

Una reforma electoral para Costa Rica y su potencial de promover el desarrollo equitativo en todo el territorio nacional



Abril Gordienko López*

https://doi.org/10.35242/RDE_2019_27_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 16 de agosto de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de octubre de 2018.

Resumen: La asociación Poder Ciudadano ¡Ya! presentó en 2016 un proyecto de ley (#20127) a la Asamblea Legislativa de Costa Rica para adoptar un sistema mixto proporcional de elección de diputados, con la convicción de que el sistema proporcional por lista cerrada partidaria no ofrece representatividad y, por ende, impide que la Asamblea Legislativa responda de manera oportuna y efectiva a los retos contemporáneos y a las demandas ciudadanas. La autora va más allá y expone la hipótesis de que el actual sistema proporcional con base provincial es también corresponsable del desarrollo desigual entre el centro urbano y las regiones periféricas del país. Desde un enfoque sistémico explora la posible correlación del modelo proporcional de elección con el retraso socioeconómico de las zonas rurales y costeras. La doctrina especializada y el derecho comparado le permiten concluir que la adopción del Sistema Mixto Proporcional tiene el potencial de ofrecer representatividad pareja para todo el electorado, de acercar los tomadores de decisiones a los receptores de la política pública, de generar un trabajo legislativo que produzca impacto equitativo en todo el territorio nacional, y de redistribuir el poder acorde con los tiempos y con lo que la ciudadanía demanda.

Palabras clave: Representación política / Reformas electorales / Democracia representativa / Desarrollo Humano / Equidad de género / Sistema de elección de diputados.

Abstract: The association Poder Ciudadano ¡Ya! Presented in 2016 a bill (#20127) to the Legislative Assembly of Costa Rica to adopt a proportional mixed system of election of Congress members with the belief that the proportional system per closed party list does not offer representation; thus, it prevents the legislative assembly from responding in a timely and effective manner to the contemporary challenges and demands of the citizens. The author goes even further and presents the hypothesis that the current proportional system with a provincial basis is also responsible for the unequal development between the urban center and the peripheral regions of the country. The author explores, from a systemic approach, the possible co-relation of the proportional model of election with the socio-economic lag of the coastal and rural areas. Specialized doctrine and comparative law allow the author to conclude that the adoption of the Proportional Mixed System has the potential to offer equal representation for the entire electorate, to bring the decision makers closer to the recipients of public policies, to generate legislative work that can produce an equitable impact in the entire territory and re-distribute power in accordance with the time and with what the citizenry demands.

Key Words: Political representation / Electoral reforms / Representative democracy / Human development / Gender equality / System of election of Congress members.

* Costarricense, abogada, correo agl.cr.ca@gmail.com Licenciada en Derecho y notaria pública por la Universidad de Costa Rica en 1989. En 2018 obtuvo una maestría en Administración Pública con énfasis en Política Social y Urbana en la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, donde también obtuvo un certificado en Administración, Liderazgo y Ciencias de la Decisión. Ha sido columnista de opinión en varios medios desde 1986. Es docente universitaria y activista cívica. En 2012 cofundó Poder Ciudadano ¡Ya!, una iniciativa cívica que promueve reformas al mecanismo de elección de diputados en Costa Rica. En 2015 participó en TedX PuraVida con la presentación de dicha propuesta, sobre la cual se le publicó un artículo en la Revista de Derecho Electoral del TSE ese año. En 2014 fue candidata a la segunda vicepresidencia de la República. En 2015 recibió el Premio Alborada a la Mujer Profesional del Año. En 2009, su cuento Socorro obtuvo Mención Honorífica en el II Concurso Centroamericano de Cuento Yolanda Oreamuno. En 2016 publicó su primera novela, *Negra noche en blanco*.

1. INTRODUCCIÓN

Las demandas de la gente son como el agua: siempre encuentran un camino para brotar. Sin embargo, no todos los sistemas tienen la capacidad para escucharlas y responder en consecuencia. Muchas comunidades pasan años reclamando la atención del Gobierno, pero "la caballería" puede que nunca llegue. Cuando la respuesta del Estado es insuficiente, otros actores ocupan esos espacios. ONG, iglesias, organizaciones criminales, grupos o políticos oportunistas o inexpertos, que carecen de propuestas programáticas consistentes, ocuparán los espacios desatendidos por las instituciones públicas. Como resultado, la desconfianza en el Gobierno y en la clase política aumenta, se erosiona la paz social y se fertiliza la tierra para el populismo, por citar solo uno de los males sociopolíticos que se ciernen sobre el horizonte costarricense.

A través de este artículo exploraré el potencial de una reforma constitucional del sistema electoral de Costa Rica para proporcionar una mejor representación política y fomentar un desarrollo equitativo e inclusivo a lo largo y ancho del territorio nacional.

2. EL RETO QUE ENFRENTAN LAS ZONAS RURALES Y COSTERAS EN COSTA RICA

Costa Rica muestra muchas disparidades al comparar las zonas urbanas con respecto a las costas y el campo (ver tabla 1). En las zonas rurales y costeras la pobreza, la exclusión escolar, el desempleo, los embarazos de adolescentes y las tasas de penetración del crimen organizado son más altos que en el resto del territorio, y la infraestructura es insuficiente. Los más afectados son los niños, los jóvenes y las mujeres, especialmente las madres jefas de familia. Además, en general, dichas zonas son más vulnerables al cambio climático. Estos datos son procesados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y confirmados por el Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Progreso Social medido a nivel cantonal. Las tablas 1 y 2, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, muestran cómo la pobreza multidimensional por número de personas y de hogares es mayor en las zonas rurales y costeras, destacadas en amarillo.

Para comprender mejor la tabla 2, la figura 1 muestra las regiones socioeconómicas de Costa Rica.

Tabla 1

Costa Rica: Distribución de los hogares por nivel de pobreza multidimensional según zona y región de planificación, julio de 2017

Zona y región de planificación	Total		Pobreza multidimensional			
	Absoluto	Relativo	No pobres		Pobres	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total de hogares	1 523 869	100,0	1 237 017	82,2	286 852	18,8
Zona						
Urbana	1 104 934	100,0	949 613	85,9	155 321	14,1
Rural	418 935	100,0	287 404	68,6	131 531	31,4
Región de planificación						
Central	645 616	100,0	817 349	86,4	128 267	13,3
Chorotega	117 610	100,0	94 445	80,3	23 165	19,7
Pacífico Central	90 932	100,0	67 783	74,5	23 149	25,5
Brunca	115 486	100,0	87 349	75,6	28 137	24,4
Huetar Caribe	135 060	100,0	92 279	68,3	42 781	31,7
Huetar Norte	119 165	100,0	77 812	65,3	41 353	34,7

Nota: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Encuesta nacional de Hogares (Enaho), 2017.

Tabla 2

Distribución de las personas por nivel de pobreza multidimensional según zona y región de planificación, julio 2017

Zona y región de planificación	Total		Pobreza multidimensional			
	Absoluto	Relativo	No pobres		Pobres	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	4 934 743	100,0	3 795 975	76,9	1 138 768	23,1
Zona						
Urbana	3 581 186	100,0	2 932 308	81,9	648 878	18,1
Rural	1 353 557	100,0	863 667	63,9	489 890	36,2
Región de planificación						
Central	3 62 127	100,0	2 532 206	82,7	529 921	17,3
Chorotega	377 009	100,0	288 529	76,5	88 480	23,5
Pacífico Central	288 987	100,0	198 374	68,6	90 613	31,4
Brunca	363 536	100,0	256 404	70,5	107 132	29,5
Huetar Caribe	443 789	100,0	280 011	63,1	163 778	36,9
Huetar Norte	399 295	100,0	240 451	60,2	158 844	39,8

Nota: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2017.



Figura 1. Mapa socioeconómico de Costa Rica. Instituto Costarricense de Educación Radiofónica, 2011.

La inequidad urbano-rural/costera puede deberse en parte a la alta centralización del Gobierno costarricense. Una reforma constitucional en 2001 estableció la transferencia del 10% del presupuesto nacional a los municipios (escalonado a 1,5% anual) acompañada de la transferencia de funciones específicas. Sin embargo, a pesar del marco legal, las limitaciones financieras han impedido la ejecución de la descentralización. Paradójicamente, mientras las enormes asimetrías en términos de la capacidad de gestión entre los municipios representan un gran reto para la descentralización, la alta centralización de la gestión pública dificulta el desarrollo y progreso de las zonas más alejadas de la meseta central.

¿Podría una reforma electoral contribuir a la provisión de políticas públicas pertinentes que contribuyan de forma significativa a equiparar el desarrollo de las zonas rurales y costeras con respecto a las urbanas?

3. EMBUDO DE CAUSALIDAD

El embudo de causalidad que se muestra en la figura 2 ilustra algunos de los desafíos que tiene el país para generar igualdad entre el centro y la periferia, y sus consecuencias. La hipótesis que planteo es que uno de los factores incidentes es el sistema de elección de diputados. Sin pretensiones de ser un análisis exhaustivo, pero sí de contribuir al debate desde un enfoque sistémico, la

herramienta se centra, principalmente, en lo relativo a la calidad de la representación en el congreso en un sistema proporcional por lista cerrada, y sus posibles efectos en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales y costeras.



Figura 2. Embudo de causalidad.

4. EL ACTUAL SISTEMA DE ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE COSTA RICA

Costa Rica tiene actualmente una Asamblea Legislativa unicameral compuesta por 57 miembros electos por períodos de cuatro años con base en la distribución provincial y en proporción con la población de cada provincia¹. La elección es a través de voto popular por listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos y las curules se asignan de forma proporcional a los votos recibidos por cada uno (lo que en adelante denominaremos representación proporcional por

¹ Hay 7 provincias. El número de representantes por provincia es fijado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) después de cada censo de población (cada 10 años). Este año, el número de diputados por provincia varía entre 4 y 19. San José, la capital y la provincia más poblada tiene 19, Alajuela 11, Cartago 7, Heredia 6. Las zonas costeras Puntarenas y Limón tienen 5 cada una y Guanacaste 4. (TSE, Decreto 11-2017 del 4 de octubre de 2017).

lista RPL)², mediante el cálculo de cociente y subcociente³ (cuota de Hare modificada). No hay reelección consecutiva; sin embargo, un diputado puede volver a postularse después de haber estado fuera del parlamento un cuatrienio.

Por ser cerradas, los ciudadanos no tienen injerencia sobre las listas de candidatos (excepto si son militantes activos de algún partido), ni tienen conocimiento de por quienes votan. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas son muy pobres. Adicionalmente, en comparación con el resto del mundo, el Congreso de Costa Rica es muy pequeño con respecto su población (Auriol, E. y Gary-Bobo, R., 2012).

En los últimos 20 años, el apoyo hacia la política, los partidos políticos (Cohen, J., Noam, L., y Zechmeister, E., 2016) y la Asamblea Legislativa de Costa Rica (Sánchez, S. y Jiménez, R., 2017) ha disminuido continuamente. Hay una creciente presencia de partidos que responden a grupos minoritarios y/o partidos "taxi"⁴; algunos de estos ganan escaños, a menudo sin tener las condiciones óptimas para tomar parte en el debate legislativo y en la aprobación de leyes.

El Informe del Estado de la Nación evaluó la calidad legislativa entre el 1.º de mayo de 1990 y el 30 de abril de 2017, con base en 4 variables: cantidad, pertinencia, calidad y duración de la legislación. Los resultados se describen

² **Representación proporcional por lista (RPL)** se refiere a los sistemas de elección en que las preferencias del electorado se reflejan proporcionalmente en el cuerpo electo. Si el 40% del electorado apoya a determinado partido, entonces aproximadamente el 40% de los escaños serán asignados a esa agrupación política. La esencia de estos sistemas es que todos los votos contribuyen al resultado, no solo la mayoría de ellos. La representación proporcional requiere de distritos plurinominales (también llamados superdistritos). En los sistemas de RPL los partidos políticos definen las listas de candidatos y el volumen de votos recibidos determina cuántos de los candidatos que contiene cada lista resultan electos y en el orden establecidos en ellas. Las listas pueden ser cerradas o abiertas; las abiertas permiten a los electores indicar preferencias individuales de los candidatos y votar por candidatos independientes. Los distritos electorales pueden ser pequeños (tan pocos como dos candidatos por distrito en Chile) o tan grandes como una provincia o una nación entera. En Costa Rica, las listas son cerradas.

³ La elección se realiza por cociente, residuo mayor y subcociente. Cuentan únicamente los votos válidamente emitidos, no se cuentan votos blancos ni votos nulos. El proceso es así: 1. Se divide el total de votos válidos para la elección entre el total de escaños; el resultado de esa división es el cociente, que se divide entre dos y el resultado es el subcociente; este subcociente se convierte en barrera electoral, de modo que el partido que no alcance el subcociente no lleva diputados al Congreso. Luego se ordenan los partidos de mayor a menor, de acuerdo con la cantidad de votos recibidos y se eliminan los que no alcanzaron el subcociente. Por último, el total de votos de cada partido se divide entre el cociente, para obtener el número de puestos que le corresponden. Cuando se hayan asignado los puestos por cociente, si aún quedan puestos por asignar, se procede a asignarlos por residuo mayor y subcociente; cuando hay empate entre residuo mayor y subcociente, se dará prioridad al residuo mayor (Explicación tomada del Centro de Documentación del IFED: Centro de Documentación, "Procedimiento para elección de diputados). Este sistema dista de ser perfecto. Muchas veces un diputado resulta elegido por subcociente con menos votos que candidatos de otros partidos que a pesar de haber recibido más votos, estos no alcanzan el cociente mínimo de su provincia. Por otra parte, este método de asignación de escaños genera inequidades dado que el número de votos que se requiere para alcanzar una diputación en cada provincia no es igual.

⁴ Entendemos por partidos "taxi" aquellas agrupaciones políticas que son un cascarón sin ideología ni postura definida que, a cambio de ciertas condiciones, prestan su estructura para que alguna persona o grupo de personas se postulen para cargos de elección popular.

detalladamente en el Anexo 1 más adelante; en resumen, muestran que 70% de la legislación aprobada es insustancial para los derechos de la población, solo 11% es relevante, más de un tercio de las leyes son aprobadas sin recursos financieros y la duración de la votación es entre 1,8 y 2,1 años.

Poder Ciudadano ¡Ya! (PCY) sostiene la hipótesis de que esos pobres resultados se deben en gran parte al sistema RPL por el cual elegimos a los legisladores y al tamaño del Congreso costarricense; asimismo, la suscrita considera que estos problemas perjudican en mayor medida a las poblaciones de zonas rurales y costeras.

5. ¿TIENE ALGUNA RELACIÓN LA INEQUIDAD ENTRE REGIONES URBANAS Y RURALES CON EL SISTEMA ELECTORAL?

El artículo 106 de la Constitución Política dispone que una vez electos, los legisladores son considerados representantes de toda la nación; no son responsables ante ninguna circunscripción ni electorado en particular, a pesar de haber sido electos por los votantes de una determinada provincia. Así lo han dispuesto tanto el Tribunal Supremo de Elecciones en sentencia número 1847-E-2003 del 20 de agosto, como la Sala Constitucional que en la resolución 550-91 expresamente señala:

...en cuanto que los diputados, no importa su procedimiento de elección ni, mucho menos, su origen geográfico, político, económico o social, tienen, todos por igual, un mismo carácter nacional y son, todos por igual, representantes del pueblo en su integridad, no de una comunidad, ni de una región, ni de un partido, ni siquiera de los ciudadanos que los eligieron, con exclusión de los demás. (Sala Constitucional, 1990).

La legislación costarricense no establece el requisito de haber nacido o de residir en la provincia por la cual se postula un candidato o lo que el TSE conoce como "vecindad" (TSE, resolución 4558-E8-2012). Como resultado, muchos legisladores no tienen arraigo real en la provincia por la que resultan electos; esto socava la representatividad, la responsabilidad política y la rendición de cuentas. A esto debemos agregar que la organización territorial en las 7 provincias fue concebida hace más de un siglo y actualmente resulta obsoleta tanto para fines administrativos como políticos. Las provincias, cantones y distritos actuales no son funcionales para el adecuado manejo de recursos ni para responder a las necesidades de cada comunidad de la manera más apropiada. Por si fuera poco, las cabeceras de 4 de las 7 provincias están

ubicadas en la región central del país, lo que acentúa el contraste de las zonas urbanas frente a las rurales y costeras.

Para los objetivos propios de la Administración Pública, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica creó las llamadas regiones socioeconómicas de planificación, que se superponen funcionalmente a la división provincial y cantonal; pero es esta última división la que se sigue usando para fines político-electorales. Las provincias como circunscripciones para la elección de diputados no cumplen con criterios prácticos para la política electoral como el grado de densidad o dispersión poblacional, la presencia o no de minorías étnicas, el nivel de desarrollo socioeconómico de las comunidades; la forma, las peculiaridades geográficas y el tamaño de la superficie territorial. La obsolescencia de las circunscripciones electorales sin duda contribuye al distanciamiento entre el electorado y sus representantes, y al desfase entre el contenido de la demanda ciudadana y de la oferta política, como veremos más adelante.

Una vez electo el congreso, algunas fracciones legislativas discrecionalmente asignan diputados para representar al partido en determinadas regiones; esto responde más a los intereses y prioridades del partido que a las necesidades de las comunidades. Como resultado, dos o más partidos pueden asignar un legislador a la misma región, mientras que otras comunidades no tienen ningún diputado responsable de conocer de cerca sus necesidades y sus demandas. Lamentablemente nuestro congreso carece de mecanismos formales y efectivos de rendición de cuentas de cara al electorado de cualquier región, y los partidos no dan prioridad a esa labor.

Hasta los años 90 del siglo pasado, el partido de gobierno asignaba fondos discrecionales (partidas específicas) a los diputados de zonas rurales y costeras para solventar necesidades específicas de sus comunidades. Era también una manera de asegurar la lealtad de los diputados de gobierno con las posturas del partido, o de endulzar a los de oposición; usualmente, en vez de invertirse en políticas públicas de largo plazo, las partidas se usaban para solventar necesidades urgentes, a veces de poco impacto, y obras visibles (llamadas por algunos de varilla y cemento) que dieran réditos políticos inmediatos. La práctica de partidas específicas fue prohibida porque se dieron diversos abusos y actos de corrupción. Desafortunadamente no se hicieron estudios que permitan determinar si habría sido mejor crear controles sobre el uso de las partidas, en lugar de prohibirlas (Ferraro Castro, Comunicación personal, 7 de abril de 2018).

Actualmente, en términos de recursos de la Asamblea Legislativa hacia las áreas rurales y costeras, solo se acuerdan donaciones de tierra u otros activos del

Estado. Esto permite un mejor control de los activos gubernamentales, pero no responde a una política de desarrollo nacional integral (Ferraro Castro, Comunicación personal, 7 de abril de 2018).

El sistema de listas cerradas sobre base provincial, más la falta de requerimiento de arraigo de los representantes en la provincia por la que se postula han generado que muchas áreas estén consistentemente subrepresentadas en el congreso, mientras que otras han sido históricamente sobrerrepresentadas⁵. Los datos disponibles demuestran que más de 1/3 de los 81 cantones nacionales han estado altamente subrepresentados en un periodo analizado de 30 años y 23 cantones nunca han elegido un legislador (Programa Estado de la Nación, 2010, pp. 243-245). Dieciséis cantones de los veintitrés se encuentran entre los menos desarrollados del país, según el Índice de Progreso Social Cantonal (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 245). Las zonas con mayor densidad de población han tenido legisladores que los representan de forma constante, mientras que muchas comunidades rurales o costeras nunca han elegido un representante. Esto me permite aventurar la hipótesis de que el sistema electoral por listas cerradas con base en la división provincial violenta el artículo 33 de la Constitución Política, el cual estipula que toda persona es igual ante la ley, por cuanto la representación política de quienes viven en las comunidades que nunca han elegido un legislador es muy inferior en términos de calidad y efectividad, que las de quienes viven en las zonas históricamente sobrerrepresentadas.

Costa Rica se desarrolló con vocación "vallecentrista", por lo que, como ya dijimos, las cabeceras de la mayoría de las provincias están en la región central del país. El sistema de listas cerradas por circunscripción provincial genera ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, ya que al ser circunscripciones tan grandes, dentro de ellas muchas comunidades nunca han tenido un representante que conozca sus necesidades particulares y las represente ante el centro de toma de decisiones de política pública. La lejanía entre el elector y los parlamentarios genera inequidades en términos de oportunidad, entre otros. En los párrafos siguientes se aborda el impacto de la cercanía en la representación política sobre el nivel de desarrollo humano.

⁵ El sistema electoral costarricense no define a los cantones como circunscripciones electorales para la designación de diputados, sino a las provincias. Sin embargo, los partidos políticos sí ponderan el caudal electoral de los cantones en cada provincia para conformar las nóminas de candidaturas (Arias, 2009). Con base en ello, para este informe se realizó un análisis que ajusta la asignación de escaños para cada cantón de acuerdo con el peso relativo que estos poseen a lo interno de la circunscripción a la que pertenecen (provincia) (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 243)

Si bien no se puede establecer una relación de causalidad entre el bajo progreso social y la subrepresentación política, hay una probable correlación.

Es razonable pensar que un diputado proveniente de una determinada localidad, por razones biográficas y hasta de identidad, tiene mayor empatía hacia ella y está dispuesto a dedicar un esfuerzo especial para beneficiarla. En sentido negativo, territorios que sistemáticamente no logran elegir representantes en el Congreso tendrían una desventaja a la hora de hacerse oír o de lograr beneficios de la acción legislativa. (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 243).

En el cuestionamiento de este fenómeno, los autores concluyen que el desarrollo social sí influye en la capacidad que tienen los territorios de colocar representantes en la Asamblea; incluso van más allá al afirmar:

A futuro será importante promover la discusión acerca del sistema de elección legislativa y el método de asignación de escaños. Próximas iniciativas de reforma en esta materia deberían considerar aspectos como la redefinición de las circunscripciones electorales e incluso la adecuación del número de diputados al crecimiento de la población, para mejorar la representación geográfica del sistema electoral [El resaltado no es no del original]. (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 245)

En el ámbito internacional hay al menos un modelo que demostró correlación significativa entre el desarrollo humano (medido por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD), la magnitud media del distrito y el contacto con los miembros electos del parlamento. Adicionalmente, la reconocida investigadora en materia electoral, P. Norris, afirma que "las elecciones por candidatos individuales y las elecciones con doble papeleta demostraron significativamente más actividad de contacto que las elecciones con papeleta de lista partidaria" (2004, p. 242).

En el Índice de Progreso Social Cantonal de Costa Rica⁶, las zonas rurales y/o costeras ocupan las más bajas puntuaciones. Coincidentemente, en los últimos 18 años se ha incrementado la penetración de las iglesias evangélicas en las comunidades urbanas pobres, en las regiones rurales y costeras; las iglesias aumentaron de 2282 a 3752 (Salazar, 2018). Muchas de las comunidades

⁶ Costa Rica Propone, "Índice de Progreso Social Cantonal (IPS)".

rurales y costeras marginadas encuentran en las iglesias evangélicas la solución a muchas de sus necesidades básicas y, como consecuencia, han estado eligiendo legisladores evangélicos (Salazar y Chinchilla, 2018). Los parlamentarios evangélicos conectan su influencia espiritual y algunas contribuciones materiales con su “delivery” político⁷. Este traslape entre congregaciones religiosas y agrupaciones políticas ha dado réditos a dichas agrupaciones en términos de presencia en el congreso, pero aún es temprano para medir su impacto en el progreso social de las zonas donde tienen representación política. Lo que sí está claro es que es una de las formas en que dichas comunidades han resuelto la falta de efectividad del Estado.

6. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LAS ZONAS RURALES Y COSTERAS

La proporción de participación política de los habitantes de comunidades alejadas de la meseta central ofrece otro ángulo interesante para el presente estudio.

Maximizar la participación electoral es uno de los objetivos de cualquier elección. A la vez, las elecciones pueden y deben ser un vehículo para la educación política de los votantes; por consiguiente, ciudadanos bien informados están mejor equipados para exigir responsabilidad a sus legisladores.

Entonces, es procedente analizar si el contacto con los candidatos y con los miembros electos se relaciona con la participación de los votantes en las elecciones.

En el Informe 22 del Programa del Estado de la Nación (PEN), se hizo un análisis de los resultados electorales municipales y los patrones de participación por cantón. En él se concluyó que en las elecciones **municipales** la abstención es menor en las zonas rurales y costeras, mientras que es más alta en áreas urbanas. Por el contrario, en los procesos **nacionales**, los electores rurales y costeros muestran mayor abstencionismo que los ciudadanos urbanos⁸.

⁷ Según Salazar y Chinchilla, el apoyo a los partidos confesionales en las elecciones al congreso ha subido del 2,7% del electorado en 1998 a 22,3% este año; es el 24,5% de los escaños del congreso (crecieron de 1 a 14 legisladores). En las recientes elecciones nacionales de febrero para presidente y congreso, 23 de los 28 territorios costeros que solían ser ganados por el partido político más antiguo y más grande, el Partido Liberación Nacional, pasaron a apoyar a un partido evangélico y eligieron a 14 legisladores de 57. Ganaron 3 de 5 escaños en Limón, la provincia más pobre de la costa caribeña y un tercio de los escaños que representan las comunidades de la costa pacífica. También ganaron en algunas de las comunidades más pobladas y pobres de San José y 2 de los más grandes cantones rurales de la misma provincia.

⁸ “Dicho de otra forma, las comunidades rurales y de fuera del Valle Central tienden a participar más en los procesos locales, mientras que las comunidades urbanas del Valle Central son más participativas en las campañas nacionales”. (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 251).

En 2017 el PEN mapeó a los votantes costarricenses y los agrupó en conglomerados territoriales de alta o baja participación en las elecciones nacionales. En la figura 3, tomada del informe, por ejemplo, los puntos verdes (regiones rurales y costeras) representan una baja participación y colindan con centros de comportamiento parecido, mientras los rojos (áreas urbanas y altas de la densidad demográfica) representan una alta participación rodeados de centros con niveles de votación similares.

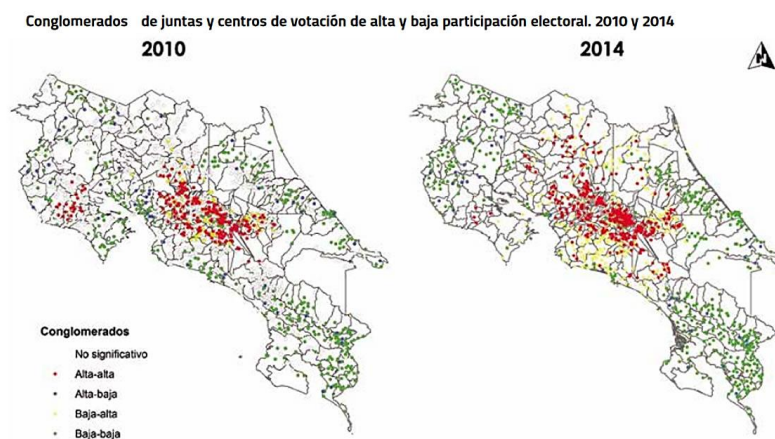


Figura 3. Conglomerados de juntas y centros de votación de alta y baja participación electoral, 2010 y 2014. Informe Estado de la Nación, 2017.

Según el informe, “las características demográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es muy probable que sus patrones de votación también lo sean” (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 254).

7. LA REFORMA PROPUESTA POR PODER CIUDADANO ¡YA! (PCY)

PCY ha elaborado una propuesta de reforma constitucional para adoptar un Sistema Mixto Proporcional (SMP)⁹, inspirado en los modelos de Alemania y Nueva Zelanda.

⁹ El SMP, también llamado Representación Proporcional Personalizada, es un método híbrido que utiliza la lista cerrada partidaria para compensar cualquier desproporción producida por el voto por candidatos en los distritos uninominales donde el candidato con más votos gana la curul. Aparte de la votación presidencial, el votante emite 2 votos: uno por un representante de su DEU y uno para una lista nacional por el partido de su preferencia. Con el voto del DEU, el SMP añade un factor muy importante que está ausente en el sistema de RPL: la representatividad.

Aumentar el número de legisladores es esencial para mejorar la representación; el tamaño tan pequeño de nuestro congreso puede estar excluyendo la atención de asuntos importantes y es causa de un distanciamiento cada vez mayor entre votantes y representantes. PCY propone un congreso de 84 escaños, la mitad de ellos elegidos por distritos electorales uninominales (DEU).

Por consiguiente, PCY propone la creación de 42 DEU distribuidos por todo el territorio nacional¹⁰ (el anexo 2 contiene un mapa de la distribución propuesta). El resto de los escaños serán asignados de acuerdo a los votos que cada partido recibe en la lista nacional cerrada, siempre que superen un umbral del 4%¹¹. Los partidos deben proponer una lista nacional de 84 nombres y un candidato para cada DEU.

El proyecto de ley fue presentado al congreso en octubre de 2016 con el aval de 14 legisladores de 5 partidos (Unidad Social Cristiana, Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Movimiento Libertario y Frente Amplio), pero la lectura del proyecto en el plenario legislativo sigue pendiente.

La suscrita espera que, con el tiempo, la reforma produzca los siguientes beneficios:

1. Agregar representatividad a la vez que se mejora la proporcionalidad en la Asamblea Legislativa.
2. Promover una ciudadanía comprometida con la política a través de mayor participación en el proceso electoral y en el control político. El SMP daría a los electores un papel significativo derivado del conocimiento de los candidatos y de la posibilidad de escoger entre los que se postulan en su DEU, así como reelegirlos o no. Esto puede ser particularmente beneficioso para votantes de zonas alejadas de la gran área metropolitana, pues a través del legislador de su DEU tendrán mayor posibilidad de conocer e

Cada votante tiene un representante de su distrito a quién pedir cuentas directamente. Así, el primer voto es directo y salvaguarda el concepto de representatividad; el segundo voto preserva la distribución proporcional de escaños en la Asamblea. En el proyecto de ley 20127 propuesto por PCY, los 84 escaños se asignan utilizando un cociente nacional único que se calcula por entero y fracción. Un candidato puede postularse para su distrito y estar en la lista nacional también. Los distritos uninominales son ganados por mayoría simple. Basándose en los votos válidos recibidos, se calcula el cociente nacional único.

¹⁰ La distribución de DEU propuesta por PCY es provisional y su objetivo es servir de base para las simulaciones de la propuesta. Cuando se apruebe la reforma, corresponderá a los órganos técnicos de la Asamblea Legislativa junto con el TSE, el INEC y otros, definir la conformación definitiva de los distritos electorales.

¹¹ Si bien el proyecto 20127 fijó un 4%, los miembros de PCY actualmente consideran conveniente que se analice y discuta la pertinencia de aumentar el umbral a 5% para prevenir una excesiva fragmentación partidaria en el congreso.

influir en la toma de decisiones legislativas, especialmente aquellas que les incumben más directamente.

3. Promover la rendición de cuentas por parte de los legisladores.
4. Promover un nivel de progreso más igualitario e inclusivo para todo el país.
5. Contribuir a una mejor gobernanza distribuyendo el poder más eficazmente. Los diputados electos por DEU deberían convertirse en agentes de cambio para sus distritos electorales participando en la creación de políticas públicas pertinentes.

8. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL AL SISTEMA MIXTO PROPORCIONAL: ¿TENDRÍAN LOS DIPUTADOS DE DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LA CAPACIDAD DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LAS ZONAS RURALES Y COSTERAS?

A través de la legislación los representantes políticos están llamados a ser cogestores de políticas públicas que beneficien a toda la población. En los llamados sistemas mayoritarios¹² o cualquier combinación con DEU, los legisladores también proveen tanto políticas públicas como servicios y beneficios pertinentes para los votantes de su distrito electoral.

Como se explicó anteriormente, la provisión de políticas públicas para poblaciones rurales y costeras que emana del congreso no es sistemática ni parte de una visión integral de largo plazo. Por otra parte, dado que no hay reelección parlamentaria consecutiva, en el Parlamento predominan las políticas de corto plazo y se carece de especialización de ciertos legisladores por temas o por regiones.

Al no poder reelegirse de forma sucesiva, muchos congresistas se mudan a la política municipal una vez terminado su periodo, para mantenerse vigentes. En consecuencia, aquellos que pretenden postularse para alcaldes se las arreglan a fin de obtener algunos beneficios que les permitan competir con el alcalde en ejercicio, quien a su vez puede estar considerando postularse para el congreso. Debido a que sus agendas entran en competencia, rara vez hay coordinación entre los legisladores y alcaldes, ni siquiera del mismo partido (F. Castro, Comunicación personal, 4 de julio de 2018). Ahora bien, ¿es factible que esto

¹² Sartori explica los sistemas mayoritarios como aquellos en que se proponen candidatos individuales en distritos generalmente uninominales en los que el ganador se queda con todo. Lo que buscan es un vencedor indiscutible (Sartori, 2003, pp. 15-19).

cambie con la adopción del Sistema Mixto Proporcional para las elecciones al congreso?

Precisamente por el carácter mixto del SMP, que llevaría al Congreso un grupo de legisladores electos de forma directa por los pobladores de su comunidad, en la cual habrían residido al menos durante 4 años previos a la elección (Asamblea Legislativa, Proyecto 20127, art. 108)¹³, se espera que dichos legisladores complementen a las autoridades locales conectando los DEU con la Administración Pública central generando políticas públicas sustanciales que beneficien a esas áreas y ayuden a ecualizar su nivel de desarrollo con el resto del país.

"Los reformadores cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de respuesta y responsabilidad local de los legisladores deben considerar el uso de las papeletas individuales de candidatos"(Norris, 2004, p. 245). Según Norris (citando a André Blais y Agnieszka Dobrynska), el arraigo territorial de los diputados de distrito uninominal permite que los ciudadanos hagan que sus representantes rindan cuentas. A su vez, estos tienen un fuerte incentivo de servir a su circunscripción, de hablar y actuar en nombre de quienes los eligieron, no solo en nombre del partido.

Entonces, ¿es razonable esperar mejor representación, responsabilidad directa y rendición de cuentas de los legisladores electos por DEU con su electorado en un escenario de elección con el Sistema Mixto Proporcional?

En el SMP los candidatos pueden postularse tanto en su DEU como en la lista nacional partidaria al mismo tiempo, con el fin de asegurar la elección (o eventualmente la reelección). ¿Tendría la doble candidatura alguna incidencia en la calidad de su desempeño? Un estudio del desempeño de los congresistas en Alemania, cuna del SMP, muestra que:

Además, el análisis demostró claramente que los legisladores que se postulan sin éxito a un mandato distrital siguen utilizando su estatus para representar los intereses locales de ese mismo distrito en el Parlamento, independientemente de cualquier perspectiva realista de ganar un mandato por ese distrito en el futuro. Evidentemente, las estructuras de incentivos creadas por la combinación del voto de mayoría y la representación proporcional en el sistema electoral alemán funcionan de modo que los partidos premian el trabajo activo

¹³ Proyecto presentado por Poder Ciudadana Ya!

del legislador a nivel distrital con una buena colocación en la lista estatal partidaria (...). Por lo tanto, los legisladores del Bundestag que tenían una doble candidatura-que hoy es más del 80% de ellos- tienen fuertes incentivos para dirigir su trabajo legislativo y político general para beneficiar tanto al partido como a su circunscripción electoral. Como indican los hallazgos empíricos aquí presentados, el Sistema electoral mixto alemán lleva más a una consolidación que a una diferenciación de roles¹⁴. (Manow, 2013, p. 305).

Lo mismo se dice de los diputados de Nueva Zelanda¹⁵. ¿Sería realista pensar que si en Costa Rica se adoptara el SMP podríamos llegar a tener resultados semejantes a los supramencionados? Ciertamente, ninguna reforma de esta envergadura produciría cambios inmediatos, ni estos ocurrirían de forma automática. El Estado -principalmente a través del Tribunal Supremo de Elecciones-, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberían impulsar un esfuerzo de educación política de la ciudadanía y de capacitación de los representantes políticos, que promueva una cultura de compromiso de todas las partes, de vigilancia y de rendición de cuentas. Sin embargo, tal como dice Norris en la obra citada, el conocimiento de los candidatos y eventuales diputados electos por DEU por parte de los votantes del distrito, sumado a la cercanía física entre ellos, podría ser un germen con alto potencial para incentivar un trabajo legislativo que beneficie tanto a la agrupación política como a la circunscripción electoral del representante.

Por otra parte, la reelección es considerada el más fuerte incentivo para que un titular de DEU se desempeñe bien; por eso el proyecto de Ley n.º 20127 propuesto por Poder Ciudadano Ya introduce la reelección inmediata hasta por un máximo de 3 períodos consecutivos. El riesgo de perder la credencial de diputado por faltas al deber de probidad¹⁶ sería también un incentivo al buen

¹⁴ Traducción propia. En este párrafo Manow hace referencia al trabajo de Shugart, M.S. (Electoral "efficiency" and the move to mixed-member systems, 2001) y Shugart, M.S. y Wattenberg, M.P. (Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?, 2001).

¹⁵ "Los representantes tienen un enfoque geográfico obvio de trabajo para los distritos electorales que representan. Pero la mayoría de los miembros de la lista de partido asumen una labor similar de representación (...). Tanto los electos por distrito como los miembros de la lista asumen roles como defensores de grupos comunitarios o de intereses particulares, a menudo con un perfil nacional" (Palmer, G y Palmer, M. (2004). *Bridled Power* (4th ed. Melbourne: Oxford University Press, pp. 141-143) citados por Parlamento de Nueva Zelanda, Capítulo 4: Condiciones de Servicio de sus Miembros. En la página citada del Parlamento Neo Zelandés, se menciona que hay encuestas que indican que tanto los diputados por DE como los de lista nacional consideran importante el trabajo en las circunscripciones electorales, pero que los miembros electos por DE generalmente ponen más énfasis en ellos mientras que los electos por lista nacional tienden a operar de forma más amplia). (Nueva Zelanda. 2017, párr. 12). Traducción propia.

¹⁶ Artículo 112- La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro de elección popular.

desempeño. Por otra parte, la calidad del trabajo legislativo y la rendición de cuentas pueden mejorar con la institución de comités distritales ciudadanos para supervisar al legislador y reunir información a fin de determinar si hay motivos para convocar un referéndum revocatorio. Esta reforma tiene el potencial de provocar mayor interés y mayor involucramiento del electorado en la política y en la toma de decisiones de política pública; al mismo tiempo, el éxito de la reforma dependerá en gran parte de que la ciudadanía se apropie de ella y se involucre, es decir, ejerza vigilancia activa sobre sus representantes, les exija cuentas y les transmita sus demandas.

9. ANÁLISIS CON BASE EN LA TAXONOMÍA "NATO"

Hasta aquí he intentado construir un inventario de los elementos más importantes para sustentar la hipótesis; ahora es útil avanzar hacia una taxonomía que clasifique las variables en categorías que permitan una mejor comprensión de ellas individualmente y de su interdependencia.

En los años 80 el profesor de la Universidad de Oxford, Christopher Hood, argumentó que los gobiernos tienen a su disposición esencialmente 4 recursos para detectar o efectuar cambios en su entorno: nodalidad, es decir, el recurso que existía simplemente por naturaleza (el hecho de que el Gobierno y las redes políticas existen y concentran la mayor parte de conocimiento e información); autoridad (monopolio legítimo del poder); tesoro (recursos económicos y activos públicos); y organización (las instituciones y las personas con las destrezas, la tecnología, los activos y los medios para desplegar su función). Estos elementos conforman la taxonomía "NATO", en términos de Hood. Sin que sea exhaustiva, la tabla 3 de NATO pretende reflejar las principales variables en juego y su interconexión. Es decir, cómo se complementan, potencian o neutralizan entre sí.

Los diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de diputado. Lo mismo ocurrirá si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones.

Los diputados cumplirán con el deber de probidad. La violación de ese deber producirá la pérdida de la credencial de diputado, en los casos y de acuerdo con los procedimientos que establezca una ley que se aprobará por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

(Así reformado por el artículo único de la ley n.º 9571 del 23 de mayo del 2018, Pérdida de Credencial de Diputado por violación al Principio de Probidad) Sistema Costarricense de Información Jurídica, Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, v. 112.

Tabla 3

Aplicación de la taxonomía "NATO"

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
SISTEMA ACTUAL (RPL)	<ul style="list-style-type: none"> -Legislación -Falta de vinculación votantes-diputados -Comunicación deficiente <p>Votantes ←</p> <p>Diputados →</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subrepresentación y áreas rurales/costeras subatendidas - Sobrerrepresentación en áreas urbanas - Falta de incentivos para atención efectiva y rendición de cuentas de los legisladores - Obra municipal - Indicadores de la legislación (cantidad, pertinencia, calidad y duración) -Índice de Pobreza Multidimensional -Índice de Progreso Social 	<ul style="list-style-type: none"> -Baja participación de votantes en zonas rurales/costeras para elecciones al congreso -Agendas competidoras de diputados y alcaldes -Organizaciones intermedias (iglesias, ONG) -Pastores religiosos transformados en políticos 	<ul style="list-style-type: none"> -Política de varilla y cemento -Donaciones de tierras -Obras municipales -Suministro de bienes espirituales, sociales y de necesidades básicas -Movilización limitada sobre los problemas locales (agricultura, pesca, medio ambiente, empleo, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> -Legisladores nacionales por lista cerrada -Alcaldes -Iglesias y pastores/legisladores -ONG -Ciudadanos (consumidores de política partidista)
POST-reforma (SMP)	<ul style="list-style-type: none"> -Voto directo para candidatos de DEU - Vinculación entre diputados y comunidades (DEU) - Potencial para generar mayor participación ciudadana con la política - Indicadores de la legislación (cantidad, pertinencia, calidad y duración) - Índice de Pobreza Multidimensional - Índice de Progreso Social 	<ul style="list-style-type: none"> -Atención directa y rendición de cuentas -Mayor conocimiento y acceso de ciudadanos a diputados -Potencial para generar mayor participación de votantes en elecciones de AL -Agendas distintas y complementarias (alcaldes y diputados) - Los candidatos tienen que competir y persuadir en los DEU -Organizaciones intermedias (iglesias, ONG) 	<ul style="list-style-type: none"> -Potencial para producción de políticas públicas integrales y de largo plazo -Bienes y obras públicas locales -Posibilidad de mayor conocimiento e involucramiento ciudadano sobre asuntos locales y nacionales -Apoyo espiritual y social 	<ul style="list-style-type: none"> -Legisladores DEU -Legisladores nacionales -Alcaldes -Iglesias y pastores/legisladores -ONG -Los ciudadanos podrían convertirse en electores y controladores proactivos

Nota: Construcción a partir de los datos recolectados.

10. CONCLUSIÓN

Es común que los gobiernos evadan durante años y hasta decenios la tarea de acometer las reformas importantes y se contenten con las cosméticas que generan réditos inmediatos. No son los únicos responsables de ese cortoplacismo superficial; otros actores como los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de presión, los formadores de opinión y la ciudadanía misma, recurren a diversas conductas evasivas y de forma recurrente buscan chivos expiatorios. La creación de más instituciones, más controles, más leyes y más partidos políticos, así como la crítica indiscriminada y destructiva, la volatilidad del voto, el no darle mayoría en la Asamblea al presidente de turno son mecanismos sociales de evasión para no abordar las reformas profundas, las que sacuden el sistema y nos pueden producir desazón. El resultado es un círculo vicioso de descontento y pérdida de legitimidad de la democracia, con un deterioro significativo de la calidad de vida de la mayoría.

La adopción del Sistema Mixto Proporcional tiene el potencial de profundizar la democracia, de acercar a los tomadores de decisiones con los receptores de la política pública, de promover representatividad que propicie equidad transversal en términos de desarrollo y progreso social, y de redistribuir el poder de forma acorde con los tiempos y con lo que la ciudadanía demanda. Tiene la virtud de conceder a los ciudadanos una cuota de poder hasta ahora inexistente, que nos permitiría incidir en la toma de decisiones.

Tengo el convencimiento de la conveniencia de que Costa Rica adopte el Sistema Mixto Proporcional, pero las reformas importantes llevan un tiempo en ser asimiladas y maduradas por la sociedad. A los neozelandeses les tomó aproximadamente 10 años adoptar el SMP, aun cuando fue promovido desde arriba y se utilizaron amplios recursos del Estado para la investigación, la preparación de la propuesta, su difusión y el proceso de adopción mediante referendo. Poder Ciudadano ¡Ya! está trabajando de abajo hacia arriba y en 5 años hemos avanzado bastante: hicimos una investigación, construimos una propuesta y presentamos un proyecto de ley a la corriente legislativa con el apoyo de diputados de las 5 fracciones más grandes en ese momento¹⁷.

Una vez aprobada la reforma, los resultados no serán inmediatos¹⁸. Los partidos poco a poco tendrán que adaptarse a una nueva forma de hacer política, una

¹⁷ Todo ello puede encontrarse en Poder Ciudadano ¡Ya!, "Poder Ciudadano Ya | Nuestra Propuesta".

¹⁸ "Hay muchas razones para creer que cambiar la estructura de las papeletas no puede alterar automáticamente el comportamiento legislativo de la noche a la mañana; sería ingenuo suponer que la adopción de elecciones por candidatos podría, por sí misma, transformar repentinamente la rendición de cuentas de los legisladores en los

forma más cercana a los electores; y los electores tendrán que aprender a usar su poder, el poder ciudadano que derivará de ponerle nombre y apellido a la mitad de las curules de la Asamblea, de dar seguimiento al trabajo de su representante, pedirle cuentas, reelegirlo si es bueno y retirarle el apoyo.

Ciertamente, medir si se dan cambios en la participación y cultura política de los electores, en la pertinencia y la calidad de la futura legislación, será de gran utilidad para evaluar si se da la mejora que esperamos con la adopción del SMP; para ello el país cuenta con los informes anuales del Estado de la Nación, con el Índice de Pobreza Multidimensional y el Imperativo de Progreso Social Cantonal. Asimismo, unos años después de implementado el modelo, se podría convocar un referéndum de consulta para verificar el nivel de aceptación ciudadana, como hizo Nueva Zelanda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACE Project. Red de Conocimientos Electorales (2018). *Sistemas electorales. Representación proporcional personalizada*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd03/esd03a/default>

Auriol, E. y Gary-Bobo, R. (Dec., 2012). On the optimal number of representatives. *Public Choice*, 153(3), 419-445.

Cohen, J., Noam, L., y Zechmeister, E. (2016). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017. En *Comparative Study. Américas Barometer LAPOP, 2017 2016*. Recuperado de https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-7_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf

Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperada de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Nornas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2016). Proyecto de ley n.º 20127, reforma de los artículos 96, 106, 107, 108, 110, 116 y 117 de la Constitución Política del dieciocho de octubre.

parlamentos ucraniano, italiano o ruso, de manera que los políticos de estos países se vuelvan repentinamente similares a los miembros del Congreso de los Estados Unidos o a los parlamentarios de Westminster, que heredan una larga tradición de representación de la comunidad local y de normas parlamentarias de servicio electoral. Sin embargo, a largo plazo durante una serie de elecciones, a través del proceso de selección natural darwinista, esperaríamos que el comportamiento legislativo se adapte gradualmente a los incentivos electorales instituidos por las reglas formales". (Norris, 2004, pp. 245-246).

- Costa Rica Propone (2016). Índice de progreso social (IPS). Recuperado de <https://www.costaricapropone.go.cr/acerca-de-ips>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Centro de Documentación (2009). *Procedimiento para elección de diputados, regidores y concejales de distrito, según art.201 al 206 del Código Electoral aprobado en el 2009*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/ifed/eleccion_diputados.pdf
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Decreto 11-2017 del 4 de octubre. Publicado en La Gaceta n.º 191 del 10 de octubre.
- Manow, P. (Set., 2013). Mixed Rules, Different Roles? An Analysis of the Typical Pathways into the Bundestag and of MPs' Parliamentary Behaviour. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), 287-308. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.786962>
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering : Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press.
- Nueva Zelanda. Parlamento (2017). *Práctica parlamentaria en Nueva Zelanda*. Recuperado de <https://www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/chapter-4-members-conditions-of-service/>
- Poder Ciudadano ¡Ya! (2015). *Poder Ciudadano Ya Nuestra Propuesta*. Recuperado de <http://www.poderciudadanocr.org/contenido/nuestra-propuesta/>
- Programa Estado de la Nación (2010). *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/016/5-CAP-5-informe16.pdf
- Programa Estado de la Nación (2016). *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Costa Rica*. Recuperado de https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/en-22-cap5.pdf
- Programa Estado de la Nación (2017). *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Costa Rica*. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/2017/assets/en-23-cap-52.pdf>
- Salazar, C. (26 junio, 2017). Voto Por Diputados Evangélicos Se Triplicó En Cinco Elecciones. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2017/partidos-evangelicos/index.html?desktop=true>
- Salazar, C. y Chinchilla, D. (15 abril, 2018). ¿Cómo Ganó Restauración Nacional La Primera Ronda Electoral? *La Nación*. Recuperado de

http://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2018/elecciones_presidenciales/diputados/analisis_resultados_1.html

Sánchez, S. y Jiménez, R. (2017). *Segundo informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en marzo de 2017*. San José. C.R.: Universidad de Costa Rica. Centro de Estudios Políticos.

Sartori, G. (2003) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Jurisprudencia

Sala Constitucional (1991). Voto 550-91 dieciocho horas y cincuenta minutos del quince de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2003). Resolución 1847-E-2003 nueve horas cuarenta y cinco minutos del veinte de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2012). Resolución 4558-E8-2012 las nueve horas diez minutos del veinte de junio.

Anexo 1

Conclusiones sobre el desempeño legislativo por el informe del Programa Estado de la Nación 2017¹⁹

El Programa Estado de la Nación utilizado 4 variables: cantidad, relevancia, calidad y duración de la legislación.

La **cantidad**, reconoce el Informe, no es el indicador más importante, pero si se correlaciona con la tipología de leyes aprobadas, adquiere mayor relevancia para determinar las prioridades del Congreso. En el periodo 2016-17 se aprobaron 92 nuevas normas de las cuales solo 28 se consideran sustantivas (reconocen o amplían derechos de la ciudadanía o asignan nuevas competencias al Estado en temas esenciales de desarrollo humano). Los datos desde 1990-2017 muestran una tendencia estable de sólo el 30% de toda la legislación aprobada como **sustantiva** (leyes que reconocen o amplían los derechos de la población, o asignan nuevas facultades al Estado sobre cuestiones esenciales para el desarrollo humano)²⁰.

El indicador de **relevancia** mide la relación entre la cantidad de leyes propuestas y las demandadas por amplios sectores de la opinión pública o por expertos, y por los que finalmente fueron aprobados por el Congreso. En 2017 los legisladores sólo aprobaron el 11% de los proyectos de ley que eran prioritarios para la opinión pública, siguiendo una tendencia de largo plazo²¹.

En cuanto a la **calidad** de la legislación, se determina mediante "la revisión de cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama "promesa democrática sin sustento económico."²² De 2002 en adelante, en promedio 39% de todas las leyes fueron votadas sin una fuente precisa de finanzas en contraste con el promedio de 45% anterior a esa fecha. En el período 2016-2017 hubo una mejoría: sólo el 14% de las leyes fueron aprobadas en esa condición.²³

Por último, pero no menos importante, es la **duración** de aprobar las leyes; el promedio de tiempo de aprobación está entre 1,9 para leyes corrientes y 2,2 años para la legislación determinante para el desarrollo humano²⁴.

¹⁹ Programa Estado de la Nación, "Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible N.º23, Cap. Fortalecimiento de la Democracia", 275.

²⁰ Programa Estado de la Nación, 245.

²¹ Programa Estado de la Nación, 275.

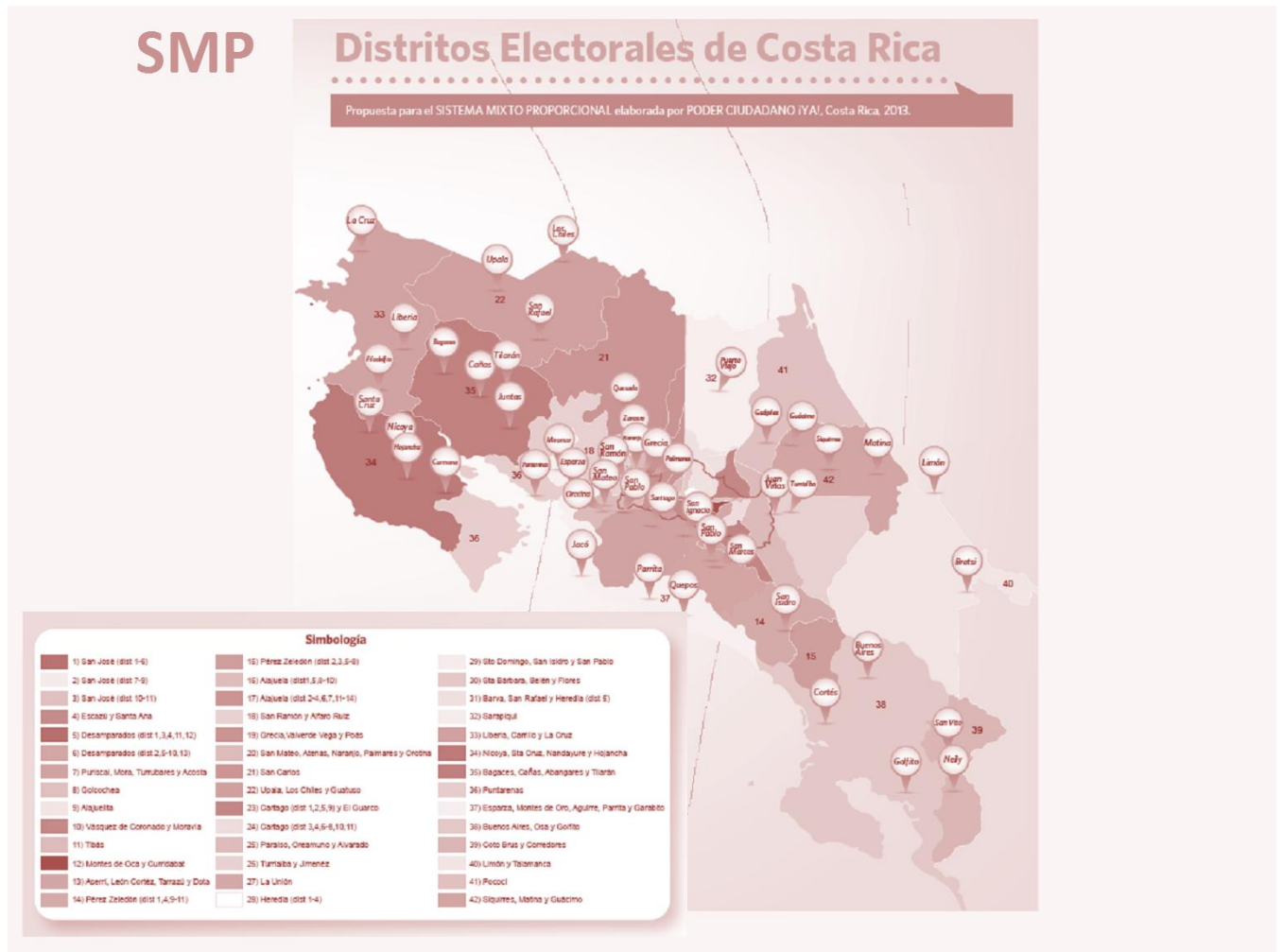
²² Programa Estado de la Nación, 275.

²³ Programa Estado de la Nación, 278.

²⁴ Programa Estado de la Nación, 278.

Anexo 2

Distribución de distritos electorales propuesta por PCY²⁵. Esta distribución se hizo para desarrollar las simulaciones. Debe ser sujeto de revisión por parte del TSE y otras instituciones para incorporarla a la reforma del Código Electoral que deberá acompañar la adopción del SMP a nivel constitucional.



²⁵ Poder Ciudadano ¡Ya!, "Poder Ciudadano Ya | Nuestra Propuesta."