

REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA COSTA RICA DE HOY

Oscar Fernández González

“Más vale intentar prender una luz que maldecir la oscuridad”
Proverbio universal

En un clima de posibles reformas electorales, en el que se insinúan alternativas y modificaciones a las reglas que han normado los procesos de selección y de escogencia de quienes nos gobiernan, no está de más plantear el tema de la *adecuada representación parlamentaria de las minorías en Costa Rica*.

La propuesta concreta que aquí esbozamos, presenta algunos rasgos iniciales que conviene subrayar: 1) no es particularmente original pero podría resultar quizás oportuna; 2) su aprobación legislativa no implica necesariamente una reforma constitucional por lo que podría ser aprobada por simple mayoría; 3) su incorporación, dentro de nuestra legislación, podría profundizar y perfeccionar una línea institucional ya sedimentada, por lo que no supondría la adopción de una institucionalidad ajena o extraña a nuestra historia política reciente; y 4) en la medida en que conduciría a la remoción de una barrera dudosa y cuestionable, podría permitir el fortalecimiento de una democracia política representativa más inclusiva y equitativa, en la que la representación de los diversos intereses y sectores resultaría, a la larga, más proporcional y aceptable.

Ineludible resulta, por consiguiente, iniciar nuestro análisis con una reflexión sobre la fundamentación teórica de ese *principio de la representación proporcional* que orientaría esta propuesta y que ha dado lugar, por lo demás, a un prolongado e interminable debate en el campo del pensamiento político.

Ante la posibilidad, pues, de un nuevo *descongelamiento* de las reglas vigentes de nuestro sistema electoral, conviene delimitar claramente el sentido del cambio propuesto: si de modificaciones se trata, habría que señalar cómo ha sido introducido y cómo ha funcionado el mecanismo que se pretende alterar o sustituir y qué efectos prácticos se han derivado de su aplicación, para luego in-

tentar mostrar, qué *habría ocurrido* o que *podría ocurrir* si el cambio propuesto se hubiese operado y qué posibilidades se vislumbran, en todo caso hoy, de que esos cambios puedan hacerse realidad.

LA DEFENSA DE LA PROPORCIONALIDAD REALIZADA POR JOHN STUART MILL

A pesar de que se atribuye al conde de Mirabeau el haber insinuado por vez primera la conveniencia de adoptar el principio de la representación proporcional en el parlamento, fue sin duda John Stuart Mill –ardiente promotor de la solidaridad social y de la tolerancia política– quien habría de defender, con más fuerza y persuasión, las ventajas de su eventual funcionamiento.

En su obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, escrita en 1860 y publicada un año después, Mill afirma en forma terminante: “En una democracia de veras equitativa, todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente” (Mill, 1966, 122). Para Mill, una democracia que merezca ese nombre y que pueda ser por tanto considerada como un sistema equitativo en el que todos reciban un premio por el esfuerzo realizado, debe incluir la representación de *todos* los sectores que componen esa sociedad, para de esa forma asegurarse la consideración efectiva “del espectro completo de los intereses de los votantes” (Reynolds y Reilly, 1997, 63). La utilización expresa del cuantificador universal (*todas y cada una de las secciones*) se acompaña, además, de una exigencia adicional: las sociedades democráticas deben no sólo ser *inclusivas* sino que deben asimismo asegurar una representación *proporcionada*, lo que remite, en cierta forma, al concepto de escala: la integración del parlamento debe reproducir de la manera más satisfactoria posible, las proporciones, las relaciones entre las diferentes partes que componen la sociedad global que se pretende representar en ese nuevo conjunto constituido por el parlamento. Se trata por consiguiente de reconstruir a escala, en el parlamento, la diversidad de fuerzas y de intereses que se manifiestan en la sociedad.

Pero más que preocuparse por la representación que adquieran las mayorías, Mill se interesa aún más por la representación que se concede a las minorías: “Una parte esencial de la democracia –afirma Mill– estriba en que las minorías deben estar representadas en forma adecuada, y ninguna democracia verdadera, sólo un falso ejemplo de democracia, se puede constituir sin ella”. (Mill, 1966, 126). No se trata simplemente de que las minorías estén presentes en el parlamento. Su representación debe ser la adecuada, valga decir, que se haya establecido en forma acorde con el principio de la proporcionalidad. Según Mill, atribuir una representación mayor a las mayorías que aquella que les

corresponde de acuerdo con la proporcionalidad, no es más que instaurar un gobierno de privilegio, o en sus propias palabras, una falsa democracia.

John Stuart Mill objeta la utilización sistemática de la regla de la mayoría, según la cual quien la obtiene, sea en forma absoluta o relativa, lo gana todo, mientras que los perdedores, independientemente de la fuerza electoral que pueden haber mostrado, por el hecho de salir derrotados, lo pierden todo. Por esa razón, Mill respaldaba con vehemencia la propuesta temprana que presentó al parlamento el británico Thomas Hare –y que habría de ser luego afinada por Droop– que permite más bien obtener una representación proporcional, haciendo uso del sistema de cocientes. En su forma más simple, dicho mecanismo establece que, para ser elegido en una asamblea, cada candidato debe obtener un número de votos equivalente al cociente, que se obtiene después de haber dividido el número de votos válidos entre el número de escaños o curules en juego en esa asamblea.

De esta manera, y en función de la votación obtenida por todas las fuerzas participantes en la elección, tanto los partidos o los candidatos mayoritarios como los minoritarios pueden alcanzar la representación que les corresponde de una manera equitativa y adecuada. Así lo pensaba al menos Mill.

¿DE DÓNDE VIENE NUESTRO SISTEMA DE PROPORCIONALIDAD IMPERFECTA?

Desde la aprobación de la Ley Electoral de 1927, y hasta la promulgación del Código Electoral de 1946, funcionó en la legislación electoral costarricense una variante de la fórmula de cocientes conocida como sistema de cocientes *con arrastre* (art. 73, inciso 3). Ese mecanismo permitió traducir los votos en curules en nuestro antiguo parlamento durante varias elecciones legislativas, por lo que se convirtió en una regla más de nuestro sistema electoral. En lo fundamental, la regla establecía que, después de atribuir las curules a quienes habían alcanzado los correspondientes cocientes, sólo aquellos partidos que habían alcanzado la cifra de los cocientes podían recibir el resto de las curules que no habían podido ser completadas mediante cocientes. La barrera para los partidos o candidatos minoritarios resultaba categórica y la ventaja para los mayoritarios resultaba obvia: únicamente podían acceder a la repartición de las curules no cubiertas mediante cociente, los que habían logrado ya superar la barrera del cociente. Se premiaba por consiguiente a los fuertes y se dejaba correlativamente sin representación parlamentaria alguna, a quienes no habían mostrado una clara fortaleza electoral.

Sin embargo, al ser presentado y al ser discutido en el entonces Congreso Constitucional el proyecto de un nuevo código electoral, la comisión redactora,

de composición pluripartidista, propuso la introducción de una nueva variante en el sistema de cocientes. Influida por el sistema electoral cubano de la época, los proponentes sugirieron, con el propósito de “otorgar una más justa representación a las minorías” (Congreso Constitucional, 1945a, 64), incluir la figura de un *subfactor equivalente al cincuenta por ciento del cociente*, que, al ser alcanzado por los partidos participantes en la contienda, confería la posibilidad de tener acceso a las plazas que no hubiesen sido atribuidas mediante la fórmula de los cocientes. A ese subfactor del cincuenta por ciento del cociente, los proponentes sugirieron llamarlo *subcociente* e incluir su expresa definición en el futuro código electoral¹.

Como es de suponer, la mencionada reforma despertó el interés y el apoyo de las agrupaciones políticas minoritarias o emergentes y suscitó, paralelamente, resistencia y desconfianza en algunos representantes de partidos más fuertes o arraigados. Los diputados Lara Bustamante y Trejos Flores –ambos representantes del Partido Demócrata que continuaba la línea más bien conservadora del cortesismo– presentaron originalmente una moción en la que se pretendía elevar la barrera porcentual del llamado subcociente: en vez de un cincuenta por ciento del cociente, se proponía que el primero fuese más bien un setenta y cinco por ciento del valor del cociente (Congreso Constitucional, 1945a, 234). Y a pesar de que la moción fue posteriormente retirada, reapareció en la fase final de la votación del nuevo código electoral, firmada esta vez por el diputado Florentino Cruz.

El documento que contiene la moción presentada en el plenario legislativo, guarda las huellas de lo que fue el forcejeo y las oscilaciones que produjo la iniciativa de la polémica reforma. En su redacción original –valga decir, en su versión mecanografiada– la moción propone que el valor del subcociente sea más bien de un *sesenta por ciento* del cociente. Sin embargo, tachado y luego añadido a mano por el autor de la reforma, se solicita que se eleve ese porcentaje a un *setenta y cinco por ciento*, tal y como lo habían propuesto semanas antes los diputados Lara y Trejos. Asimismo, en la moción se consigna, en grandes trazos, que la moción fue rechazada el 17 de diciembre, pero que fue finalmente aprobada al otro día, el 18 de diciembre de 1945 (Congreso Constitucional, 1945a, 164). Así aparecería en el Código Electoral, que entraría en vigencia a inicios del año siguiente. La efectividad de este porcentaje sería sin embargo breve. Poco tiempo después, el diputado Mora Valverde, que representaba a un partido minoritario, que sin embargo formaba parte de la alianza de gobierno, presentó una moción de revisión de la definición del subcociente, con “el propósito –según sus propias palabras– de reparar una injusticia contra el pueblo y contra el verdadero sentido democrático que la reforma propicia” (Congreso Constitucional, 1945b, 92). La nueva definición aprobada el 19 de agosto de 1947, restituía aquella que había propuesto la comisión redactora del

proyecto: el subcociente equivalía ahora al cincuenta por ciento del valor del cociente. Con ese valor ha sobrevivido hasta ahora en nuestra legislación electoral.

Pero quizás conviene señalar que la bandera de una mayor proporcionalidad y de una mejor representación política de las minorías no fue sólo defendida por una de las fuerzas electoralmente menores que había logrado ya representación parlamentaria. Precisamente, desde el momento mismo en que las posibles reformas electorales se convirtieron en tema de discusión en el Congreso Constitucional, el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, que habría de fusionarse con el grupo Acción Demócrata para dar lugar el 10 de marzo de 1945 a la creación del Partido Social Demócrata, objetó también —entre otras cosas— el funcionamiento del sistema de cocientes con arrastre que perjudicaba a los partidos de minoría. El Centro, que antecedió no sólo al Partido Social Demócrata, sino que prefiguraba claramente lo que iba a ser luego el Partido Liberación Nacional (PLN), no sólo consideraba inconveniente el sistema de arrastre sino que, además, habría de proponer como primera opción para sustituir ese sistema, la regla del cociente con la utilización del *residuo mayor*, en vez de cualquier otro subfactor. Así quedó planteado en una nota que una comisión mixta de los grupos Acción Demócrata y del Centro elaboró e hizo pública (Diario de Costa Rica, 1944, 16).

La defensa de una mayor y una mejor representación parlamentaria de las minorías no era, por consiguiente, un asunto de interés exclusivo para las agrupaciones políticas que habían ingresado ya al campo electoral: también concernía a quienes vislumbraban las posibilidades de su ingreso.

Enfrentados violentamente poco tiempo después en la guerra civil del cuarenta y ocho, Vanguardia Popular, por un lado, y el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y el grupo Acción Demócrata, antecedentes ambos de Liberación Nacional, por el otro lado, coincidieron todos ellos en el principio de la defensa abierta de la representación proporcional de las minorías. Vanguardia Popular insistiendo fuertemente en un subcociente bajo. El Centro, por su lado, expresando como primera preferencia, la aplicación simple del cociente, sin necesidad alguna de establecer subcociente. Divididos doctrinaria e ideológicamente, pero de acuerdo en esa ocasión en la defensa de la representación adecuada de las minorías políticas. En el caso de Vanguardia Popular, interesado, ni más ni menos, en la defensa de su situación presente, ya que en ese momento era decisivamente influyente, pero electoralmente minoritario. En el caso del binomio Centro-Acción Demócrata, que no había alcanzado aún la estructura de partido político, se preparaba sin embargo para ello, y habría de irrumpir luego sobre la escena política, para dar lugar a la que habría de ser la más importante fuerza política en Costa Rica, durante la segunda mitad de ese siglo, que hoy apenas concluye.

¿CUÁN DESPROPORCIONADO ES NUESTRO SISTEMA PROPORCIONAL?

La utilización del sistema de cocientes para convertir los votos en curules hizo de nuestro sistema electoral –en lo que a la elección de parlamentarios se refiere– un sistema fundado en la proporcionalidad. Eso ha hecho posible que –bien que mal– los partidos minoritarios hayan tenido y tengan acceso a la Asamblea Legislativa. La percepción de ese hecho y el diagnóstico claro de esa posibilidad ha estimulado, por un lado, la *aparición de partidos* a escala provincial o regional y, por el otro, la *canalización del voto* de aquellos que, insatisfechos con los dos grandes partidos, el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), prefieren otras opciones partidarias que destaquen la representación de intereses, o bien más locales, o bien que se distancien del mimetismo doctrinario y programático que priva en las agrupaciones mayoritarias. Las dirigencias de los partidos minoritarios o emergentes así parecen haberlo comprendido y centran sobre todo sus esfuerzos en la conquista del voto parlamentario para poder alcanzar una cierta y efectiva representación. El electorado que profesa una menor adhesión a los dos grandes partidos o que no les tiene simpatía alguna, más fácilmente y más sinceramente otorga su voto, en las parlamentarias, a esas otras opciones nuevas o minoritarias. Por esa razón, estas opciones han obtenido sistemáticamente un mayor número de votos en sus papeletas parlamentarias que en sus papeletas presidenciales –cuando presentan ambas– lo que nos induce a pensar que, tanto dirigentes como electores, consideran que existen buenas probabilidades de que esos votos se conviertan efectivamente en escaños (Fernández, 1996, 148-151).

La Constitución Política misma consagra abiertamente las garantías de representación política de las minorías (art. 95, inciso 6), lo que parece mostrar, asimismo, la voluntad y el interés nacional claro de que las minorías políticas estén debidamente representadas en el parlamento.

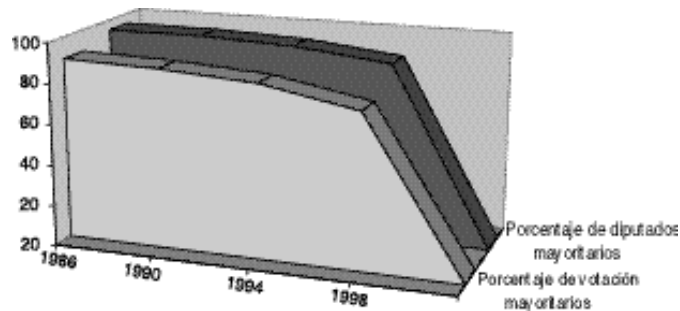
Sin embargo, parecería haber una cierta perversidad implícita en el funcionamiento concreto de esas reglas que hace que, los efectos que se logran, no sean los buscados sino que, peor aún, sean los no deseados.

Obviamente, la simple presencia de diputados minoritarios en el parlamento no es prueba alguna de que la regla que se esté utilizando sea la adecuada. Es necesario preguntarse si hay homología o correspondencia entre la distribución de los votos de los electores y la composición porcentual de los diputados en el parlamento. En otras palabras, habría que ver hasta qué grado el parlamento refleja fielmente la diversidad de opciones que gozaron del favor de los electores y las representa equitativamente, sin ningún tipo de privilegio para algunas de ellas.

Precisamente, el gráfico 1 intenta mostrar, de manera simple, la distancia o la desviación observable durante las últimas cuatro elecciones parlamentarias, entre los porcentajes de votación que obtuvieron ambos partidos mayoritarios y el porcentaje de diputados que les fue atribuido de acuerdo con la fórmula del cociente y del subcociente. Eso nos permite determinar –en forma muy sencilla pero muy gráfica– la sobrerrepresentación alcanzada por los mayoritarios a costa, claro está, de las fuerzas minoritarias.

Los valores numéricos de esa sobrerrepresentación tienden a ser crecientes durante estas últimas cuatro elecciones legislativas en Costa Rica: en 1986, la diferencia entre el porcentaje agregado de diputados que obtuvieron el PLN y el PUSC y el porcentaje agregado de votos válidos que recibieron en sus papeletas diputadiles fue de 5,4; en 1990, la diferencia fue de 6,6; en las elecciones de 1994 representó 7,9 y en las últimas elecciones alcanzó 11,7. Por consiguiente, la distancia promedio en estas últimas cuatro elecciones fue de 8,2 puntos de diferencia.

Gráfico 1
SOBRERREPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS MAYORITARIOS 1986-1998



FUENTE: *Elaboración personal a partir de los datos del Tribunal Supremo de Elecciones.*

¿Cómo juzgar, sin embargo, desde el punto de vista de la justicia electoral, la desproporcionalidad que introduce el subcociente en nuestro sistema electoral? ¿Qué parámetros comparativos es posible utilizar para aclararnos cuán desproporcionado puede resultar nuestro sistema en el contexto más amplio de la multiplicidad de variantes que funcionan en el ámbito internacional?

Cuadro 1
DESPROPORCIONALIDAD ELECTORAL PROMEDIO Y TIPO
DE SISTEMA ELECTORAL EN 36 DEMOCRACIAS
1945-96

	Desproporcionalidad (%)	Desproporcionalidad alternativa (%)	Sistema Electoral
Holanda	1.30	–	PR
Dinamarca	1.83	–	PR
Suecia	2.09	–	PR
Israel	2.27	1.75	PR(PM)
Malta	2.36	–	PR-STV
Austria	2.47	–	PR
Alemania	2.52	2.58	PR
Suiza	2.53	–	PR
Finlandia	2.93	–	PR
Bélgica	3.24	3.23	PR
Italia	3.25	3.49	PR
Luxemburgo	3.26	–	PR
Irlanda	3.45	–	PR-STV
Portugal	4.04	–	PR
Islandia	4.25	–	PR
Noruega	4.93	–	PR
Japón	5.03	5.30	SNTV
Grecia	8.08	–	PR
España	8.15	–	PR
Australia	9.26	9.57	AV
Papúa Nueva Guinea	10.06	–	Plur.
Reino Unido	10.33	–	Plur.
Colombia	10.62	3.38	PR/Pres.
Nueva Zelanda	11.11	–	Plur.
India	11.38	12.37	Plur.
Canadá	11.72	–	Plur.
Botswana	11.74	–	Plur.
Costa Rica	13.65	4.13	PR/Pres.
Trinidad y Tobago	13.66	–	Plur.
Venezuela	14.41	4.28	PR/Pres.
Estados Unidos	14.91	5.33	Plur/Pres.
Bahamas	15.47	–	Plur.
Barbados	15.75	–	Plur.
Malta	16.43	–	Plur.
Jamaica	17.75	–	Plur.
Francia	21.08	11.84	Maj./Pres.

SNTV: voto simple no transferible - AV: voto alternativo.

FUENTE: *Lijphart (1999b, 317)*

Un reciente artículo del célebre politólogo holandés Arend Lijphart nos permite realizar esa comparación. A partir de un listado de treinta y seis democracias modernas –que han funcionado establemente desde hace algunas décadas– y tal y como lo había hecho ya en su libro *Patterns of Democracy* (1999a), Lijphart clasifica en orden descendente el funcionamiento de esos distintos sistemas electorales, utilizando para ello el coeficiente de desproporcionalidad elaborado por Michael Gallagher. Como puede apreciarse en el cuadro 1 que Lijphart incluye en su artículo mencionado, Costa Rica ocupa la posición número veintiocho (alta desproporcionalidad). Hay que señalar, sin embargo, que nuestro país ocuparía la posición número quince (desproporcionalidad media) si se ignoraran las elecciones presidenciales en las que opera la regla mayoritaria del cuarenta por ciento.

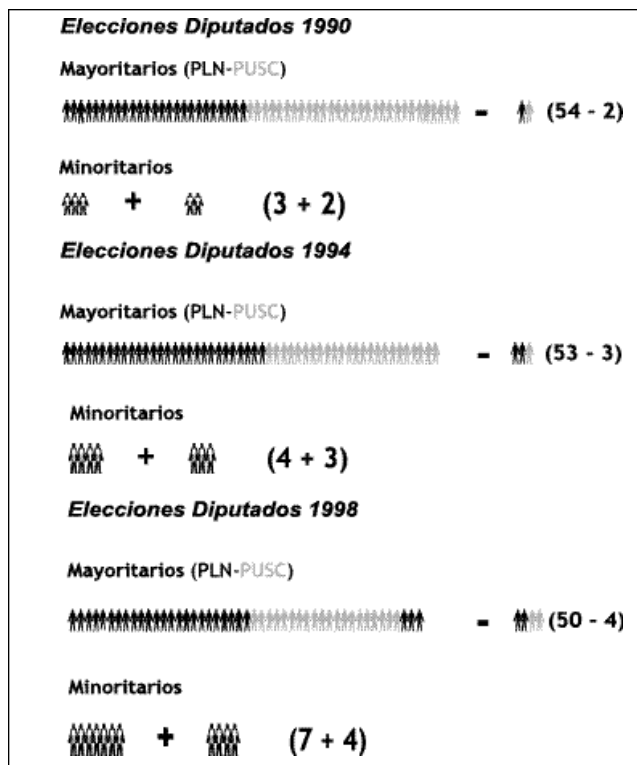
Pero es asimismo claro que nuestra posición mejoraría notablemente, lo que nos colocaría al lado de democracias altamente maduras, como la de Holanda y las de los países escandinavos, si nuestro sistema de proporcionalidad buscara una mayor consistencia, excluyera la utilización de la barrera del subcociente y recurriera exclusivamente al sistema de cocientes y de residuos mayores, tal y como lo propusieron el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y el Acción Demócrata hace ya más de medio siglo².

¿QUÉ HABRÍA PASADO SI NUESTRO SISTEMA HUBIESE SIDO MÁS PROPORCIONAL?

Posiblemente la manera más clara de visualizar las consecuencias posibles de esos cambios que proponemos sería la de mostrar *qué habría ocurrido*, en la serie de las últimas elecciones legislativas costarricenses, si esos mecanismos propuestos hubiesen sido aplicados, en vez de la regla del subcociente.

En el cuadro 2 mostramos los cambios que se habrían operado en la composición de la Asamblea Legislativa durante las últimas tres elecciones parlamentarias (1990, 1994, 1998) si se hubiese utilizado el residuo mayor y, por consiguiente, se hubiese eliminado la barrera del subcociente. Como habría sido de esperar, los minoritarios habrían incrementado su representación y los mayoritarios la habrían visto disminuir en forma correlativa. Sin embargo, la disminución en el número de diputados que habrían experimentado los dos partidos mayoritarios –por lo demás en forma muy similar– no habría sido tan impactante –teniendo en cuenta las dimensiones de sus bancadas– como el incremento relativo que habrían recibido los partidos minoritarios, tanto provinciales como ideológicos, de diversos signos y orientaciones.

Cuadro 2
CAMBIOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE ELIMINARSE
EL SUBCOCIENTE, 1990-1998



FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.*

De manera más precisa habría que señalar que, en las elecciones de 1990, en la provincia de San José, el PUSC habría obtenido un diputado menos, y Alianza Nacional, que no tuvo representación parlamentaria alguna, habría recibido ese diputado. En Limón, el PLN habría obtenido un solo diputado y el Auténtico Limonense habría ingresado a la Asamblea Legislativa con ese diputado.

En las elecciones del 94, en San José, Liberación Nacional habría visto disminuida su fracción en un diputado (10-1) el cual le habría sido asignado al Partido Unión Generala, que en esa ocasión no obtuvo ninguno. En la provincia de Alajuela habría sido el PUSC el que habría recibido un diputado menos (5-1), lo que habría permitido el acceso a la Asamblea Legislativa del Partido Acción Democrática Alajuelense, con ese único diputado. En Heredia, el PLN habría tenido un diputado menos (3-1) y Fuerza Democrática habría ganado un diputado más.

Finalmente, en las últimas elecciones de 1998, en Cartago el PLN habría alcanzado un diputado menos (3-1) y Fuerza Democrática uno más. En Heredia habría sido el PUSC el que habría visto su fracción disminuida en un diputado (3-1), mientras que Fuerza Democrática habría ampliado en uno más el número de sus diputados. En la provincia de Puntarenas, el PUSC habría logrado sólo tres diputados (4-1) y el Libertario habría visto ampliada su representación con otro diputado más. En Limón, habría habido un solo diputado para el PLN (2-1), lo que habría permitido que el Partido Agrario Nacional hubiese tenido un representante parlamentario en la Asamblea Legislativa actual.

No está demás subrayar que, si hubiésemos hecho nuestro sistema electoral más acorde con el principio de la proporcionalidad, a lo largo de esos períodos legislativos mencionados, cinco partidos minoritarios excluidos habrían tenido ingreso y representación en el parlamento y que, asimismo, cuatro de ellos habrían sido organizaciones políticas de escala provincial y de arraigo territorial

PROPORCIONALIDAD Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

No es difícil, como hemos visto, defender la proporcionalidad desde el punto de vista de la equidad electoral. Las interrogantes y las dudas más fuertes se plantean quizás cuando se entra a considerar el tema de la necesidad no sólo de elegir sino de gobernar: la de formar un gobierno que pueda efectivamente decidir y realizar su tarea, pues fue para eso que recibió los votos. Se argumenta entonces que la *fragmentación* que en el parlamento puede introducir la proporcionalidad, representa un serio obstáculo para el desarrollo de un buen gobierno.

No obstante, la simulación que hemos realizado con el fin de aclararnos qué habría ocurrido con la composición de la Asamblea Legislativa durante estos últimos tres períodos, en el caso de que se hubiese eliminado la barrera del subcociente, no nos muestra una composición *completamente* distinta de la que realmente se dio en la Asamblea Legislativa durante esos períodos. Es más, en un período relativamente reciente, para las elecciones legislativas de 1974, y a pesar de la barrera del subcociente, la diversidad de partidos y más aún, el consiguiente número de diputados minoritarios que en ese momento estuvieron presentes en el parlamento, no presenta similitud alguna con los resultados que hemos destacado en la simulación realizada. En esa ocasión el número de partidos que obtuvo representación parlamentaria fue de ocho, pero lo más importante es que los partidos minoritarios lograron obtener un total de catorce diputados. A pesar de que la oposición a Liberación Nacional no había encontrado aún una fórmula coligada, tampoco el PLN alcanzó en ese momento la mayoría parlamentaria puesto que sólo obtuvo veintisiete de los cincuenta y siete di-

putados que conforman la Asamblea Legislativa. Y sin embargo, durante ese período, el gobierno liberacionista continuó adelante con una serie de reformas económicas y políticas (intervenciones inéditas del Estado en el ámbito industrial o comercial, desarrollo agresivo de programas sociales de corte universalista) de contenido ciertamente discutible, pero que pusieron de manifiesto su capacidad política de negociación y de gobierno. Los lamentos más recientes, emanados del poder y que asumen con ligereza el diagnóstico neoconservador de una ingobernabilidad en ciernes o en pleno curso, no hacen más que esconder o disfrazar la frecuente impericia o relativa incapacidad de la que parecen haber hecho gala algunos de nuestros más recientes gobernantes.

No habría razón para temer tanto un eventual acrecentamiento de la proporcionalidad parlamentaria. Lijphart –quien presidió la American Political Science Association durante el período 95-96– intentó responder algunas de esas dudas y de minimizar esos temores, haciendo uso más bien de algunas evidencias. La tesis que ha sostenido es fuerte y atrevida. Para Lijphart, la representación proporcional no sólo produce más equidad, sino que también puede favorecer una mayor calidad de la democracia. Primero que nada, y a partir de un análisis de algunos indicadores de orden económico (crecimiento económico, inflación y desempleo) en las democracias industrializadas modernas, Lijphart afirma que no hay diferencias significativas, en lo que al desempeño económico se refiere, si se comparan aquellas democracias que utilizan sistemas mayoritarios con aquellas que utilizan sistemas de representación proporcional. Pero si de *calidad de la democracia* se trata, y para construir esa variable Lijphart utiliza cinco indicadores distintos (representación femenina en parlamentos y gabinetes, desigualdad social, participación electoral, satisfacción con la democracia y proximidad entre los gobiernos y los ciudadanos) esos índices parecen mejores en las democracias de representación proporcional que en aquellas fundadas en la simple regla de la mayoría (Lijphart 1999b, 319-325). Para él, por consiguiente, la escogencia entre ambos sistemas no debería resultar una elección difícil.

Sin embargo, el claro predominio parlamentario que han mostrado durante estas últimas décadas las dos grandes agrupaciones políticas nacionales, no parece facilitar una modificación de las reglas de asignación de curules que les haría perder indudablemente ventajas. ¿Qué razones habría para que quienes se han beneficiado sistemáticamente de un mecanismo que produce claramente sobrerrepresentación, contribuyan abiertamente a su eliminación?

Quizás si tenemos en cuenta esa tradición de negociación parlamentaria del *do ut des* (del conceder ahora para recibir después) que lleva a alguno de los dos grandes partidos a negociar con los minoritarios el apoyo parlamentario, cuando lo necesita y no lo puede recibir de su tradicional interlocutor histórico, podríamos vislumbrar alguna posibilidad de reforma de este mecanismo.

Pero lo que sin duda podría facilitar esa concesión, por parte de las dirigencias bipartidarias, sería la clara constatación de los riesgos que podría implicar la inacción o el apego ciego a privilegios, en una coyuntura histórica en la que, por un lado, la indiferencia política expresada en abstencionismo electoral y la voluntad de participación directa, por el otro lado, de sectores más beligerantes y organizados, podrían estar sacudiendo una institucionalidad representativa que ha comenzado a mostrar algunas de sus debilidades. El incremento importante del abstencionismo electoral en las últimas elecciones nacionales, que de un nivel que rondaba el dieciocho por ciento durante las últimas tres elecciones ascendió al treinta por ciento en las más recientes elecciones generales y la movilización de protesta de muy diversos sectores durante los meses de marzo y abril de este año 2000, en contra de un supuesto plan de modernización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, que obligaron al Gobierno y a los partidos mayoritarios representados en la Asamblea Legislativa a retroceder en ese intento y a conceder una participación directa en la renegociación de esa propuesta a organizaciones de la llamada sociedad civil, muestran, claramente, que es necesario ampliar y mejorar los canales de participación política en la actual sociedad costarricense³.

Si asumimos que la sociedad costarricense ha optado estratégicamente y en forma durable y prácticamente ininterrumpida por un régimen de democracia representativa, es oportuno preocuparse por la vigencia y el funcionamiento de aquellos mecanismos que puedan facilitar o asegurar una mayor y una mejor representación. De ahí nuestra insistencia en remover aquellos obstáculos o barreras que la dificulten o la coarten.

Los intentos de hacer efectiva esa participación y esa representación mediante vías *informales* o *para-parlamentarias* corren el riesgo de convertirse en fórmulas alternativas y arbitrarias, que si bien pueden permitir desbloquear temporalmente una situación políticamente empantanada, mantienen, como lo afirmaba Offe, “una relación de competencia, no aclarada desde la teoría de la Constitución, con el canal genuino de constitución de la voluntad estatal” (Offe, 1990, 25)⁴.

Si lo que interesa es fortalecer y perfeccionar nuestro régimen de democracia representativa, a las ilusiones de una democracia informal es necesario enfrentar una reforma y una renovación de la democracia representativa. Ese proceso pasa ineludiblemente por el tamiz de los partidos políticos, fuertes, débiles o incipientes, que, con sus aciertos y sus debilidades, son las instancias establecidas para agregar y canalizar esos diversos intereses en el plano de la escena política. No resulta ocioso subrayar que con todas sus debilidades ya bien conocidas, la existencia de diversos partidos resulta preferible a la ausencia de ellos o a la simple existencia de un solo y único partido.

Por consiguiente, ese proceso de profundización de la democracia representativa debería estar sustentado en una efectiva democratización interna de los partidos políticos existentes y en un claro estímulo para la aparición de nuevas ofertas partidarias que contribuyan al desarrollo de una *democracia altamente pluralista*.

No es cierto, como afirmaba hace algunos años Popper al defender la regla de la mayoría y destacar las supuestas virtudes del bipartidismo, que “no existe ninguna teoría válida que reivindique el sistema de votación proporcional” (Popper, 1995, 178). Hemos esbozado brevemente la argumentación de John Stuart Mill sobre la fundamentación ética y política de la proporcionalidad representativa y, a las consideraciones filosóficas de Mill, habría que añadir las razones pragmáticas que ha subrayado a su favor más recientemente Lijphart.

No habría por qué estar en desacuerdo con Popper sobre la importancia del veredicto de las urnas, como el recurso fundamental de la democracia electoral, para formar un gobierno o bien para destituirlo. Pero la fórmula que se utilice para convertir esos votos en escaños *no es ajena* a la exigencia de justicia electoral y de perfeccionamiento democrático. Popper tendría que ser de alguna forma corregido por John Stuart Mill. Si Mill puede parecer maximalista y ambicioso en su demanda, Popper parecería más bien simplificador y restrictivo.

Como nuestro problema hoy no es simplemente el de la gobernabilidad a secas, como el desafío que hoy enfrentamos es el de diseñar y conquistar una gobernabilidad propiamente democrática, la utilidad de Mill resulta incalculable. Quizás por eso hemos querido anclar nuestra argumentación y nuestro alegato en la sugestiva riqueza de su inagotable pensamiento.

NOTAS

1. “A cada partido que haya concurrido a la votación se le declararán electos, en el orden de su colocación en la papeleta, tantos candidatos como cocientes haya logrado, haciéndose primero la declaratoria de elección del Partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trata, continuándola en el orden decreciente de los mismos. Si quedaren plazas sin llenar por este sistema su distribución se hará a favor de los Partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos Partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si aún quedaran plazas sin llenar se repetirá la operación anterior” (Proyecto de Código Electoral, 1945, 64).
2. En su funcionamiento concreto, la utilización de la barrera del subcociente ha dado lugar en la práctica a situaciones difícilmente defendibles desde el punto de vista de la justicia electoral. En un artículo publicado hace algunos años, el geógra-

fo Carlos Granados (1994, 224-225) menciona los casos de algunos diputados de partidos mayoritarios que fueron electos finalmente con un número menor de votos, valga decir, con cifras residuales menores, que los obtenidos por otros candidatos de partidos minoritarios, que no tuvieron sin embargo acceso a la repartición de curules, puesto que sus partidos no habían alcanzado la barrera mínima del subcociente.

En lo que nos concierne, insistimos en la necesidad o en la conveniencia de corregir la desproporcionalidad clara que introduce nuestro subcociente electoral, en un análisis que fue solicitado por la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa y que nos fue encomendado por el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) (Fernández, 1995).

3. Después de los recientes acontecimientos de protesta y reivindicación que pusieron en serios aprietos a nuestra Asamblea Legislativa, creemos que cobra nueva vigencia la advertencia que formulábamos hace unos años cuando decíamos: “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 tal vez mañana esos mismos derriben o intenten derribar esas puertas convertidas en murallas” (Fernández, 1995, 17).
4. Como lo señala en ese mismo texto Offe, en esos mecanismos de concertación que bien pueden prefigurar una especie de *corporativismo liberal*, no queda aclarado “ni por asomo qué grupos, en qué relación y sobre qué cuestiones están autorizados -¿o incluso obligados?- a negociar, ni en qué medida los resultados tienen carácter vinculante para el gobierno, por un lado, y para los miembros de las asociaciones, por el otro” (Offe, 1990, 25).

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO CONSTITUCIONAL

1945a *Archivo Nacional, Serie Congreso 22 009*.

1945b *Archivo Nacional, Serie Congreso 819*.

DIARIO DE COSTA RICA

1944 “El Centro sugiere al Congreso juiciosas innovaciones en materia electoral”, 8 de junio, 13-15-16.

FERNÁNDEZ, Oscar

1996 “Los partidos políticos: Su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense”, en *Anuario de estudios centroamericanos*, 22, (2), 147-166.

1995 *Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a diputados y elección de diputados*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica-Universidad de Costa Rica-Centro para la Democracia.

GRANADOS, Carlos

1994 "Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 213-230.

LIJPHART, Arendt

1999a *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press

1999b "Australian democracy: Modifying Majoritarianism?", en *Australian Journal of Political Science*, 34, (3), 313-326.

MILL, John Stuart

1966 *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Herrero Hermanos.

OFFE, Clauss

1990 "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en Edelberto Torres Rivas (Compilador), *Política: Teoría y métodos*. San José: EDUCA.

POPPER, Karl

1995 *La responsabilidad de vivir, escritos sobre política, historia y conocimiento*. Barcelona: Paidós.

REYNOLDS, Andrew y REILLY, Ben

1997 *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA publications.