



NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO

Para una discusión de fondo de la admisibilidad del proyecto 20.127

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 28 de mayo del 2019

Señoras y Señores Diputados
Asamblea Legislativa
República de Costa Rica:

Estimadas y estimados Señores:

Ante el debate suscitado por el proyecto de ley 20.127, impulsado por una organización denominada “Poder Ciudadano YA” y que propone un cambio drástico en la forma de elección de las y los diputados de la Asamblea legislativa así como el aumento de 57 a 84 asientos, hemos considerado oportuno comunicar a las y los Diputados y a la opinión pública algunos elementos sobre los supuestos con que está siendo promovido, sobre el fondo del proyecto y sobre los riesgos del cambio propuesto para nuestro sistema político. En general, consideramos que el proyecto tiene serias debilidades y problemas que desaconsejan admitirlo para su trámite, pues vendría de poner en serio riesgo la convivencia y la gobernabilidad democráticas.

Además de las consideraciones sobre el aumento en el número de diputados y diputadas, así como sobre la dimensión presupuestaria en un contexto de restricción fiscal, que ya se han expresado en la opinión pública, deben considerarse en el debate de la admisibilidad otras dimensiones igual o incluso más trascendentes para la construcción de una gobernabilidad democrática que no restrinja la pluralidad partidaria.

Para promover el proyecto, se ha hecho una intensa campaña en medios y redes sociales, que desde nuestra perspectiva no clara sobre los alcances del mismo.

Han usado una idea que parece haber calado mucho en ciertos sectores de la opinión pública y en legisladores y legisladoras: que 42 distritos electorales en que se dividiría al país, tendrían un solo representante que supuestamente sería más responsable ante las y los electores que los actuales, pues tendrían la posibilidad de reelegirse y para ello deberían responder a las demandas e intereses del electorado de su distrito. Han planteado esto como una forma de elección directa por parte de las y los ciudadanos, lo cual llama la atención de estos, a pesar de que el proyecto mantiene listas cerradas y bloqueadas que ahora serían a nivel nacional, igualmente definidas por los partidos políticos y como también los serían las candidaturas individuales que propondrían los partidos para los distritos electorales.

Por otro lado, a partir de simulaciones numéricas que pueden conducir engaño y



comparaciones espurias con países muy diferentes a Costa Rica, han dicho que se mejoraría la representatividad y hasta la proporcionalidad de nuestro sistema electoral.

Al respecto, nos permitimos llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

1. Simulaciones falaces

Usando datos reales de votación de elecciones legislativas de las últimas décadas, pero procesándolos bajo reglas y procedimientos que no existen más que en su propuesta, han pretendido que creamos que su proyecto no afectará la proporcionalidad y que mejorará la representatividad.

¿Dónde está el error? Pues en que no se puede suponer que el comportamiento electoral (resultante de las estrategias de los partidos y de las decisiones de las personas votantes) que se dio bajo las reglas actuales, sería exactamente igual bajo reglas totalmente diferentes. Además, tampoco se puede asumir que las personas votarían exactamente igual (por los mismos partidos) en la papeleta distrital de 1 escaño que en la lista nacional de 84 escaños.

Por lo tanto, no se puede dar por cierto que el proyecto propuesto generará los resultados que aparecen en sus gráficos, tablas e índices de las simulaciones de Poder Ciudadano YA. Además, dichas proyecciones se construyen con distritos electorales propuestos tentativamente de manera teórica, sin que a esta altura se pueda saber cuáles serían realmente en caso de que se llegara a implementar una reforma como la propuesta.

Si realmente se quisiera empoderar a las y los ciudadanos y dar elementos fehacientes para que las y los diputados tomen una decisión informada y fundamentada, no debería hacerse con datos engañosos revestidos de supuesta científicidad.

2. Comparaciones espurias

Cualquier estudioso serio de los sistemas electorales sabe que lo que sucede en un país, no necesariamente sucede igual en otro bajo las mismas reglas electorales. En ese sentido, la literatura académica y de organismos como IDEA Internacional, llaman la atención a quienes quieran hacer “ingeniería electoral” desde sus escritorios, prescindiendo de las particularidades históricas y políticas de cada país. Además se advierte que puede haber resultados no deseados al introducir cambios drásticos en los sistemas electorales aunque las intenciones fueran buenas.

Poder Ciudadano YA pregona las supuestas maravillas del sistema que proponen a partir de los casos de Nueva Zelanda y Alemania, dos países muy diferentes al nuestro, en su cultura política, su historia, su forma de gobierno, su economía, sus sistemas de partidos, su organización territorial, su composición étnica, su población, etc.



GRANDES DEFIERENCIAS ENTRE COSTA RICA Y PAISES MODELO DE Poder
Ciudadano YA

VARIABLES	Alemania	Nueva Zelanda	Costa Rica
KM2	357.580	267.710	51.100
Población	82.792.351	4.844.000	4.905.769
Densidad (pers/km2)	232	18	96
PIB per cápita	40.900€	37.310 €	10.337 €
Gasto Público como % del PIB 2017	43,90%	32,98	19,35%
Gasto público per cápita	17.379 €	11.639 €	2.059 €

Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/paises>

VARIABLES	Alemania	Nueva Zelanda	Costa Rica
Forma de gobierno	Parlamentaria	Parlamentaria	Presidencialista
Tipo de parlamento	Bicameral	Unicameral	Unicameral
Tamaño del parlamento	668	120	57
Relación Población/Escasños (Población por cada escaño)	123.940,65	40.366,67	86.066,12
Sistema Electoral	Representación proporcional personalizada	Mixto: proporcional y mayoritario	Representación Proporcional
Distritos electorales uninominales mayoritarios	326	67	NA
Lista cerrada proporcional nacional	326	53	NA
Asientos excedentes	16		NA
Distritos electorales plurinominales proporcionales	NA	NA	7
Cuotas grupos étnicos	NA	Escaños Maorí	NA

Fuente: <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/DE>

Pero además, si hicieran la comparación de manera exhaustiva, no deberían omitir que el sistema electoral de Nueva Zelanda era de carácter mayoritario y para hacerlo más democrático se introdujo un componente de representación proporcional en 1993 que hiciera precisamente más representativo su Parlamento. La propuesta de Poder Ciudadano YA plantea todo lo contrario: en nuestro país ya tenemos un sistema de representación proporcional con distritos plurinominales (nuestras provincias) y ellos pretenden introducirle abruptamente un componente de elección por mayoría en 42 distritos de un solo puesto. Esto significaría un retroceso en nuestra propia historia institucional y además respecto a la tendencia mundial de avanzar hacia sistemas de representación proporcional y reducir los de mayoría, como se deriva de los estudios del politólogo Josep Colomer.

En el caso de Alemania, donde se introdujo un componente mayoritario en un sistema que antes era solo de representación proporcional, deberían decir que la reforma fue adoptada en el proceso de transición democrática posterior al régimen Nazi y de la Segunda Guerra



Mundial, con el objetivo de reducir el número de partidos y facilitar la formación de mayorías, en un país de carácter federal (no unitario como el nuestro) y bicameral (no unicameral como el nuestro).

Por otro lado, resulta curioso que Poder Ciudadano YA no mencione otros países más cercanos donde existen sistemas electorales mixtos como Bolivia, México y Venezuela.

3. Ver nuestra propia historia electoral es más importante, que ver la de Alemania y Nueva Zelanda u otros países

Si se quiere cambiar y mejorar nuestro sistema electoral, debemos ver en primer lugar nuestra propia historia institucional y los resultados alcanzados. En ese sentido, nuestra opción histórica ha sido la de la representación proporcional para la conformación de nuestra Asamblea Legislativa y los Consejos Municipales.

La representación proporcional supone una lógica de distribución de los puestos entre diferentes partidos de manera proporcional a los votos alcanzados. Hasta ahora, la de distribución proporcional ha sido el mejor sistema para garantizar la representación territorial y la partidaria en los países donde se ha puesto en práctica, incluido el nuestro. En Costa Rica ha sido parte de la solidez y estabilidad de nuestro sistema político, incluso bajo diferentes formatos de sistema de partidos: predominante, bipartidismo y pluripartidismo moderado como el actual.

No es un sistema perfecto porque ninguno lo es todavía puede mejorarse manteniendo esa misma lógica distributiva y representativa con proporcionalidad, ya sea cambiando las circunscripciones, eliminando la barrera del sub-cociente o aumentando el número de escaños de la Asamblea, entre otras opciones. También considerando la posibilidad de institucionalizar cuotas de escaños por ejemplo, para nuestros pueblos indígenas.

En contraste con esa tradición, introducir un sistema donde la mitad de las y los legisladores serían electos en distritos de un solo puesto y por mayoría, significaría un cambio radical que rompería con nuestra propia trayectoria institucional y política distributiva del poder y de la representación, transitando hacia su concentración en un solo cargo y en un solo partido en cada distrito. Si además ese mismo partido alcanza mayorías en muchos otros distritos o incluso en la totalidad de los mismos, como también en la lista nacional, podría generarse una supermayoría partidaria que controlaría el parlamento y reduciría las oposiciones políticas y el pluralismo partidario, tanto a nivel nacional como del territorio.

Consideramos que la democracia se fortalece distribuyendo el poder y reforzando el pluralismo partidario, no debilitándolo.



4. El proyecto propuesto no puede generar mayor representatividad ni mayor proporcionalidad

Por definición un sistema mayoritario no puede mejorar la proporcionalidad porque es todo lo contrario.

Por definición, un sistema mayoritario de distritos uninominales no puede ser más representativo porque el que gana se lleva el único puesto disponible, dejando al resto sin nada aunque estos conformaran en conjunto una amplia mayoría. Por ejemplo, según la propuesta de Poder Ciudadano YA, un partido podría ganar el puesto del distrito X con un 20% si el resto de partidos obtuvieran votaciones inferiores aunque en conjunto pudieran constituir el 80% restante de los votos. ¿Cómo podrían sentirse representados y representadas el 80% que no votaron por quien obtuvo el 20% si este no era de su partido de preferencia o identificación ideológica?

Por definición, aunque mantuviera un componente proporcional como la lista nacional que propone el proyecto, un sistema mixto (mayoritario y proporcional) no puede ser más proporcional y más representativo de la pluralidad partidaria, social y territorial, que uno que sea de representación proporcional con distritos plurinominales.

Y como ya lo señalamos, las simulaciones planteadas como supuesta prueba empírica contraria a estos elementos definatorios, en realidad son engañosas pues se basan en supuestos que no tienen sustento empírico.

No puede sostenerse entonces que el proyecto mejorará al mismo tiempo la proporcionalidad y la representatividad y advertimos que sí puede reducir la pluralidad y concentrar el poder en pocos o incluso en un solo partido.

Tampoco puede aceptarse la afirmación hecha por defensores y que se insinúa incluso en la Exposición de Motivos, según la cual nuestro sistema actual es proporcional pero no representativo. Las formulas proporcionales como las vigentes en Costa Rica son los mejores medios conocidos hasta ahora para garantizar representación de diferentes partidos y de los diferentes territorios en un país o en unidades sub-nacionales como es caso de los Consejos Municipales.

5. Desventajas de los sistemas mayoritarios uninominales

Poder Ciudadano Ya pretende que se pasen por alto las desventajas y riesgos señalados por la literatura académica sobre sistemas electorales mayoritarios, como los siguientes:

- a. Personalización y caciquismo de la representación en función de intereses específicos o locales.



- b. Incentivos para el manejo clientelar de la representación en función de grupos o sectores específicos de votantes del distrito para asegurar la reelección.
- c. El candidato más votado puede resultar electo aunque su caudal sea una pequeña porción de electorado, dejando a la mayoría sin representación.
- d. Las y los diputados electos por el distrito, tienden a exigir más cosas al Ejecutivo para su Distrito a cambio de su voto a proyectos de interés nacional
- e. Las y los diputados electos por distrito pueden incluso debilitar la disciplina partidaria al anteponer los intereses locales de su electorado a posiciones ideológicas, de principios o programáticas de sus partidos.
- f. Los distritos uninominales mayoritarios pueden desincentivar la participación partidaria y la participación ciudadana pues solo hay un puesto a ganar y nada que distribuir.
- g. Por la misma razón, esos sistemas tienden a desincentivar el surgimiento de nuevos partidos y a consolidar a los grandes ya establecidos en el sistema de partidos.
- h. Riesgo de predominio de intereses locales frente a grandes temas nacionales (política de campanario)
- i. A los partidos pequeños les resulta más difícil llegar a ocupar escaños parlamentarios y en ese sentido los sistemas mayoritarios tienden a reducir el número de partidos políticos parlamentarios y en el sistema de partidos en general.

Consideramos que las y los diputados, así como la ciudadanía en general debemos tener presente esas y otras consecuencias de los sistemas electorales mayoritarios y uninominales, como el propuesto por Poder Ciudadano YA. No solo quedarnos con su propia y parcial versión.

6. Algunos aspectos problemáticos del proyecto 20.127

Además de las consideraciones anteriores las y los diputados deben tener en cuenta, a la hora decidir sobre la admisión de ese proyecto, que existe una gran cantidad de aspectos problemáticos en su diseño:



- a. En la exposición de motivos se hacen afirmaciones carentes de rigor analítico e incluso de realidad, como la de calificar nuestro sistema electoral actual como “no representativo”, lo que implicaría considerarlo como no democrático. Por otro lado, se achaca al sistema electoral la baja calificación de la Asamblea Legislativa sin ningún sustento, como tampoco se sustentan otra serie de afirmaciones que pintan nuestro parlamento de manera muy negativa para luego pasar a pintar su proyecto como una panacea que resolvería una gran cantidad de problemas, incluso algunos que no dependen del primer Poder de la República.
- b. No están claros los criterios para definir el tamaño del parlamento en 84 escaños ni de porqué deberían ser 42 distritos. Incluso se deriva del proyecto que eventualmente la cantidad de diputados y diputadas podría ser mayor según se den los resultados de la lista nacional y de las votaciones en los distritos.
- c. No plantea una solución a la paridad de género ni en lo vertical ni en lo horizontal, lo cual nos parece un gran riesgo para el gran avance que ya se ha logrado en ese ámbito de los derechos humanos de las mujeres.
- d. Surge el riesgo de una excesiva fragmentación y localismo de la representación parlamentaria (con 42 distritos electorales) en un país que es territorial y demográficamente pequeño.
- e. Riesgo de “Municipalización” de la Asamblea Legislativa, con personas legisladoras que estarían más en función de sus electores en el distrito y en detrimento de la construcción de legislación nacional.
- f. Desincentivo a la participación ciudadana (probable aumento del abstencionismo) al haber solo un puesto a elegir y nada más que distribuir.
- g. Posibilidad de que el parlamento esté conformado por 42 “representantes” de minorías electorales en cada distrito, dejando a amplias mayorías sin representación.
- h. Disminución de oportunidades para partidos pequeños o emergentes y aumento de oportunidades para los más grandes al plantear una barrera a umbral de votación del 4% para participar en la distribución de escaños. Si se mantuviera la formula actual, el cociente sería $100/84=1.19\%$ y el sub-cociente de 0.59%.



- i. Incertidumbre sobre la delimitación de los distritos electorales y además se le daría la facultad al TSE para definirlos, lo que puede comprometer su imparcialidad.
- j. Incertidumbre sobre la cantidad real de diputados y diputadas que tendría la Asamblea Legislativa, pues podrían variar de una elección a otra.
- k. Riesgo de reducción de la pluralidad de partidos con representación en la Asamblea Legislativa, pues como lo establece la literatura académica especializada, los distritos uninominales mayoritarios tienden a reducir el número de partidos y podrían también generar un efecto de arrastre en la lista nacional. En ese sentido, el proyecto podría afectar el actual formato pluripartidista del sistema de partidos y facilitar la restauración del bipartidismo que tuvimos en etapas anteriores de nuestra historia política.
- l. Debilitamiento de la disciplina partidaria al generar dos tipos de legisladores y legisladoras: territoriales y nacionales, los primeros más enfocados en las demandas de sus clientelas electorales que en los problemas nacionales o regionales.

Finalmente, esperamos que el debate de fondo no se deje para después y que la decisión sobre la admisibilidad de este proyecto no sea asumida como un mero trámite para luego resolver en una Comisión. La Asamblea Legislativa debe hacer debates de fondo en el proceso de admisibilidad, sobre todo cuando se trata de proyecto que reforman drásticamente nuestra Constitución, cuando no están bien fundamentados y pueden inducir a errores de interpretación y decisión a las y los legisladores, así como cuando se trata de proyectos de riesgosos para la convivencia y la gobernabilidad democráticas.

Nos ponemos a disposición de la Asamblea Legislativa y de la ciudadanía, para participar en el debate y facilitar espacios de diálogo y definición de proyectos de reforma a nuestro sistema electoral, que no pongan en riesgo y efectivamente mejoren nuestra tradición de distribución de la representación política entre diferentes partidos y en los distintos territorios mediante sistemas de representación proporcional.

Bajo ese marco de defensa de la representación proporcional y de oposición a las fórmulas mayoritarias uninominales, coincidimos en la necesidad de debatir y concertar una reforma integral a nuestro sistema electoral que considere:

- a) el rediseño de nuestras circunscripciones electorales y el tamaño de las mismas



- b) mejorar la fórmula para la adjudicación de escaños (Hare modificado) para que se haga por cocientes y residuos mayores sin la barrera del sub-cociente (Hare simple)
- c) revisar las formas de presentación y postulación de candidaturas con miras a mejorar las posibilidades de elección y participación de parte de la ciudadanía;
- d) reformar el sistema actual de financiamiento público a los partidos políticos con miras a la construcción de condiciones de equidad en la competencia y de garantizar el buen uso de los recursos en función de los intereses y derechos de la ciudadanía.

Atentamente,

M.Sc. Fernando Zeledón Torres, Director Escuela de Ciencias Políticas

Dr. Gerardo Hernández Naranjo, Director, Posgrado en Ciencias Políticas

Dra. María José Cascante, Profesora e investigadora de la Escuela de Ciencias Políticas y Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas

Dra. Ilka Treminio, Profesora e investigadora de la Escuela de Ciencias Políticas y Directora de FLACSO Costa Rica

Dr. Rotsay Rosales Valladares, Profesor Catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas y Director del Observatorio de la Política Nacional

Dra. Ciska Raventós, Profesora Catedrática jubilada de la Escuela de Sociología e Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales.