



Reforma al binominal: algunas  
consideraciones

 H O R I Z O N T A L

Daniel Briebe  
18 de junio de 2014

# Esquema de la presentación

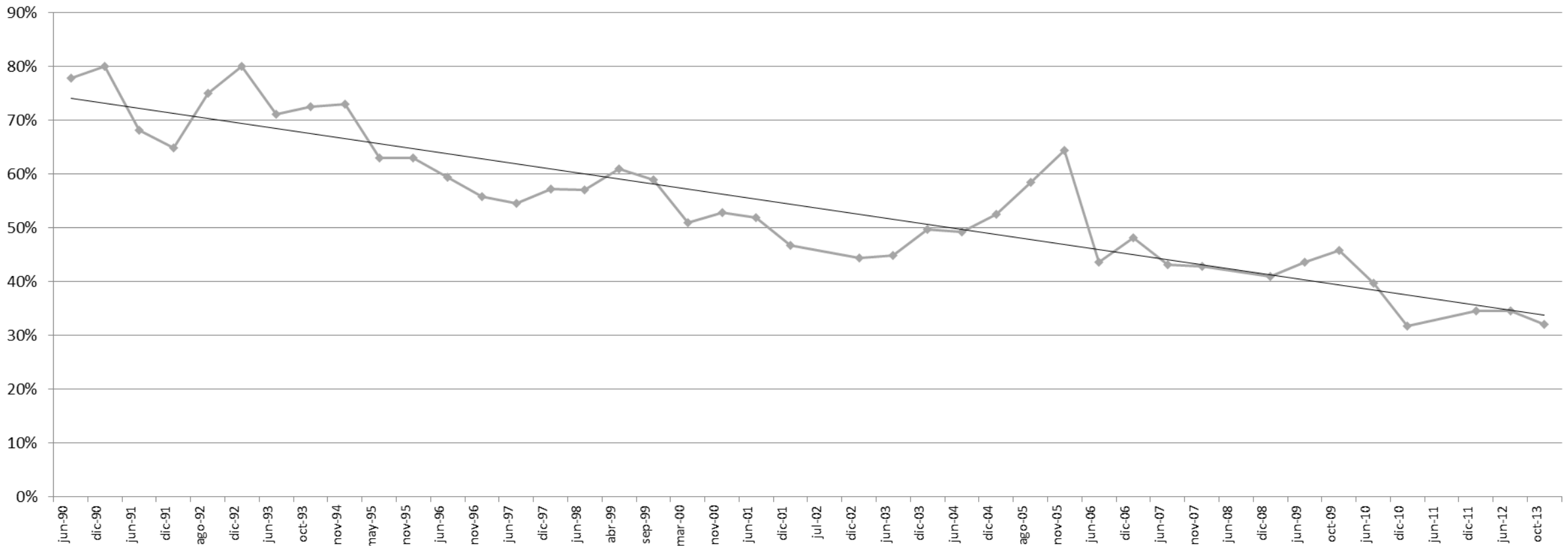
- Contexto y diagnóstico
- Aspectos principales del proyecto
  - Análisis estático: proporcionalidad e igualdad del voto
  - Análisis dinámico: incentivos a coaliciones, partidos y candidatos
- Reflexión sobre la cuota de género
- Conclusiones y recomendaciones

# 1. Contexto y diagnóstico

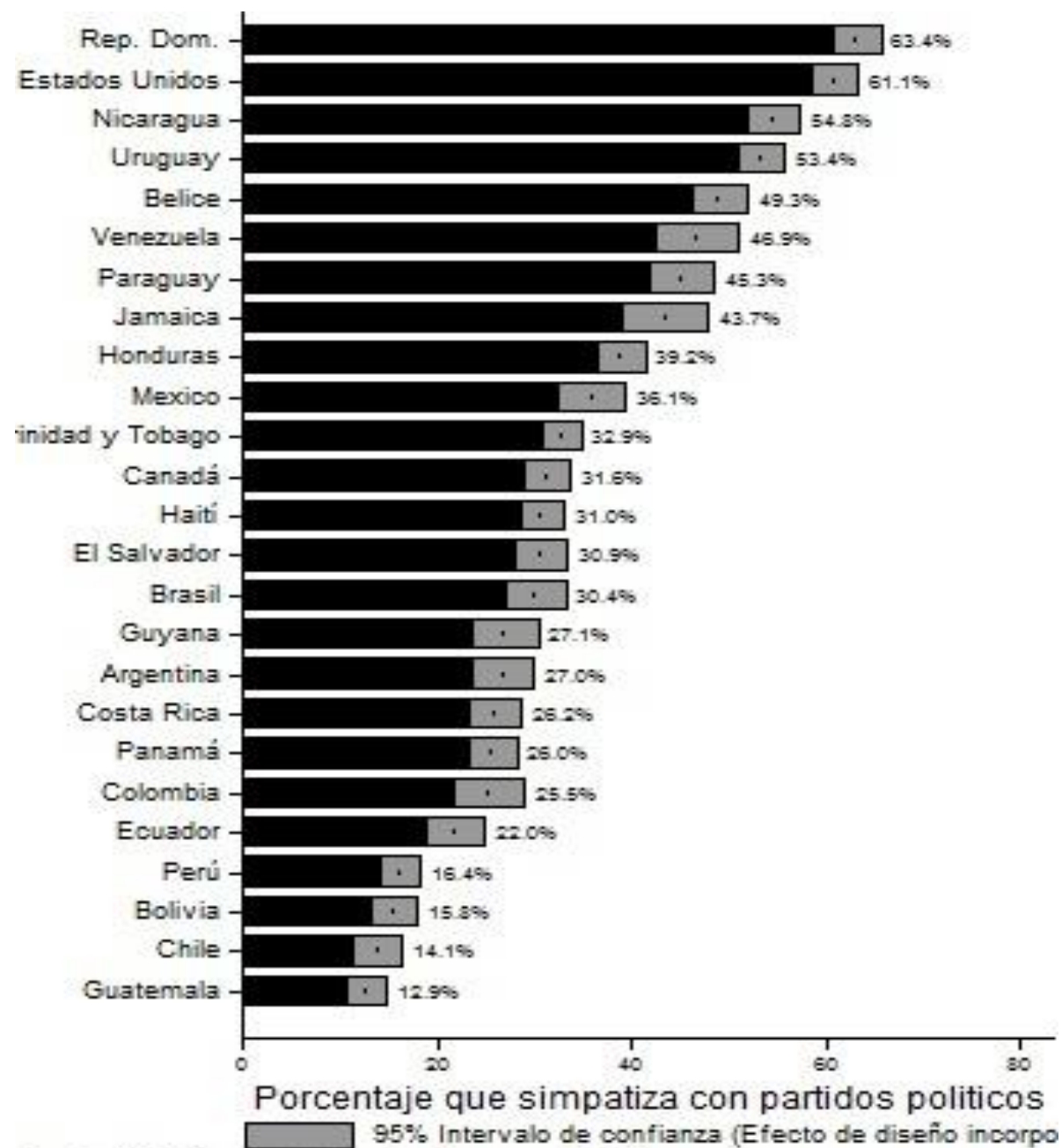
# Contexto y diagnóstico

- 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)



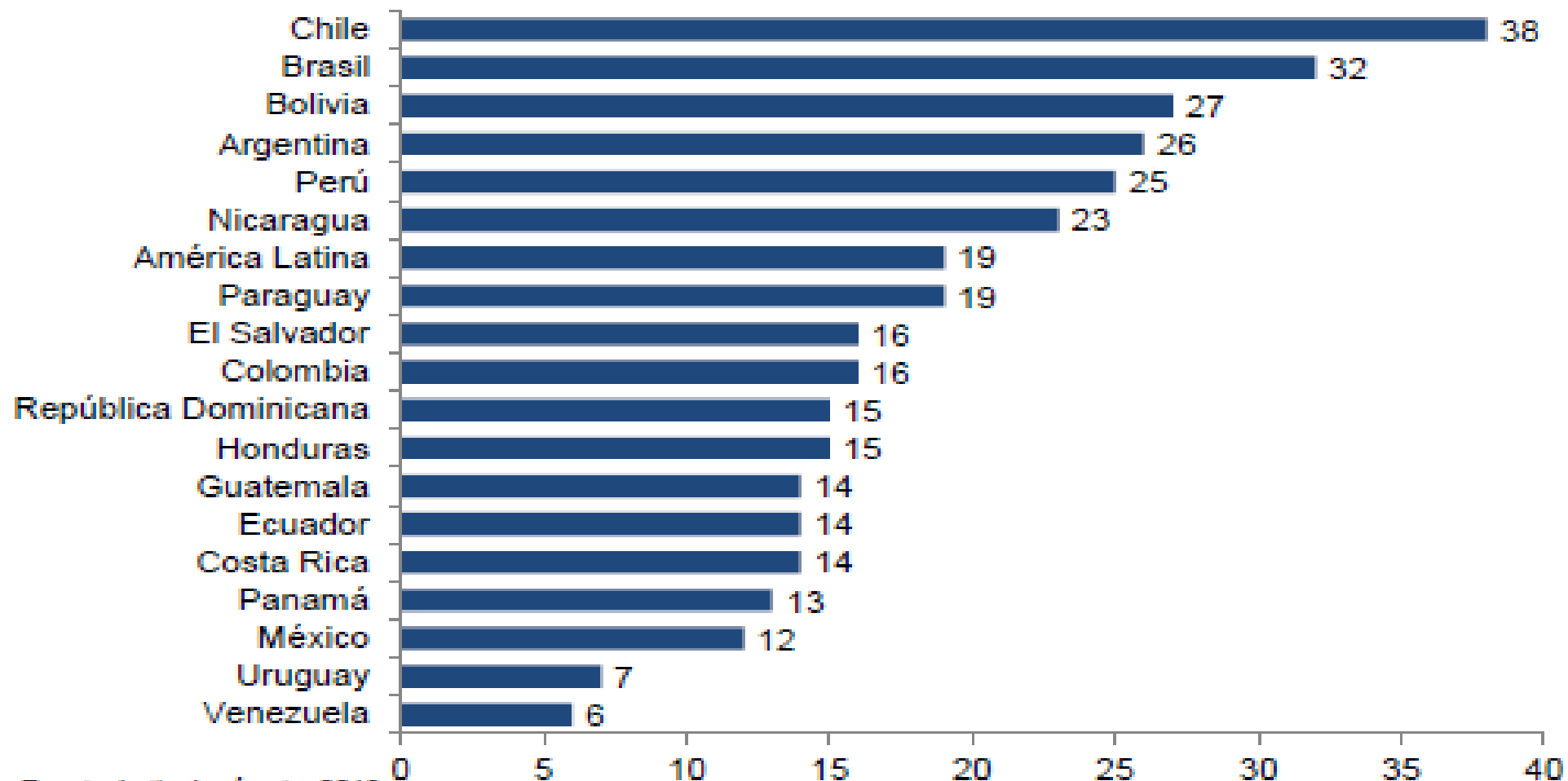
Elaboración propia a partir de Encuestas CEP



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'.

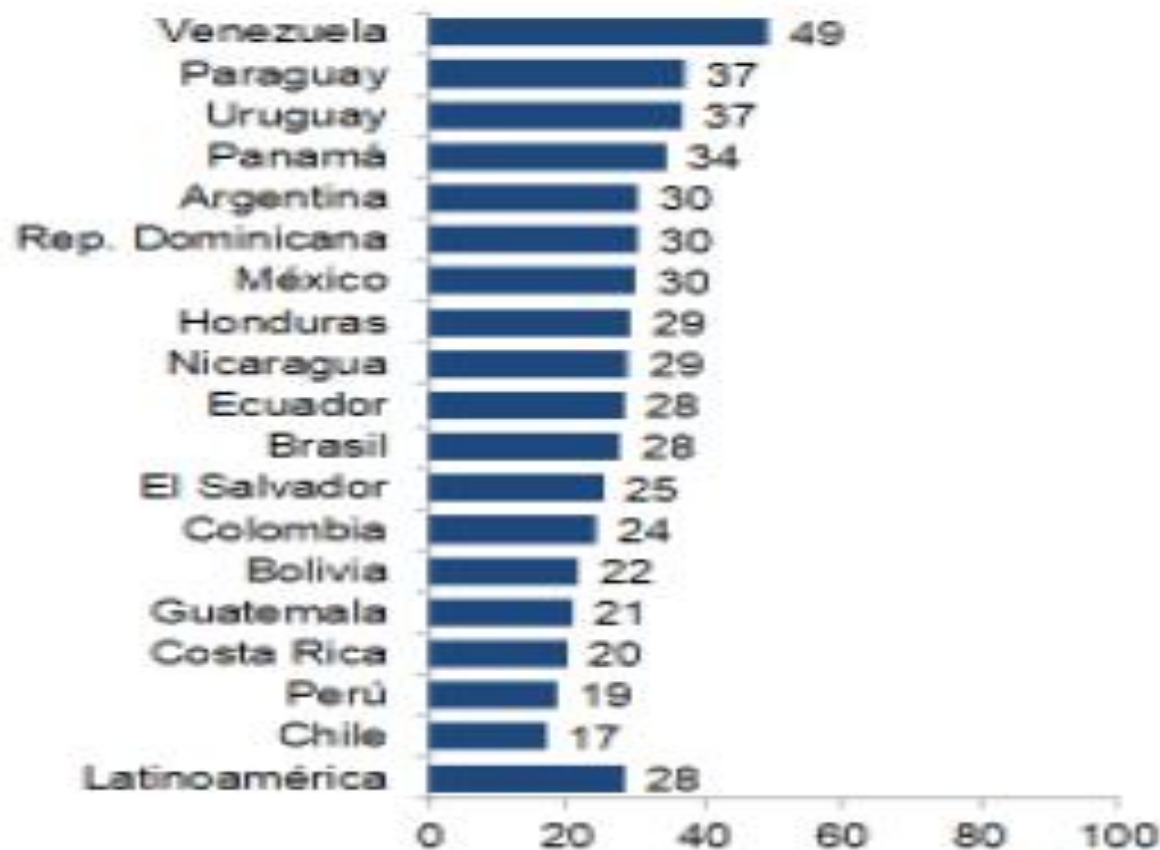
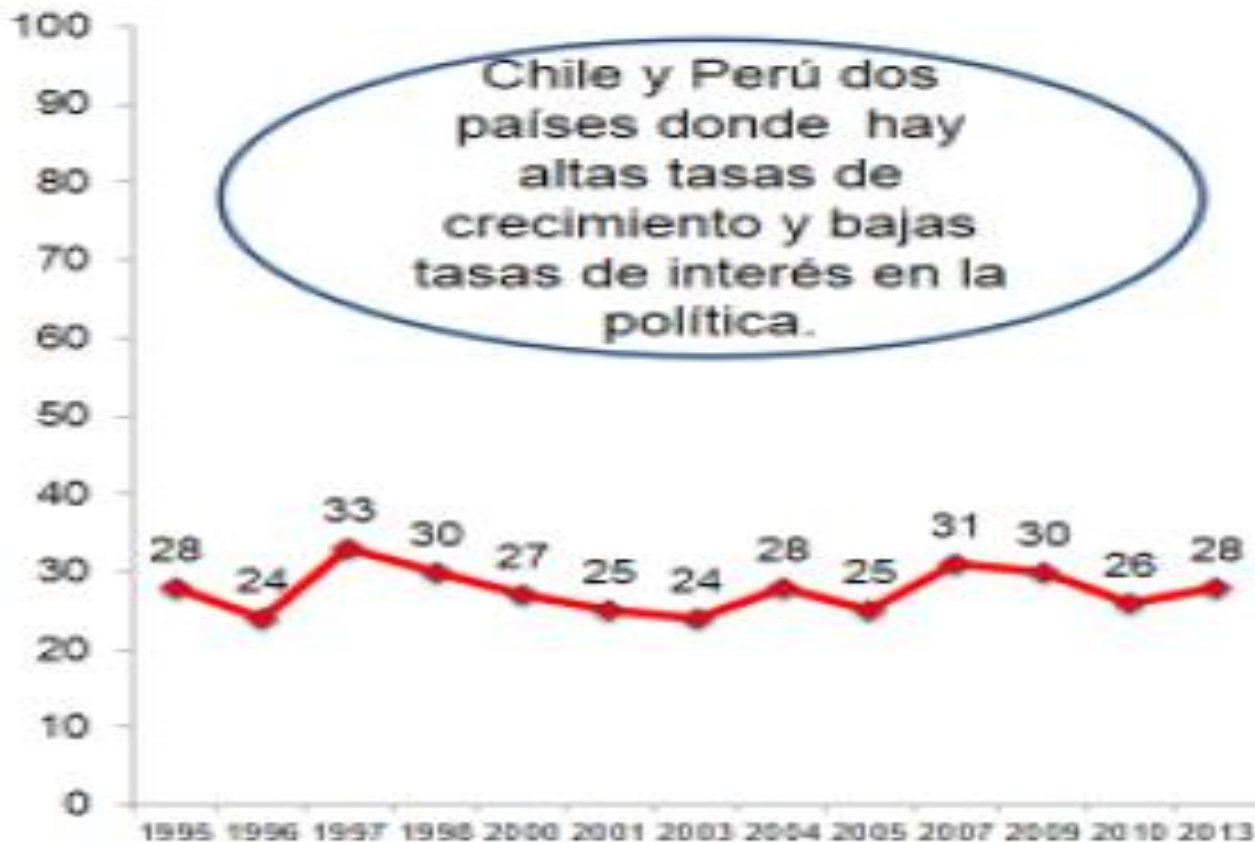


Fuente: Latinobarómetro 2013

# 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

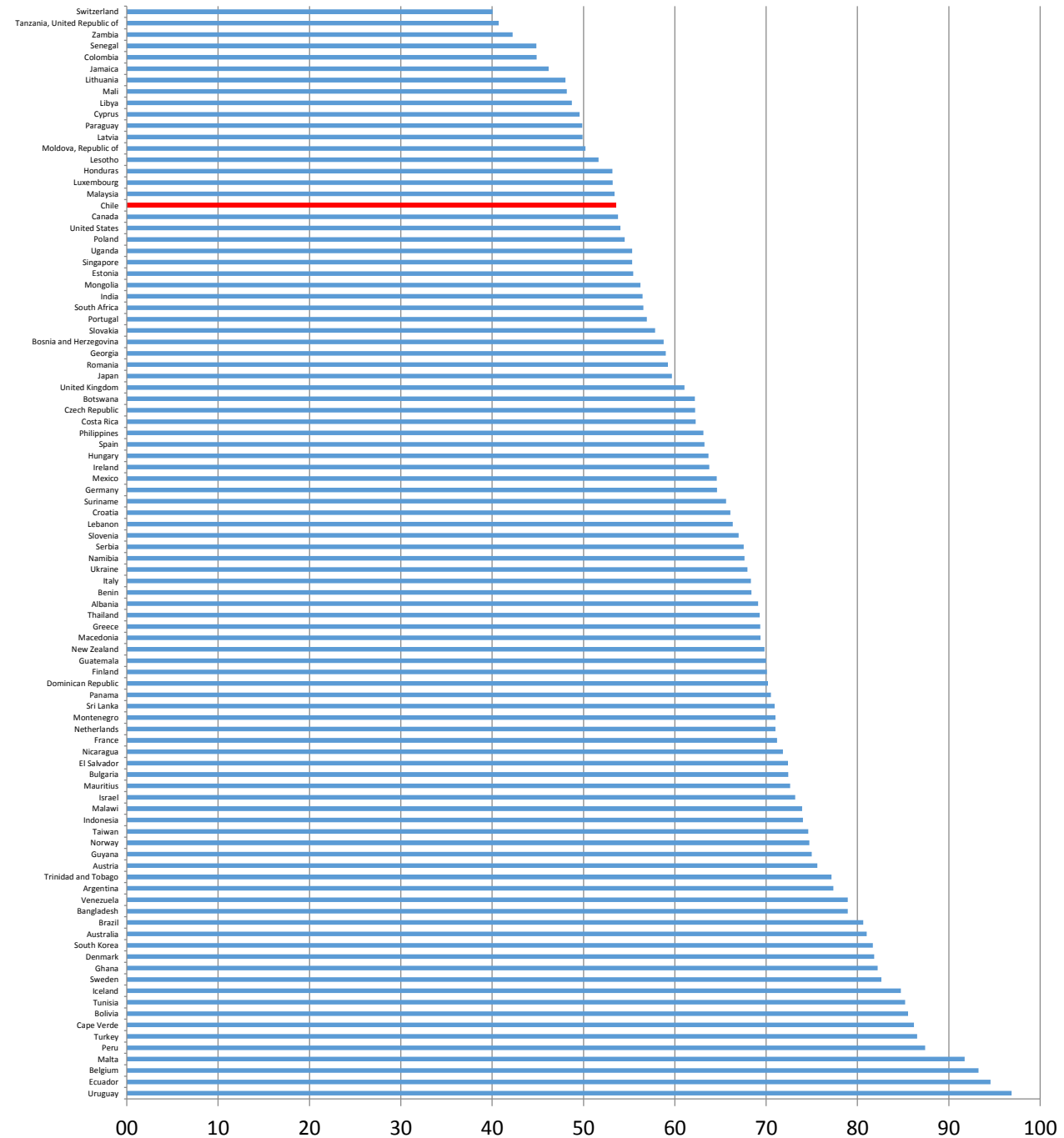




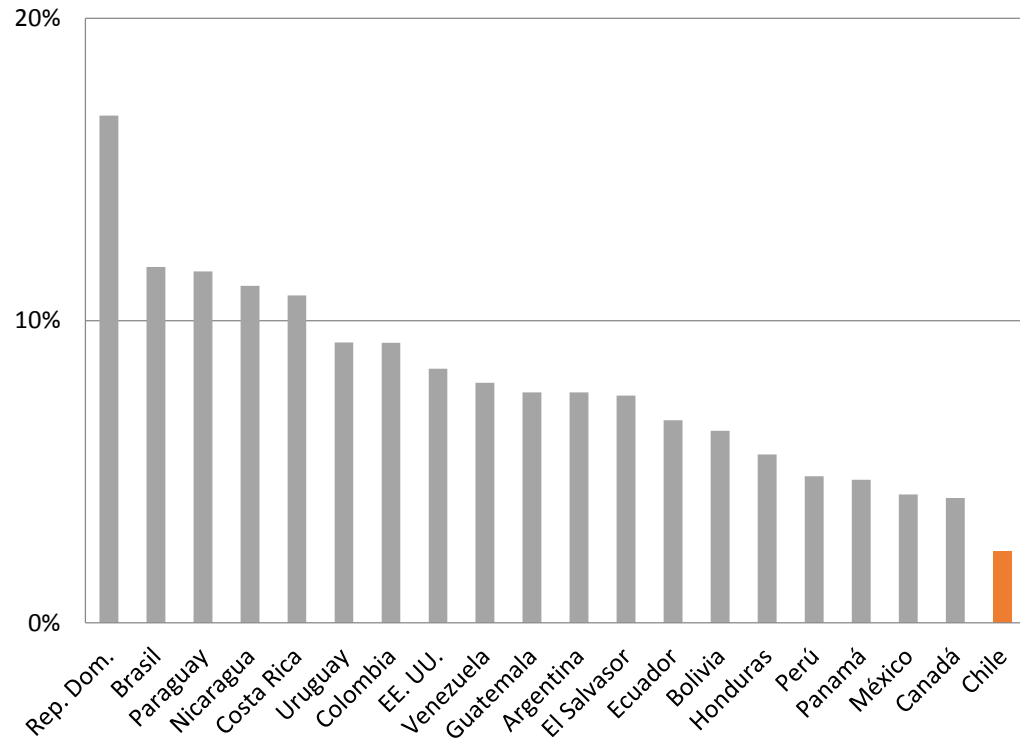
# Participación electoral en última elección del Ejecutivo

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

(Elaboración propia a partir de datos de IDEA)



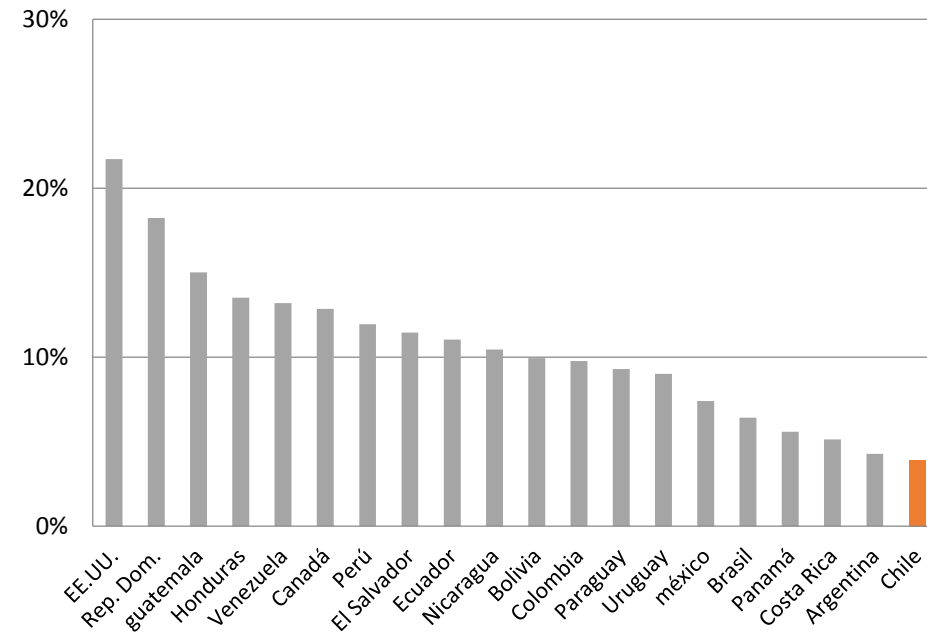
## Participación en campañas políticas\*



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?

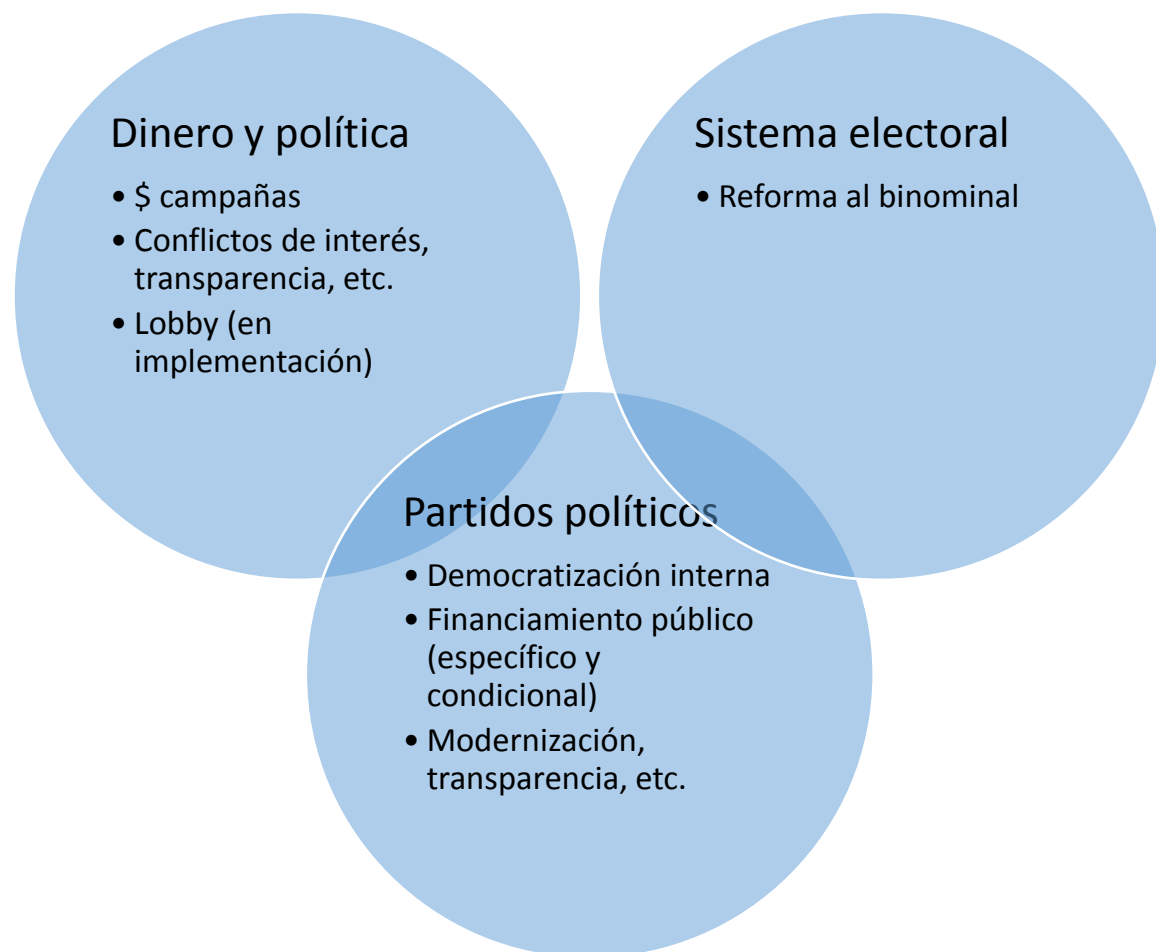
# En suma...

- 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-) | Belgium (1965)            | Belgium (1965)         | Bolivia (-1989)          | Israel ✓                 |
| Bulgaria (1990)        | Ecuador (-1996)            | Benin (1995-)             | Brazil                 | Croatia †✓               | Italy (-1992) ✓          |
| Canada                 | El Salvador (1997-)        | Bolivia (1993-)           | Bulgaria (1991-) ✓     | Czech Republic (2002-) ✓ | Lesotho                  |
| France (except 1986)   | Ireland (1969-1977)        | Colombia (1970-)          | Colombia (1960-1966)   | Czechoslovakia ✓         | Mexico ✓                 |
| India                  | Mali                       | Costa Rica (1978-)        | Costa Rica (1958-1974) | Finland                  | Moldova ✓                |
| Italy (1994-2001) †✓   | Mauritius                  | Denmark (-1968)           | Cyprus ✓               | Germany (1957-) ✓        | Namibia                  |
| Jamaica                | Mongolia (1992)            | Dominican Rep. (1978-90)  | Denmark (1971-) ✓      | Latvia ✓                 | Netherlands ✓            |
| Japan (1996-) †        | Nicaragua (1995-)          | Ecuador (1998)            | Estonia ✓              | Macedonia (2002)         | New Zealand (1996-)      |
| Lithuania †✓           | Panama (1989)              | El Salvador (-1994)       | Honduras (1993-)       | Mozambique ✓             | Slovakia ✓               |
| Macedonia (-1998)      | Paraguay                   | France (1946-1956)        | Indonesia ✓            | Poland (1991)            | South Africa             |
| Madagascar †           | Peru (2001-)               | France (1986) ✓           | Nicaragua (1990)       | Poland (2001-) ✓         | Uruguay                  |
| Malawi                 | Thailand (1992-1996)       | Greece ✓                  | Norway (1953-)         | Sweden (1970-) ✓         |                          |
| Mongolia (1996-)       | Venezuela (1993-)          | Guatemala                 | Peru (1980)            | Switzerland (-1963) ✓    |                          |
| Nepal                  |                            | Guyana (1992-1997)        | Poland (1993-1997) ✓   |                          |                          |
| New Zealand (-1993)    |                            | Honduras (1989)           | Romania                |                          |                          |
| Panama (1994-) †✓      |                            | Hungary ✓                 | Sri Lanka (2001-)      |                          |                          |
| Papua New Guinea       |                            | Ireland (-1965, 1981-)    | Sweden (-1968) ✓       |                          |                          |
| Philippines (-1993)    |                            | Japan (-1993)             | Taiwan †✓              |                          |                          |
| Philippines (1998-) †✓ |                            | Norway (1949)             |                        |                          |                          |
| Russia †✓              |                            | Peru (1985-1990)          |                        |                          |                          |
| Sri Lanka (-1977)      |                            | Portugal                  |                        |                          |                          |
| South Korea †          |                            | Serbia & Montenegro       |                        |                          |                          |
| Thailand (2001) †✓     |                            | Spain ✓                   |                        |                          |                          |
| Trinidad & Tobago      |                            | Switzerland (1967-1999) ✓ |                        |                          |                          |
| Ukraine                |                            | Turkey ✓                  |                        |                          |                          |
| United Kingdom         |                            | Venezuela (-1998)         |                        |                          |                          |
| 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                       | <b>4,8%</b>                | <b>4,7%</b>           | <b>-3,8%</b>                 | <b>-5,6%</b>        |
| Proyecto Gobierno Bachelet              | <b>5,9%</b>                | <b>3,2%</b>           | <b>-3,4%</b>                 | <b>-5,7%</b>        |
| 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                       | <b>1,1%</b>                | <b>6,8%</b>           | <b>-3,5%</b>                 | <b>-4,3%</b>        |
| Proyecto Gobierno Bachelet              | <b>4,9%</b>                | <b>2,1%</b>           | <b>-3,0%</b>                 | <b>-4,1%</b>        |
| 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