



¿Los sistemas electorales de doble vuelta marcan la diferencia en política fiscal?

Muchos de los sistemas electorales que existen en el mundo, incluyendo el recientemente aprobado en Italia para la elección del parlamento nacional (conocido como Italicum), se basan en el mecanismo de la doble vuelta. La ventaja del sistema de doble vuelta respecto del de vuelta única es que el primero debería de tener como consecuencia la formación de gobiernos más estables implicando políticas públicas con menor volatilidad. Este artículo analiza los resultados de un reciente trabajo de investigación sobre el sistema electoral de los municipios italianos que muestra como los impuestos y el gasto público disminuyen en caso de doble vuelta solo si el número de listas que apoyan al alcalde no son muchas. En caso contrario, no hay diferencias entre la vuelta única y la doble en lo relativo a las decisiones en materia de impuestos y gasto público.

El sistema electoral de doble vuelta

El sistema de votación de doble vuelta es el modelo dominante para las elecciones presidenciales: en 20 de 28 países democráticos, incluyendo Brasil, Finlandia, Francia y Portugal, el presidente es elegido mediante un sistema electoral de doble vuelta. Tal sistema se utiliza también para las elecciones al parlamento nacional en Francia y se aplicará con el mismo propósito en Italia a partir del julio del 2016, cuando el nuevo sistema electoral, conocido como *Italicum*, entre en vigor.

Los sistemas de vuelta única y vuelta doble y el papel de la polarización electoral

La literatura económica muestra que el régimen de vuelta única induce a los partidos a formar coaliciones mientras que en el sistema de doble vuelta esto ocurre solamente si la polarización es muy elevada, esto es,

cuando el electorado es extremadamente ideológico. De hecho, en el régimen de doble vuelta lo que importa no es ganar la primera ronda, sino pasarla y ganar la elección final: un partido centrista que consigue pasar la primera vuelta tiene una mayor probabilidad de ganar la elección final dado que en ésta puede captar los votantes de partidos extremistas excluidos, si éstos no son extremadamente ideológicos. En este caso, en un sistema electoral de doble vuelta la volatilidad de las políticas es más baja que con una vuelta única (Bordignon et al., 2013). Por lo tanto, en el caso de una polarización baja, la diferencia entre la vuelta única y la doble respecto de las políticas resultantes está relacionada con la posibilidad de que en el sistema de doble vuelta las coaliciones no sean necesarias para ganar las elecciones. En nuestra investigación, tratamos de explorar el impacto de esta hipótesis en el campo específico de las políticas fiscales a partir del caso de los municipios italianos.

Pasar de un sistema de vuelta única a uno de doble vuelta: evidencia de las elecciones locales

En Italia, el sistema electoral municipal establece un mecanismo diferente en función del tamaño demográfico del municipio que va a pasar por las urnas. Los votantes de municipios con más de 15.000 habitantes eligen a los alcaldes de acuerdo con un sistema mayoritario simple de doble vuelta en el que múltiples listas pueden apoyar a un mismo alcalde. En cambio, los municipios con menos de 15.000 habitantes eligen a su alcalde a través de un sistema mayoritario simple de vuelta única, por el cual solo una lista puede apoyar al candidato que es eventualmente elegido como alcalde, aunque a

“

Los ingresos propios de un municipio con un sistema electoral de doble vuelta y una lista apoyando el alcalde son 68,67 euros per cápita inferiores a los de un municipio con sistema de vuelta única

”

menudo esta lista representa una coalición de partidos. Esta característica del sistema electoral municipal italiano permite analizar el impacto del sistema de doble vuelta sobre las políticas fiscales. En un trabajo reciente (Ferraresi, Rizzo, Zanardi, 2015) utilizamos una base de datos de panel de todos los municipios italianos (años 2001-2007) para estudiar, mediante un análisis por regresión discontinua en el corte de 15.000 habitantes, el impacto del sistema electoral de doble vuelta sobre las decisiones presupuestarias (ingresos y gasto) y evaluarlo para una polarización del electorado que apoya al alcalde dada (representada por el número de listas que lo apoyan). Se observa que los municipios con el sistema de doble vuelta tienen ingresos totales y gasto corriente per cápita inferiores a aquellos en los que hay vuelta única. Sin embargo, la diferencia entre las políticas resultantes del sistema electoral a doble vuelta y las del sistema electoral a

“En cambio, si la fragmentación es elevada, un sistema de doble vuelta no puede garantizar diferencias en el gasto público”

vuelta única se vuelve menos robusta a medida que la polarización del electorado aumenta, es decir, a medida que se incrementa el número de listas que apoyan al alcaldable ganador en la primera vuelta de los municipios con doble vuelta.

En particular, los ingresos propios totales (impuestos y tasas) de un municipio con un sistema electoral de doble vuelta y una sola lista apoyando al alcalde son 68,67 euros per cápita inferiores a los de un municipio con un sistema de vuelta única, lo cual representa un 13% menos de ingresos propios totales respecto del valor medio (513,72 euros per cápita). Sin embargo, este efecto se suaviza a medida que el número de listas que apoyan al alcaldable ganador en una doble vuelta aumenta, hasta desaparecer por completo cuando éste es superior a 5 (Panel A, Tabla 1). Además, el gasto corriente en un sistema electoral a doble vuelta con una sola lista que apoye el alcalde es 44,41 euros per cápita inferior al de

un régimen de vuelta única, lo cual representa un 7% menos de gasto corriente respecto del valor medio (678,68 euros per cápita). Esta diferencia disminuye a medida que el número de listas se incrementa: si el número de listas es superior a dos, el uso de un sistema de doble vuelta no supone ninguna diferencia con uno de vuelta única (Panel B, Tabla 1).

Nuestro resultado confirma otros estudios (Roubini y Sachs, 1989; Kontopoulos y Perotti, 1999) que muestran como las coaliciones pueden generar parasitismo, lo cual, en el caso de los municipios italianos, lleva a un elevado nivel de gasto y, dadas las estrictas restricciones financieras impuestas a las finanzas locales, también a un nivel alto de impuestos.

Conclusiones

Este resultado indica que un sistema electoral mayoritario simple de doble vuelta puede implicar menores impuestos y gasto público que un sistema de vuelta única. Pero si la fragmentación del electorado es elevada y, en consecuencia, el número de listas que apoyan al candidato a primer ministro, gobernador o alcalde es demasiado alto, un sistema de doble vuelta no puede garantizar ninguna diferencia respecto de un escenario de vuelta única en lo referente a las decisiones sobre impuestos y gasto público.

Referencias

Bordignon, M., Nannicini, T. y Tabellini, G. (2013): “Moderating political extremism: Single round vs run-off elections under plurality rule”, IZA Discussion Papers 7561, Institute for the Study of Labor (IZA).

Ferraresi, M., Rizzo, L. y Zanardi, A. (2015): “Policy outcomes of single and double-ballot elections”, *International Tax and Public Finance*, 22(6), 977-998.

Roubini, N. y Sachs, J. D. (1989): “Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies”, *European Economic Review*, 33, 903-933.

Kontopoulos, Y. y Perotti, R. (1999): “Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD countries”. En James M. Poterba y Jürgen von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 81-102). Chicago: University of Chicago Press.

Massimiliano Ferraresi, Universidad de Ferrara

Leonio Rizzo, Universidad de Ferrara e Investigador

Asociado del IEB

Alberto Zanardi, Oficina de los Presupuestos del Parlamento Italiano y Universidad de Bolonia

Tabla 1: Impacto del sistema electoral de doble vuelta y el número de listas sobre las políticas fiscales

Número de listas	Panel A: ingresos propios totales (impuestos y tasas)		Panel B: gasto corriente	
	Diferencia entre vuelta doble y vuelta única	% sobre el valor medio de la muestra	Diferencia entre vuelta doble y vuelta única	% sobre el valor medio de la muestra
1 lista	-68,67***	-13	-44,41*	-7
2 listas	-56,32**	-11	-36,30*	-5
3 listas	-50,15**	-10	-32,25	-5
4 listas	-43,97**	-9	-28,19	-4
5 listas	-37,79*	-7	-24,14	-4
6 listas	-31,62	-6	-20,08	-3
más de 7 listas	-25,44	-5	-16,03	-2
valor medio de la muestra	513,72		676,68	

Notas: Un nivel de significación del 10 % se indica con *, del 5 % con **, y del 1 % con ***.