

Miembros de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica

Voz experta: No todo lo que brilla es oro sobre el proyecto de Ley 20.127

Iniciativa busca aumentar de 57 a 84 el número de diputados

31 MAY 2019 Sociedad



Plenario de la Asamblea Legislativa. Fotografía Semanario Universidad

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 a 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 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 es clara sobre sus alcances.

Han difundido la idea de que al dividir el país en 42 distritos electorales en los que se elegiría solo un representante, este sería más responsable ante las y los electores que los actuales, pues al contar además con la posibilidad de reelegirse, tendrían que atender las demandas e intereses de su distrito.

Además, han planteado esto como una supuesta forma de elección directa por parte de la ciudadanía, lo que puede resultar atractivo para muchas personas pero que merece desde ya una aclaración: el proyecto mantiene listas cerradas y bloqueadas que ahora serían a nivel nacional, igualmente definidas por los partidos políticos, como también lo serían las candidaturas individuales que propondrían los partidos para los distritos electorales. NO habría entonces la supuesta elección directa pues las y los electores tendrían que decidir entre las listas o papeletas que los partidos definirían sin poder modificarlas.

Por otro lado, a partir de simulaciones numéricas que pueden inducir a error y comparaciones forzadas con países muy diferentes a Costa Rica, han dicho que se mejoraría la representatividad y hasta la proporcionalidad de nuestro sistema electoral.

Frente a esos supuestos, el propósito de esta misiva es clarificar y precisar tanto conceptos como procesos políticos, que desde nuestra perspectiva y especialización académica, deben tomarse en cuenta en el debate sobre el proyecto.

Simulaciones falaces

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

¿Dónde está el error? En tres supuestos que no tienen sustento empírico:

1. No se puede asumir 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 de Costa Rica, sería exactamente igual bajo reglas totalmente diferentes como las propuestas en el proyecto.
2. Tampoco se puede asumir que las personas votarían exactamente igual (por los mismos partidos) en la papeleta distrital de 1 escaño y en la lista nacional de 84 escaños.

- Las simulaciones se construyen con distritos electorales tentativos o apenas diseñados como una posibilidad entre muchas, sin que a la fecha se pueda saber cuáles serían realmente en caso de que llegara a ponerse en práctica una reforma como la propuesta.

Por tanto, no se puede dar por cierto que el proyecto propuesto generará los resultados que aparecen en los gráficos, tablas e índices de las simulaciones hechas por una instancia externa a la Asamblea Legislativa y que ni siquiera aparecen en la fundamentación formal (Exposición de Motivos) del proyecto como tal.

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.

Comparaciones con países que son muy diferentes al nuestro

Cualquier persona estudiosa 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 sobre los riesgos de intentar hacer “ingeniería electoral de escritorio”, prescindiendo de las particularidades históricas y políticas de cada país. Además, se advierte sobre la alta probabilidad de resultados no deseados generados por cambios drásticos en los sistemas electorales, aunque las intenciones sean nobles.

Quienes impulsan el proyecto usan como ejemplos positivos los casos de Nueva Zelanda y Alemania pero omiten señalar que son 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, entre otras muchas variables, como se muestra en la siguiente tabla:

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/Escaños (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

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

No deberían omitirse tampoco las condiciones históricas e institucionales que precedieron los cambios en la legislación electoral de cada país.

En el caso de Nueva Zelanda, su sistema electoral se basaba en distritos que elegían por un sistema mayoritario y para hacerlo más democrático introdujeron en 1993 un componente de representación proporcional, que hiciera precisamente más representativo y democrático su Parlamento. En contraste, el proyecto 20.127 plantea un reforma inversa para nuestro país: Costa Rica ya tiene un sistema de representación proporcional con distritos plurinominales (nuestras provincias) y se pretende introducirle abruptamente un componente de elección por mayoría en 42 distritos de un solo puesto (uninominales). Esto significaría un retroceso en nuestra propia historia institucional y además respecto a la tendencia histórica mundial hacia sistemas electorales más incluyentes y de representación proporcional, como lo ha estudiado el politólogo Josep Colomer¹.

En el caso de Alemania, donde se introdujo un componente mayoritario en un sistema que antes era solo de representación proporcional, debe decirse 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).

Finalmente, llama la atención que no se haga referencia de otros países más cercanos al nuestro donde existen sistemas electorales con componentes mayoritarios, como Bolivia, México y Venezuela.

Ver nuestra propia historia política y electoral es más importante

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 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 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 la representación proporcional ha sido parte de la solidez y estabilidad de nuestro sistema político, incluso bajo diferentes formatos del sistema de partidos: predominante, bipartidismo y pluripartidismo moderado como el actual.

No es un sistema perfecto, pues ninguno lo es. Y en efecto puede mejorarse con diferentes cambios, pero manteniendo la misma lógica distributiva y representativa de la proporcionalidad. Hay diversas vías que se pueden proponer y valorar, como por ejemplo: un nuevo diseño de las circunscripciones, eliminar la barrera del sub-cociente, aumentar el número de escaños de la Asamblea, entre otras opciones.

En cambio, 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 —con su lógica distributiva del poder y de la representación—; para transitar hacia una lógica de concentración en un solo cargo y en un solo partido en cada distrito. Si además, un mismo partido alcanzara mayorías en muchos otros distritos o incluso en los 42, como también en la lista nacional, podría generarse una “supermayoría” partidaria que controlaría el Parlamento, reduciría las oposiciones políticas y el pluralismo partidario, tanto a nivel nacional como de los territorios.

La democracia se fortalece distribuyendo el poder y reforzando el pluralismo partidario, no debilitándolo.

El proyecto propuesto no puede generar mayor representatividad ni mayor proporcionalidad

Por definición y por experiencia histórica, un sistema mayoritario no puede mejorar la proporcionalidad porque se basa en una lógica totalmente contraria: quien tiene la mayoría gana todo.

Un sistema mayoritario de distritos uninominales no puede ser más representativo porque el que gana se lleva el único puesto disponible, dejando los otros sin nada, aunque estos conformaran en conjunto una amplia mayoría. Por ejemplo, según la propuesta mencionada, un partido podría ganar el puesto del distrito X con un 20% de los votos, si el resto de partidos obtuvieran votaciones inferiores y aunque en conjunto pudieran constituir el 80% restante de los mismos. ¿Qué representación tendría y/ percibiría ese 80% del electorado que no votó por quien obtuvo el 20%, si este no era de su partido de preferencia o identificación ideológica?

Aunque un sistema mayoritario como el propuesto en el proyecto 20.127, tuviera un componente de representación proporcional con una lista nacional, un sistema mixto (mayoritario y proporcional) no puede ser más proporcional y más representativo de la pluralidad partidaria, social y territorial, que uno de representación proporcional con distritos plurinominales. En el caso del proyecto en cuestión, la lógica mayoritaria aplicaría a los 42 distritos uninominales, de manera que quien obtenga la mayoría de votos en cada distrito tendría asegurado un escaño en la Asamblea Legislativa. La lógica de la representación proporcional aplicaría solo para los otros 42 de los 84 propuestos. De manera que pasaríamos de un sistema que aplica la representación proporcional para asignar la totalidad de los escaños, a uno que la aplicaría solo a la mitad, pues quienes ganen en los distritos por mayoría, tienen asegurado un puesto independientemente de lo que suceda en la votación por las listas nacionales.

Como ya lo señalamos en el punto 1 de este documento, las simulaciones planteadas como supuesta prueba de la mejora en la proporcionalidad y la representatividad, en realidad son engañosas pues se basan en supuestos que no tienen sustento empírico.

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

Tampoco puede aceptarse la afirmación hecha por defensores del proyecto, según la cual, nuestro sistema actual es proporcional pero no representativo. Las fórmulas proporcionales como las vigentes en Costa Rica son los mejores medios conocidos hasta ahora para garantizar al mismo tiempo representación de diferentes partidos y de

diferentes territorios en un país o en unidades sub-nacionales como es el caso de los Consejos Municipales.

Desventajas de los sistemas mayoritarios uninominales

Para un debate informado y fundamentado, no pueden pasarse por alto las desventajas y riesgos señalados por la literatura académica sobre sistemas electorales mayoritarios, como los siguientes:

1. Personalización y caciquismo de la representación en función de intereses específicos o locales.
2. Incentivos para el manejo clientelar de la representación en función de grupos o sectores específicos de votantes del distrito para asegurar la reelección.
3. El candidato más votado puede resultar electo aunque su caudal sea una pequeña porción del electorado, dejando a la mayoría sin representación.
4. 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, lo cual puede dificultar aún más las negociaciones para la construcción de acuerdos.
5. 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.
6. Los distritos uninominales mayoritarios pueden desincentivar la participación partidaria y la participación ciudadana, pues solo hay un puesto a ganar por un solo partido y ninguna otra posibilidad para acceder a puestos de representación del distrito para los otros.
7. Por la misma razón, esos sistemas tienden a desincentivar el surgimiento de nuevos partidos y a consolidar a los ya establecidos en el sistema de partidos.
8. Generan el riesgo de que predominen los intereses locales frente a grandes temas nacionales (política de campanario)
9. A los partidos pequeños les resulta más difícil llegar a ocupar curules parlamentarias y en ese sentido los sistemas mayoritarios tienden a reducir el número de partidos políticos parlamentarios y del 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 en el proyecto 20.127. No solo quedarnos con la propia y parcial versión de quienes proponen este proyecto, que tiene además problemas de diseño, de fundamentación y genera riesgos particulares para nuestro sistema político.

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:

1. 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 ante la opinión pública, sin ningún sustento. Tampoco se sustentan otra serie de afirmaciones que caracterizan nuestro parlamento de manera muy negativa, para luego presentar este proyecto como una panacea que resolvería gran cantidad de problemas, incluso algunos que no dependen del primer Poder de la República.
2. No están claros los criterios para definir el tamaño del Parlamento en 84 escaños.
3. Tampoco hay claridad sobre porqué debería el país dividirse en 42 distritos electorales uninominales para elegir un solo representante en cada uno. Tampoco se especifican cuáles serían esos distritos ni los criterios para su eventual definición posterior mediante ley. Esto abre un incierto camino para una nueva geografía electoral sin que las y los ciudadanos, ni las personas legisladoras, puedan discernir hacia dónde conduciría.
4. Surge el riesgo además de una excesiva fragmentación y localismo de la representación parlamentaria (con 42 distritos electorales) en un país que es territorial y demográficamente pequeño.
5. El proyecto no plantea un resguardo a la paridad de género, ni en lo vertical ni en lo horizontal, lo cual nos parece un gran riesgo para los avances que ya hemos logrado en ese ámbito de los derechos humanos de las mujeres.
6. 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.
7. Desincentivo a la participación ciudadana (probable aumento del abstencionismo) al haber solo un puesto a elegir en cada distrito.
8. Posibilidad de que el Parlamento esté conformado por 42 “representantes” de minorías electorales en cada distrito, dejando a amplias mayorías o a grandes porciones de votantes sin representación.
9. Disminución de oportunidades para partidos pequeños o emergentes y aumento de oportunidades para los más grandes, al plantear una barrera o umbral de votación del 4% para participar en la distribución de escaños a nivel nacional. Si se mantuviera la fórmula actual y se aplicara a listas de 84 escaños, el cociente sería $100/84=1.19\%$ y el sub-cociente de 0.59%. Si se aplicara solo a 42 escaños, el cociente sería $100/42=2.38$ y el sub-cociente de 1.19%. En ambos casos se daría un mayor resguardo a la representación de minorías, incluso si se mantuviera la barrera del sub-cociente, en comparación con el 4% propuesto en el proyecto, que implicaría en la práctica un aumento de la barrera excluyente de minorías.
10. A la incertidumbre sobre la delimitación de los distritos electorales se agrega además que el proyecto le daría la facultad de hacerla al TSE, lo que podría comprometer su imparcialidad en caso de conflictos entre partidos y dentro de los territorios, sobre los límites de dichos distritos.
11. Incertidumbre sobre la cantidad real de diputados y diputadas que tendría la Asamblea Legislativa, pues podrían variar de una elección a otra. Del proyecto se infiere que la cantidad de diputados y diputadas podría ser mayor de 84 según se den los resultados de la lista nacional y los de las votaciones en los distritos, pero no habría certeza sobre cuántos más podrían ser.

12. 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 y facilitar la restauración de un nuevo bipartidismo que no se correspondería con la diversidad de fuerzas políticas y sociales que hoy se expresan en nuestro sistema político.
13. 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 proyectos 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 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 el sistema de representación proporcional.

En 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 a nuestro sistema electoral que considere, entre otros aspectos, los siguientes:

1. el rediseño de nuestras circunscripciones electorales y el tamaño de las mismas en términos del número de asientos a elegir en cada una, para hacer el sistema más proporcional;
2. 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);
3. revisar las formas de presentación y postulación de candidaturas con miras a mejorar las posibilidades de elección y participación de parte de la ciudadanía;
4. reformar el sistema actual de financiamiento público a los partidos políticos con miras a la construcción de condiciones de equidad en la competencia, de garantizar el buen uso de los recursos y de que dicho gasto esté orientado por los derechos de la ciudadanía.

Firmantes:

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

Dr. Constantino Urcuyo, Profesor Catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas y Ex Diputado de la República

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.

Dra. Juany Guzmán León, Profesora Catedrática, Escuela de Ciencias Políticas

M.Sc. Argentina Artavia, Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas

M.Sc. Jesús Guzmán, Profesor del Escuela de Ciencias Políticas e Investigador del CIEP

M.Sc. Evelyn Hernández Ortiz, Profesora e investigadora de la Escuela de Ciencias Políticas.

M.Sc. Orlando Vega, Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas.

[DESCARGUE EL PRONUNCIAMIENTO](#)

1 Colomer estudió 289 Sistemas Electorales en 94 países, desde el siglo XIX. Ver: Colomer, Josep M. (2004): **Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro**. Barcelona, Gedisa.

[Grupo de profesionales de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica](#)

cpoliticase@sep.ucr.ac.cr

Etiquetas: [asamblea legislativa](#), [diputados](#), [sistema politico](#), .