

Consecuencias Negativas de la no Simultaneidad de Elecciones Presidenciales y Parlamentarias

MIGUEL GONZÁLEZ P.

- La reciente modificación del período presidencial trae consigo la pérdida de la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, cuyas consecuencias es conveniente analizar.
- No existiendo simultaneidad, los partidos tienden a mejorar su propia situación electoral por sobre las de su coalición, especialmente si se acercan elecciones presidenciales, para así obtener la candidatura presidencial u otras ventajas.
- Asimismo, se hace más difícil para el gobernante obtener una mayoría parlamentaria que le permita llevar a cabo sus políticas. El estudio comparado demuestra la disminución gradual del apoyo al gobierno cuando las elecciones se realizan en épocas más alejadas de su comienzo.
- Los próximos presidentes chilenos tendrán, arbitrariamente, ventajas y desventajas de acuerdo a si les corresponden elecciones parlamentarias simultáneas, al comienzo de su período o al final de éste.
- Estudios recientes han comprobado la tendencia de los gobiernos a intervenir en los ciclos económicos al aproximarse un período electoral, para obtener ventajas políticas. La existencia de un menor número de elecciones disminuye la posibilidad de estas intervenciones.
- Es conveniente revisar estos temas, a fin de evitar las consecuencias negativas de la no simultaneidad, realizando reformas a los mandatos parlamentarios para restablecerla.
- Sin embargo, el tema no forma parte de la agenda de reformas legislativas enviadas recientemente al Congreso por el Ejecutivo.

Miguel González P. es Abogado y periodista. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Profesor de Ética y Legislación Periodística, Universidad Diego Portales.

El Congreso chileno aprobó en 1993 una reforma constitucional para reducir el mandato presidencial de ocho a seis años. Esto significa que los comicios presidenciales y parlamentarios ya no se realizarán siempre en forma simultánea. Habrá, en consecuencia, lo que podemos denominar ciclos electorales alternados simultáneos y no simultáneos. Los científicos políticos Oscar Godoy y John M. Carey analizan las consecuencias de estos cambios en el último número de la revista *Estudios Públicos*,¹ advirtiendo sobre las desventajas que acarrea la no simultaneidad electoral.

De acuerdo a la Constitución de 1980, antes de la modificación del mandato presidencial las elecciones presidenciales y parlamentarias eran simultáneas. Entre cada renovación parlamentaria, se realizaban las elecciones municipales. El acortamiento del período presidencial cambia el escenario de los ciclos electorales, ya que en adelante existirán elecciones simultáneas, elecciones parlamentarias poco después del comienzo del período, otras casi al final del período y elecciones presidenciales sin parlamentarias.

El número de elecciones no es signo de mayor o menor democracia dentro de una realidad política. En una democracia representativa, las elecciones permiten atribuir representación de la soberanía a personas individuales. Es decir, a través de ellas los ciudadanos delegan el ejercicio de la soberanía. Basada en esta teoría de la representación, es la prudencia la que define los períodos electorales, de acuerdo a las necesidades de continuidad y estabilidad gubernativa, ya que el número de elecciones no es un criterio definitorio de mayor democracia.

¹ Los artículos son: "Las ventajas de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias", Oscar Godoy Arcaya, y "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo", John M. Carey, en *Estudios Públicos*, 55, invierno 1994.

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. Si bien el contexto político actual es distinto, debe tenerse en cuenta esta experiencia histórica para no cometer los mismos errores.

FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA

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 este caso, cada partido desarrolla una estrategia destinada a acrecentar su participación electoral, ya sea para conseguir la candidatura presidencial para su partido o para obtener otras ventajas al interior de su coalición.

Además, esas elecciones pueden empalmar con las presidenciales, haciendo caer al país en una dinámica de campaña presidencial prolongada. Es lo que podría ocurrir si hubiese elecciones parlamentarias en 1997 y presidenciales en 1999: los ganadores de la elección senatorial en Santiago pueden ser los principales protagonistas de una campaña presidencial de 24 meses.

Cuatro de los cinco últimos presidentes (la excepción fue Eduardo Frei Montalva) gobernaron con coaliciones de partidos, con un promedio de dos coaliciones por mandato presidencial. Los cambios en las coaliciones gobernantes se debieron a las pérdidas electorales sufridas al producirse los ciclos electorales intermedios.

Las coaliciones de partidos son imprescindibles en nuestro sistema político multipartidario para obtener mayorías capaces de dar gobierno al país. Aun cuando el sistema electoral mayoritario

binominal constituye un elemento que fuerza a mantener unidos a los integrantes de las coaliciones, porque esta unidad está retribuida en escaños parlamentarios, la simultaneidad también contribuye a estos mismos efectos, al conjugar una propuesta de gobierno con las elecciones en cada distrito electoral: una misma agenda para la presidencia y la mayoría parlamentaria.

Según John Carey, la relación entre ciclo electoral y fragmentación de los sistemas partidarios a nivel legislativo puede observarse claramente en los estudios comparativos. Analizada la fragmentación electoral en un total de 52 elecciones parlamentarias en doce países,² es posible concluir que, cuando las elecciones parlamentarias no coinciden con las presidenciales, la fragmentación o diseminación de votos entre diferentes partidos aumenta en un 37%.

RESPALDO PRESIDENCIAL

Por otra parte, cuanto más fragmentado sea el sistema partidario, menor será la fuerza de los partidos mayoritarios en el Congreso. Es decir, la no simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales disminuye mucho la probabilidad de que el Ejecutivo obtenga una mayoría partidaria en el Congreso.

El Cuadro 1 muestra los datos de 58 elecciones parlamentarias (cámaras bajas) en diez países.

Cuando los comicios legislativos son simultáneos 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 el partido o la coalición opositora obtiene solamente una mayo-

CUADRO 1

RESPALDO PRESIDENCIAL

FRECUENCIA CON QUE LOS PRESIDENTES CUENTAN CON RESPALDO MAYORITARIO

Tipo de ciclo electoral	Mayoría que respalda	Mayoría en oposición	No hay mayoría partidaria
Simultáneo	51,7	10,3	37,9
No simultáneo	33,3	17,9	48,7

ría el 10% de los casos; en el 38% restante no hay partidos o coaliciones mayoritarias en el Congreso.

Cuando no hay simultaneidad, en cambio, la posibilidad de que el Gobierno obtenga una mayoría en la Cámara disminuye al 33,3%, mientras que la posibilidad de que gane la oposición aumenta al 18%. La probabilidad de que no haya ninguna mayoría llega casi a la mitad de los casos.

Lo anterior no se debe solamente a la no simultaneidad. Otro fenómeno que hay que tomar en cuenta es que por regla general el apoyo popular de los presidentes tiende a disminuir en el transcurso de su período (salvo excepciones, como el caso del Presidente Aylwin). Es normal que exista en los primeros tiempos un "período de gracia", que disminuye progresivamente.

El análisis de las mismas 52 elecciones señaladas más arriba confirma esta aseveración: cuando las elecciones parlamentarias ocurren durante el "período de gracia", suelen aumentar las fuerzas del Gobierno en el Congreso, produciéndose al mismo tiempo una fragmentación en las fuerzas de oposición. Cuando se realizan en un período posterior, los partidos de Gobierno comienzan a perder escaños en el Congreso.

Como esta situación no se da para todos los gobiernos por igual, se produce una ventaja o desventaja completamente arbitraria para aquellos presidentes

² Los países analizados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Nicaragua, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela.

CUADRO 2

CRONOGRAMA DE LOS PRÓXIMOS PERÍODOS ELECTORALES

Año	Elección presidencial	Elección legislativa	Tipo de elección
1993	x	x	Simultáneas
1997		x	Hacia el fin del período presidencial
1999	x		Sólo presidencial
2001		x	Temprano en el período presidencial
2005	x	x	Simultáneas
2009		x	Hacia el fin del período presidencial
2011	x		Sólo presidencial
2013		x	Temprano en el período presidencial
2017	x	x	Simultáneas

que a futuro tendrán elecciones simultáneas con el parlamento o no la tendrán. Así, en el caso concreto de Chile, los presidentes Aylwin y Frei fueron elegidos con comicios legislativos simultáneos, lo que para ambos significó un apoyo mayoritario en la Cámara. Al fijarse el mandato presidencial en seis años y mantenerse por otra parte los mandatos legislativos, el Presidente Frei deberá enfrentar elecciones parlamentarias hacia el fin de su período, lo que puede ser desventajoso para él. El próximo presidente, en cambio, no tendrá la ventaja de elecciones simultáneas, sino después de dos años de comenzado su mandato, y los resultados de esa elección conformarán su base parlamentaria para el resto del período.

El cronograma de las próximas elecciones, de acuerdo al actual sistema, se muestra en el Cuadro 2.

En consecuencia, un Presidente asumirá el Gobierno con la gran ventaja de haber sido elegido en elecciones paralelas a las parlamentarias. Sin embargo, enfrentará la desventaja de comicios legislativos hacia el fin de su mandato. El próximo Presidente llegará con la desventaja de no haber sido elegido con simultaneidad de elecciones parlamentarias, y después de dos años enfrenta-

rá comicios a mitad del período, lo que va a establecer condiciones legislativas que afectarán el resto de su mandato. La desigualdad entre ambos modelos de mandato presidencial resulta completamente arbitraria.

CICLO POLÍTICO ECONÓMICO

Trabajos recientes de economistas han desarrollado el concepto del llamado "political business cycle", que se refiere a los esfuerzos de los políticos para manipular el calendario y los resultados de algunas fa-

ses del ciclo económico, con la finalidad de recibir beneficios electorales.

Los investigadores chilenos Paola Assael y Felipe Larraín han investigado los ciclos políticos económicos en Chile en las últimas décadas, concluyendo que los gobiernos de Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos, González Videla, Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva y Augusto Pinochet manipularon las variables monetaria y fiscal durante los ciclos electorales. También se observa un manejo similar de la política cambiaria en los gobiernos de Ríos, Ibáñez, Alessandri y Frei.

Aunque este fenómeno podría ser cada vez menos relevante, en la medida en que disminuya la dependencia de la economía respecto del Estado, es obvio que una mayor cantidad de elecciones crea más ocasiones para intervenir con fines políticos en los ciclos económicos, y, consecuentemente, también se hace aconsejable disminuir la frecuencia de estos actos electorales.

Como conclusión, se hace necesario, en primer lugar, visualizar estas consecuencias que puede acarrear el cambio en el período presidencial, y en segundo término, si no se desean estos resultados, procurar, al margen de consideraciones electorales inmediatas, modificarlo para restablecer la simultaneidad electoral.