

LAS VENTAJAS DE LA SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS

Oscar Godoy Arcaya

El autor hace una crítica a la pérdida de simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile, que se ha producido con la modificación de la extensión del mandato presidencial (al reducirlo de ocho a seis años, manteniendo a la vez las elecciones parlamentarias cada cuatro años) que contemplaba originalmente la Constitución de 1980.

La crítica parte del supuesto que la simultaneidad es un bien político, porque disminuye la ocurrencia excesiva de ciclos electorales, maximiza la configuración de coaliciones estables y limita las oportunidades de manipular el ciclo económico para conseguir beneficios políticos. El autor señala que en el pasado, durante el período de vigencia de la Constitución de 1925, las elecciones se sucedían con excesiva periodicidad y creaban un clima permanente de politización, desestabilización de las coaliciones gobernantes e inestabilidad de las políticas económicas. La simultaneidad, además de limitar los ciclos electorales, en un país con tendencia al multipartidismo maximiza los incentivos para la creación y mantención de coaliciones estables. Ella genera un fuerte dinamismo de

OSCAR GODOY ARCAJA. Doctor en Filosofía. Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

unión entre las mayorías presidencial y parlamentaria, evitando una excesiva disfuncionalidad entre la función gubernativa y el parlamento. Por otra parte, el autor recoge los argumentos acerca del ciclo político económico (CPE), desarrollado por economistas, para sustentar su preferencia por la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

D

e acuerdo a la Constitución de 1980, antes de que fuese modificada la extensión del mandato presidencial, las elecciones presidenciales y parlamentarias eran simultáneas. Originalmente, con anterioridad a la reforma municipal, el ciclo electoral solamente incluía dos tipos de elecciones: presidenciales y parlamentarias simultáneas cada 8 años y elecciones parlamentarias a mitad de cada mandato presidencial.

Las elecciones municipales se realizan cada cuatro años, pero no son simultáneas con ninguno de los comicios recién mencionados, porque fueron fijadas entre cada renovación del parlamento. De este modo, deben llevarse a cabo en períodos intermedios. Dado el carácter local que revisiten, y que en ellas no se busca entregarles representación nacional a los elegidos, se suele argumentar que ellas no son de naturaleza estrictamente política. Sin embargo, los partidos políticos compiten por ganar los concejos municipales y ello les confiere una imagen más política que aquella que deberían tener.

La situación creada por el acortamiento del período presidencial de ocho a seis años cambia el escenario de los ciclos electorales. Si no hay un cambio en la duración de los mandatos parlamentarios, que restablezca la simultaneidad, tendremos una situación similar a la que experimentamos bajo la Constitución de 1925, en un contexto diferente. Esa situación es la que se pretende analizar en este seminario.

El número de elecciones, ¿una cuestión de mayor o menor democraticidad?

La no simultaneidad tiene un primer efecto, bastante obvio, y es que habrá una mayor cantidad de elecciones. Sobre este punto se puede abrir un debate que tiene muchas variables. Desde una perspectiva teórica o doctrinaria, no se puede sostener que disminuir o aumentar el número de elecciones populares sea malo o bueno en sí o a la inversa. Siempre, para

concluir un juicio práctico acertado sobre esta materia, hay que considerar la realidad a la cual se aplica una u otra tesis.

De acuerdo a la teoría democrática, las elecciones regidas por la regla mayoritaria permiten atribuir representación de la soberanía a personas individuales. Las elecciones, en consecuencia, tienen una significación fundamental, porque a través suyo los ciudadanos delegan el ejercicio de la soberanía. De algún modo, ellas constituyen el acto de participación popular por excelencia. No olvidemos que la democracia representativa, como su nombre lo indica, no es directa, sino indirecta. Por esta razón, parece razonable analizar la afirmación de que una mayor cantidad de elecciones significa más participaciones, más actos populares de atribución de poder soberano, más democracia, etc.

Rousseau consideraba que la soberanía popular era intransferible, indelegable y, por lo mismo, irrepresentable. Por esta razón, afirmaba que el régimen parlamentario inglés no era democrático. Éste se funda justamente en la representación del soberano. Para Rousseau solamente la democracia directa podía manifestar la voluntad popular. Pero también aceptó, en la última fase de su vida, que en sociedades grandes y complejas la democracia directa es impracticable. Propuso, para esos casos, mandatos muy breves y, por lo mismo, muchas elecciones.

La tesis de Rousseau es insostenible, pero conviene tenerla presente. La irrepresentabilidad de la soberanía es de un gran radicalismo democrático. La teoría de la representación, en cambio, constituye uno de los ejes de los regímenes democráticos existentes en nuestros días. Y es el principio vigente en nuestro sistema político. Desde este punto de vista, el número de elecciones es menos relevante y no es un criterio definitorio de mayor democracia. Hago esta observación para poner a prueba la opinión que, al hilo del argumento rousseauiano, sostiene lo contrario.

Pero éste es un aspecto demasiado teórico y abstracto. En la práctica, y basado en la representación, la prudencia para definir los períodos electorales se funda más bien en las necesidades de continuidad y estabilidad gubernativa. Tener elecciones presidenciales anuales, por ejemplo, nos parece a todos una insensatez, porque entendemos que un período tan breve no permite la eficacia gubernativa que fluye de la estabilidad y continuidad de un equipo gobernante. Y, por otra parte, porque la realización de elecciones en sociedad de masas es un procedimiento complejo y de alto costo. La periodicidad, entonces, es un asunto que debe ajustarse no solamente a un principio de soberanía popular, sino a las necesidades de eficacia gubernativa que toda sociedad le exige a su propio sistema político.

La experiencia chilena, bajo la Constitución de 1925, en relación al número de elecciones, fue negativa. La realización de elecciones cada dos años, como promedio, contribuía a una fuerte politización del país. Hay que tomar en cuenta que el país estaba en una situación distinta, dominada por el antagonismo de concepciones políticas contradictorias entre sí, que buscaban medirse con la mayor periodicidad posible. Y que, a la luz de esas tensiones, todas las elecciones del país —políticas, municipales, gremiales, universitarias, sindicales y otras— eran el reflejo de una profunda ruptura al interior de la cultura política. No es la situación de nuestro presente. Pero, la experiencia histórica debe tenerse en cuenta, para no cometer los mismos errores, o al menos para disminuirlos.

Por último, salvado el principio de periodicidad en la atribución del ejercicio de la soberanía nacional, todos tenemos legítimas preferencias. Y la mía es que haya una economía de los ciclos electorales para introducir un máximo de racionalidad en la continuidad y estabilidad política del país. Las elecciones son acciones competitivas, en las cuales, a pesar del carácter pacífico del conflicto que supone la obtención de cargos representativos, se generan movimientos de pasión y encarnizamiento. Es probable que un cambio profundo en la cultura política y la adopción de un consenso pluralista sólido nos conduzcan a procesos electorales tan racionales y pacíficos como los realizados en diciembre pasado. En ese caso, el aumento del número de elecciones podría perder su carácter controvertido.

Las coaliciones y el sistema de partidos

Pero hay otros factores que deben ser evaluados. Hay un segundo elemento que me parece relevante. Éste se refiere a la fragmentación del sistema de partidos que impulsa la no simultaneidad. Este tema, que a nivel comparado trata John M. Carey en este seminario, se puede observar en la experiencia chilena. La idea central de este argumento es que al disminuir los incentivos de unidad que provoca una elección simultánea de presidente y parlamento, los partidos tienden a maximizar sus eventuales ventajas electorales. Esta tendencia se acrecienta en las elecciones que caen en las cercanías de la próxima elección presidencial, porque, en ese caso, cada partido desarrolla una estrategia destinada a acrecentar su participación electoral, sea para tener más créditos y conseguir la candidatura presidencial para su partido —por sí solo o al interior de una coalición— o para potenciar su presencia en el parlamento y tener más peso en las decisiones legislativas. Además, esas elecciones pueden empalmar con las presiden-

prolongada. Es el escenario más probable si hubiese elecciones parlamentarias en 1997 y presidenciales en 1999: baste recordar que correspondería elegir senadores por las circunscripciones senatoriales de Santiago para imaginar una campaña presidencial de 24 meses, en la que sus ganadores serán sus protagonistas principales.

En el pasado, bajo la Constitución de 1925, cuatro de los cinco últimos presidentes gobernaron con coaliciones de partidos (la excepción fue Eduardo Frei Montalva). Los cuatro restantes configuraron en torno suyo 8 coaliciones, o sea, un promedio de 2 coaliciones por mandato presidencial. Esta inestabilidad era causada por las pérdidas electorales sufridas por las coaliciones que gobernaban en el momento de producirse los ciclos electorales intermedios. Las conductas desleales de las coaliciones a su propio gobierno (e incluso del partido del Presidente) se exacerbaban durante esos períodos. Cada elección se relacionaba con la próxima y ésta con la presidencial. De este modo, el Presidente y su gestión gubernativa sufrían graves deterioros. Ahora bien, en este cuadro, algunos presidentes gozaron de algunas ventajas y otros de desventajas. Como los ciclos electorales, en forma alternada, coincidían a veces con las cercanías del término del mandato y en otras con el inicio, en el primero el Presidente salía perjudicado (todos se preparan para elegir a su sucesor) y en el segundo, beneficiado (estado de gracia).

Nuestro país sigue teniendo un sistema multipartidario, como en el pasado. El nivel de multipartidismo no permite que un solo partido pueda obtener la presidencia por sí solo. Y mucho menos, la presidencia y una mayoría parlamentaria. Las coaliciones de partidos, en consecuencia, son imprescindibles para obtener mayorías capaces de dar gobierno al país. En el Congreso Nacional recién elegido el pasado mes de diciembre tendrán representación parlamentaria 8 partidos políticos, agrupados en dos coaliciones: la Concertación para la Democracia (Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, Socialista, Radical y Social Demócrata) y la Alianza para el Progreso de Chile (Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente y Unión de Centro-Centro). Aun cuando el sistema electoral mayoritario binominal constituye un elemento que fuerza a mantener unidos a los integrantes de las coaliciones, porque esa unidad está retribuida en escaños parlamentarios (y la desunión está altamente penalizada, incluso con la marginación parlamentaria), parece claro que también la simultaneidad contribuye a esos mismos efectos y disminuye la posibilidad de la desunión, anexa a las elecciones no simultáneas. En efecto, las elecciones conjugan una propuesta de gobierno con las elecciones en cada distrito y circunscripción electoral: una misma agenda para la presidencia y la mayo-

ría parlamentaria. Ambos procesos se retroalimentan y generan procesos de mutua cooperación y lealtad. O sea, los incentivos para la unidad se fortalecen.

Por otra parte, en nuestro país el multipartidismo y la tendencia a la fragmentación del sistema de partidos tuvieron una manifestación perversa: no permitían constituir mayorías parlamentarias estables y funcionales al Presidente. En Chile, este tema se conoce como el problema de la doble minoría. Situación más dramática todavía, pues era elegido Presidente el candidato que obtenía la mayor cantidad de votos, aun cuando no alcanzase la mayoría absoluta. En efecto, el Congreso había adoptado la doctrina de no ejercer su opción entre las dos más altas mayorías relativas y, siguiendo una costumbre, elegía a la primera. O sea, a la minoría más votada. Por otra parte, el Presidente, dada la fragmentación partidaria, tampoco tenía mayoría en el parlamento. Así se configuraba el fenómeno de la doble minoría. El Presidente Frei Montalva fue una excepción.

El sistema constitucional actual impide el minoritarismo presidencial, a través del mecanismo de la segunda vuelta. Y, por otra parte, induce a la configuración de coaliciones mayoritarias. La simultaneidad fortalece a

conjunto, en la dirección correcta, porque maximiza la probabilidad de que el candidato que gane la presidencia, lidere además una exitosa campaña que le confiera una mayoría parlamentaria. Este argumento tiene como trasfondo la estabilidad del régimen presidencial, su continuidad y eficacia gubernativa. Se trata, entonces, de un argumento que se desarrolla en la lógica presidencialista.

Hago un breve paréntesis: un político, en un artículo periodístico, afirmó que los argumentos contra la no simultaneidad tenían un sesgo ideológico parlamentarista. La verdad es que los argumentos parlamentaristas, que personalmente suscribo, van en otra dirección. Lo que ocurre es que dado el régimen presidencial vigente, es preferible que éste funcione bien antes que funcione mal.

El ciclo político económico

En los últimos años, se ha desarrollado alguna literatura acerca del llamado "political business cycle". Tales trabajos, que provienen de economistas, se refieren a los esfuerzos de los políticos para manipular el calendario y los resultados de algunas fases del ciclo económico, con la

finalidad de recibir beneficios electorales. Entre sus autores están Alexander Hicks, Douglas Hibbs y, originalmente, William Nodhaus y Edward Tufte.

El Centro de Estudios Públicos va a publicar próximamente un artículo de Paola Assael y Felipe Larraín en el que se exponen los resultados de sus investigaciones sobre el ciclo político económico (CPE) en Chile entre 1839 y 1989. El CPE consiste en la manipulación de variables económicas instrumentales para conseguir un efecto político. Los autores consideran que para alcanzar ese objetivo, funcional a la obtención de resultados económicos favorables para quienes detentan el gobierno, las autoridades políticas a cargo del sector económico pueden controlar, en forma total o parcial, las variables monetarias, fiscales y cambiarias. Los criterios para detectar esa manipulación son simples. Hay CPE si (1) en el semestre en que se desarrolla el ciclo electoral el crecimiento del dinero es 20% superior al promedio del período de gobierno; (2) si en el año electoral hay un déficit público real respecto del año anterior; (3) si en la política cambiaria se da alguna de las tres conductas oportunistas siguientes: (a) en el año el país pierde más del 30% de sus reservas internacionales o aumenta en más de un 10% su deuda externa; (b) el gobierno entrante (o sea, ganador) devalúa en más de un 10% la moneda nacional al asumir sus funciones; (c) cerca de las elecciones, el gobierno modifica las normas cambiarias estables para disminuir el tipo de cambio real. Los autores concluyen que los gobiernos de Aguirre Cerda, Ríos, González Videla, Alessandri, Frei y Pinochet —este último durante el plebiscito y las elecciones de 1989— manipularon las variables monetaria y fiscal durante los ciclos electorales. Y también se observa un manejo similar de la política cambiaria en los gobiernos de Ríos, Ibáñez, Alessandri y Frei.

El trabajo de Assael y Larraín demuestra que esa manipulación es más aguda en las elecciones presidenciales y más tenue en las parlamentarias. Se podría argumentar que la no simultaneidad es, por esta razón, menos relevante. Y también, que cada vez más el ciclo económico se autonomiza de los ciclos electorales, a causa de la menor dependencia de la economía al Estado. Aún no se ha analizado lo acontecido en las elecciones del año pasado, pero a primera vista parece que ambos ciclos marcharon autónomamente. Sin embargo, el punto es otro: las constituciones deben ser pensadas y diseñadas previendo el largo plazo y todos los casos posibles. Es preferible la simultaneidad, primero porque hay la eventualidad de un CPE menos. Y segundo, porque se concentra esa eventualidad en un solo acto eleccionario.

Conclusión

Personalmente expresé mi opinión sobre el acortamiento del período presidencial en un informe a la Comisión Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. La fórmula básica de mi propuesta consistía en un período de cuatro años con reelección por un mandato adicional. De este modo, todas las elecciones presidenciales y parlamentarias serían simultáneas. El propósito de la simultaneidad es promover el fortalecimiento de las coaliciones gobernantes apoyadas por mayorías parlamentarias, para darle al país gobiernos estables. No hay que olvidar que la Constitución de 1980 refleja la aspiración del país, largamente debatida, de tener continuidad y eficiencia gubernativa.

