

LEY ELECTORAL Y ESTABILIDAD DEMOCRATICA Un ejercicio de simulación para el caso de Chile*

- Según el profesor Arturo Valenzuela, la institucionalidad instaurada por el gobierno militar contempla mecanismos para garantizar que los sectores que lo apoyaron, aun siendo minoritarios, tengan suficiente representación política para vetar y modificar cambios constitucionales de fondo.
- Gracias a estos mecanismos, entre ellos la ley electoral, el pacto Democracia y Progreso, consiguió el 40 por ciento de los diputados, con un 32,4 por ciento de los votos, y una mayoría en el Senado, considerando a los senadores designados.
- El estudio efectuado por Arturo Valenzuela y Peter Siavelis, que se resume en parte en este documento, pretende demostrar que la obtención de este objetivo en la primera elección no garantiza que se mantenga a futuro, debido a la gran volatilidad del sistema.
- La existencia de dos bloques en la elección de 1989 es accidental en el sistema de partidos chileno, que siempre se agrupó en tres bloques, los que aún subsisten y pueden volver a funcionar en forma separada.
- La fragilidad del sistema se muestra en dos ejercicios de simulación, a dos bandas y a tres bandas, en los cuales se restan votos a la coalición de derecha y se agregan a sus contrarios, obteniendo una baja en la cantidad de asientos en la Cámara, muy superior a la disminución de votos.
- Existiendo tres coaliciones, siendo mayoritaria la del centro, basta una leve ventaja de la izquierda, o de la derecha, para que la tercera coalición quede prácticamente excluida de representación parlamentaria.
- A la luz de las recientes encuestas de opinión, la coalición más perjudicada sería la derecha. Es decir, el sistema que le permitió mantener importante presencia política en la primera elección puede dejar a este sector fuera del escenario político.

1 La transición de un gobierno autoritario a uno democrático en Chile es considerada como una de las más exitosas de América Latina, en gran medida porque es más bien un proceso de redemocratización y no de tránsito a la democracia. Chile, a pesar de la profunda crisis que culminó en 1973, goza de uno de los patrimonios democráticos más fuertes del continente.

2 La institucionalidad instaurada por el régimen anterior, aunque esencialmente democrática, se caracteriza por un presidencialismo exageradamente fuerte y por limitaciones importantes a la soberanía popular.

Al mismo tiempo, la institucionalidad vigente contempla una serie de mecanismos constitucionales y de rango constitucional destinados a garantizar que los sectores que apoyaron al gobierno militar, siendo minoritarios, tengan suficiente representación política para poder vetar y modificar cambios constitucionales de fondo. Entre éstos están los altos quórumos necesarios para modificar la Constitución o aprobar leyes de rango constitucional, la institución de los senadores designados y las leyes electorales.

3 Aunque el régimen saliente no logró imponer su candidato en la elección presidencial de 1989, los resultados inmediatos de la ley electoral fueron bastante satisfactorios para el gobierno en el Parlamento. Con un 32,4 por ciento de los votos, el pacto Democracia y Progreso, integrado por los partidos de derecha, consiguió 48 escaños en la Cámara Baja de 120, o sea, un 40 por ciento de los diputados, número suficiente para bloquear reformas constitucionales. La institución de los senadores designados también permite que la derecha tenga mayoría en esa Cámara por dos escaños, a pesar de haber elegido menos senadores que la lista de la Concertación.

4 Aunque estos resultados frustraron a la Concertación de partidos en el nuevo gobierno democrático, las garantías que obtiene la derecha contribuyen a darles tranquilidad a las Fuerzas Armadas y sus partidarios. Es decir, este veto político, aunque es una fuerte limitante del sistema, es un factor importante en el éxito del proceso de redemocratización en Chile, por lo menos en el corto plazo.

5 El régimen militar pretendió emprender transformaciones estructurales e institucionales de fondo a fin de proveer la base sobre la cual pudiera construirse un sistema de partidos moderado y, por consiguiente, un orden político más estable. Los dirigentes del gobierno dejaron en claro que les gustaría ver nacer un sistema bipartidista no ideológico, de preferencia con partidos basados en electorados con bases de apoyo socialmente heterogéneas, que reemplazarían al multipartidismo polarizado a "tres bandas" que había caracterizado a la

política chilena por más de medio siglo. El elemento más importante de esta tentativa de transformar el sistema de partidos fue la amplia reestructuración del sistema electoral.

6 Pero aun si en el corto plazo la ley electoral contribuye al proceso de normalización política, al sobredimensionar la representación de la derecha, es legítimo preguntarse si en el largo plazo una ley como la chilena puede efectivamente cambiar el sistema de partidos políticos, moderar la política y contribuir a la consolidación del proceso de redemocratización en Chile.

7 El estudio efectuado por Arturo Valenzuela y Peter Siavelis pretende demostrar que la ley de elecciones puede convertirse en un impedimento para lograr esa estabilidad política, por dos razones:

— Aunque en la primera elección la ley dio los resultados esperados, sería un grave error pensar que la ley garantiza esos resultados, dado que puede contribuir a una gran volatilidad política.

— Debido a esa volatilidad, la ley puede contribuir a la exclusión de corrientes ideológicas enteras de toda representación legislativa, las cuales no por eso desaparecerán.

8 El problema clave al analizar los distintos sistemas electorales es el de la desproporcionalidad. Los sistemas mayoritarios son menos democráticos al dejar sectores importantes de la población sin representación. Esto puede ser poco relevante en sociedades homogéneas con partidos políticos homogéneos y difusos, pero es muy serio en sociedades plurales con distintas y claras tendencias políticas y partidos coherentes e ideológicos. Los sistemas proporcionales, al no forzar artificialmente a la sociedad en un molde de partidos mayoritarios o bipartidista, dejando fuera del sector público a grupos relevantes de la sociedad, incentivan la expresión de un multipartidismo, el que a su vez se puede traducir en la conformación de coaliciones necesarias para resolver problemas de fondo.

9 En términos de proporcionalidad, los resultados de las elecciones al Congreso desde 1945 hasta las últimas elecciones de 1973 corresponden, en general, a lo que se podría esperar de un sistema de representación proporcional.

Las autoridades militares emprendieron un amplio programa legislativo de reformas en el sistema electoral con anterioridad a las elecciones de 1989. Volvieron a trazarse las

líneas de demarcación de los distritos, para crear 60 en lugar de 28 distritos parlamentarios, cada uno de los cuales debía enviar dos miembros a la Cámara de Diputados.

Un estudio de un partido de oposición demostró que los distritos se modificaron, de tal manera que ello favoreciera a los partidos de gobierno, con un sesgo a favor de las zonas rurales, tradicionalmente más conservadoras.

10 El sistema permite que con 33,4 por ciento de apoyo en un distrito, un partido obtenga el segundo diputado en el distrito, es decir, el 50 por ciento de los asientos.

Como consecuencia, la competencia se centra en aquellos distritos en que el mayor partido puede esperar obtener algo cercano al 66 por ciento de los votos de los dos principales partidos, o allí donde el apoyo del segundo partido bordea el 33 por ciento. Con otra configuración, a más de dos listas, el límite para que el partido más grande obtenga el segundo escaño puede ser más bajo porque sólo necesita doblar la votación de su competidor más cercano.

11 Un examen de la competencia en un distrito individual ilustra cómo el sistema de cómputo, acompañado del hecho de ser distritos que eligen dos diputados, pudo llevar a resultados que contradicen lo intuitivamente predecible. El Cuadro N^o 1 muestra los resultados de la elección a la Cámara de Diputados en el Distrito 19.

12 De acuerdo a este Cuadro N^o 1, ambos candidatos de la Concertación obtuvieron individualmente más votos que cualquiera de los candidatos de Democracia y Progreso. Sin embargo, la fórmula electoral les otorgó un escaño a Hamuy, de la Concertación, y uno a Leay, de Democracia y Progreso. La razón de ello es que el total de votos de la lista de la Concertación no duplicó el total de votos de la lista contraria. Este ejemplo, aún cuando es uno de los casos más extremos, muestra cómo, en general, el proceso funcionó en perjuicio de la Concertación, aunque en algunos distritos, en que el pacto de derecha era muy fuerte, el sistema funcionó en su contra.

CUADRO Nº 1

Resultados de la elección de diputados en el Distrito 19 de la Región Metropolitana
(Independencia y Recoleta)

	Total	Votos por ciento
Concertación		
Mario Hamuy	41.873	28,6
Oscar Santelices	39.549	27,0
Total	81.422	55,6
Democracia y Progreso		
Cristián Leay	34.134	23,3
Mauricio Smok	7.647	5,2
Total	41.781	28,5

13 En esencia, hay una notoria ventaja para un partido que puede obtener alrededor del tercio de los votos, dentro de un contexto de competencia bipolar.

Sin embargo, los resultados políticos del sistema electoral para el mediano y largo plazo son mucho menos seguros y dependen de una serie de variables. La intencionalidad o "malicia" del sistema electoral puede volverse contra cualquier partido, dependiendo del contexto político vigente.

El sistema partidario chileno

14 Antes de probar dicha afirmación, es necesario hacer algunas observaciones sobre la posible configuración futura del sistema de partidos en Chile.

El sistema de partidos en Chile es único en América Latina, y en muchos aspectos se asemeja más a sus contrapartes de Europa occidental. Se caracteriza históricamente por tres

amplios grupos ideológicos que pueden dividirse a grandes rasgos en fuerzas representativas de la izquierda, del centro y de la derecha. Cada uno de estos tres bloques captaba, generalmente, entre un cuarto y un tercio de la votación entre 1937 y 1973, y ningún partido individual pudo lograr más de un 30 por ciento de los votos en elecciones de diputados, excepto la Democracia Cristiana en 1965, que reunió el 42,3 por ciento de los sufragios.

En definitiva, durante este período el sistema chileno de partidos fue pluripartidista de tres bloques, con una fuerte dependencia respecto de un gobierno de coalición. Estos tres bloques tenían como característica además su alto grado de competitividad y su marcada polarización.

1 5 ¿Se ha transformado la división histórica de la política chilena en tres bloques?

Aunque es muy difícil trazar el mapa de las tendencias políticas en esta etapa, no hay razones para suponer que haya habido necesariamente una transformación fundamental en la naturaleza de la competencia entre partidos en el país, por varios motivos:

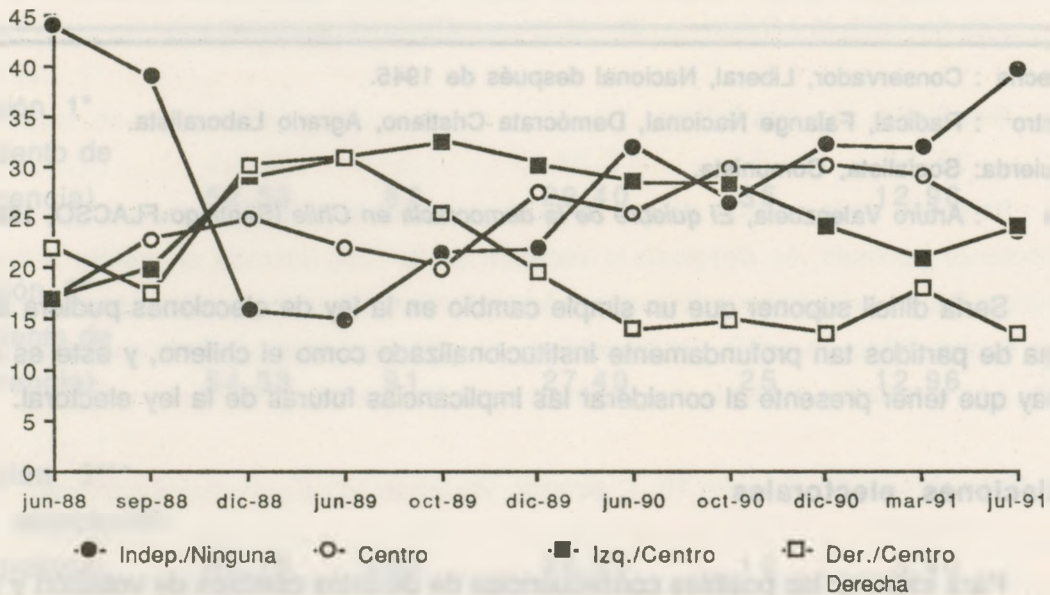
- Las características únicas y el contexto de las primeras elecciones democráticas influyeron poderosamente en sus resultados.
- El desglose de los resultados de las elecciones en fuerzas que representan a la derecha, al centro y a la izquierda, al igual que los datos obtenidos por las encuestas de opinión, revela que sigue existiendo una fuerte corriente subterránea de los tres bloques históricos.
- Una simple reducción del espectro ideológico del electorado chileno no significa que los bloques históricos del sistema necesariamente hayan desaparecido: simplemente puede haber sólo menos distancia ideológica entre ellos.
- Aunque el sistema de partidos pueda ser menos ideológico desde el punto de vista de los programas políticos, siguen existiendo claras diferencias entre los partidos.

1 6 La disminución de la imagen de las fuerzas de izquierda en las elecciones de 1989 se debió a la naturaleza plebiscitaria de dichas elecciones, que llevó a la fusión de una parte importante de la izquierda con el centro en la Concertación. A pesar de ello, la izquierda sigue siendo una corriente importante e independiente en el sistema político, tanto desde el punto de vista programático como en términos de opinión pública y de apoyo electoral.

17 Si los resultados de las últimas elecciones a la Cámara de Diputados se desglosan en fuerzas que representan a la derecha, al centro y a la izquierda, sin tomar en cuenta las etiquetas de las coaliciones, su votación respectiva es de 33, 30 y 23 por ciento del total.

Aunque las encuestas recientes muestran un sector independiente fuerte, la clara tendencia de la mayoría de los encuestados es de identificarse en una de las tendencias históricas. El siguiente gráfico confirma esta aseveración.

Gráfico N° 1
Evolución Posición Política de los Chilenos



18 Esto corresponde en líneas gruesas a lo que fue tradicionalmente el apoyo a cada uno de los bloques en las elecciones chilenas del pasado, como lo demuestra el Cuadro N° 2.

CUADRO Nº 2

Participación relativa de los partidos de derecha, centro e izquierda sobre el total de votos en las elecciones parlamentarias chilenas de 1937 a 1973

Elecciones de diputados

Porcentaje del total de votos

Partido	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973	Prom.
Derecha (a)	42,0	31,2	43,7	42,0	25,3	33,0	30,4	12,5	20,0	21,3	30,1
Centro (b)	28,1	32,1	27,9	46,7	43,0	44,3	43,7	55,6	42,8	32,8	39,7
Izquierda (c)	15,4	33,9	23,1	9,4	14,2	10,7	22,1	22,7	28,1	34,9	21,5
Otros	14,5	2,8	5,3	1,9	17,5	12,0	3,8	9,2	9,1	11,0	8,7

a) Derecha : Conservador, Liberal, Nacional después de 1945.

b) Centro : Radical, Falange Nacional, Demócrata Cristiano, Agrario Laboralista.

c) Izquierda: Socialista, Comunista.

Fuente : Arturo Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago:FLACSO, 1989), p.42.

Sería difícil suponer que un simple cambio en la ley de elecciones pudiera alterar un sistema de partidos tan profundamente institucionalizado como el chileno, y este es un punto que hay que tener presente al considerar las implicancias futuras de la ley electoral.

Simulaciones electorales

19 Para explorar las posibles consecuencias de distintos cambios de votación y potencial resurgimiento del modelo de competencia en tres bloques, se efectuó una serie de simulaciones electorales con distintos modelos, usando como base los resultados de la votación de 1989, a nivel de distritos individuales, tanto para un modelo de dos grupos como para una hipotética carrera de tres pistas.

20 Simulación con dos listas:

Esta prueba supone una configuración de alianzas idéntica a la de 1989. En cada distrito se disminuyó un 3 por ciento de los votos a la alianza Democracia y Progreso, y se le sumó a la Concertación, adjudicando luego los asientos parlamentarios de acuerdo a la actual fórmula electoral. Luego se hizo lo mismo, pero con un 5 por ciento de los votos. Los resultados en términos de porcentajes nacionales y de adjudicación de escaños se resumen en el Cuadro Nº 3.

CUADRO Nº 3

Simulaciones de elección con dos coaliciones
(Cámara de Diputados)

	Concertación		RN-UDI		Otros	
	Votos %	Asientos	Votos %	Asientos	Votos %	Asientos
Resultados de elección de 1989	49,33	70	32,40	48	12,96	2
Simulación 1* (3 por ciento de transferencia)	52,33	82	29,40	35	12,96	3
Simulación 2* (5 por ciento de transferencia)	54,33	91	27,40	25	12,96	4
Simulación 3*** (Según autoidenti- ficación política)	67,75	109	26,55	10	3,40	0

*Simulación 1: A partir de los resultados de las elecciones de 1989 se transfiere el 3 por ciento de los votos (en cada distrito) desde Democracia y Progreso (RN-UDI) a la Concertación.

**Simulación 2: A partir de los resultados de las elecciones de 1989 se transfiere el 5 por ciento de los votos (en cada distrito) desde Democracia y Progreso (RN-UDI) a la Concertación.

***Simulación 3: Elección simulada a partir de la distribución de la autoidentificación política de la población, según datos de estudio de Opinión Pública CEP-Adimark (junio 1990).

21 El cuadro muestra nítidamente la volatilidad del sistema electoral, incluso con el actual modelo de coaliciones:

- Con la transferencia de un 3 por ciento de los votos, la Concertación gana 12 asientos, es decir, un 17 por ciento más de los que tenía. A su vez, Democracia y Progreso pierde 13 asientos, es decir, un 27 por ciento de su total.
- Con una caída del 5 por ciento en su votación, Democracia y Progreso pierde 23 asientos, lo que constituye una disminución del 48 por ciento de los que tiene actualmente.
- Al simular una elección a partir de los resultados de la encuesta CEP-Adimark de junio de 1990, la pérdida es aún mayor, quedando sólo con 10 asientos en la Cámara.

22 Simulación con tres listas:

Partiendo de la premisa de que aún subsiste la división en tres bloques, por debajo de las coaliciones políticas, se desglosó la votación de la Concertación en centro e izquierda, agregando a los de esta última orientación a la coalición PAIS. Las pérdidas de un 3 por ciento y de un 5 por ciento de votos de la derecha se repartieron por igual entre el centro y la izquierda. Los resultados generales se resumen en el Cuadro N° 4.

23 Esta simulación (Cuadro N° 4) permite visualizar los siguientes resultados:

- Una caída del 3 por ciento en la votación de cada distrito le produce a Democracia y Progreso una pérdida del 18 por ciento de sus asientos parlamentarios. Con un 5 por ciento de disminución pierde el 33 por ciento de sus escaños.
- La izquierda, con el 1,5 por ciento de aumento crece en un 33 por ciento en asientos parlamentarios, y con un 2,5 por ciento gana un 57 por ciento más de asientos parlamentarios.
- El centro aumenta sus escaños en un 13,6 por ciento.
- Con los datos obtenidos en la encuesta de opinión, la derecha se reduce a sólo 10 asientos parlamentarios.

CUADRO Nº 4

Simulaciones de elección con tres coaliciones
(Cámara de Diputados)

	Centro		Derecha		Izquierda	
	Votos	Asientos	Votos	Asientos	Votos	Asientos
	%		%		%	
Resultados de la elección de 1989	31,15	44	33,31	55	23,12	21
Simulación 1* (3 por ciento de transferencia)	32,65	47	30,31	45	24,62	28
Simulación 2** (5 por ciento de transferencia)	33,65	50	28,31	37	25,62	3
Simulación 3*** (Según autoidentifi- cación política)	46,97	75	22,87	10	26,87	35

*Simulación 1: A partir de los resultados de la elección de 1989 se transfiere el 3 por ciento de los votos desde la coalición de derecha a las coaliciones de centro y de izquierda.

**Simulación 2: A partir de los resultados de la elección de 1989 se transfiere el 5 por ciento de los votos desde la coalición de derecha a las coaliciones de centro y de izquierda.

***Simulación 3: Elección simulada a partir de la distribución de la autoidentificación política de la población, según datos de Estudio de Opinión Pública CEP-Adimark (junio 1990).

24 Aunque las variables que alteren estos resultados pueden ser muchas, se pueden hacer algunas generalizaciones:

Si se mantiene un modelo de dos coaliciones, la dinámica competitiva será similar a la de 1989, y los resultados serían los mismos si la segunda mayor coalición logra mantener el

33 por ciento de la votación nacional por distrito. Pero al tenor de los resultados de las recientes encuestas de opinión, habría que preguntarse si la derecha será capaz de conservar un tercio de los votos nacionales por distrito. Si la Concertación se aproxima a un nivel de apoyo de 66 por ciento, las consecuencias para la derecha podrían ser desastrosas.

En el caso de una dinámica de tres coaliciones, el análisis es mucho más complejo. En un distrito con dos asientos, es muy difícil que la más grande de las tres coaliciones obtenga los dos escaños, porque para ello debe duplicar la cantidad de votos de la que le sigue. En consecuencia, el segundo asiento se disputa entre las otras dos listas.

Si la segunda de las tres listas es relativamente fuerte en la mayoría de los distritos del país, la tercera lista se vería prácticamente excluida del Parlamento, aunque tenga una gran cantidad de votos.

Si las tres listas tienen una votación pareja, podrían dividirse los asientos en tres tercios, si cada una acerca sus votos al 30 por ciento.

25 Aunque el sistema de dos bloques puede conducir al establecimiento de mayorías más consistentes en el Congreso, la existencia de tres coaliciones lo hace extremadamente difícil. Con una fluctuación mínima de los patrones de votación del electorado, el control de la Cámara puede ir sorpresivamente de la derecha a la izquierda o viceversa.

Lo curioso del sistema electoral mayoritario chileno es que lejos de reforzar el bipartidismo, alienta la mantención de los tres tercios. Los resultados de la simulación a tres bandas comprueban que a la izquierda le convendría ir en lista separada y no ligada a la Democracia Cristiana en lista única. Si la lista de izquierda apareciera acompañada de un candidato presidencial con fuerte apoyo en las encuestas públicas, tendría efectivamente una buena posibilidad de desplazar a la derecha como segunda mayoría.

26 A pesar de las dificultades que podría causar un sistema de representación proporcional para la formación de mayorías en el Congreso, un sistema electoral no puede crear artificialmente una mayoría allí donde ésta no existe, eliminando de la representación política a grandes sectores de la población. En una sociedad dividida, con sistema pluripartidista, una mayoría fabricada puede tener consecuencias más peligrosas para el futuro del sistema democrático que la ausencia de una mayoría legislativa, porque puede anular la capacidad del sistema de asegurar la articulación de los intereses de grandes sectores de la población, que pueden tener opiniones muy distintas respecto de los problemas políticos más esenciales.

En el sistema actual, como hay solamente dos escaños por distrito, los pequeños partidos no alineados están privados de participación legislativa, lo que puede llevarlos a la oposición contra el sistema.

27 En resumen:

La ley electoral está diseñada para un sistema bipartidista, donde el partido minoritario con más de un tercio de la votación tiene garantizada la mitad de los escaños. Pero en un país a tres bandas se corre el riesgo de sobrerrepresentar al primer partido, y excluir de la arena política a uno de los otros dos.

28 A la luz de las encuestas de opinión, tanto la izquierda como la derecha pueden ver sus fortunas electorales ampliamente reducidas, quedando la derecha especialmente perjudicada. O sea, el sistema que le permitió a la derecha mantener cierta presencia política en la primera elección de la transición puede ser un talón de Aquiles para el futuro, al dejar fuera del escenario político a sectores importantes.

Por estas razones, el sistema electoral chileno necesita ser modificado para ajustarlo mejor a la naturaleza del sistema de partidos y a la idiosincrasia política del país.

Miguel González Pino**

* El presente documento resume el trabajo del mismo título, de Arturo Valenzuela y Peter Siavelis, publicado en la revista *Estudios Públicos* 43 (Invierno) 1991.

** Abogado y periodista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.