OPINIÓN

LOS EFECTOS DEL CICLO ELECTORAL SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL RESPALDO PARLAMENTARIO AL EJECUTIVO*

John M. Carey

En este trabajo se sostiene que la reducción del mandato presidencial en Chile de ocho a seis años, y la no modificación de los períodos legislativos de los senadores y diputados (de ocho y cuatro años, respectivamente), puede tener tres efectos. Primero: alentar la fragmentación del sistema de partidos. Segundo: reducir la probabilidad de que el Presidente tenga una mayoría partidaria en el Congreso. Tercero: proporcionar arbitrariamente una ventaja a ciertos presidentes y a otros no.

En efecto, se señala, datos correspondientes a 52 elecciones en doce países muestran que mientras más distanciadas están las elecciones

JOHN M. CAREY. Ph. D. en Ciencia Política, Universidad de California en San Diego. Ex asesor del senador John Kerry en el Senado de los Estados Unidos. Profesor visitante del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coautor, con Matthew Soberg-Shugart, del libro *Presidents and Assemblies* (Cambridge University Press, 1992), en el cual aborda el tema de los ciclos electorales en distintos regímenes políticos.

* Las investigaciones en que se basa este trabajo fueron realizadas en parte por el autor y, en parte, por el profesor Matthew Soberg-Shugart, de la Universidad de California en San Diego. Si hay errores o interpretaciones equivocadas de los datos, la responsabilidad es sólo del autor.

Este trabajo fue presentado en el seminario "Simultaneidad y no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias", realizado en el Centro de Estudios Públicos el 14 de enero de 1994. En esta misma edición se reproduce una versión revisada de la exposición de Osear Godoy Arcaya en esa oportunidad.

presidenciales de las parlamentarias, mayor es la fragmentación del sistema de partidos y menor el respaldo parlamentario que obtiene el Presidente. Es más, la separación temporal entre los comicios presidenciales y parlamentarios genera incentivos para que los congresistas se aparten de la coalición presidencial y subrayen en sus campañas temas locales y personales por sobre los tópicos nacionales. En Chile, la reducción del período presidencial a seis años significa que la mitad de presidentes se elegirán con la ventaja de comicios parlamentarios simultáneos, pero la otra mitad no. Y esta diferencia arbitraria, concluye el autor, puede tener importantes repercusiones en el sistema de partidos y en la conducción de los gobiernos.

El propósito de esta exposición es examinar cómo las reglas que gobiernan la competencia electoral afectan el sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. Hay tres elementos claves en este respecto. Primero, las características del sistema electoral para la elección del Congreso (número de representantes que elige cada distrito; el carácter abierto o cerrado de listas, etc.). Segundo, las características del sistema electoral presidencial (con una vuelta o dos vueltas, etc.) Tercero, la naturaleza del ciclo electoral, es decir, si las elecciones presidenciales y legislativas se realizan o no simultáneamente. Nuestro objetivo aquí es examinar este tercer elemento.

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. En contraste con un ciclo electoral de simultaneidad uniforme, esta situación tendrá tres efectos generales: fragmentar el sistema de partidos; reducir la probabilidad de que el Presidente tenga una mayoría partidaria en el Congreso; y dar arbitrariamente una ventaja a unos presidentes y a otros no. Consideremos sucesivamente estos tres efectos.

Fragmentación del sistema de partidos

¿Por qué la falta de simultaneidad de las elecciones favorece la fragmentación del sistema partidario?

Desde el punto de vista de los actores políticos, la no simultaneidad disminuye los incentivos para mantener coaliciones de partidos, como también

reduce los incentivos para mantener la unidad al interior de los partidos. Al no haber necesidad de presentar un frente unificado de apoyo a una candidatura presidencial, en las elecciones legislativas que no coinciden con comicios presidenciales cada partido tiene la oportunidad —y, aún más, el imperativo— de intentar establecer su fuerza electoral independientemente de sus aliados. En este caso, la mejor estrategia es distinguirse lo más posible de los partidos aliados.

Una lógica semejante afecta 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 las cuestiones nacionales. Es más, al no existir la ventaja potencial de pertenecer al mismo partido de un candidato presidencial fuerte (lo que se llama "coattails" en inglés), los postulantes al parlamento pueden sentirse tentados a emigrar de sus propios partidos y establecerse como candidatos independientes, o formar nuevos partidos.

Por otro lado, desde la perspectiva del votante, la falta de simultaneidad disminuye los incentivos para votar por el mismo partido a nivel presidencial y legislativo. Las campañas presidenciales son cubiertas ampliamente por los medios de comunicación a nivel nacional y, por ello, concitan también 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 favorece a su vez a los partidos que presentan candidatos fuertes a nivel presidencial y, por otro lado, desalienta la fragmentación del sistema de partidos.

La relación entre ciclo electoral y fragmentación de los sistemas partidarios a nivel legislativo puede observarse claramente en los estudios comparativos. El Cuadro N° 1 presenta una estimación matemática de la fragmentación electoral en un total de 52 elecciones parlamentarias en doce países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Nicaragua, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela.

Desde el punto de vista de la fragmentación electoral, el ciclo electoral no tiene mucha importancia cuando se trata de elecciones presidenciales, puesto que las campañas presidenciales acaparan la atención del votante, haya o no elecciones parlamentarias paralelas. Pero a nivel legislativo, el ciclo importa mucho. Cuando las elecciones parlamentarias coinciden con las presidenciales, el número efectivo de partidos que obtiene votos es 3,5. Cuando no ocurre así, el número sube hasta 4,8, un aumento de 37% en la fragmentación electoral.

CUADRO N° 1 FRAGMENTACIÓN DE PARTIDOS
Número efectivo* de candidatos/partidos en elecciones** presidenciales/legislativas

Tipo de ciclo electoral	Candidatos presidenciales	Partidos legislativos
Simultáneo	2,8	3,5
No simultáneo	3,0	4,8

* El número efectivo de candidatos o partidos es una estimación matemática de fragmentación de la competencia electoral que atribuye a cada candidato/partido un peso derivado de su propia fuerza electoral. El número efectivo se calcula de la siguiente manera:

$$NE = 1/\sum Vp^2$$

NE es la estimación del número efectivo de partidos, y
Vp es la proporción del voto ganado por cada candidato/partido.

** Datos de 52 elecciones legislativas en los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Nicaragua, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela.

La mera suma del número de candidatos/partidos no da una estimación adecuada de la fragmentación de un sistema. Considérense, como ejemplo, dos elecciones con cinco partidos en competencia, y las siguientes distribuciones de votos:

Elección 1	Proporción del voto	Elección 2	Proporción del voto
Partido A	0,50	Partido A	0,20
Partido B	0,40	Partido B	0,20
Partido C	0,05	Partido C	0,20
Partido D	0,03	Partido D	0,20
Partido E	0,02	Partido E	0,20

Si sólo se suma el número de partidos en competencia en las dos elecciones, se obtiene una cifra idéntica en ambos casos (cinco). Pero es claro que hay más concentración del voto en la Elección 1 y más fragmentación del voto en Elección 2. El número efectivo (NE) de partidos se calcula, en cambio, de la siguiente manera:

$$NE\ Elección\ 1 = 1/0{,}50^2 + 0{,}40^2 + 0{,}05^2 + 0{,}03^2 + 0{,}02^2 = 2{,}2$$
$$NE\ Elección\ 2 = 1/0{,}20^2 + 0{,}20^2 + 0{,}20^2 + 0{,}20^2 + 0{,}20^2 = 5{,}0$$

Es claro que, al considerar el peso de las fuerzas electorales de candidatos/partidos, el número efectivo de partidos da una estimación más acertada del nivel de fragmentación electoral que una mera suma de competidores.

Apoyo presidencial en el parlamento

El segundo efecto del ciclo electoral sin simultaneidad se relaciona con el anterior: 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 N° 2 muestra los datos de 68 elecciones parlamentarias (Cámaras bajas) en diez países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Francia, Portugal y Venezuela. Solamente se incluyen los datos de las Cámaras bajas porque algunos países tienen sistema unicameral. (En todo caso, los resultados no varían si se consideran los datos de las Cámaras altas elegidas directamente.) Algunos países siempre han tenido ciclos simultáneos, en otros nunca ha habido simultaneidad, y otros han tenido una mezcla de elecciones simultáneas y no simultáneas. En breve, las situaciones son muy variadas, pero la relación entre el tipo de ciclo y el apoyo parlamentario con que cuenta el Presidente es fuerte.

CUADRO N° 2 RESPALDO PRESIDENCIAL
La frecuencia con que los presidentes cuentan con un respaldo mayoritario en la Cámara baja*

Tipo de ciclo electoral	Mayoría que apoya al Presidente	Mayoría en oposición al Presidente	No hay mayoría partidaria
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.

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 al Presidente elegido obtiene solamente una mayoría el 10% del tiempo; en el 38% de tales elecciones no hay partidos o coaliciones mayoritarias en el Congreso. En este último caso, sin embargo, generalmente el partido o la coalición del Presidente tiene más fuerza que la oposición en la Cámara.

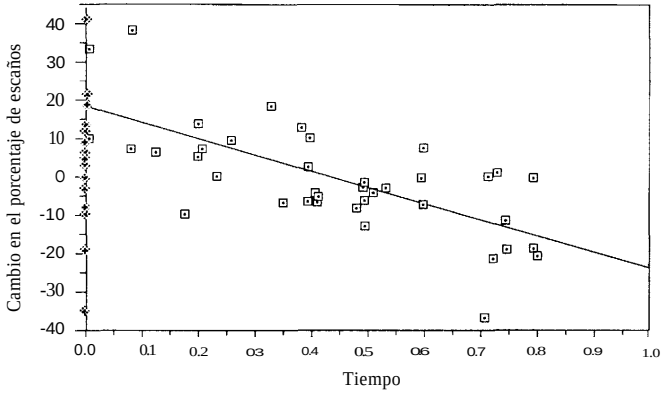
Cuando no hay simultaneidad, por otro lado, la probabilidad de que la coalición de Gobierno obtenga una mayoría en la Cámara disminuye a casi el

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

¿Por qué ocurre esto? En primer lugar, por la no simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales. La fragmentación partidaria es producto, en general, de esa no simultaneidad. En segundo lugar, porque el apoyo popular de los primeros mandatarios tiende a disminuir en el transcurso del período presidencial. No es siempre así, claro está, y prueba de ello es la popularidad que tuvo el Presidente Aylwin hasta el fin de su mandato. Pero es normal que la popularidad de los presidentes disminuya después de un "período de gracia".

La simple división de los datos según la simultaneidad y no simultaneidad de las elecciones es ilustrativo. Sin embargo, los efectos del ciclo electoral pueden apreciarse aún mejor al examinar los cambios en el nivel de respaldo parlamentario para el Presidente como función de la proporción del mandato presidencial transcurrido cuando acontecen los comicios legislativos. Porque las elecciones legislativas que no se realizan en forma simultánea con las presidenciales ocurren en períodos muy distintos: algunas tienen lugar durante el "período de gracia", otras en la mitad del mandato presidencial y otras hacia el fin de ese mandato, como se aprecia en el Gráfico N° 1.

GRÁFICO N° 1 CAMBIOS EN LOS PORCENTAJES DE ESCAÑOS DEL PARTIDO GOBERNANTE A TRAVÉS DEL TIEMPO



Nota: La línea de regresión se basa sólo en elecciones para las cuales el tiempo > 0, por las razones que se señalan en el texto.

El eje vertical del Gráfico N° 1 muestra los cambios en los porcentajes de escaños de la coalición del Presidente en la Cámara baja. Los datos corresponden a las mismas 52 elecciones del Cuadro N° 1. Se excluyen las elecciones estadounidenses en esta presentación, porque la gran cantidad de comicios en ese país oscurece la perspectiva comparativa de los datos. Sin embargo, los datos relativos a las elecciones estadounidenses son consistentes en todos los casos con los de los otros países.

El eje horizontal muestra la proporción del período presidencial que ha transcurrido cuando ocurren los comicios legislativos. Cuando el tiempo es igual a 0 (es decir, cuando las elecciones son simultáneas), el partido o coalición del candidato presidencial electo mejora generalmente su posición en el Congreso. Cuando los comicios legislativos ocurren durante el período de gracia del Presidente, también suelen aumentar las fuerzas del Gobierno en el Congreso. Pero a medida que pasa el tiempo, la fortuna del Presidente y de sus partidarios en las elecciones legislativas disminuye. Cuando se realizan después de transcurrido el 40% del período presidencial, aumenta la probabilidad de que los partidos de Gobierno pierdan escaños en el Congreso. Y mientras más tiempo pase, aumenta aún más la probabilidad de que los partidos de Gobierno tengan pérdidas importantes o sufran una derrota mayor.

En conclusión, hay una relación fuerte entre el tiempo que pasa desde la elección del Presidente y las posibilidades de que el partido o la coalición de Gobierno obtenga una mayoría en los comicios parlamentarios. Esas probabilidades disminuyen mientras mayor sea el tiempo transcurrido. El efecto negativo del tiempo no es inmediato y las elecciones durante el período de gracia generalmente son favorables para el Presidente. Sin embargo, hay que recordar que las elecciones parlamentarias que no se realizan en forma simultánea con las presidenciales tienden a contribuir a la fragmentación del sistema partidario, afectando especialmente a los partidos de oposición, incluso cuando dichas elecciones se efectúan durante los períodos de gracia. En las elecciones que se realizan en la mitad del período presidencial, o más tarde, la tendencia es que el partido o la coalición gobernante pierda fuerza en forma dramática.

La arbitrariedad de ciclos electorales alternados

Hay razones para favorecer la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, y también hay motivos para oponerse a ello. Esto depende de si se favorece o no la existencia de mayorías de Gobierno en el parlamento. También puede discutirse la conveniencia de un sistema mixto, que combina las elecciones simultáneas con las realizadas en medio del perío-

do presidencial. En los Estados Unidos, la aplicación de este último sistema fue producto de una negociación política que data de 1789, entre los que querían un Ejecutivo fuerte y poderoso (es decir, un Ejecutivo con apoyo mayoritario en el Congreso), y quienes no tenían (por lo general) confianza en el Estado y favorecían, por tanto, un Ejecutivo que enfrentase oposición en la rama legislativa. No voy a polemizar sobre el tipo de ciclo electoral que podría ser aconsejable o no para Chile. Pero quiero subrayar que una vez vigente la reforma que reduce a seis años el mandato presidencial en Chile, el ciclo electoral resultante puede ser problemático debido a su arbitrariedad.

El problema está en que el ciclo va a variar entre un período presidencial y el que le sigue inmediatamente. Tanto los presidentes Aylwin y Frei fueron elegidos con la ventaja de comicios legislativos simultáneos, lo que para ambos significó un apoyo mayoritario en la Cámara de Diputados. Al fijarse el mandato presidencial en seis años y mantenerse, por otra parte, los mandatos legislativos, el Presidente Frei deberá enfrentar comicios parlamentarios hacia el fin de su período —lo que puede ser desventajoso para él y la coalición que lo apoya—. El próximo Presidente, en contraste, se elegirá sin la ventaja inicial de comicios legislativos simultáneos, y luego enfrentar comicios después de dos años —lo que probablemente no implicará ventaja ni desventaja—.

CUADRO N° 3 LOS CICLOS ARBITRARIOS
Cronometraje relativo de los próximos períodos electorales chilenos si no se modifican los períodos legislativos

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
2017	X	X	Simultáneas

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 enfrentará 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.

Por cierto, los sistemas electorales no se establecen por su elegancia teórica, en conformidad con las preferencias de los politólogos, sino que son el fruto de negociaciones y acuerdos políticos. Y debe ser así. Con todo, me parece que debiera optarse por un ciclo electoral consistente y que otorgue igualdad de condiciones a los gobernantes. Por esa razón, pienso que el cambio del mandato presidencial en Chile aprobado recientemente, debiera ser seguido de inmediato por una modificación de los períodos legislativos. □