

LAS REGLAS DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA: EL REINICIO DE UN DEBATE EN LA COSTA RICA DE LOS AÑOS NOVENTA

Oscar Fernández González¹

Abstract

The author analyzes the favorable electoral reform climate generated in Costa Rica's legislative sphere in the mid-90s, one which allowed several proposals for change to be debated, above all those referent to the makeup of the Costa Rican parliament. The importance of this debate would be made visible years later, when the topic of electoral reform reappeared in the Legislative Assembly with greater force and urgency.

The author specifically expresses his favorable criteria as far as the initiatives that tend to modify or even eliminate the formula of the so-called sub-quotient in the Costa Rican electoral legislation; this has permitted a parliamentary overrepresentation of the majority political parties and has punished minority or emerging parties with the resulting under-representation.

Resumen

El autor analiza en este artículo, el clima de reforma favorable en torno a la cuestión electoral que se generó en el ámbito legislativo en Costa Rica a mediados de los años noventa y que permitió barajar algunas propuestas de cambio, sobre todo referidas a la composición del parlamento costarricense.

La importancia de ese debate se haría visible, años después, cuando el tema de las reformas electorales reaparecería con mayor fuerza y urgencia en la Asamblea Legislativa.

El autor expresa específicamente su criterio favorable a las iniciativas que tienden a modificar o -aún más- a eliminar la fórmula del llamado subcociente en la legislación electoral costarricense, que ha permitido una sobre-representación parlamentaria de los partidos mayoritarios y que ha castigado con la consecuente sub-representación a los partidos minoritarios o emergentes.

I

No resulta fácil determinar el momento de inicio, ni los diversos factores causales, que habrían provocado o facilitado un clima legislativo aparentemente favorable a la presentación y discusión de eventuales reformas electorales en Costa Rica. Si consideramos, sin embargo, que es al iniciarse la década de los noventas que este proceso se acelera para dar lugar a la instalación de una comisión legislativa específica, encargada de discutir y dictaminar los proyectos de reforma del sistema electoral², podremos fácilmente concluir que este hecho aparece asociado asimismo a dos procesos de diverso alcance,

uno regional y el otro estrictamente nacional: I) la efervescencia y la fiebre electoral que atravesaban en ese momento algunas de las sociedades latinoamericanas, que habían venido o bien retornando o bien ingresando al juego de la democracia electoral³ y II) la presión o el impacto que sobre el ámbito legislativo provocó la sentencia de la Sala Cuarta que declaró inconstitucional el pago adelantado de la financiación política proveniente del Estado, principalmente a la dos fuerzas políticas mayoritarias del país⁴.

Ambos procesos parecen contribuir a un eventual descongelamiento de la legislación electoral costarricense. En el primer caso, las democracias emergentes o recuperadas del continente, parecen plantear un reto y una invitación a la renovación a la democracia costarricense, la democracia electoral más antigua y probablemente más consolidada del subcontinente. En el segundo caso, la sentencia mencionada de la Sala Constitucional parece conducir a un ajuste o modificación obligados de la legislación concerniente a la financiación pública a los partidos políticos, que había venido premiando más bien a los partidos fuertes y castigando paralelamente a las formaciones débiles o incipientes. Este problema, el de la desventaja en que la legislación ha colocado a los partidos pequeños o nuevos, tanto en la distribución de los recursos financieros públicos, como en la asignación de plazas o curules en el parlamento a partir de las votaciones obtenidas por esos partidos, ha sido objeto de análisis y ha dado pie a un reclamo sostenido por parte de las agrupaciones pequeñas.

El otro problema que parece haber estado asimismo en el centro del debate público, ha sido el tema de la democratización impostergable de las grandes formaciones partidarias: la incidencia necesaria que parece reclamar el electorado de esos partidos en lo que se refiere a la orientación, a la marcha y más específicamente a la elaboración de las listas de candidatos a diputados que presentan esos partidos en las elecciones parlamentarias que se realizan regularmente, cada cuatro años, en nuestro país.

II

A pesar, sin embargo, del malestar expresado a lo largo de esos procesos electorales en torno a esos aspectos señalados, durante las elecciones generales realizadas desde mediados de los ochenta hasta la primera mitad de los noventa, los invitados terminaron por asistir a la fiesta electoral: en los tres comicios nacionales realizados en ese período, la tasa de abstencionismo no experimentó ningún cambio importante y se mantuvo estable alrededor del 18%⁵. Asimismo, tampoco presenciamos en estas tres elecciones nacionales, ningún cambio radical en las lealtades electorales que nos llevaran a pensar en un realineamiento electoral. Lo que los resultados de esas elecciones parecían más bien mostrar y por el momento confirmar, es más bien una oscilación pendular que ha favorecido a uno u otro de los dos grandes partidos de la posguerra nacional⁶.

Por consiguiente, ese malestar que con frecuencia señalaban las encuestas y que no registraban con claridad las urnas, no desembocaba ni en abstencionismo ni en realineamiento partidario. Quizás porque para muchos el comportamiento electoral parecía marcado por una *pragmática aquiescencia*, para utilizar la sugestiva categoría utilizada por David Held: a pesar de lo insatisfactoria que una situación pueda resultar y de lo distante que pueda parecer del ideal anhelado, no resulta fácil imaginar las cosas de manera distinta, por lo que se las termina aceptando como algo *relativamente* inevitable⁷.

Si el malestar no parece trastornar gravemente el duopolio electoral que en las presidenciales han venido consolidando las dos grandes formaciones mayoritarias, ¿por

qué entonces esa multiplicidad de iniciativas, que se hacen presentes en la corriente parlamentaria y que pretenden modificar, en diverso grado, algunas de las reglas tradicionales del juego electoral costarricense? En vez de sobredimensionar el malestar o la insatisfacción que podría estar experimentando el grueso del electorado nacional, no habría que ignorar o subvalorar la capacidad anticipatoria o previsoras que han mostrado en el pasado y que bien que mal podrían estar mostrando ahora algunos sectores de la dirigencia política nacional, ante el relativo deterioro de la vida política y partidaria que se experimenta en algunas otras sociedades latinoamericanas, en las que han venido cobrando una importancia creciente un sinnúmero de “modalidades informales de representación”⁸.

En las principales propuestas, presentadas por los actuales legisladores, en las que se pretende modificar el sistema de elección de los diputados a la Asamblea Legislativa, se explicita, de una u otra forma, la convicción de que, a pesar de los defectos corregibles que pueda presentar el sistema vigente, lo que conviene es precisamente perfeccionarlo o profundizarlo, pero no cambiarlo de manera radical⁹.

III

El sistema electoral, entendido en su más amplia acepción, como el conjunto relacionable de reglas que hacen posible y que regulan la selección de los individuos que ocupan, en una sociedad, aquellos cargos públicos sujetos al resultado de una votación, supone, ciertamente, un largo proceso de implantación, consolidación y ajuste. Se requiere, por lo tanto, un progresivo conocimiento, familiaridad e interiorización de esas reglas, de parte de todos aquellos agentes o actores que intervienen en el proceso: funcionarios, candidatos o electores. El desarrollo sucesivo de los procesos electorales, bajo esas reglas reguladoras, contribuye a la adquisición de un *habitus*, en el sentido sociológico del término, precisamente en todos aquellos que aparecen implicados, de una u otra manera, en la realización de esos procesos. La modificación abrupta, precipitada o inadecuadamente acelerada de esas reglas, puede provocar efectos perversos, imprevistos o indeseables, y ocasionar trastornos delicados en el desarrollo esperado de esos procesos. Quizás por esa razón, “los sistemas electorales son, al menos en el nivel de los principios de representación, relativamente estables. Allí donde tuvieron lugar cambios del principio de representación, es posible explicarlos generalmente por acontecimientos históricos excepcionales, como es el caso de cambios de régimen. No obstante, en el marco de la mayoría de los procesos de democratización, se retomó el principio de representación de la fase preautoritaria e incluso de la autoritaria”¹⁰.

No hay una plasticidad tan grande en las reglas electorales para suponer que los cambios puedan hacerse en forma precipitada o forzada. Quienes abrigan fáciles o ligeras ilusiones en la llamada ingeniería electoral pueden quedar rápidamente desencantados¹¹.

Por esa razón, es conveniente clarificar una serie de supuestos, cuando se quiere intentar una reforma electoral de cierta envergadura. En primer lugar, parece necesario identificar clara e inequívocamente cuáles son los problemas, las debilidades o las insuficiencias que se quieren resolver o subsanar con las reformas propuestas. En segundo lugar, parece asimismo conveniente o necesario, mostrar la forma o la manera en que los cambios propuestos incidirían, o podrían incidir, sobre los problemas o las deficiencias antes señaladas. En tercer lugar, habría que señalar la viabilidad práctica de esas reformas, valga decir, el apoyo requerido para su desarrollo, las condiciones favorables

que podrían propiciarlas, la eventual consistencia con otras prácticas o valores arraigados o establecidos en esa sociedad, que las harían eventualmente aceptables a los ojos de la dirigencia política y de la misma ciudadanía. Quizás tenga razón el holandés Arend Lijphart cuando en su célebre artículo sobre las lecciones que en América Latina podrían derivarse de los ejemplos democratizadores en el Sur de Europa, hacía un llamado a la creatividad y al compromiso con la democracia de los *political engineers*, con el fin de que no se vieran sobrelimitados por el peso de las tradiciones políticas existentes y fueran capaces de examinar la totalidad de las opciones disponibles y así poder aprender de los ejemplos de otras democracias¹². Pero ese llamado a la creatividad no debería confundirse con una actitud de complacencia ligera hacia lo que se cree percibir como demandas de la ciudadanía o del electorado, y menos aún con la improvisación irresponsable que puede dar al traste, con lo que ha sido y es visto, como un largo camino andado.

IV

Resulta asimismo evidente que no hay reforma electoral *ex nihilo*, y que, por consiguiente, es necesario caracterizar, sino exhaustivamente, al menos tentativa o parcialmente el sistema electoral objeto de la reforma, no sólo en sus aspectos regulativos sino también en sus aspectos operativos, valga decir: tal y como esos mecanismos normativos han venido informando esa práctica concreta que bien podríamos designar bajo el nombre de comportamiento electoral¹³.

Es posible y conveniente, destacar o subrayar aquellos rasgos, que, en su configuración particular, definirían así las formas o las modalidades de elección vigentes en nuestras sociedades. En lo concerniente al sistema de elección de nuestros diputados a la Asamblea Legislativa, al menos ocho rasgos me parecen claramente significativos, en lo que se refiere al sistema que ha funcionado hasta la elección parlamentaria de 1998:

- 1) Desde la posguerra y hasta la fecha, las elecciones legislativas se han realizado simultáneamente, cada cuatro años, cuando se efectúan las presidenciales y las municipales.
- 2) Los diputados son electos por sus respectivas provincias pero representan a la Nación¹⁴.
- 3) Las circunscripciones electorales corresponden a las provincias en que está dividido el país y esa división administrativa data del año 1893.
- 4) A partir de las reformas del año de 1961, se estableció el número fijo de 57 diputados, teniendo en cuenta la población de cada una de las siete provincias.
- 5) Los diputados han sido electos mediante el sistema de listas bloqueadas (no resulta posible alterar el orden de candidatos que presenta cada partido) y cerrada (no es posible introducir otros nombres a las listas, ni combinar tampoco nombres procedentes de diferentes listas).
- 6) No ha existido la posibilidad de reelección inmediata en el cargo de diputado.

- 7) La asignación de escaños se realiza con base en el principio de proporcionalidad, aplicado en forma imperfecta. El subcociente de la votación, entendido como el 50% de la cifra del cociente, representa el umbral mínimo requerido para poder participar en la repartición de las curules legislativas. Esto ha traído como consecuencia que, tal y como ocurrió por ejemplo en las elecciones de 1994, partidos políticos pequeños, que no alcanzaron la cifra del subcociente, no obtuvieran diputación alguna, a pesar de que la suma total de sus votos superaba el número con el que, formaciones partidarias mayores, lograron obtener diputados adicionales¹⁵.
- 8) El sistema de papeletas y votos distintos para Presidente, diputados y municipales del que dispone cada votante, hace posible la fragmentación en la escogencia, de manera tal que el voto bien puede no ser categórico para un determinado partido¹⁶. El votante puede, de esta forma, expresar sus preferencias hacia distintos partidos en las tres distintas papeletas. Parecería, asimismo, que los resultados en las votaciones para diputados estarían recogiendo un voto más sincero y menos estratégico que el que recogen los partidos y los candidatos en las presidenciales. Mientras que, en este último caso, el marcado alineamiento bipolar hace que el voto por un tercer partido aparezca como un voto perdido o desperdiciado (*wasted vote*), el sistema de proporcionalidad imperfecta que opera en las legislativas y que se inscribe parcialmente en nuestra legislación electoral desde finales de siglo pasado, podría estar alimentando la convicción de los votantes de que la preferencia allí sinceramente expresada tiene, en todo caso, alguna posibilidad de traducirse en escaños: durante las elecciones de las últimas décadas, los partidos minoritarios han venido obteniendo, en forma sistemática, una mayor votación en las legislativas que en las presidenciales.

Estos rasgos de ese sistema de elección de diputados, darían una imagen incompleta del proceso, si no señaláramos, a su vez, los mecanismos formales e informales que operan en el proceso de selección y designación que los partidos hacen con el fin de presentar sus listas de candidatos a diputados. Tan importante resulta saber qué es lo que hacen los votantes con las listas que en el momento de la votación reciben, como aclararnos también el proceso de elaboración o construcción de esas listas, en el seno de los partidos que participan en la contienda electoral.

V

Aquí, de nuevo, podría sernos de utilidad una caracterización tentativa de aquellos rasgos más notables o importantes, que nos permitirían hablar de las modalidades de selección de los candidatos a diputados, tal y como la practican al menos los más importantes partidos políticos del país.

- 1) Es necesario comenzar señalando que la legislación electoral establece un amplio margen regulativo para que los partidos puedan escoger sus candidatos a diputados a escala provincial.
- 2) En realidad las dos únicas exigencias importantes que destaca al respecto el Código Electoral son: 1) la de incluir en los estatutos de los partidos la fórmula

mediante la cual cada uno de ellos resuelve el problema de escoger a sus candidatos y II) que en el caso de los partidos inscritos a escala nacional, las Asambleas Nacionales respectivas ratifiquen esas listas, mientras que en el caso de aquellos partidos inscritos a escala provincial, son más bien sus Asambleas Provinciales las que deben tomar esa decisión.

- 3) Paralelamente, en el seno de los partidos, se han desarrollado una serie de prácticas informales, más o menos instituidas, para realizar esos procesos de selección.
- 4) La disputa entre los aspirantes a diputados de un determinado partido, para ser ubicados en posiciones de verdadera elegibilidad en las listas que luego se presentan a nombre del partido, provoca una severa competencia y a veces un abierto conflicto por tener acceso a un premio o recompensa que se presenta como más seguro y probable que la misma primera magistratura¹⁷, ya que, en las elecciones legislativas, los grandes partidos han ido asegurándose históricamente un número mínimo de escaños, en tanto que, en el contexto bipolar que ha venido decantándose durante estas últimas elecciones, el triunfo en las presidenciales, para uno de los dos grandes partidos, se ha hecho más pendular y aleatorio.
- 5) A pesar de que no existe ninguna regulación de carácter formal sobre la forma en que deben ser atribuidas algunas o buena parte de las curules en el seno de los diferentes partidos, se ha generado una serie de pautas tradicionales que permiten, por ejemplo, que el candidato a la Presidencia de la República por ese partido, pueda disponer de un cierto número de plazas diputadiles, para ubicar en esos puestos a un grupo inmediato de allegados o de colaboradores, y que, asimismo, algunos cantones tengan la posibilidad de conservar una plaza al menos en un buen lugar de elegibilidad, de la misma forma que algunos sectores etarios, profesionales o de género, puedan contar con diputaciones más o menos seguras.
- 6) En ambos partidos mayoritarios se ha iniciado el establecimiento de un nuevo sistema, que permite, al electorado de cada partido, poder escoger mediante consulta directa, los candidatos a diputados que el partido posteriormente incluiría en sus listas, aunque la lista deba ser luego ratificada por la Asamblea Nacional del Partido.

VI

No deja de resultar particularmente interesante la dinámica iniciada en las formaciones partidarias en torno a estos cambios. Planteados como demandas explícitas, tanto por dirigentes nacionales como comunales, el deseo claro de este cambio se hizo patente en el resultado del referendun que había sido convocado el mismo día en que los liberacionistas debían elegir por voto directo a quien iba a ser su candidato presidencial en las elecciones de 1994. Más del 85% de los electores se pronunció favorablemente por un nuevo sistema de escogencia directa de los candidatos a las diputaciones de ese partido. La pregunta, sin embargo, era lo suficientemente vaga como para sortear los aspectos

técnicos o mecánicos de la propuesta. El cambio reclamado no se hizo efectivo para las elecciones del 98 y ha sido diferido para las elecciones del 2002¹⁸.

La creación de distritos o regiones electorales en el marco de la organización partidaria y la alternativa de incluir todas las plazas diputadiles en las listas sujetas al escrutinio del electorado liberacionista, representaron sin duda propuestas novedosas, que podrían introducir cambios claros en la dinámica político-partidista. La conformación de distritos electorales para esas elecciones internas obliga a la estructura partidaria a ajustar y conciliar diversos intereses, tanto de orden geográfico como cultural. La tarea de definir o redefinir una cartografía electoral y distrital para efectos de la elección interna, bien podría significar un antecedente importante para cualquier otro intento, de mayor alcance, que se quiera realizar en la legislación nacional. Asimismo, el debate sobre la conveniencia o inconveniencia de someter todos los puestos de la lista a la elección directa, sin reservar una cuota segura al candidato presidencial que escoja el partido, plantea asimismo la necesidad que perciben algunos de abrir realmente los canales partidarios para que aquellos que tienen un real interés de acceder al parlamento, puedan tener una opción clara. De igual forma, en el seno del PUSC se desarrolló un ambiente favorable en relación con algunos de estos cambios¹⁹. Es previsible que en el contexto de una competencia electoral, que ha sido hasta el momento en buena medida duopólica, los cambios que son percibidos favorablemente por el electorado que se proponen o se realizan en una de las grandes formaciones partidarias, resulten eventualmente incorporables en el otro gran partido, que se ha constituido en su consabido rival histórico.

La incidencia de los adherentes de los partidos en la elaboración de las listas, podría permitir que esos partidos puedan presentar, al electorado, un listado que contaría con un mayor y aparentemente más claro respaldo partidario.

Obviamente algunos problemas y riesgos como el de la exacerbación de rivalidades locales, o el de las financiaciones dudosas a algunas candidaturas, no tendrían porque quedar solventados con estos cambios. Pero en todo caso, estas transformaciones podrían contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos, como instancias adonde, se supone, deben darse estos procesos de agregación de intereses.

Los cambios que se discutieron en lo referente a las formas de seleccionar los candidatos a diputados, no estuvieron sin embargo ligados a los cambios que se debatieron y se propusieron en el sistema general para elegir los diputados a la Asamblea Legislativa.

Mientras que en el primer caso pudimos presenciar el desarrollo de modalidades diversas y plurales para resolver la pregunta del cómo seleccionar a aquellos que contarían con el aval partidario para postularse a la Asamblea Legislativa, en el segundo caso se buscó revisar o establecer una regulación homogénea y única sobre el proceso de elección de los diputados, es decir, sobre la división del territorio nacional en circunscripciones electorales, sobre las condiciones de postulación, sobre las formas de ejercer el sufragio, y sobre las reglas de conversión de los votos recibidos en escaños adjudicados.

Las experiencias que han venido desarrollando algunos de los partidos políticos en el sentido antes mencionado, podría sin embargo aportar elementos referenciales útiles y pertinentes para esa segunda tarea: la de revisar y eventualmente modificar el marco regulativo general dentro del que se realizan las elecciones legislativas.

Cabría preguntarse, en todo caso, cuáles de aquellas insuficiencias o debilidades corregibles del sistema de elección de diputados no estarían siendo afectadas positivamente por los cambios que se estarían introduciendo desde el seno mismo de los partidos políticos, que podrían resultar mucho más permeables y plásticos de lo que a primera vista parecen.

Habíamos destacado al inicio de este trabajo, dos grandes temas o ejes que de alguna forma han estado en el centro del debate político-electoral de los últimos años: el de la situación de desventaja objetiva en la que parecen encontrarse los partidos pequeños o emergentes y el de la democratización, que algunos han considerado impostergable, de las grandes formaciones partidarias.

Es claro que las modificaciones que se están buscando para redefinir el proceso de selección de los candidatos a diputados bien pueden contribuir a enfrentar el segundo reto. Sin embargo, poco o nada pueden aportar esos cambios, si lo que se quiere es solucionar también ese primer problema.

VII

Un ordenamiento temático del amplio número de las mociones que durante el período analizado fueron presentadas a la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa y que tienen relación directa con el sistema de elección de los diputados, podría llevarnos a distinguir las siguientes áreas de propuesta: 1) la posible ampliación del número de diputados; 2) la eventual modificación de las circunscripciones electorales; 3) el establecimiento sugerido de la carrera parlamentaria y 4) el ajuste o variación del sistema de representación proporcional actualmente utilizado.

1) Es evidente que hay una cierta dosis inevitable de arbitrariedad en lo que se refiere a la fijación del número de parlamentarios que componen o deben integrar un órgano legislativo. Como podría suponerse, las mociones que propusieron el incremento en el número de diputados diferían en lo referente al número. El incremento menor, en ese sentido, se planteaba posiblemente en aquella que proponía incorporar como diputados a los candidatos a la Presidencia derrotados en la respectiva elección y que alcanzaron al menos el 10% de los votos.

Asimismo, la que sugería un incremento mayor, es aquella en la que se establece la casi duplicación del actual número de diputados para alcanzar la cifra de 110. En esta misma área de propuesta, podemos por consiguiente señalar una primera distinción entre: a) las mociones que proponían una ampliación en el número de diputados elegidos y b) aquellas otras que ampliaban el Parlamento con miembros de oficio como, por ejemplo, los Expresidentes de la República o bien los candidatos a la Presidencia de la República que obtuvieron al menos el 10% de los votos válidamente emitidos. En la categoría de las mociones que proponían la ampliación del número de diputados elegidos, podemos indicar una segunda distinción: la de quienes propusieron crear la categoría de diputados electos por lista nacional y la de diputados electos por distrito congresional.

Como puede claramente observarse, las justificaciones esbozadas para realizar este incremento en el número de diputados remiten a la necesidad de aprovechar la experiencia de quienes ocuparon la Presidencia de la República, a la conveniencia de incorporar al parlamento a los candidatos derrotados de las fuerzas políticas importantes con las que la fracción de gobierno deberá presumiblemente establecer negociaciones de diversa índole, o a las ventajas de distinguir entre los diputados que habrían dado muestras de liderazgo local y aquellos otros que por su experiencia global, sus méritos o su prestigio, contribuirían a velar por los intereses de la Nación.

Posiblemente el mayor obstáculo que en común enfrentaron todas estas propuestas, es el de una opinión pública presumiblemente adversa a los intentos de ampliar el número de diputados. El 86% de los encuestados a escala nacional por UNIMER en el

mes enero del año 95, desaprobaba la reforma que aumentaba supuestamente a 77 el número de diputados²⁰.

2) En algunas de las propuestas anteriores se propuso una redefinición de las circunscripciones electorales. En el caso costarricense, las provincias son circunscripciones político-administrativas al mismo tiempo que son circunscripciones electorales legislativas. El hecho en sí no tiene nada de extraordinario. Como lo han señalado un par de tratadistas: "Por regla general, las elecciones al Parlamento de los principales Estados se desarrollan sea en circunscripciones electorales que son también circunscripciones administrativas (...), sea en entidades únicamente electorales"²¹. Lo que quizás reviste mayor importancia es que la configuración de esas provincias tuvo lugar a inicios de la década de los ochenta del siglo diecinueve. Por consiguiente, se trata de límites muy antiguos, sobre los cuales no hay reserva ni duda. El establecimiento inevitable de límites para la eventual creación de distritos o circunscripciones electorales diferentes a las actuales unidades provinciales, probablemente provocaría recelo y, en la de menos, despertaría o alimentaría intereses regionales que no presentan en este momento y en las condiciones actuales problema alguno.

3) Asimismo, en algunas de las propuestas quedó planteada la posibilidad de reformar el artículo 107 de la Constitución que impide la reelección inmediata en el cargo de diputado. Ciertamente, en abono a esta propuesta, puede argumentarse que la experiencia adquirida en el ejercicio de las funciones de diputado podría ser beneficiosamente aprovechada si, por voluntad del electorado, el actual diputado resultare reelecto en su cargo. No obstante, las reñidas y agrias disputas que en las últimas elecciones se han presentado al momento de escoger, en las Asambleas de los principales partidos, a quienes iban a formar parte de las listas de candidatos, nos llevan a pensar que el imperativo de renovar regularmente, y en su totalidad, el recinto parlamentario ofrece teóricamente la posibilidad, a un mayor número, de tener acceso a la investidura de diputado, provocando, talvez, una renovación o, en todo caso, una mayor circulación de las élites.

4) Señalábamos, anteriormente, que uno de los temas que había sido objeto de debate y de reclamo, había sido el tema de las desventajas que, desde el punto de vista electoral, enfrentan las agrupaciones políticas minoritarias. En un artículo ya citado de Miguel Angel Rodríguez, se hace mención, con cierta preocupación, a la distorsión global que el actual sistema de atribución de escaños habría introducido en beneficio, sobre todo, de los partidos más fuertes y en perjuicio, exclusivamente, de los más pequeños²².

Para el diputado Walter Coto, en este fenómeno de sobrerrepresentación de los mayoritarios y de subrepresentación de los minoritarios "las diferencias no son abismales, pero es claro que se da una injusticia"²³. Por su parte, para el diputado Gerardo Trejos, este fenómeno se debe "a la forma en que el Código Electoral define el subcociente, pues viola abiertamente el inciso 6 del artículo 95 de la Constitución Política que ordena al legislador regular el ejercicio del sufragio otorgando garantías de representación a las minorías"²⁴.

Ciertamente, en una de las simulaciones incluidas en el ensayo citado de Walter Coto, queda patente y manifiesto, que con solo modificar la definición del subcociente de manera que se reduzca al 40% del cociente -como lo había propuesto el diputado Trejos- de acuerdo con los resultados electorales de las legislativas de 1994, se habría incrementado el número de diputados para las agrupaciones minoritarias que disponen o carecen ahora de representación parlamentaria²⁵.

Sin duda alguna, una reforma referida a la modificación o a la eliminación del subcociente electoral quizás carece de espectacularidad y de ruido, pero puede tener

consecuencias identificables y claramente analizables, con la ventaja adicional de que se reduciría a una modificación del Código Electoral que no requeriría el engorroso trámite de la reforma constitucional²⁶.

Identificar claramente los problemas, mostrar de qué manera el cambio propuesto puede incidir sobre el problema y, finalmente, analizar la viabilidad concreta que la propuesta pueda tener. Así habíamos definido, de manera un tanto simplista, un abordaje posible para el análisis de la multiplicidad de propuestas que en torno a este tema surgieron y crecieron.

Para algunos, probablemente, los cambios y concesiones que puedan hacerse para descongestionar los canales de ascenso y desplazamiento en y a través de los partidos y para modificar, eventualmente, la regla de adjudicación del actual subcociente en beneficio de los partidos nuevos o minoritarios, pueden parecer innecesarios o muy riesgosos. Más riesgoso, puede resultar, el prestar oídos sordos a esas demandas. Quizás sea preferible abrir las puertas a quienes así hoy lo reclaman y no esperar a que talvez mañana esos mismos derriben o intenten derribar esas puertas convertidas en murallas.

Como lo señalaba recientemente un profundo conocedor de los sistemas electorales: "Siempre fue cándido esperar una forma perfecta de representación y un sistema perfecto de votación para lograrla. Pero al menos algunos son menos malos que otros"²⁷. Es muy posible que nuestra forma de representación y nuestro sistema de votación puedan ser incluidos en esa categoría. Lo cual no nos exime de la responsabilidad de intentar al menos los cambios que podrían eventualmente conseguir no sólo una mejor gobernabilidad democrática sino también una mayor justicia electoral.

NOTAS

1. Una versión preliminar de este texto ("Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a diputados y elección de diputados"), cuyo contenido y forma, en lo fundamental hemos querido conservar aquí, fue elaborada en mayo de 1995, a solicitud de PRODEL (Programa para el Desarrollo Legislativo), que había sido creado mediante convenio entre la Asamblea Legislativa de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica y el Centro para la Democracia.
Agradezco las observaciones que en su oportunidad me transmitió el Dr. Hugo Alfonso Muñoz, así como la sugerencia del Dr. Jorge Rovira, quien me ha convencido de la oportunidad de publicar finalmente este texto.
2. La Comisión de Reformas Electorales, conocida como COREL fue creada por acuerdo legislativo del 26 de junio de 1990, con el fin de revisar la legislación electoral costarricense.
3. Como bien lo señalan los editores de la obra, "Fue precisamente dentro de este contexto de transición política en busca de la democracia, que se realizaron la mayoría de las elecciones en América Latina durante este período. Los cambios operados en toda la región dieron como resultado una abultada agenda electoral que alcanzó, durante el lapso 1988-1991, un récord inédito en la historia electoral latinoamericana: la celebración, por vez primera de elecciones presidenciales en la totalidad de los países del área, con la única excepción de Cuba". Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial, Daniel Zovatto (editores), *Una tarea inconclusa*, IIDH-CAPEL, San José, 1992, pp. XVII-XVIII.

4. Sobre este aspecto en particular, hemos tratado de elaborar un análisis pormenorizado en dos artículos nuestros anteriormente publicados: "Costa Rica: una bipolaridad hoy apenas cuestionada", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, V. 17, No. 2, 1991, y "La financiación política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación" en: *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados, a promessa de democracia na América Latina e Caribe*, Luiz Pedone (editor), O.E.A., CNPQ, Universidade de Brasília, Brasília, 1993.
5. Más concretamente: para las elecciones del 86 y para las del 90, el abstencionismo alcanzó el 18.2% y durante las elecciones del 94, se elevó apenas al 18.9%. La variación sin duda importante se habría de dar en las elecciones de 1998, adonde el abstencionismo alcanzó el 35%, tasa claramente atípica en el comportamiento electoral costarricense, durante este reciente período.
6. Mientras que en las elecciones presidenciales del 86, el porcentaje agregado obtenido por ambas fuerzas ascendió al 98.1% de los votos validamente emitidos, y en las elecciones del 90 ese porcentaje alcanzó el 98.6%, en las elecciones del 94 ese porcentaje agregado llegó al 97.3%.
No está de más asimismo subrayar que, en las presidenciales del 98 y a pesar del considerable incremento del abstencionismo, el 91.5 % de los votos válidamente emitidos se concentró en las dos fuerzas históricamente mayoritarias.
7. David Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1987, p. 182.
8. Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, "Representación y gestión política en la crisis", en: Mario R. dos Santos (ed.) *¿Qué queda de la representación política?*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992, p. 111.
9. Para Miguel Angel Rodríguez, "Nuestro sistema electoral es democrático porque reúne los requisitos fundamentales de esta forma de gobierno; sin embargo, es perfeccionable, y la introducción de algunas reformas lograrían, además de profundizar su carácter democrático, recuperar el prestigio y el aprecio ciudadano de las instituciones republicanas". Miguel Angel Rodríguez E., "Representatividad, participación y gobernabilidad de la democracia", en *Revista Parlamentaria*, V. 2, No. 2, p. 142.
Por su parte, el diputado Gerardo Trejos subraya entonces el anhelo de su partido "de fortalecer el principio esencial de las elecciones disputadas que informan nuestro sistema democrático. Es decir, de aquellas elecciones que implican una elección real y libre por parte de los electores, tanto con respecto a las personas como a los programas o a los partidos a que puedan pertenecer los candidatos. Proponemos modificar el sistema de elección de los diputados a fin de que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho e escoger verdaderamente a sus representantes populares". Gerardo Trejos, *¿Más democracia?*, en *Ibid.*, p. 201.
Finalmente, tal y como lo señala el diputado Walter Coto, "Es evidente que no hay sistema electoral perfecto. Hay sistemas ideales abstractos. Sin embargo, el reto de nuestro país es darse un sistema que armonice nuestras peculiaridades sociopolíticas, económicas, culturales, demográficas y geográficas, pero que al mismo tiempo funcione". Walter Coto Molina, "Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente", en: *Ibid.*, p. 187.
10. Michael Krennerich, Martín Lauga, *Diseño versus Política, Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales*, Universidad de Heidelberg, Heidelberg, mimeo, 1994, p. 12.

11. En un reciente análisis sobre el recurso a la ingeniería electoral en algunos países de América Latina, Juan Rial concluía lo siguiente: “Ante la crisis de los partidos se ha intentado recurrir a sucesivas reformas constitucionales o cambios en la legislación electoral. El éxito de estas reformas no ha sido alto. A los efectos de evitar tentaciones autoritarias y de dar mayor estabilidad a los partidos por la vía de forzar la concreción de gobiernos de coalición efectiva, el constituyente brasileño de 1988 previó una consulta popular en 1993 para ver si era posible instaurar el parlamentarismo. La consulta popular mostró un rechazo notorio por la medida y ni los partidos ni la clase política parecieron ver en el sistema un signo de fortaleza. Otros mecanismos ensayados apuntan a lo electoral. Se busca crear formas que eviten el voto total por listas confeccionadas por los partidos, dando votos a la vez a candidatos por circunscripción y a los partidos, inspirándose en formas de voto aplicadas en Alemania. El sistema, vigente ya en Venezuela en 1993, no sirvió para atenuar la profunda crisis de los partidos. ahora se busca implantar un sistema similar en Bolivia”. Juan Rial, “Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa” en: Carina Perelli, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores) *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH-CAPEL, San José, 1995, p. 95.
12. Cf. Arend Lijphart, “The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America” en: *Government and opposition*, V. 25, No. 1, invierno 1990, p. 84.
13. Las preguntas que en torno al sistema de elección de diputados se hacía uno de los diputados proponentes, adquieren aquí una particular pertinencia: “¿Qué es lo que no está bien?, ¿qué cosas deben cambiarse?, ¿en términos democráticos cuáles debilidades del actual sistema justifican su modificación?, cuáles de sus fortalezas deberíamos conservar?”, Walter Coto Molina, “Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente”, *art. cit.*, p. 180.
14. “El elegido representa, a partir de ese momento, a la nación entera y no únicamente a la circunscripción, los electores o el partido que lo han conducido al poder”. Michel Offerlé, *Un homme, une voix?*, Gallimard, París, 1993, p. 42.
15. “Tomemos como ejemplo lo acontecido en la provincia de San José en la última elección. En esa oportunidad el Partido Liberación Nacional eligió 10 diputados y la Unidad Social Cristiana 9. Lo llamativo es que el décimo diputado liberacionista salió electo por subcociente con 7786 votos y el noveno de la Unidad con 9555, mientras que varios partidos que tenían votaciones considerables (Unión Generaleña 13409, Nacional Independiente 8585, Vanguardia Popular 10546 y Alianza Nacional Cristiana 8780) quedaron descartados por no haber alcanzado la cifra mínima del subcociente”. Carlos Granados, “Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica”, en *Revista Parlamentaria*, *op. cit.* pp. 224-225.
16. Cf. Richard S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1980, p. 28.
17. En relación con la importancia y el peso que el aparato del partido adquiere al “atribuir a los candidatos sus lugares en la lista”, no es exagerado afirmar, como lo hace Philippe Braud, que en estos casos “la selección se vuelve más importante que el escrutinio mismo” Philippe Braud, *La vie politique*, Presses Universitaires de France, París, 1990, p. 59.
18. El en ese entonces exprecandidato liberacionista José Miguel Corrales había avanzado ya algunas sugerencias al respecto en un amplio documento presentado en el mes de

agosto de 1994, titulado “Criterios en torno a la elección directa de candidatos a diputados por el Partido Liberación Nacional”. En dicho documento se planteaban diversas alternativas, algunas de las cuales fueron objeto de prolongada polémica en la instancia colegiada del liberacionismo.

19. “En el PUSC, la Comisión de Reestructuración del Partido, integrada en el Congreso Nacional, el cual se extenderá hasta diciembre de 1995, tiene a su cargo hacer las propuestas finales para que los candidatos a diputados sean electos en forma directa por los militantes del partido en cada distrito legislativo”. Miguel Angel Rodríguez, *art. cit.*, p. 151.
20. *La Nación*, 7 de febrero de 1995, p. 5A.
21. Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, *Les systèmes électoraux*, Presses Universitaires de France, París, 1988, p. 25.
22. Miguel Angel Rodríguez, “Representatividad, Participación y Gobernabilidad de la Democracia”, *art. cit.*, p. 144.
23. Walter Coto Molina, “Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente”, *art. cit.* p. 184.
24. Gerardo Trejos, ¿Más democracia?, *art. cit.*, p. 206.
25. Walter Coto Molina, “Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente” *art. cit.*, p. 195.
26. En un reciente debate, hemos tomado abierto partido en favor de la eventual eliminación del llamado subcociente electoral, en aras de una mayor justicia electoral que asegure a las minorías políticas una representación parlamentaria más ajustada a la proporcionalidad electoral defendida hace mucho tiempo por John Stuart Mill. Después de haber analizado la introducción de la fórmula de subcociente electoral en la legislación costarricense, intentamos determinar cuán desproporcionado es nuestro régimen electoral en lo que a la representación parlamentaria se refiere y qué podría ocurrir si lo hiciésemos más acorde con el principio de la representación proporcional. Finalmente, contrario a una opinión extendida y basándonos en estudios comparativos recientes publicados por el célebre politólogo holandés Arend Lijphart, tratamos de mostrar que la proporcionalidad no sólo produce más equidad electoral sino que puede producir también más calidad en lo que al gobierno democrático se refiere. Cf. Oscar Fernández, “Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy”, en: Jorge Rovira (comp.), *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica- Fundación Friedrich Ebert, San José, 2001.
27. Ian McLean, “Forms of Representation and Systems of Voting”, en: David Held (ed.) *Political Theory Today*, Stanford University Press, Stanford, 1991, p. 196.