, permitiendo el acceso libre a la nueva red de televisión estatal, proliferación de los *sub-legenda* para las elecciones senatoriales (una por cada Estado) y libertad general para organizar la campaña electoral.

Los resultados fueron alarmantes. El MDB obtuvo 16 de los 22 escaños al Senado, con el 60 por 100 del voto nacional, 44 por 100 de la Cámara y mayorías en seis legislativos estatales. En el caso de que dos escaños en el Senado estuvieran en litigio, tal como sucedió en 1970, el MDB hubiera alcanzado una mayoría de dos tercios y se hizo entonces la calamitosa predicción de que esta mayoría la alcanzarían en 1978. Además, en la misma fecha, de continuar esta pauta, la oposición conseguiría una mayoría simple en la Cámara y seis gobernadores elegidos indirectamente; predicciones todas ellas inaceptables para los sectores militares que apoyaban el régimen.

Muchas de las propias medidas gubernamentales, adoptadas en 1970 y 1974, habían conducido a este resultado, de modo que se hacía preciso implantar mecanismos adicionales de «ingeniería». En abril de 1977 Geisel suspendió el Congreso y decretó una serie de severos cambios para asegurar el mantenimiento durante un largo periodo de tiempo de la «descompresión» y su propia permanencia en el poder. Las medidas fueron:

1.<sup>a</sup> Mantenimiento de las elecciones indirectas a gobernadores, pero con un cuerpo electoral distinto con representación municipal, integrando ARENA en todos los Estados excepto Río de Janeiro, donde el MDB había obtenido mayoría municipal en 1976.

2.<sup>a</sup> En 1978, uno de los dos escaños al Senado se eligió indirectamente, aunque por el mismo cuerpo electoral estatal (18) («biónico» en la jerga política brasileña).

3.<sup>a</sup> La base de representación de la Cámara procedía de los territorios del norte, feudos de ARENA, por lo que se aumentó el número de escaños a cuatrocientos veinte.

---

(18) Se restablecieron las *sub-legenda* para las elecciones directas al Senado, pero el asunto quedó en tablas ya que contribuyó a la elección de dos senadores del MDB y otros dos de ARENA.

4.<sup>a</sup> Finalmente, se mantuvo la «norma de la mordaza» de la ley de Falção de 1976, prohibiendo el acceso de los candidatos a la radio y la televisión.

Los efectos de este masivo «paquete de medidas de abril» sobre las elecciones al Congreso de 1978 se analiza en el cuadro 3, contraponiéndolo a la hipótesis de que la legislación de 1974 estuviera vigente.

El «paquete» dio a ARENA sólo cuatro escaños más en la Cámara que con la legislación anterior y de hecho tres escaños menos en la región noreste. El análisis se complica al constatar que las circunstancias de las elecciones al Senado en el cuatrienio 1974-1978 eran muy distintas. Las dos extrapolaciones alternativas dieron mayorías al MDB que oscilaban entre un máximo de 37-27 a un mínimo de 33-31; de tal suerte que el «paquete», en realidad, produjo una mayoría a ARENA en el Senado de 42-25.

Hasta cierto punto se trataba de una situación de «sobredosis» en el sentido de que el uso de las *sub-legenda* y la creación de uno o dos Estados nuevos, hubiera bastado para que ARENA obtuviese una mayoría mínima en el Senado (19). Sin embargo, el artificio de los colegios electorales se hizo necesario para evitar gobernadores de MDB en los Estados estratégicos de Rio Grande do Sul y São Paulo.

#### *Profundización en la liberalización o «abertura» (1979-1983)*

En vista del carácter «plebiscitario» de las elecciones bipartidistas de 1974-1978, los estrategas del nuevo gobierno Figueiredo (1979-1985) diseñaron un plan director de «divide y vencerás» para escindir el MDB y abrir un amplio abanico de opciones políticas. El sistema bipartidista, establecido en 1966 para reducir la inestabilidad política del sistema pluripartidista, comenzaba ahora a amenazar la estabilidad del régimen, siendo arrinconado por un sistema pluripartidista «moderado».

A lo largo de 1979 el nuevo gobierno asumió muchas de las reivindicaciones del MDB, tales como la amnistía política, la libertad para todos los presos políticos y las elecciones gubernativas directas en 1982. Sondeos de opinión (Bahia, Lima Jr., y Guimaraes, 1979) pusieron de manifiesto que el 90 por 100 del Congreso se mostraba favorable al nuevo sistema de partidos, pero en noviembre de 1979, cuando los partidos todavía no habían surgido espontáneamente, las mayorías ARENA disolvieron el sistema.

La estrategia preveía —además de los partidos sucesores de ARENA,

---

(19) En 1978 se creó el nuevo Estado de Mato Grosso do Sul y el de Rondônia en 1982. En ambos casos resultaron elegidos tres nuevos senadores del partido gubernamental.

CUADRO 3

CONTRASTES ENTRE LA INFLUENCIA DEL «PAQUETE DE ABRIL» EN LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE DE 1978 Y LOS EFECTOS HIPOTÉTICAMENTE GENERADOS EN LAS ELECCIONES A LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y AL SENADO FEDERAL EN EL SUPUESTO DE QUE HUBIESE PERMANECIDO EN VIGOR LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1974

Estado / Región	Cámara de Diputados					Senado Federal				
	Paquete de abril		Legislación 1974		Influencia en ARENA <sup>a</sup>	Paquete de abril		Legislación 1974 <sup>b</sup>		Influencia en ARENA <sup>c</sup>
	ARENA	MDB	ARENA	MDB		ARENA	MDB	ARENA	MDB	
Norte . . . . .	35	13	34	13	+ 1	13	2	10 (11)	5 (4)	+ 3 (+ 2)
Nordeste . . . . .	74	32	77	34	- 3	15	6	10 (11)	11 (10)	+ 5 (+ 4)
Río + ex-D.F. <sup>d</sup> . . . . .	11	35	10	29	+ 1	0	4	0	4	0
Minas Gerais . . . . .	28	19	23	17	+ 5	1	2	1	2	0
São Paulo . . . . .	18	37	16	34	+ 2	1	2	0	3	+ 1
Sur . . . . .	47	43	49	46	- 2	5	7	3 (4)	9 (8)	+ 2 (+ 1)
Centro-Oeste <sup>e</sup> . . . . .	18	10	18	11	0	7	2	3 (4)	3 (2)	+ 4 (+ 3)
Brasil . . . . .	231	189	227	184	+ 4	42	25	27 (31)	37 (33)	+ 15 (+ 11)
Total escaños . . . . .	420		411			67		64		
% ARENA . . . . .	55,0		55,2			62,7		42,2 (48,4) <sup>f</sup>		

<sup>a</sup> Número de escaños obtenidos por el «Paquete de abril».

<sup>b</sup> Las cifras entre paréntesis se refieren a las hipótesis más favorables para el partido gubernamental ARENA.

<sup>c</sup> La hipótesis entre paréntesis representa el número de escaños obtenidos en el mejor de los casos por el «Paquete de abril».

<sup>d</sup> La fusión de los Estados de Guanabara y Río de Janeiro, ocurrida en 1975, fue anterior al «Paquete de medidas de abril», por lo que cuatro escaños al Senado se mantuvieron en 1978, siendo incluidos en ambas hipótesis.

<sup>e</sup> La división del viejo Estado de Mato Grosso en dos nuevos Estados, creó tres nuevos escaños al Senado tras el «Paquete de abril», por lo que no se incluyeron en las dos hipótesis que toman como base la legislación de 1974.

<sup>f</sup> Menor y más favorable hipótesis.

PDS y MDB (PMDB)— un partido de centro, engrosado por elementos moderados del MDB y disidentes de ARENA, que se constituirían en un partido «auxiliar» a nivel nacional, pero que sería un partido de oposición fuerte en la competición electoral-estatal de 1982. Además, se organizaron tres partidos laboristas: el nuevo PTB, encabezado por Ivete Vargas, sobrina de Vargas; el PDT, capitaneado por Leonel Brizola, y, en São Paulo, el PT, organizado por líderes sindicales e intelectuales (Fleischer, 1982; Soares, 1982).

Al término de las vacaciones veraniegas, en marzo de 1980, el partido gubernamental había perdido, con estas modificaciones, seis escaños en el Congreso, aun cuando retenía todavía una mayoría de 14 (cuadro 4), y tal como se había previsto, el ex MDB había perdido la mitad de sus representantes. El año 1981 contempló la erosión de las posiciones del PDS, lo que condujo a la paralización de la actividad legislativa. Aunque esta estrategia de división resultaba todavía viable en la mayoría de los Estados, el general Golbery, tras el atentado del centro de Rio, dejó bruscamente el cargo en agosto de 1981. Su sucesor, ministro Leitao de Abreu, que había ocupado el mismo cargo en el gobierno Médici, habiendo sido responsable de las modificaciones de 1970, introdujo alteraciones en la escena política.

Aprovechando la dimisión temporal (durante sesenta días) del presidente por razones de salud, disidentes del PDS contribuyeron, en octubre de 1981, a derrotar los planes gubernamentales de extensión del sistema de *sublegenda* a las elecciones gubernativas de 1982. Enfrentado con dramáticas predicciones sobre las victorias de la oposición en unas tres cuartas partes de los Estados, el gobierno se vio forzado, tras el retorno de Figueiredo en noviembre, a lanzar un nuevo «paquete» de medidas que, «aprobadas» por el Congreso gracias al *Decurso de Prazo* en enero de 1982 (20), incluían: Prohibición de coaliciones electorales; obligación por parte de los partidos a presentar candidaturas completas y ampliación del «voto vinculado» a todos los cargos (21). Se pensó que, dado que las elecciones locales de 1980 se pospusieron hasta 1982, se produciría un efecto de desgaste que permitiría a las enormes maquinarias locales del PDS, situar candidatos gubernamentales en altos cargos. El inmediato efecto político fue que, para asegurar su supervivencia, el PP decidió unirse al PMDB en febrero de 1982, lo que

---

(20) El artificio del *Decurso de Prazo* lo adoptó la Junta militar en 1969. En esencia es lo contrario del «veto de bolsillo» o aprobación de bolsillo. Toda legislación clasificada gubernamentalmente como «urgente» confiere al Congreso sesenta días para actuar. Contrariamente el proyecto de ley se convierte automáticamente en ley.

(21) El «voto vinculado» obligó en 1982 al elector a votar por candidatos del mismo partido a los seis cargos propuestos, desde gobernador a concejal municipal, votar de otro modo equivaldría a invalidar la papeleta.

CUADRO 4

REALINEAMIENTO DE PARTIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
Y EN EL SENADO POR EFECTO DE LAS AFILIACIONES  
EXISTENTES Y DE LAS EX MILITANTES DE OTROS PARTIDOS (1980-1982)

Afiliación a partidos existentes	Cámara de Diputados <sup>a</sup>			Senado Federal <sup>a</sup>		
	ARENA	MDB	Total	ARENA	MDB	Total
<i>Marzo 1980</i>						
PDS . . . . .	201	24	225	36	1	37
PMDB . . . . .	3	91	94	1	16	17
PP . . . . .	25	43	68	4	3	7
PTB <sup>b</sup> . . . . .	1	22	23	0	1	1
PT . . . . .	0	5	5	0	1	1
Indecisos . . . . .	1	4	5	1	3	4
<i>Marzo 1981</i>						
PDS . . . . .	191	21	212	34	2	36
PMDB . . . . .	5	108	113	1	19	20
PP . . . . .	26	40	66	7	3	10
PTB . . . . .	3	2	5	0	0	0
PDT . . . . .	0	10	10	0	0	0
PT . . . . .	0	6	6	0	0	0
Indecisos . . . . .	6	2	8	0	1	1
<i>Diciembre 1981</i>						
PDS . . . . .	192	22	214	35	2	37
PMDB . . . . .	10	111	121	1	19	20
PP . . . . .	26	41	67	6	4	10
PTB . . . . .	3	1	4	0	0	0
PDT . . . . .	0	9	9	0	0	0
PT . . . . .	0	5	5	0	0	0
<i>Agosto 1982</i>						
PDS . . . . .	196	28	224	35	1	36
PMDB <sup>c</sup> . . . . .	32	136	168	7	20	27
PTB . . . . .	3	11	14	0	2	2
PDT . . . . .	0	9	9	0	1	1
PT . . . . .	0	5	5	0	1	1
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>231</b>	<b>189</b>	<b>420</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>67</b>

<sup>a</sup> Las cifras relativas a ARENA y el MDB corresponden a febrero de 1977 antes de que se produjeran las reformas. Incluye los resultados de las elecciones de noviembre de 1978.

<sup>b</sup> Antes del cisma PTB/PDT en mayo de 1978 entre las facciones de Ivete Vargas y Leonel Brizola.

<sup>c</sup> Antes de la fusión del PP con el PMDB, ratificada en una asamblea nacional conjunta en febrero de 1982.

FUENTE: Datos facilitados por la Cámara de Diputados y por el Senado.

constituyó, como los resultados corroborarían más tarde, un movimiento táctico oportuno. El «nuevo» PMDB apareció muy reforzado, neutralizando la estrategia del «divide y vencerás», en todos los Estados, con la notable excepción de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro y São Paulo. La situación se había reconducido, en la práctica, a la «camisa de fuerza» del bipartidismo de 1979 con lo que, resultaba obvio, se hacían necesarias nuevas «correcciones sobre la marcha» que llegaron bajo la forma del «paquete de mayo», cuyas principales líneas son:

1.<sup>a</sup> Se autorizó la afiliación a los partidos, permitiendo a 10 diputados del ex PP el pasarse al PDS, restableciendo en 1980 las mayorías más cómodas.

2.<sup>a</sup> La aplicación de los severos techos de «supervivencia» se pospuso hasta 1986, impidiendo así que estos partidos se unieran al conglomerado PP-PMDB (22).

3.<sup>a</sup> Se incrementó el número de escaños de la Cámara a 479.

4.<sup>a</sup> Se desplazaron nuevamente las elecciones municipales, con otro mandato de seis años, hasta 1988.

5.<sup>a</sup> El *quorum* constitucional se elevó otra vez, con la vista puesta en la posibilidad de pérdida de la mayoría en el Congreso, a dos tercios (23).

6.<sup>a</sup> En la misma línea, la composición del cuerpo electoral presidencial se cambió por la fórmula mayoritaria por la que al primer clasificado se le adjudican todos los escaños, seis por Estado.

7.<sup>a</sup> Por último, se estableció un sistema electoral mixto (distritos-proporcional) para las elecciones de 1986 (24).

Este paquete se aprobó en junio, sin necesidad de recurrir al artificio del *Decurso de Prazo*, aunque el gobierno todavía manipuló el formato de la papeleta en el mes de agosto (25).

(22) Y que comprendía, al menos, 5 por 100 del voto nacional y como mínimo el 3 por 100 en nueve Estados. Sólo el PDT reunía el primer criterio e incluso el voto combinado de tres partidos pequeños estuvo a punto de no alcanzar el segundo criterio.

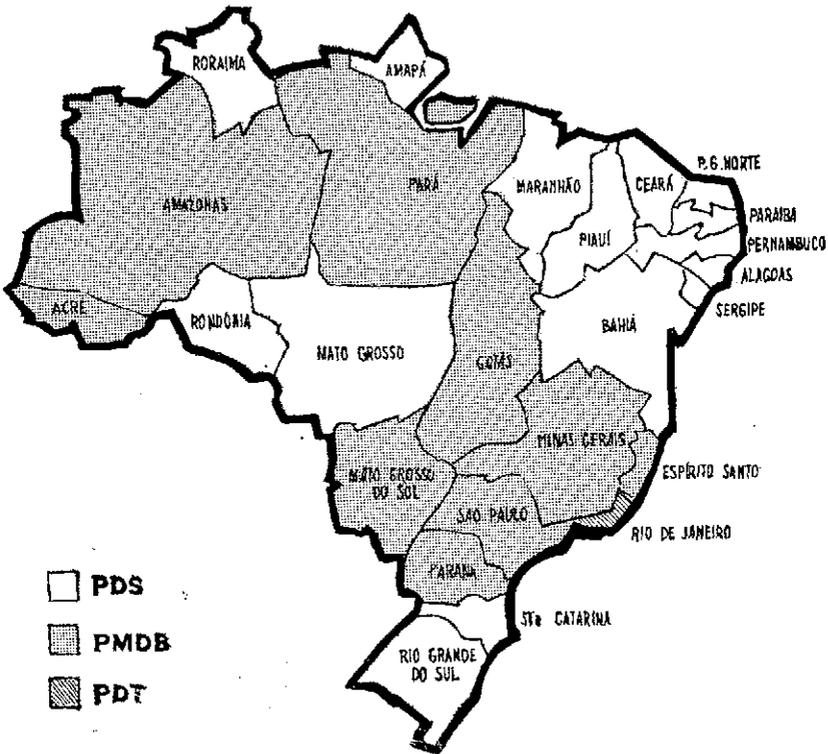
(23) Lo que quedó reducido en el «paquete de medidas de abril de 1977» a una mayoría simple del 50 por 100 más uno.

(24) Los proyectos de ley enviados al Congreso durante el primer semestre de 1983 preveían una división al 50 por 100 entre los distritos por el sistema uninominal mayoritario y el de representación proporcional (lista abierta D'Hont).

(25) En épocas anteriores el elector podía escribir MDB o ARENA y el voto computaría para todos los cargos del partido recogidos en la candidatura, lo que contribuyó a reforzar el voto de «protesta» del MDB en 1974 y en 1978. Así, en 1982, aunque la candidatura vinculaba a un solo partido, el elector no podía introducirla sin más, sino que tenía que rellenarla con los seis nombres de los candidatos o con sus números de identificación.

Aparentemente, el «voto vinculado» benefició al PDS en gran medida en las competiciones en que sólo competía con otro partido en la zona del noreste, en la que barrió absolutamente (figura 1). Sin embargo, en otros Estados, las victorias del PMDB pulverizaron las maquinarias locales del

FIGURA 1  
PROYECCION FOTOGRAFICA DE LOS RESULTADOS  
DE LAS ELECCIONES DE 1982 EN BRASIL



PDS, debido al efecto de arron ejercido desde arriba. Tal y como vemos en el cuadro 5, la oposición ganó 10 de las 22 elecciones gubernativas directas en las zonas norte y central, confinando prácticamente al PDS al noreste. Briozola fue elegido gobernador en Rio por el PDT, partido que escindió el voto de la oposición en Rio Grande do Sul, dando mayoría al PDS. El gobierno, por su parte, perdió su mayoría en la Cámara por cinco escaños, pero retuvo una mayoría de dos tercios en el Senado, adjudicándose 19 escaños para la mayoría en las presidenciales de 1985.

## BRASIL EN PERSPECTIVA COMPARADA

## CUADRO 5

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE DE 1982  
POR PARTIDO

	<i>PDS</i>	<i>PMDB</i> <sup>a</sup>	<i>PDT</i>	<i>PTB</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
Gobernadores <sup>b</sup> . . . . .	13	9	1	0	0	23
Senadores <sup>c</sup> . . . . .	46	21	1	1	0	69 (35) <sup>d</sup>
Diputados federales . . . . .	235	200	23	13	8	479 (240) <sup>d</sup>
Delegados colegio electoral <sup>e</sup> . .	78	48	6	0	0	132
Composición colegio electoral <sup>f</sup> .	359	269	30	14	8	680 (341) <sup>d</sup>
Proporción Partido. Voto (%) .	41,5	44,0	6,1	4,7	3,7	100,0

<sup>a</sup> El PP se fusionó con el PMDB en febrero.

<sup>b</sup> Al ser nombrado el gobernador del PDS de Rondônia sólo se eligieron por sufragio popular a 12 gobernadores del PDS.

<sup>c</sup> Incluye a los 44 senadores elegidos en 1978. En el nuevo Estado de Rondônia, el PDS consiguió los tres senadores.

<sup>d</sup> Las cifras entre paréntesis indican mayoría absoluta.

<sup>e</sup> Seis representan al partido mayoritario en cada una de las 22 asambleas legislativas estatales. Dado que el PDS y el PMDB obtuvieron cada uno 12 diputados «estatales», el Estado de Mato Grosso do Sul no contaba con delegados del colegio electoral.

<sup>f</sup> El colegio electoral, compuesto por todos los senadores y diputados federales, así como por 132 delegados estatales, elegirá el próximo presidente en enero de 1985.

<sup>g</sup> Excluidos votos en blanco y nulos. Porcentaje calculado en función del total de votos emitidos para los cinco partidos.

FUENTE: Elaborado con datos de las elecciones preliminares procedentes del Tribunal Superior Electoral (TSE).

La situación del gobierno resulta crítica ya que la pérdida de una o más elecciones muy apretadas implicaría la pérdida de la necesaria mayoría absoluta. Por tanto, las últimas operaciones de «ingeniería política» ayudaron al gobierno a arañar la victoria. Por otra parte, la oposición, encabezada por el PMDB, podría reclamar para sí una victoria moral, ya que habiendo obtenido el 58 por 100 del voto nacional, y controlando los gobiernos de un número de Estados que totalizan más del 70 por 100 de la población nacional, de su producción económica y de su base impositiva (26).

(26) Otra «victoria moral» de la oposición —y del electorado— fue el muy exiguo número de votos en blancos y nulos (5 por 100) cuando la participación electoral había excedido con creces a la de 1978 y 1974.

La principal consecuencia política para 1983 consiste en el aumento de las negociaciones políticas en la Cámara, donde el PDS sólo precisa de un pequeño apoyo partidista para hacer aprobar sus proyectos. También se discute la posibilidad de una fusión de partidos pequeños, al igual que el resurgimiento de un sucesor al partido centrista PP. Los resultados electorales han afectado también las perspectivas y deseos de alcanzar la presidencia entre civiles y militares del PDS.

Como ha observado en 1968 Giovanni Sartori, la manipulación del sistema electoral brasileño desde 1964 ha sido una espada de doble filo porque los «ingenieros» no han comprendido en profundidad el proceso político, ni han sido capaces de predecir con exactitud las consecuencias de sus *casuismos*. La combinación de un sistema electoral débil, un sistema no organizado de partidos y un electorado cada vez menos susceptible a la manipulación ha hecho que la mayoría de los intentos de «ingeniería política» se hayan vuelto contra sus autores, convirtiéndose en una pesadilla.

#### CONCLUSIONES

Podemos extraer dos tipos de conclusiones relativas a las elecciones y a las leyes que las rigen: efectos *inmediatos* o a corto plazo y efectos *remotos*. Los primeros se producen tras una elección al momento del reparto de los escaños del legislativo y demás cargos entre los partidos competidores o facciones de los mismos. Los efectos remotos tienden a producirse a lo largo de un marco temporal más dilatado que comprende varias convocatorias electorales con acumulación de efectos inmediatos (Rae, 1967, págs. 133-134).

#### *Efectos inmediatos*

Una vez realizada la elección sólo la manipulación o la corrupción del escrutinio pueden interponerse como variable interviniente entre el voto y el reparto de escaños (27). La única conexión legítima entre ambas operacio-

---

(27) Los ejemplos de este tipo de manipulación en Suramérica son excesivamente numerosos como para mencionarlos todos. Tras las elecciones de noviembre de 1982 en el Estado de Río de Janeiro (Brasil) asistimos a un nuevo intento de «inclinarse» la victoria hacia el candidato gubernamental y en contra del candidato de la oposición Leonel Brizola (PDT). La empresa de ordenadores contratada para hacer el escrutinio total de votos, con las papeletas procedentes de las circunscripciones electorales tenía

nes radica en el sistema electoral utilizado en ese momento. En este sentido, existe una amplia variedad de *casuismos* susceptibles de ser utilizados por partidos y gobiernos en beneficio de sus intereses.

En los ocho Estados incluidos en este estudio sólo el Senado brasileño utilizó un sistema electoral de tipo mayoritario, todos los demás se sirvieron durante el período histórico reciente y objeto de nuestro estudio de distintos sistemas de representación proporcional. En 1967, McDonald (págs. 706-707) concluyó que «no existen pruebas en apoyo de la tesis de que la representación proporcional tienda a estimular la proliferación de partidos». En muchos casos las trabas incorporadas a los sistemas de representación proporcional utilizados desanimaban la competición entre partidos, tal fue el caso de Uruguay, Colombia y más recientemente Brasil. Sólo en el caso de las elecciones a la Asamblea Constituyente peruana de 1978 se utilizó un sistema proporcional genuino y generalizado a nivel nacional. Todos los demás países utilizaron sistemas de representación proporcional a niveles inferiores al nacional, muchos de ellos contando con poblaciones desigualmente distribuidas.

A pesar de que los sistemas de representación proporcional tienden a conferir los escaños en el legislativo en proporción ajustada al tanto por ciento de voto obtenido por cada uno de ellos (Rae, 1967, págs. 134-135), consideramos que también en el sistema de representación proporcional la relación escaño/voto puede también distorsionarse a favor de las mayorías de los grandes partidos y que el grado de desproporcionalidad está en razón inversamente proporcional al tamaño del distrito, ya se trate del Estado, departamento o provincia.

Los ocho países estudiados aparecen comparados en el cuadro 6 en sus respectivas relaciones escaño/voto en las elecciones a la Cámara Baja más recientes, según los datos disponibles. Todos estos sistemas de representación proporcional tienden a favorecer a los partidos mayores y a perjudicar a los más pequeños. El sistema venezolano de agregación de escaños de acuerdo con el cociente nacional de partido, confirió al más pequeño de todos ellos, el PNI, el cociente más *alto* entre todos los países comparados, mientras que Colombia, con su sistema que favorece a los dos partidos mayoritarios, presenta la diferencia más *baja* en las relaciones entre partidos grandes y pequeños.

---

«topos» infiltrados entre el personal, encargados de modificar el «programa matriz», de forma que transmitiera simultáneamente votos válidos del PDT a las categorías de «nulos» o «en blanco». Una emisora de radio independiente dio la voz de alarma a tiempo, lo que provocó la intervención del Tribunal Electoral Estatal (TRE-RJ), con lo que se declaró a Brizola candidato electo.

CUADRO 6

COMPARACION DE RELACIONES ESCAÑO/VOTO PARA LOS PARTIDOS  
MAYORES Y MAS PEQUEÑOS EN OCHO ESTADOS  
(SOLO CAMARA BAJA)

	<i>Partido mayor</i>	<i>Partido más pequeño</i>	<i>Diferencia</i>
Brasil (1982) . . . . .	1.182 PDS	451 PT	731
Uruguay (1966) . . . . .	1.263 Colorados	505 Fr. Amp.	758
Argentina (1962) . . . . .	1.436 Peronista	613 PDP	823
Chile (1973) . . . . .	1.111 PDC	175 Radicales	936
Perú (1980) . . . . .	1.283 AP	585 UDP	698
Ecuador (1978) . . . . .	1.067 CFP	453 PCE	614
Colombia (1978) . . . . .	1.011 Liberales	677 UNO	334
Venezuela (1973) . . . . .	1.151 AD	714 PNI	437

FUENTES: Brasil, datos elaborados por el TSE; Uruguay (McDonald, 1971<sup>b</sup>), Argentina (Snow, 1965), Chile (Caviedes, 1979), Perú (Handelman y Sanders, 1981), Ecuador (Martz, 1980; Handelman y Sanders, 1981), Colombia (Ruhl, 1978), Venezuela (Martz y Baloyra, 1976).

### *Otros factores*

Se ha detectado la presencia de otros factores que, operando a corto plazo, influyen en los resultados electorales globales y en la conformación del sistema político. Hay que considerar, en primer lugar, la simultaneidad o falta de coincidencia de convocatorias electorales a distintos niveles, si ejercen efecto de «tirón» o de influencia positiva o si, por el contrario, producen el efecto contrario o «anti-tirón», como en el caso brasileño. La distinta duración de los mandatos que afectan sobre todo a los sistemas federales como los de Brasil y Argentina, donde los gobernadores son (eran) elegidos directa-

mente, lo que no podía dejar de tener su impacto político en los ámbitos de relación estatal-federal y en el abanico de opciones políticas. La no simultaneidad de las convocatorias es susceptible de influir en las relaciones entre ejecutivo y legislativo tal y como sucedió en Brasil en 1961.

Por otra parte, el escalonamiento de mandatos y elecciones para el legislativo también tiene sus consecuencias políticas al renovarse sólo una parte de la Cámara en cada elección, casos de Chile y Argentina. Este hecho permitió al PDC mantener en el primero de estos países, una escueta mayoría en 1973. El que solamente se reeligiase en Brasil un escaño al Senado, en vez de dos, impidió que el partido de la oposición, MDB, obtuviera mayoría en 1974, ya que a pesar de haber alcanzado el 60 por 100 de los votos, sólo consiguió 16 de los 22 escaños. Por otra parte, en 1978, al ponerse en juego dos escaños por distrito, forzó al gobierno a «autoprotgerse» con el «paquete de abril».

La normativa que rige las elecciones presidenciales por mayorías es de vital importancia para el sistema político. La ausencia de acuerdo sobre el significado de «mayoría» trajo aparejado el rechazo a las tentativas de Vargas en 1950 y de Kubitschek en 1955. En Perú se fijó el techo de mayoría simple para las elecciones de 1980 en un tercio, lo que permitió a Belaúnde, con el 42 por 100 de votos, hacerse con una mayoría en la Cámara Baja. La solución dada en Ecuador a este problema en 1978 pasaba por la «elección de desempate»; sin embargo, el criterio observado en Bolivia, de mayorías absolutas, trajo como corolario una serie de golpes y contragolpes militares, así como dos elecciones desde 1979.

### *Efectos remotos*

Tal vez uno de los factores más influyentes, a largo plazo, en todos los países sea el mecanismo de reparto de escaños empleado. En Brasil, el sesgo operaba en favor de los Estados más subdesarrollados y conservadores, y en Chile en contra de las zonas urbanas más densamente pobladas. Algunos Estados adoptan medidas correctoras que aseguren el mantenimiento del frágil equilibrio regional del sistema político, tal es el caso de Ecuador. Las rivalidades regionales constituyen otro factor presente en Argentina, Perú, Chile y también en Colombia.

Resulta evidente, además, la a la vez íntima y delicada relación existente entre sistema electoral y sistema de partidos en cada país, obedeciendo a una ley causal recíproca (Sartori, 1976, págs. 95-100). Un sistema de representación proporcional corregido, tiende a estabilizar la competición electo-

ral a medio plazo —casos de Brasil, Colombia, Uruguay y Argentina— mientras que los sistemas de representación proporcional más puros o «menos maquillados» como en Chile, Venezuela, Ecuador y Perú, han producido sistemas pluripartidistas más fragmentados. No obstante, en los casos de las elecciones presidenciales en Ecuador y Perú se ha observado una menor fragmentación y una mayor tendencia a establecer coaliciones. Este fue también el caso de Brasil, previo a 1964 en el que existió además otro factor estimulante de la proliferación de partidos. En efecto, en 1965-1966 el sistema bipartidista se impuso rígidamente desde arriba, pero con un sistema de representación proporcional intacto, lo que condujo a un importante grado de faccionalismo en el interior de los partidos. Los sistemas electorales y de partidos constituían elementos inhibidores del surgimiento de partidos cada vez más fuertes en el momento en que se alteró la normativa 1979-1980 y, en 1982, el sistema retornó básicamente al modelo bipartidista.

A lo largo del período histórico estudiado, los sistemas electorales en Suramérica han sufrido frecuentes manipulaciones con objeto de incluir o excluir a ciertos grupos, de obstaculizar o impulsar las posibilidades de determinados líderes, pero, sobre todo, para permitir a los detentadores del poder su permanencia en él o, en su defensa, para favorecer, durante el período de transición, a algún aliado afín.

## BIBLIOGRAFIA

- AGOR, W. H. (ed.): *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, Praeger, Nueva York, 1971.
- AYRES, R. L.: «Electoral constraints and the chilean way to socialism», en *Comparative International Development*, núm. 8 (verano 1973), págs. 128-161.
- BAHIA, L. H.; LIMA, Jr., O. B., y GUIMARAES: «Perfil social e político da nona legislatura», en *Jornal do Brasil* (22-24 abril 1979).
- BERRY, R. A. (ed.): *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, Transaction Books, New Brunswick, 1980.
- BLACK, J. K.: «The military and political decompression in Brazil», en *Armed Forces and Society*, núm. 6, págs. 625-638, 1980.
- BORÓN, A.: «La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile», en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, núm. 2 (febrero 1971), págs. 395-436.
- BUITRAGO, F. L.: *Análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970*, Tercer Mundo, Bogotá, 1973.
- CAMMACK, P.: «O coronelismo e o compromisso coronelista: uma crítica», en *CADERNOS DO DCP*, núm. 5, págs. 1-20, 1979.

- CAMPELLO DE SOUZA, M. C.: «O processo político-partidario na primeira república», páginas 162-226, en MOTA, C. G. (ed.): *Brasil em perspectiva*, DIFEL, São Paulo, 1974.
- *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930-1964*, Alfa-Omega, São Paulo, 1976.
- CAMPOS, J. T., y McCAMANT, J. F.: *Cleavage Shift in Colombia: Analysis of the 1970 Elections*, Sage Publications, Beverly Hills, 1972.
- CAVIEDES, C.: *The Politics of Chile: A Sociogeographical Assessment*, Westview, Boulder, 1979.
- COLLIER, D. (ed.): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- DEAS, M.: «Coalition in Colombia», en *Current History*, núm. 62 (febrero 1971), páginas 90-94.
- EDELMANN, A. T.: *Latin American Government and Politics*, Dorsey Press, Homewood, 1969.
- FENNELL, L. C.: «Congress and the Argentine political system», págs. 139-171, en AGOR, W. H. (ed.): *Latin American Legislatures*, Praeger, Nueva York, 1971.
- FLEISCHER, D. V.: «Renovação política, Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do 'pacote de abril'», en *Revista de Ciência Política*, núm. 23 (2), págs. 57-82, 1980.
- «Condições de sobrevivência da bancada federal mineira em eleições distritais: uma análise da distribuição geográfica do voto de 1966 a 1978», en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núm. 53, págs. 153-181, 1981.
- «Political party reform in Brazil within the context of 'abertura'», en *Il Politico*, número 47 (2), págs. 281-316, 1982.
- FLEISCHER, D. V., y RIBEIRO, S. O.: «Simulações de divisões distritais dos estados brasileiros para as eleições federais de 1978», en *Revista de Informação Legislativa*, número 78 (abril 1983).
- GIL, F. G.: *The Political System of Chile*, Houghton Mifflin, Boston, 1966.
- GORMAN, S. M. (ed.): *Post-Revolutionary Peru: The Politics of Transformation*, Westview, Boulder, 1981.
- HANDELMAN, H., y SANDERS, T. G. (eds.): *Military Government and the Movement Toward Democracy in South America*, University of Indiana Press, Bloomington, 1981.
- KANE, J. P.: *Argentina Election Factbook: July 7, 1963*, Institute for the Comparative Study of Political Systems, Washington, DC, 1963.
- KANTOR, H.: *Patterns of Politics and Political Systems in Latin America*, Rand-McNally, Chicago, 1969.
- KINZO, M. D. G.: *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*, Ed. Símbolo, São Paulo, 1980.
- KLEIN, L., y FIGUEIREDO, M.: *Legitimidade e Coação no Brasil Pós-1964*, Forense-Universitária, Rio, 1978.
- LAMOUNIER, B.: «A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate», en *Revista de Cultura e Política*, núm. 7, págs. 5-42, 1981.
- LEAL, V. N.: *Coronelismo*, Cambridge University Press, Nueva York, 1977.
- LEVINE, R. M.: *Vargas Regime: The Critical Years, 1934-1938*, Columbia University Press, Nueva York, 1970.
- LIMA JR., O. B.: «Evolução e crise do sistema partidário brasileiro», en *Dados*, número 17, págs. 29-52, 1978.

- «The Brazilian multi-party system: a case for contextual rationality», Ph. D. Dissertation, University of Michigan, 1980.
- LIMA SOBRINHO, A. J.: «Evolução dos sistemas eleitorais», en *Revista de Direito Público e Ciência Política*, núm. 4 (3), págs. 29-40, 1961.
- MALLOY, J. M. (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977.
- MARTZ, J. D.: «Colombia: qualified democracy», págs. 207-231, en NEEDLER, M. (ed.): *Political Systems of Latin America*, Van Nostrand, Nueva York, 1965.
- «The quest for popular democracy in Ecuador», en *Current History*, núm. 78 (febrero 1980), págs. 66-70.
- MARTZ, J. D., y BALOYRA, E. A.: *Electoral Mobilization and Public Opinion: The Venezuelan Campaign of 1973*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1976
- MCCOY, T. L.: «Congress, the president and political instability in Peru», págs. 325-366, en AGOR, W. H. (ed.): *Latin American Legislatures*, Praeger, Nueva York, 1971.
- MCDONALD, R. H.: «Electoral systems, party representation and political change in Latin America», en *Western Political Quarterly*, núm. 20, págs. 694-708, 1967.
- «Apportionment and political parties in Santiago, Chile», en *Midwest Journal of Political Science*, núm. 13, págs. 455-470, 1969.
- *Party Systems and Elections in Latin America*, Markam, Chicago, 1971<sup>a</sup>.
- «Legislative politics in Uruguay», págs. 113-135, en AGOR, W. H. (ed.): *Latin American Legislatures*, Praeger, Nueva York, 1971<sup>b</sup>.
- «The Struggle for Normalcy in Uruguay», en *Current History*, núm. 82 (febrero 1982), págs. 69-73.
- MILNOR, A. J.: *Elections and Political Stability*, Little, Brown, Boston, 1969.
- NEEDLER, M. C. (ed.): *Political Systems of Latin America*, Van Nostrand, Nueva York, 1965.
- «The military withdrawal from power in South America», en *Armed Forces and Society*, núm. 6, págs. 614-624, 1980.
- NOHLEN, D.: *Wahlssysteme der Welt: Daten und Analysen*, Piper Verlag, Munich, 1978.
- (ed.) *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Esprint Verlag, Heidelberg, 1983.
- PARRISH, C. J., y otros: «Electoral Procedures and Political Parties in Chile», en *Studies in Comparative International Development*, núm. 6 (12), págs. 255-266, 1971.
- PENNIMAN, H. (ed.): *Venezuela at the Polls, 1978*, American Enterprise Institute, Washington, DC, 1981.
- QUINZIO-FIGUEIREDO, J. M.: «El sistema electoral chileno», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 186, págs. 182-198, 1972.
- RAE, D. W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967.
- ROWE, J. W.: *The Argentine Elections of 1963*, Institute for the Comparative Study of Political Systems, Washington, DC, 1964.
- RUHL, J. M.: «Party system in crisis? an analysis of Colombia's 1978 elections», en *Inter-American Economic Affairs*, núm. 32 (invierno 1978), págs. 29-45.
- SARTORI, G.: «Political development and political engineering», págs. 261-298, en MONTGOMERY, J. D., y HIRSCHMAN, A. O. (eds.): *Public Policy*, Harvard University Press, Cambridge, 1968.
- *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Oxford University Press, Nueva York, 1976.

- SANTOS, W. G.: «The calculus of conflict: impasse in Brazilian politics and the crisis of 1964», Ph. D. Dissertation, Stanford University.
- SCHWARTZMAN, S.: «Twenty years of representative democracy in Brazil», págs. 137-164, en ALKER, H.; DEUTSCH, K., y STOETZEL, A. (eds.): *Mathematical Approaches to Politics*, Jossey-Bass, San Francisco, 1973.
- SHAPIRO, S.: «Uruguay's lost paradise», en *Current History*, núm. 64 (febrero 1972), páginas 98-103.
- SNOW, P. G.: «The evolution of the Argentine electoral system», en *Parliamentary Affairs*, núm. 18, págs. 330-336, 1964.
- «Parties and politics in Argentina: the elections of 1962 and 1963», en *Midwest Journal of Political Science*, núm. 9 (febrero 1965), págs. 1-36.
- SOARES, G. A. D.: «The politics of uneven development: the case of Brazil», páginas 467-496, en LIPSET, S., y ROKKAN, S. (eds.): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, Nueva York, 1967.
- *Sociedade e Política no Brasil*, DIFEL, São Paulo, 1973.
- «The Brazilian political system: new parties and old cleavages», en *Luso-Brazilian Review*, núm. 19 (1), págs. 39-66, 1982.
- TAYLOR, P. B.: «The electoral system in Uruguay», en *Journal of Politics*, núm. 17 (febrero 1955), págs. 19-42.
- WERLICH, D. P.: «Peru: lame duck revolution», en *Current History*, núm. 76 (febrero 1979), págs. 62-65.
- WESSON, R. (ed.): *The New Political Militarism in Latin America*, Hoover Institution, Stanford, 1983.
- WESSON, R., y FLEISCHER, D. V.: *Brazil in Transition*, Praeger, Nueva York, 1983.