

Reforma al binominal: algunas
consideraciones

 HORIZONTAL

Daniel Briebe
18 de junio de 2014

Esquema de la presentación

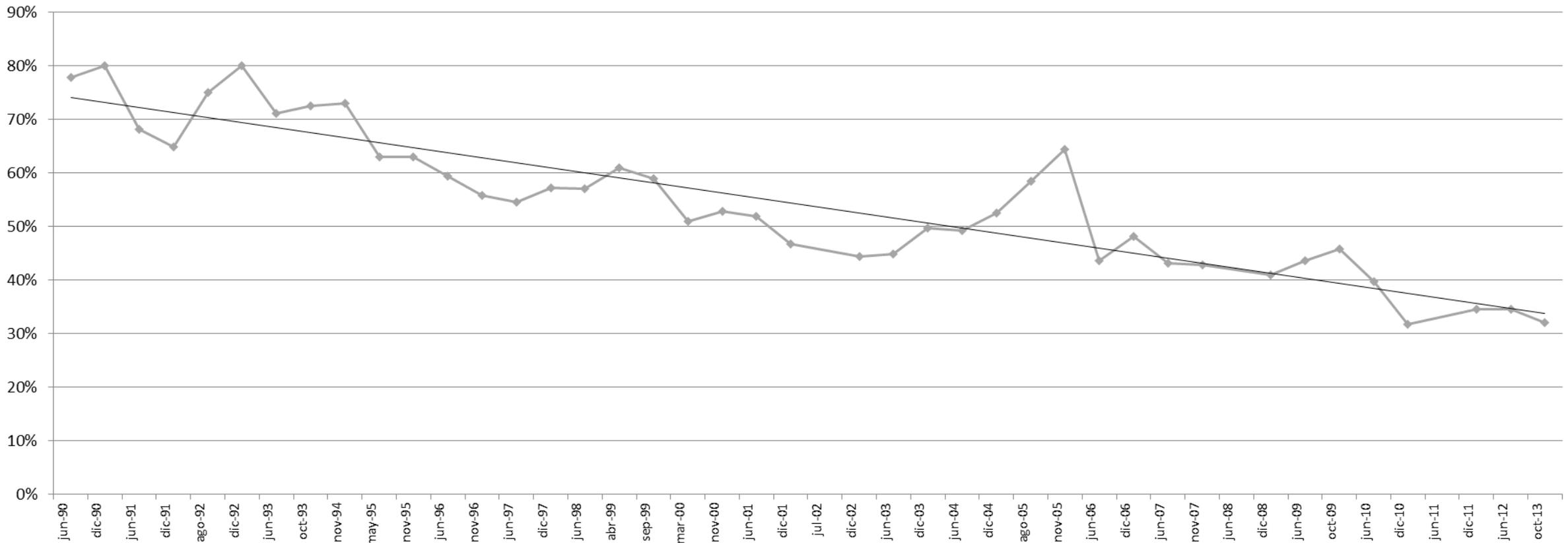
- Contexto y diagnóstico
- Aspectos principales del proyecto
 - Análisis estático: proporcionalidad e igualdad del voto
 - Análisis dinámico: incentivos a coaliciones, partidos y candidatos
- Reflexión sobre la cuota de género
- Conclusiones y recomendaciones

1. Contexto y diagnóstico

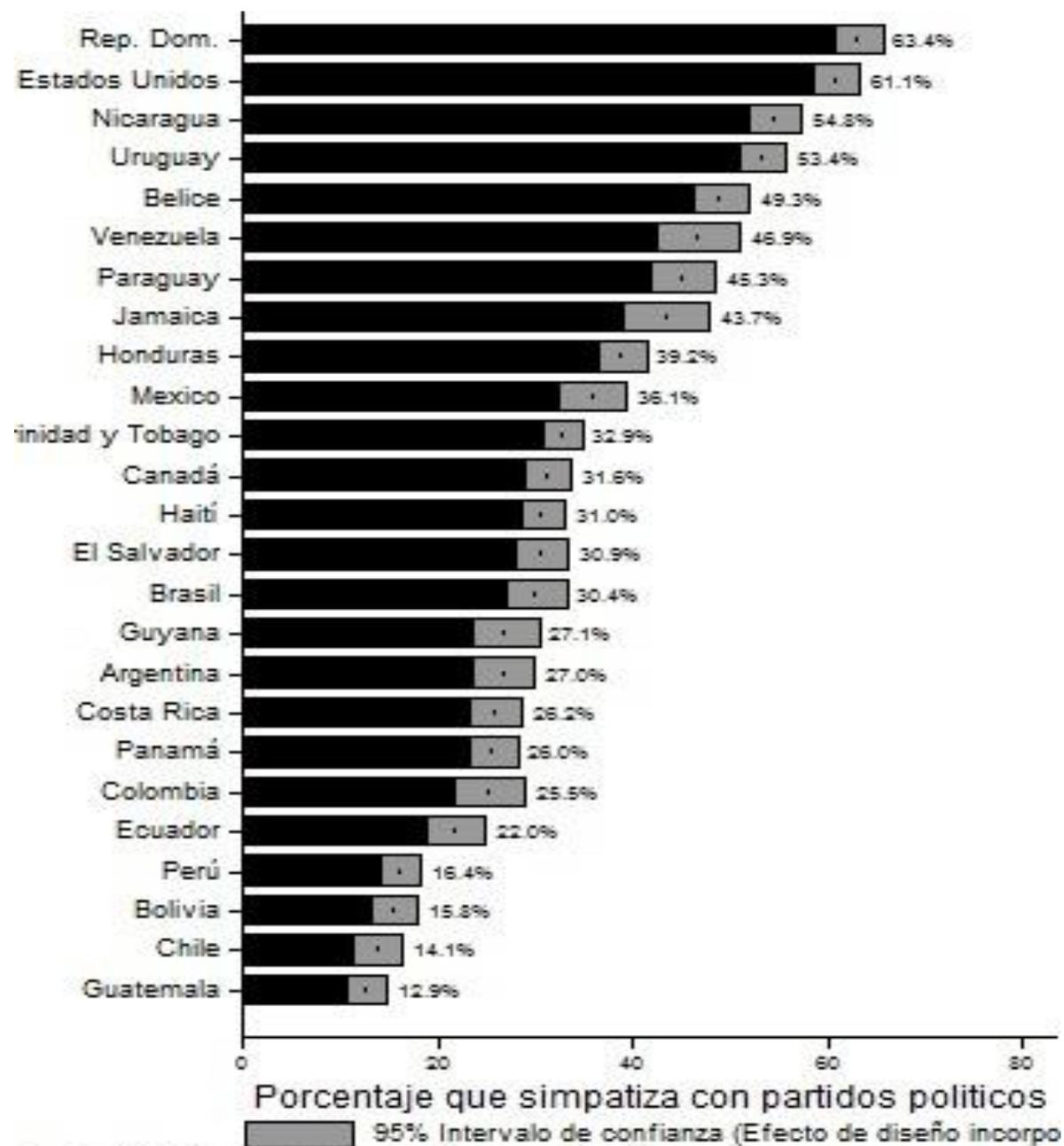
Contexto y diagnóstico

- La democracia chilena es de alta calidad en algunos aspectos (eg. Estado de derecho, protección de libertades básicas, baja corrupción), pero no lo es en otros (más asociados a la representación).
- Síntomas de problemas en la representación

Identificación Partidaria en Chile (1990-2013): ¿Se siente cercano a alguno de los siguientes partidos políticos? (Sumatoria del % de menciones de identificación con algún partido político)



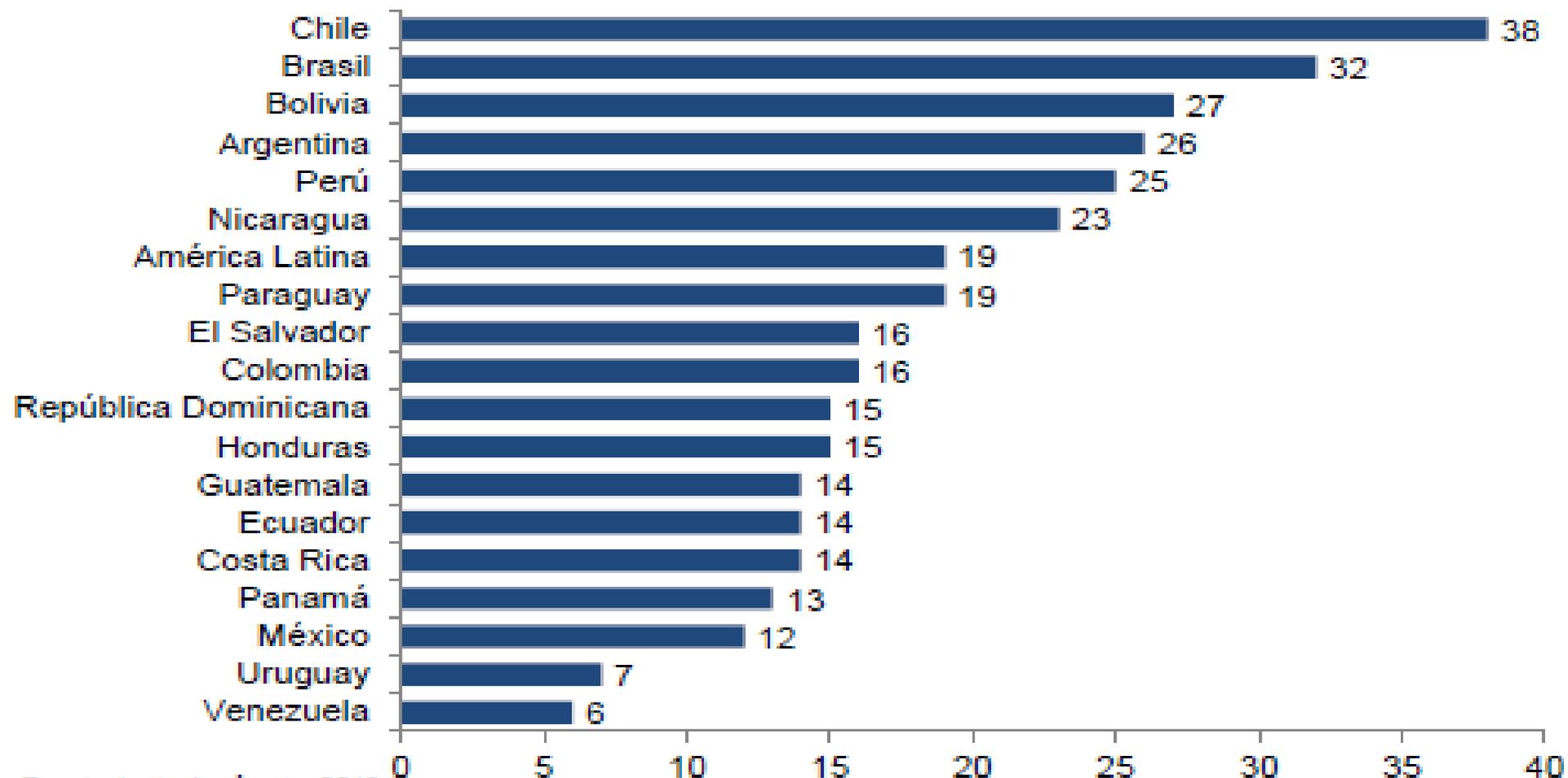
Elaboración propia a partir de Encuestas CEP



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

NO SE CLASIFICA EN ESCALA IZQUIERDA-DERECHA

P. En política se habla normalmente de "izquierda" y "derecha", en una escala donde "0" es la "izquierda" y "10" la "derecha", ¿Dónde se ubicaría Ud.? Aquí sólo: 'No sabe' más 'No responde' más 'Ninguno'.

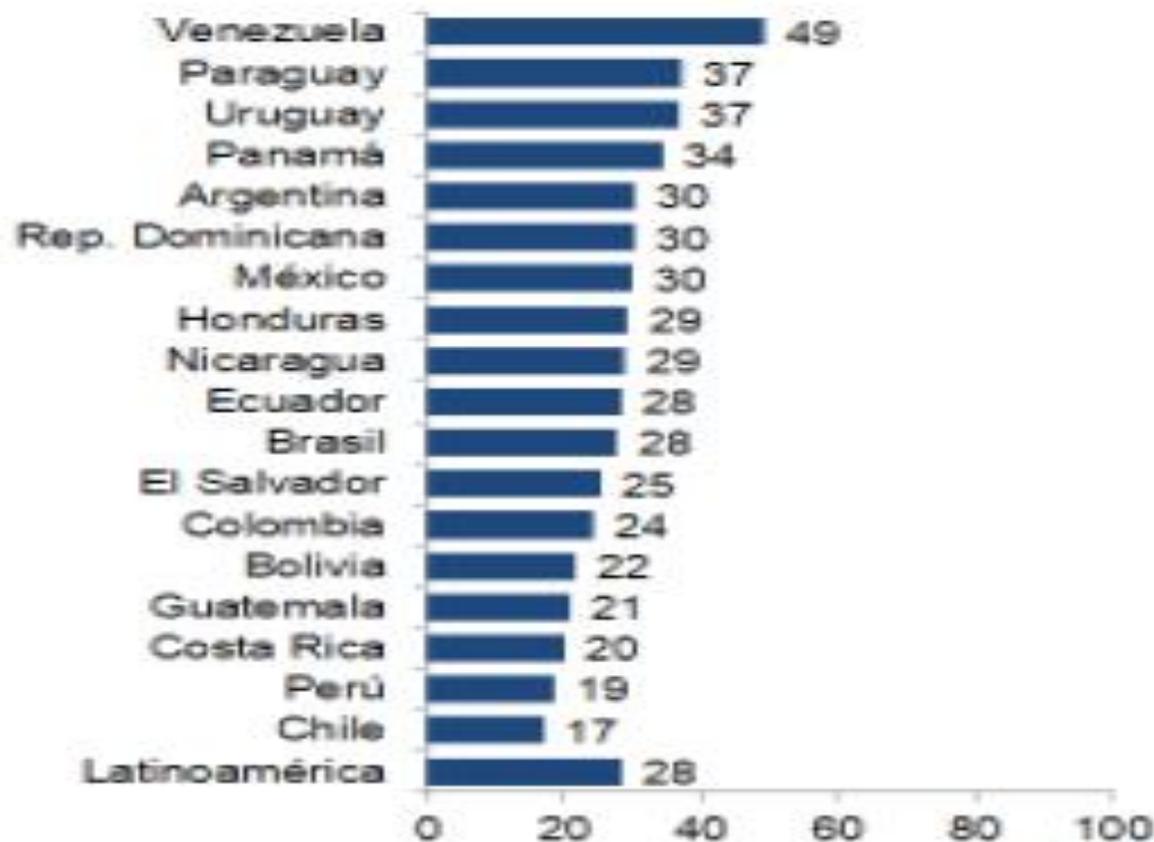
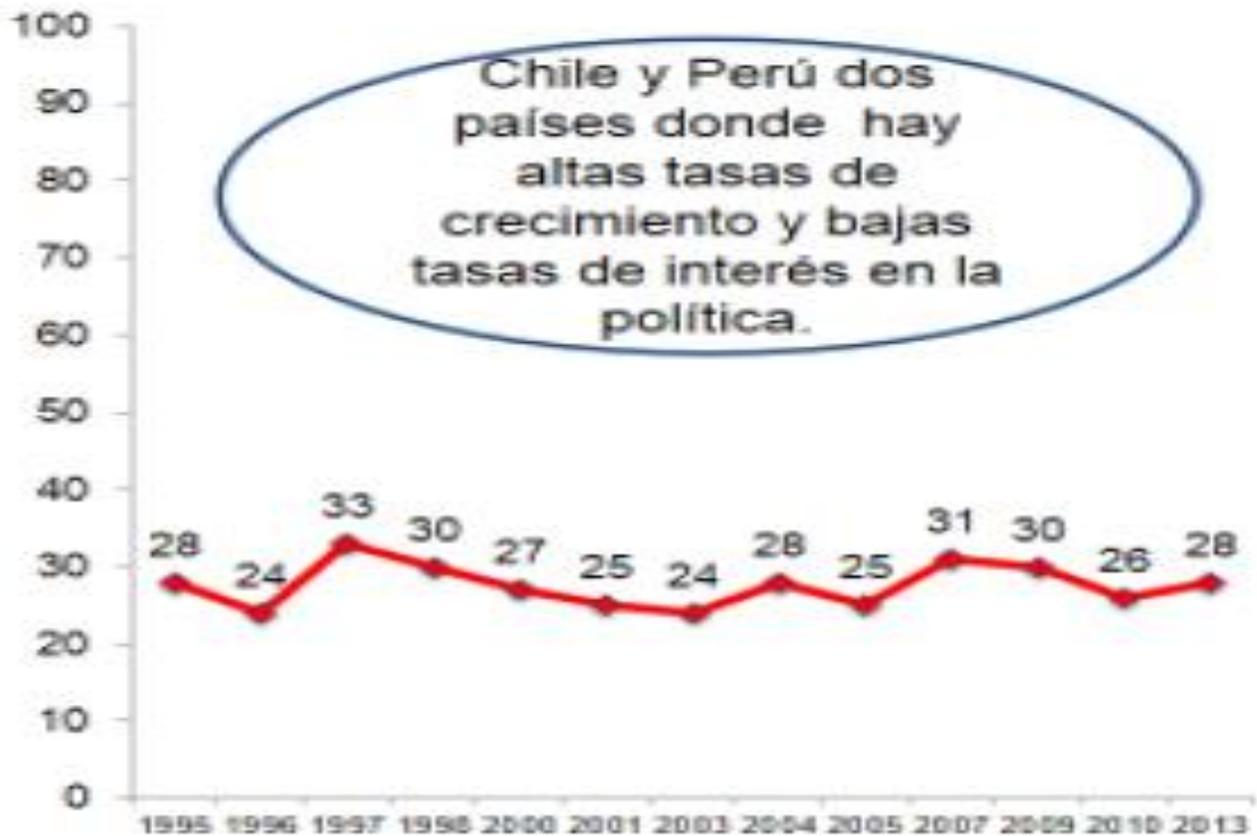


Fuente: Latinobarómetro 2013

INTERÉS EN LA POLÍTICA

TOTAL AMÉRICA LATINA 1995 - 2013 - TOTALES POR PAÍS 2013

P. ¿Cuán interesado está Ud. en la política? Muy interesado, Algo interesado, Poco interesado o Nada interesado. *Aquí sólo 'Muy' más 'Algo'



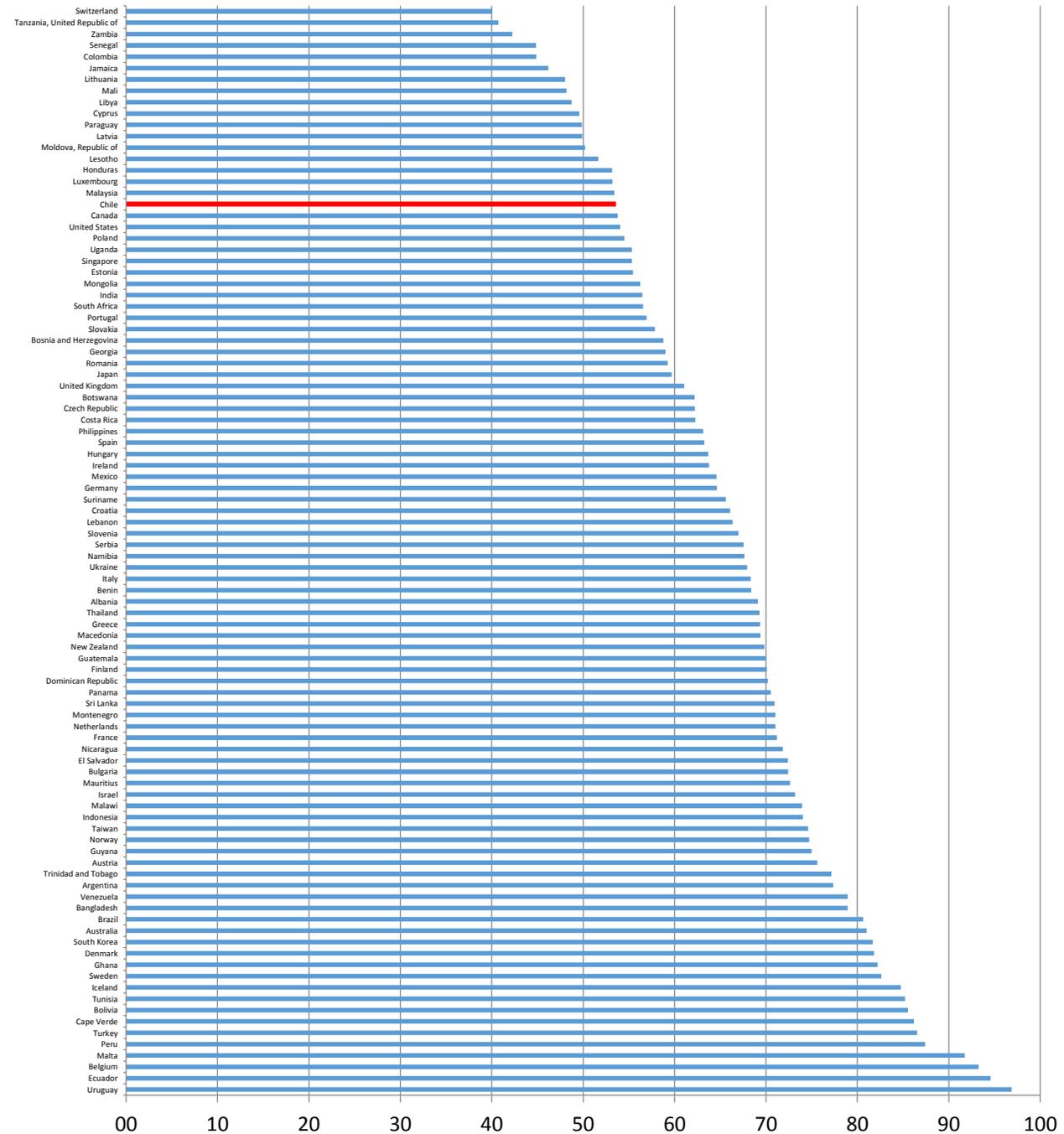
Fuente: Latinobarómetro 1995 - 2013



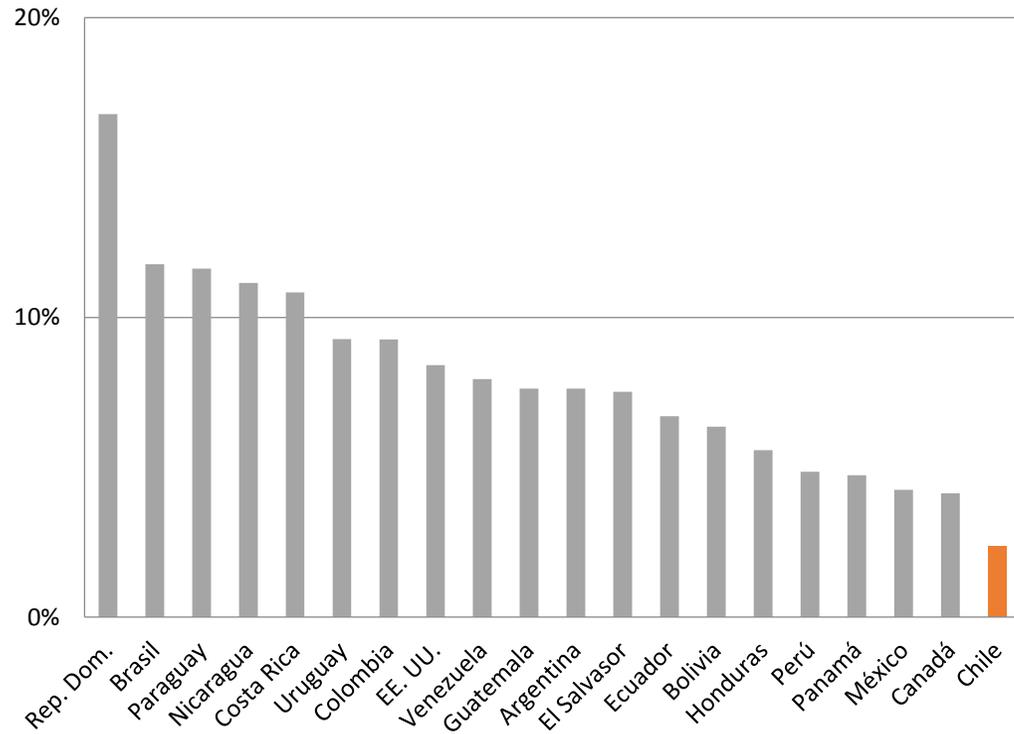
Participación electoral en última elección del Ejecutivo

- Chile está entre los países de menor participación electoral **en el mundo.**

(Elaboración propia a partir de datos de IDEA)



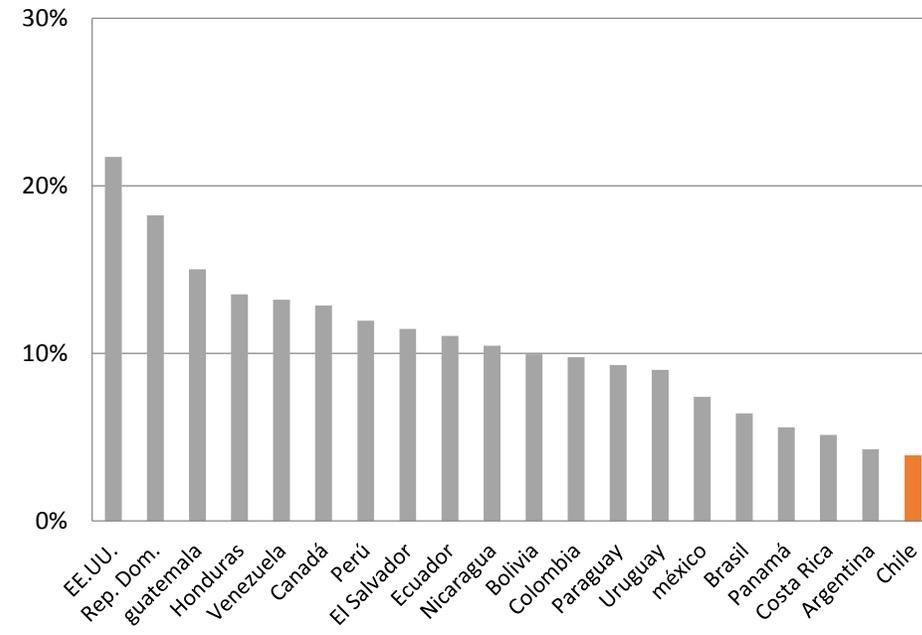
Participación en campañas políticas*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos encontrados en LAPOP, 2012.

*Porcentaje de respuestas "Sí". La pregunta que utiliza LAPOP es: Hay personas que trabajan para algún partido o candidato durante las campañas electorales. ¿Trabajó usted para algún candidato o partido en las pasadas elecciones presidenciales [primer ministro] de 2006?

Asistencia a reuniones municipales*



Fuente: Elaboración propia en base a los datos encontrados en LAPOP, 2012.

* Porcentaje de respuesta "Sí". La pregunta utilizada por LAPOP es: ¿Ha asistido a un cabildo abierto o una sesión municipal/asamblea municipal/sesión del concejo municipal durante los últimos 12 meses?

En suma...

- Bajo interés en la política
- Baja (y decreciente) identificación con partidos políticos, coaliciones e incluso con el eje Izquierda/Derecha
- Baja (y muy dispareja) participación política institucional

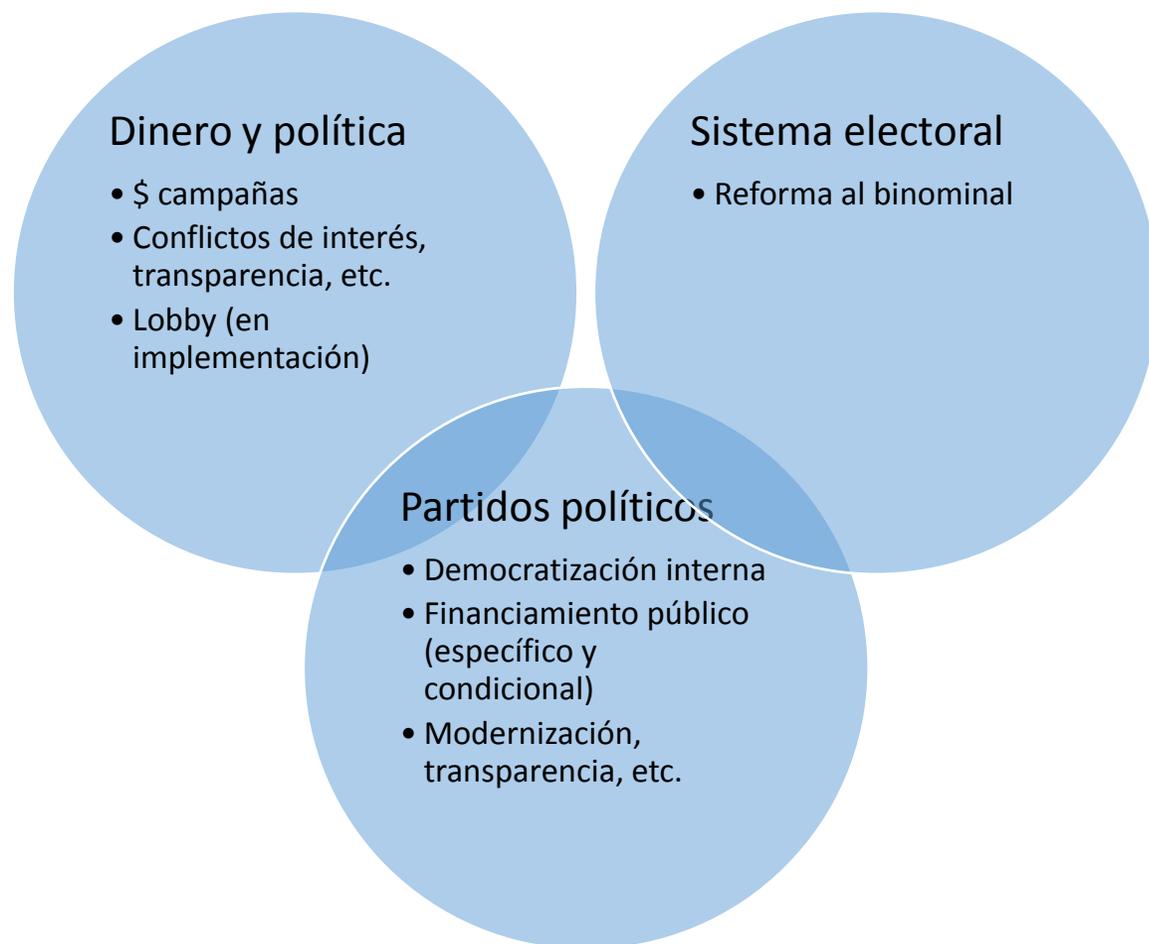
- Además..
- Alza (desde 2011) en participación política no institucional (manifestaciones)
- Baja (y decreciente) confianza en partidos, el Congreso y otras instituciones políticas

- Todo lo anterior es cierto tanto si nos comparamos con otros países, como si nos comparamos con nosotros mismos en el pasado.

¿Por qué está pasando esto?

- Las causas de este problema son complejas y variadas.
- Algunas son indirectas y de largo aliento, como el proceso de modernización socioeconómica y sus consecuencias culturales (eg. individualización); los cambios en la relación entre personas, partidos, Estado y sociedad; etc.
- Otras son más directas:
 - Alineamientos ideológicos congelados
 - **Reglas del juego**
- El binominal está entre estas últimas.

Reglas del juego: 3 reformas clave



- Es la *interacción* entre las tres la que promete mayor impacto sobre la calidad de la representación
- Es en este contexto más global de los problemas de representación de la democracia chilena en donde se debe enmarcar esta discusión.
- Aun así, no todos los problemas de la política chilena tienen soluciones institucionales

2. Análisis de la propuesta

Análisis estático

- Magnitud y fragmentación
- Igualdad del voto
- Proporcionalidad

Cambio en magnitud es moderado

Table 1. Electoral Systems in Modern Democracies, Grouped by Median District Magnitude

Median DM = 1	2 to 3	4 to 6	7 to 10	11 to 20	Greater than 20
Australia	Argentina (~1983) ✓	Austria (1949, 1962-1970)	Argentina (1983) ✓	Austria (1971-) ✓	Czech Rep. (1996-2000) ✓
Bangladesh	Chile	Belgium (~1965)	Austria (1953-1959) ✓	Benin (1991)	Germany (-1953) ✓
Botswana	Dominican Republic (1994-)	Benin (1995-)	Belgium (1965)	Bolivia (-1989)	Israel ✓
Bulgaria (1990)	Ecuador (-1996)	Bolivia (1993-)	Brazil	Croatia †✓	Italy (-1992) ✓
Canada	El Salvador (1997-)	Colombia (1970-)	Bulgaria (1991-) ✓	Czech Republic (2002-) ✓	Lesotho
France (except 1986)	Ireland (1969-1977)	Costa Rica (1978-)	Colombia (1960-1966)	Czechoslovakia ✓	Mexico ✓
India	Mali	Denmark (-1968)	Costa Rica (1958-1974)	Finland	Moldova ✓
Italy (1994-2001) †✓	Mauritius	Dominican Rep. (1978-90)	Cyprus ✓	Germany (1957-) ✓	Namibia
Jamaica	Mongolia (1992)	Ecuador (1998)	Denmark (1971-) ✓	Latvia ✓	Netherlands ✓
Japan (1996-) †	Nicaragua (1995-)	El Salvador (-1994)	Estonia ✓	Macedonia (2002)	New Zealand (1996-)
Lithuania †✓	Panama (1989)	France (1946-1956)	Honduras (1993-)	Mozambique ✓	Slovakia ✓
Macedonia (-1998)	Paraguay	France (1986) ✓	Indonesia ✓	Poland (1991)	South Africa
Madagascar †	Peru (2001-)	Greece ✓	Nicaragua (1990)	Poland (2001-) ✓	Uruguay
Malawi	Thailand (1992-1996)	Guatemala	Norway (1953-)	Sweden (1970-) ✓	
Mongolia (1996-)	Venezuela (1993-)	Guyana (1992-1997)	Peru (1980)	Switzerland (-1963) ✓	
Nepal		Honduras (1989)	Poland (1993-1997) ✓		
New Zealand (-1993)		Hungary ✓	Romania		
Panama (1994-) †✓		Ireland (-1965, 1981-)	Sri Lanka (2001-)		
Papua New Guinea		Japan (-1993)	Sweden (-1968) ✓		
Philippines (-1993)		Norway (1949)	Taiwan †✓		
Philippines (1998-) †✓		Peru (1985-1990)			
Russia †✓		Portugal			
Sri Lanka (-1977)		Serbia & Montenegro			
South Korea †		Spain ✓			
Thailand (2001) †✓		Switzerland (1967-1999) ✓			
Trinidad & Tobago		Turkey ✓			
Ukraine		Venezuela (-1998)			
United Kingdom					
United States					

Fuente: Carey y Hix (2011)

El sistema electoral importa, pero no lo es todo...

% de escaños en la Cámara Baja obtenidos por los dos partidos principales – sistema uninominal

País	% votos	% asientos
Estados Unidos (2012)	96,4	100
Reino Unido (2010)	65,1	86,9
India (2014*)	50,3	60

* Primera vez desde 1984 que un partido obtiene suficientes asientos como para gobernar solo

- **Cualquier análisis que ponga al sistema electoral como determinante principal del número de partidos de un país es altamente sospechoso.**
- **Sin embargo, los sistemas electorales deben *facilitar la conformación de pactos* allí donde hay muchos partidos (como en Chile)**

Chile está entre los países con mayor desigualdad de voto en el mundo

TABLE 4 Lower Chamber Malapportionment, Twenty Most-Malapportioned Cases

Rank	Country	MAL_{LC}	Rank	Country	MAL_{LC}
1	Tanzania	0.2619	11	Chile	0.1509
2	Korea	0.2075	12	Argentina	0.1405
3	Ecuador	0.2040	13	Gambia	0.1395
4	Kenya	0.1946	14	Colombia	0.1324
5	Ghana	0.1782	15	Andorra	0.1307
6	Zambia	0.1725	16	Spain	0.0963
7	Iceland	0.1684	17	Brazil	0.0913
8	Bolivia	0.1677	18	Georgia	0.0896
9	Malawi	0.1659	19	Turkey	0.0859
10	St Lucia	0.1622	20	Seychelles	0.0808

TABLE 5 Malapportionment in Upper Chambers

	Country	MAL_{UC}	Federal		Country	MAL_{UC}	Federal
1	Argentina	0.4852	Yes	14	S. Africa	0.2261	Yes
2	Brazil	0.4039	Yes	15	Poland	0.2029	
3	Bolivia	0.3805		16	Japan	0.1224	
4	Dominican Rep.	0.3787		17	India	0.0747	Yes
5	USA	0.3642	Yes	18	Romania	0.0592	
6	Switzerland	0.3448	Yes	19	Austria	0.0301	Yes
7	Russia	0.3346	Yes	20	Italy	0.0292	
8	Venezuela	0.3265	Yes	21	Czech Rep.	0.0257	
9	Chile	0.3106		22	Colombia	0.0000	
10	Australia	0.2962	Yes	23	Paraguay	0.0000	
11	Spain	0.2853	Yes	24	Uruguay	0.0000	
12	Germany	0.2440	Yes	25	Netherlands	0.0000	
13	Mexico	0.2300	Yes				

Fuente: Samuels and Snyder (2001)

- El proyecto avanza, pero modestamente, en reducir dicha desigualdad.

Comparación propuestas: proporcionalidad

Elección Diputados 1989-2013 - PROMEDIO				
	Desproporción Concertación	Desproporción Alianza	Desproporción Juntos Podemos	Desproporción Otros
Sistema Binominal	4,8%	4,7%	-3,8%	-5,6%
Proyecto Gobierno Bachelet	5,9%	3,2%	-3,4%	-5,7%
Proyecto Gobierno Piñera	6,0%	3,6%	-3,7%	-5,9%
Proyecto Acuerdo RN-DC	6,1%	3,4%	-3,8%	-5,8%

Elección Senadores 1989-2013 - PROMEDIO				
	Desproporción Concertación	Desproporción Alianza	Desproporción Juntos Podemos	Desproporción Otros
Sistema Binominal	1,1%	6,8%	-3,5%	-4,3%
Proyecto Gobierno Bachelet	4,9%	2,1%	-3,0%	-4,1%
Proyecto Gobierno Piñera	3,2%	4,6%	-3,5%	-4,3%
Proyecto Acuerdo RN-DC	4,0%	4,0%	-3,5%	-4,5%

Fuente: A. Tagle

No hay grandes efectos sobre la proporcionalidad agregada, pero todas las propuestas disminuyen 'premio' de la Alianza en 1-2 puntos en la Cámara y 2-5 puntos en Senado (inevitable, ya que binominal es sistema electoral que maximiza rendimiento en escaños de la votación de la segunda mayoría)

Análisis dinámico: efectos macro

- Abre el espacio a minorías *importantes* (votaciones de aprox .12% en distritos grandes y de 15-17% en distritos medianos)
- Todas las 'grandes' votaciones saldrán electas – **es un sistema que produce muchos ganadores**, lo cual ayuda a la legitimidad y a la representación.
- Aumenta competencia intra e inter lista – ***cada voto adicional sirve***
- Incentivo a la 'nacionalización' de los partidos (en especial en la Concertación)
- Se abre espacio (en especial en la Alianza) para más partidos.
- Flexibilización de las coaliciones: se abre la cancha

Análisis dinámico: efectos micro

- **M*2 trae dos serios problemas: de *identificación* y de *fraccionamiento*.**
- Pérdida de *accountability* individual
- Especialización y competencia de nichos- puede acrecentar problemas de clientelismo y personalización
- Cúpulas partidarias pierden parte de poder de nominación, pero pueden reemplazar con mayor facilidad a incumbente díscolo (o sea, menos *gatekeeping* pero menor dependencia de incumbentes- **un mejor equilibrio**).
- Más campañas y en territorios más grandes: el dinero importará aún más que ahora.

3. Reflexión sobre 'cuota' para mujeres

Aspectos normativos

- En rigor es una norma de paridad, no una cuota
- 40% es cifra exigente, es casi equivalente a igualdad absoluta (pues norma de 50% sería muy rígida)
- Se presenta como una discriminación positiva temporal, pero está orientada a un fin permanente – igualdad sustantiva por sexo en la representación, el cual (una vez que se acepta como principio importante) debe ser cumplido, con o sin cuota.
- Implica romper con ideas de:
 - Igualdad formal de oportunidades individuales
 - Representación puramente ideológica (personas como meras ‘portadoras de ideas’)
- Por lo mismo, abre la puerta conceptual (no necesariamente la política) a nuevas desigualdades formales de trato a otros grupos desaventajados o sub-representados, y en especial aquellos configurados en base a características adscriptivas
- No obstante, de 71 países con medidas de cuotas, 34 países sólo tienen cuotas o asientos reservados para mujeres, 21 sólo para minorías étnicas, y solamente 16 tienen para ambos grupos. Por lo tanto en la práctica **no es evidente que conceder un tipo de cuota necesariamente implique la otra** (Krook & O’Brien, 2010)
- Tres argumentos a favor:
 - Efectiva igualdad de oportunidades
 - Normas de paridad protegen y expresan el estatus de las mujeres como iguales ciudadanas en la esfera pública
 - Mayor paridad de género puede contribuir diversidad epistémica y mejora dinámicas internas/grupales

Aspectos empíricos

- La justificación del proyecto está hecha en base a romper con barreras 'estructurales' o sistemáticas en contra de las mujeres en política, basadas fundamentalmente en discriminación informal por parte de cúpulas partidarias masculinas en contra de potenciales candidatas.
- Pero, ¿Hay estudios que determinen si en Chile la discriminación informal en las nominaciones, por parte de las cúpulas partidarias, es la razón principal de la baja tasa de candidaturas femeninas?
- La significativa varianza en candidatas presentadas por cada partido (entre 6% y 28%) sugiere que efectivamente hay 'oferta' de candidatas subutilizada y prácticas partidistas que pueden hacer una diferencia relevante.
- **Sin embargo**, hay poca atención sistemática a barreras distintas a la discriminación en los procesos de nominación de candidaturas
- Por ello, la atención al financiamiento de las campañas de candidatas es fundamental, en cuanto es una barrera *efectiva* a la entrada, y cuyo impacto podría ser incluso mayor que la discriminación informal.

4. Conclusiones y recomendaciones

Algunas recomendaciones

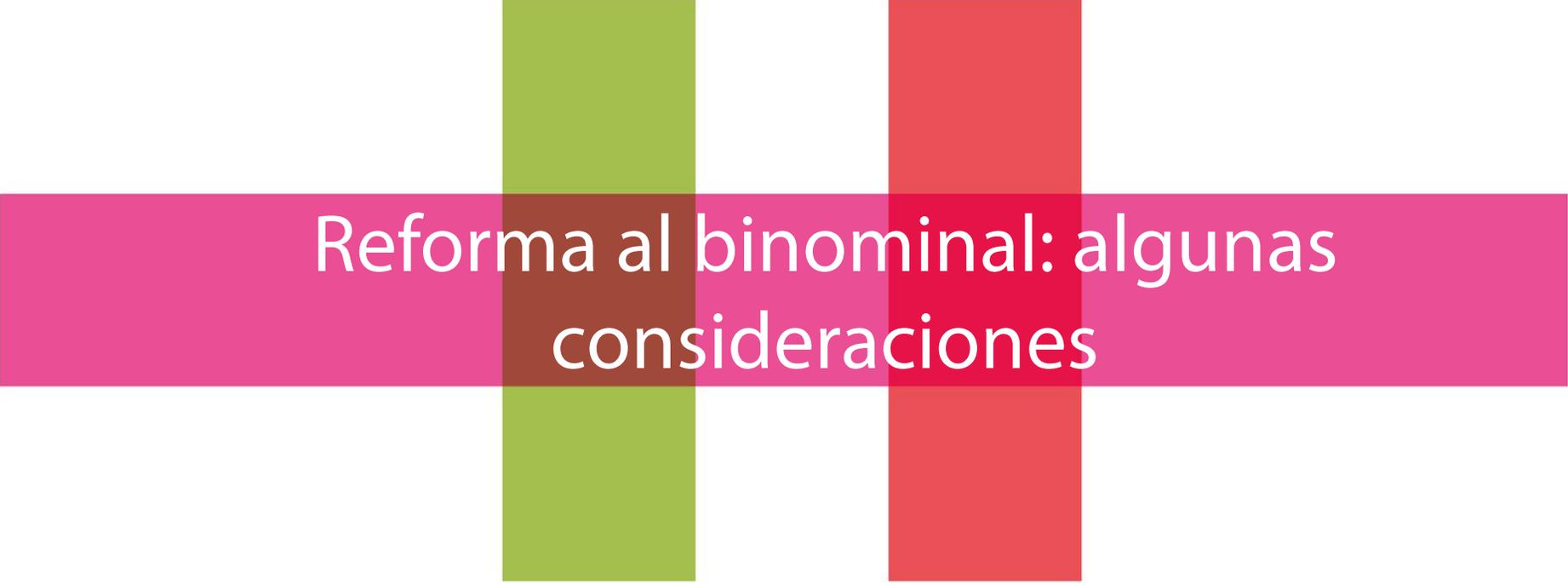
- Disminución en desigualdad del voto es deseable y debiese ser profundizada, al menos para la Cámara.
- Aumento a 155 diputados no es descabellado, pero tampoco imprescindible- se pueden lograr mismos efectos con incremento menor. Aumento de senadores tiene más justificación.
- Propuesta para la Cámara DC/RN con propuesta del Gobierno (moderando su afición por magnitudes impares) en el Senado **puede ser solución razonable.**
- **$N = M * 2$ es mala idea;** mejor $N = M$, o combinación (eg. $N = M$ con mínimo de 4; $N = M + 2$ con máximo de 8; etc).

Recomendaciones

- No hay razones convincentes para eliminar los subpactos, que permiten diferenciar la intensidad de las alianzas con otros partidos (eg pacto con 3, subpacto con 1) y así incentivan las coaliciones amplias en un contexto tan multipartidista e ideológicamente diverso como el nuestro.
- **Establecer posibilidad de votar por lista completa** (pacto o subpacto)
- Cuota de género de 30% parece más razonable, al menos para empezar (gradualidad y cambio cultural); posibilidad de calendario con 40% en 8 años.
- Difícil ver por qué esta norma no se debiera extender a concejales y COREs.
- **Financiamiento público directo y robusto para las candidatas es esencial** (eg 50% más que para hombres) – puede hacer viable una cuota de 40%
- Reducción del límite de gasto es razonable dado el aumento en el padrón
- Fundamental que la reforma esté plenamente operativa desde el 2017, incluyendo el Senado.

Conclusiones

- En general, es difícil pensar en una arquitectura macro distinta que tenga factibilidad política (“proporcional moderado o se mantiene el binominal”).
- Todos los sistemas sobre la mesa (gobierno Piñera, RN/DC, gobierno Bachelet) son proporcionales moderados y son parecidos entre sí (diferencias son sólo de grado), y todos **serían mejores que mantener el binominal**, pues aumentan la competencia, son más inclusivos y más flexibles. No obstante, se paga un costo ‘micro’ en representación personalizada.
- Bajo riesgo de fraccionamiento excesivo, ya que magnitud mediana de la Cámara es 5 y del Senado apenas 3.
- **Financiamiento de la política será tema aún más importante** – importancia de abordar sistémicamente los cambios a las reglas del juego.
- Reforma electoral sin cambios en financiamiento político y en funcionamiento interno de los partidos tendrá efecto limitado (y en algunos puntos, ambiguo) sobre calidad de la representación.



Reforma al binominal: algunas
consideraciones



HORIZONTAL

Daniel Briebe
18 de junio de 2014