

¿Qué Pasará con la No Simultaneidad Electoral?

LORETO BUTTAZZONI

- El proyecto de Reforma Constitucional, aprobado el pasado 22 de julio por la Cámara de Diputados, y que deberá pasar al Senado en los próximos días, no restablece la simultaneidad de las elecciones, esto es mantener separadas las elecciones presidenciales y parlamentarias. Esto abre la posibilidad a que se perjudique la estabilidad política del país.
- El nuevo calendario genera un clima electoral permanente: una elección cada dos años, lo que implica un elevado desgaste político económico y no favorece las políticas de largo plazo.
- La reforma, de aprobarse en definitiva, favorecerá la fragmentación electoral. Esto es perjudicial, ya que se incentiva la desunión tanto de las coaliciones como de los partidos. Al no existir la necesidad en las elecciones legislativas de presentar un frente común de apoyo a una candidatura presidencial, cada partido tiene la oportunidad de establecer su propia fuerza electoral independiente de sus aliados.
- Esto genera, a su vez, una reducción del apoyo presidencial en el Congreso. Cuanto más fragmentado sea el sistema de partidos, menor será la fuerza de los partidos mayoritarios en el Congreso, reduciéndose la probabilidad de que el ejecutivo obtenga una mayoría partidaria en el Parlamento. Esto pone una traba al desempeño eficaz de su gestión gubernamental.
- Finalmente, como lo corroboran diversos estudios, existe el problema del ciclo político-económico. Los gobiernos suelen emplear las variables económicas en el período previo a los comicios para obtener más votos en las urnas. Si bien la independencia actual del Banco Central dificulta el uso de la política monetaria antes de las elecciones, la posibilidad de usar el gasto fiscal sigue vigente. No es raro que los gobiernos se afanen en "cortar cintas" a medida que se acercan las elecciones para simular una aparente prosperidad. Tantas elecciones sucesivas aumentan las presiones para conseguir una conducción económica electoralista.
- En suma, la no simultaneidad y la entronización de un sistema de elecciones bianuales fortalece las presiones populistas y electoralistas, tanto al interior del gobierno, como en los partidos políticos.

Loreto Buttazzoni es Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

El pasado 22 de julio la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Reforma Constitucional. Si bien se resuelven ciertos puntos relacionados con la reducción del mandato presidencial y con la sucesión del cargo de presidente de la República, no se restablece la simultaneidad de las elecciones.

Al no aprobarse, por falta de quórum, la norma transitoria vigésimo sexta, que establecía que la reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años comenzaría a regir a partir del año 2005, se desvanece el objetivo central del proyecto que era hacer coincidir las elecciones de Presidente de la República con las de senadores y diputados.

Esta decisión acarrea serias distorsiones. En primer lugar, se produce un aumento de los ciclos electorarios creándose un clima electoral permanente. Cada gobierno deberá enfrentar dos procesos electorarios en los cuatro años de su mandato, con el consiguiente desgaste económico y político que ello implica. Ello acarrea, en forma paralela, un debilitamiento de las coaliciones gobernantes. Esta situación en un país como Chile, con una alta tendencia al multipartidismo, incentiva la desunión entre las mayorías presidencial y parlamentaria, aumentando así la inestabilidad del gobierno. Finalmente, aumenta la posibilidad de que la autoridad intervenga en el manejo económico por motivaciones político-electorales.

La simultaneidad de los comicios, en cambio, armoniza la periodicidad de las elecciones con otros principios de buen gobierno como la eficacia, la generación de bienes públicos, la estabilidad y la continuidad de la función gubernamental.

Algunos opinan que aumentar la cantidad de elecciones es una buena fórmula para consolidar el principio político de la participación ciudadana. Sin embargo, es malo para la democracia que el calendario afecte la eficacia y la estabilidad del gobierno.

La constitución fue reformada en 1993. Originalmente contemplaba un período presidencial de ocho años. Investigaciones del Centro de Estudios Públicos han demostrado, a la luz de la experiencia vivida tanto en Chile como en otros países, que la no simultaneidad acarrea consigo importantes distorsiones que afectan a la libre competencia electoral y a la estabilidad del país.

1. Clima electoral permanente

La reciente modificación constitucional, al someter por igual a todos los presidentes a una elección parlamentaria en la mitad de su mandato y otra presidencial al final, crea un clima electoral permanente. Cada presidente deberá enfrentar dos elecciones dentro de su período presidencial. (Cuadro N° 1.)

CUADRO N° 1: CALENDARIO ELECTORAL.
ELECCIONES NO SIMULTÁNEAS
PERÍODO PRESIDENCIAL DE CUATRO AÑOS A PARTIR DEL 2000

Año	Elección presidencial	Elección legislativa	Tipo de elección
1997 1999	X	X	Fin del período presidencial <i>Sólo presidencial</i>
2001 2003	X	X	Mitad del período presidencial <i>Sólo presidencial</i>
2005 2007	X	X	Mitad del período presidencial <i>Sólo presidencial</i>
2009 2011	X	X	Mitad del período presidencial <i>Sólo presidencial</i>
2013		X	Mitad del período presidencial

Este calendario implica un desgaste político económico considerable y no favorece las políticas de largo plazo. No les da tiempo a que maduren y den frutos las reformas que, como suele ocurrir, implican costos en el momento de su introducción.

2. Fragmentación del sistema de partidos

La experiencia recogida en los estudios¹ demuestra que la inexistencia de la simultaneidad aumenta la ocurrencia de los ciclos electorales, lo que, a su vez, favorece la fragmentación del sistema de partidos.

En un país como el nuestro, con una marcada tendencia al multipartidismo, la no simultaneidad de las elecciones disminuye los incentivos para mantener coaliciones estables y unidad al interior de los partidos. Al no existir la necesidad de presentar en las elecciones legislativas un frente común de apoyo a una candidatura presidencial, cada partido tiene la oportunidad de establecer su propia fuerza electoral independiente de sus aliados.

Esta misma lógica afecta a la unidad dentro de los partidos. Cuando las elecciones parlamentarias no se realizan simultáneamente con las presidenciales, las campañas tienden a subrayar asuntos de interés local y factores personalistas por sobre cuestiones nacionales.

Según estudios² efectuados a base de 52 elecciones ocurridas en 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Nicaragua, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela), la fragmentación electoral, en las elecciones parlamentarias no simultáneas, aumenta en casi un 37%. Esto se debe a lo siguiente: cada candidato/partido tiene un cierto peso dentro de la competencia electoral. Ahora bien, ante una elección parlamentaria este peso, tiende a aumentar, ya que se acentúan las tendencias individuales por sobre las de la coalición.

¹ John Carey, "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo". *Estudios Públicos* 55, invierno 1994, pp. 306-307.

² *Op. cit.*, p. 309.

3. Reducción del apoyo presidencial en el Congreso

Un tercer problema que genera la no simultaneidad se relaciona con el anterior: cuanto más fragmentado sea el sistema de partidos, menor será la fuerza de los partidos mayoritarios en el Congreso. Así se reduce la probabilidad de que el ejecutivo obtenga una mayoría partidaria en el Parlamento, lo que obviamente pone una traba al desempeño eficaz de su gestión gubernamental.

Las campañas presidenciales tienen una amplia cobertura de la prensa y por ello concitan mayor atención de los votantes. El proceso mediante el cual los votantes se informan y consolidan sus opiniones políticas, en el curso de campañas presidenciales y parlamentarias simultáneas, contribuye a que el votante se pronuncie a favor de un mismo partido o coalición a nivel presidencial y a nivel legislativo. Este proceso incentiva, a su vez, a los partidos a presentar candidatos fuertes.

Tras analizar los datos obtenidos en 68 elecciones en las cámaras bajas de 10 países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Francia, Portugal y Venezuela), se detectó en todos ellos una fuerte relación entre el tipo de ciclo y el apoyo parlamentario con que cuenta el Presidente.

Cuando los comicios legislativos coinciden con los presidenciales, en más de la mitad de las elecciones, el partido o la coalición del Presidente elegido logra una mayoría en la Cámara Baja, en cambio, la oposición obtiene una mayoría sólo el 10% de las veces. En el 38% de tales elecciones no hay partidos o coaliciones mayoritarias en el congreso. En este último caso, el partido o la coalición del Presidente tiene más fuerza que la oposición en la Cámara.

Por otro lado, cuando no hay simultaneidad, la probabilidad de que la coalición

CUADRO N° 2: RESPALDO PRESIDENCIAL³

La frecuencia con que los presidentes cuenta con un respaldo mayoritario en la Cámara Baja

Tipo de ciclo	mayoría que apoya	mayoría opositora	sin mayoría
Simultáneo	51,7	10,3	37,9
No simultáneo	33,3	17,9	48,7

* Datos de 58 elecciones legislativas en los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Francia, Portugal y Venezuela.

de gobierno obtenga una mayoría en la Cámara disminuye a casi el 20%, y el Presidente tiene el apoyo de la Cámara sólo en uno de cada tres casos. A la vez, la probabilidad de que la oposición gane una mayoría aumenta al doble (18%) y la probabilidad de que no haya mayoría aumenta hasta casi la mitad.

Esto se traduce en que los presidentes tienen una alta probabilidad de enfrentar congresos obstruccionistas. En el caso de Chile, Jorge Alessandri y Eduardo Frei M., por ejemplo. La no simultaneidad tiende a generar gobiernos ineficaces y débiles que no pueden tomar decisiones con una visión de país.

4. El problema del ciclo político económico

Según lo demuestran los estudios, existe evidencia suficiente para afirmar que en los períodos electorales ha habido intervención política en el manejo económico. La tesis es que los gobiernos emplean la política monetaria, fiscal y cambiaria para mejorar los resultados económicos en el período previo a los comicios y de esta manera conseguir más votos en las urnas.

³ John Carey, "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo". *Estudios Públicos* 55, invierno 1994, pp. 309-310.

En nuestro país, en el pasado, han sido comunes políticas como el crecimiento artificial del dinero, el aumento del déficit fiscal o disminuciones apresuradas del tipo de cambio real.

Se ha dicho que dada la estabilidad que vive actualmente el país, a raíz de la independencia de los actores económicos y en gran parte del Banco Central, sería difícil que algún presidente hiciera uso a su antojo de estas variables económicas.

No obstante, la intervención se puede dar, por ejemplo, a través del manejo del gasto fiscal. Es muy probable que el gobierno concentre todas sus energías en "cortar cintas" a medida que se acercan las elecciones, para simular una aparente prosperidad. Entran así a primar objetivos electorales en la conducción económica. El trabajo de Assael y Larraín⁴ ha demostrado que no sólo hubo una intervención política en el manejo de la economía en los gobiernos de Aguirre Cerda, Ríos, González Videla sino que también en los de Alessandri, Frei M. y Pinochet (plebiscito de 1988).

Esta situación se atenuaría con el restablecimiento de la simultaneidad electoral. Al concentrar las elecciones presidenciales y parlamentarias en un mismo período, y eliminar la elección parlamentaria a mediados del período presidencial, disminuyen los incentivos para que el gobierno quiera intervenir el ciclo económico y beneficiar a sus fuerzas políticas en el Parlamento.

En suma, la no simultaneidad y la entronización de un sistema de elecciones bianuales fortalece las presiones populistas y electoralistas, tanto al interior del gobierno, como en los partidos políticos.

⁴ Felipe Larraín y Paola Assael, "El ciclo político económico en Chile en el último medio siglo", *Estudios Públicos* 68, primavera 1997 (en impresión). El trabajo concluye que hay evidencia de políticas expansivas previas a los comicios en todos los gobiernos desde 1939 a 1993.