



Vigencia y cambios en la escogencia de los candidatos a diputados y en el sistema de elección de diputados en Costa Rica

Dr. Oscar Fernández *

* Agradezco la colaboración y el apoyo que me brindó el Centro para la Democracia en la elaboración de este trabajo. En particular, quiero agradecer a David Fallas y a Alexander Chacón la preparación de un *dossier* de antecedentes sobre el tema, así como el fructífero intercambio de ideas que sostuve con el Dr. Hugo Alfonso Muñoz durante el período de elaboración de este texto. En todo caso, quizás no esté de más señalar que las opiniones aquí expresadas son de mi entera responsabilidad

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 esta década 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 al sistema electoral ¹, podremos fácilmente concluir que este hecho aparece asociado 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 electoral ² 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 las dos fuerzas políticas mayoritarias del país ³.

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, de manera tal que se ha 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

¹ La Comisión de Reformas Electorales, conocida como COREL fue creada por acuerdo legislativo el 26 de junio de 1990, con el fin de revisar la legislación electoral costarricense.

² 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.

³ Sobre este aspecto en particular, hemos tratado de elaborar un análisis pormenorizado en dos artículos nuestros ya 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.

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, no podríamos concluir, sin embargo, que estaríamos en presencia de un grado alto de apatía o indiferencia electoral, ya que los invitados terminan por asistir a la fiesta electoral: en las tres últimos comicios nacionales la tasa de abstencionismo no ha experimentado ningún cambio importante y se ha mantenido estable alrededor del 18%⁴. Asimismo, tampoco hemos presenciado en estas tres últimas elecciones nacionales, ningún cambio radical en las lealtades electorales que nos pueda hacer pensar que estaríamos en presencia de un realineamiento electoral. Lo que los resultados de las elecciones parecen 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 nacional⁵.

En el peor de los casos, y suponiendo que ese malestar alcance un grado más o menos alto y que cubra en extensión a un amplio sector del electorado, podríamos más bien pensar que la actitud y el comportamiento electoral prevaleciente, ha sido más bien de *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 es posible imaginar las cosas de manera distinta, por lo que se las acepta como algo relativamente inevitable⁶.

De ser así, ¿de dónde entonces esa multiplicidad de iniciativas, presentes ahora en la corriente parlamentaria y que pretenden modificar, en diverso grado, algunas de las

⁴ Más concretamente: para las elecciones del 86 y para las del 90, el abstencionismo alcanzó el 18.2% y durante las últimas elecciones del 94, se elevó apenas al 18.9%.

⁵ 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 recientes elecciones del 94 ese porcentaje agregado llegó al 97.3%.

⁶ David Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1987, p. 182.

reglas tradicionales del juego electoral costarricense?

En vez de sobredimensionar el malestar o la insatisfacción que podría estar experimentando el grueso del electorado nacional, habría que destacar más bien 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"⁷.

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 radical⁸.

III

El sistema electoral, entendido en su más amplia acepción, como el conjunto

⁷ 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.

⁸ 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 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.

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 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"⁹.

No hay una plasticidad tan grande en las reglas electorales como para suponer que los cambios puedan hacerse en forma precipitada o acelerada. Quienes abrigan fáciles o ligeras ilusiones en la llamada ingeniería electoral pueden quedar rápidamente desencantados¹⁰.

Por esa razón, creemos conveniente el clarificar una serie de supuestos cuando se quiere intentar una reforma electoral de cierta envergadura. En primer lugar, parece

⁹ 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.

¹⁰ 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.

necesario identificar clara e inequívocamente cuales 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 democracias¹¹. Per oese 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: tal y como esos mecanismos normativos han venido informando esa práctica concreta que bien podríamos denominar el comportamiento electoral¹².

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

¹¹ 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.

¹² 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.

significativos:

1) Desde la posguerra y hasta nuestros días, las elecciones legislativas tienen lugar simultáneamente, cada cuatro años, cuando se realizan las presidenciales y las municipales.

2) Los diputados son electos por sus respectivas provincias pero representan a la Nación¹³.

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 son electos mediante el sistema de listas bloqueadas (no es posible alterar el orden de candidatos que presenta cada partido) y cerrada (no es posible introducir otros nombres a las listas, ni combinar nombres procedentes de diferentes listas).

6) No existe la posibilidad de reelección *inmediata* en el cargo de diputado.

7) La asignación de escaños se realiza en base al principio de proporcionalidad aplicado en forma imperfecta. El subcociente de la votación, entendido como al menos 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 en la última elección, partidos políticos pequeños, que no alcanzaron la cifra del subcociente, no obtuvieran diputación alguna, a pesar de que la suma total de sus votos superara el número con el que, formaciones partidarias mayores, lograron obtener diputados adicionales¹⁴.

8) El sistema de papeletas y votos distintos para Presidente, diputados y municipales del que dispone cada votante, hace posible la *ordinalidad* en la escogencia, de manera tal que el voto bien puede no ser *categorico* para un determinado partido¹⁵. 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

¹³ "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.

¹⁴ "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 Generala 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.

¹⁵ Cf. Richard S. Katz, A Theory of Parties and Electoral Systems, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1980, p. 28.

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, para los candidatos o los partidos escogidos: durante estas últimas elecciones, los partidos minoritarios han venido obteniendo, en forma sistemática, una mayor votación en las legislativas que en las presidenciales.

Estos rasgos del denominado 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 las 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, sea a escala provincial o pluriprovincial.

2) En realidad las dos únicas exigencias importantes que destaca al respecto el Código Electoral son: I) 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 magistratura¹⁶, ya que, en las elecciones legislativas, los grandes

¹⁶ En relación con la importancia y el peso que el aparato del partido adquiere al "atribuir a

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 han 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, aunque quizás de manera más activa y acelerada en el caso del PLN, se ha iniciado una búsqueda de un nuevo sistema, que permita, al conjunto del electorado liberacionista, poder escoger mediante consulta directa, los candidatos a diputados que el partido posteriormente incluiría en sus listas, aunque el orden en el que serían colocados esos candidatos en esas listas, siga siendo una decisión de 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 pasadas elecciones. 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.

La Asamblea Plenaria del PLN ha estado discutiendo las diversas alternativas para el eventual desarrollo de ese cambio, en miras a las próximas elecciones de 1998¹⁷.

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.

¹⁷ El 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 panteaban diversas alternativas, algunas de las cuales han sido objeto de prolongada polémica en la instancia colegiada del liberacionismo.

La posible 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, representan sin duda propuestas novedosas, que pueden introducir cambios claros en la dinámica político-partidista.

La conformación de distritos electorales para esas elecciones internas obligaría a la estructura partidaria a ajustar y conciliar diversos intereses, tanto de orden geográfico como cultural. La realización de la tarea de construir 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 reservarle 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 parece haber un ambiente favorable a algunos de estos cambios¹⁸. Es claro, en todo caso, que de realizarse la escogencia de los candidatos a diputados en el PLN mediante esta nueva forma de elección directa, el PUSC, que se ha venido consolidando como su alternativa partidaria, aparecería en clara desventaja ante el electorado si simplemente mantiene la forma tradicional de escoger sus candidatos a diputados.

Es de presumir, por consiguiente, que para las próximas elecciones legislativas de 1998, se podrían estar ensayando nuevas variantes para definir la lista de candidatos a diputados, al menos en las dos fuerzas políticas que han gozado, hasta el momento, del mayor respaldo del electorado.

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 están preparando en las formas de seleccionar los candidatos a diputados no están necesariamente ligados a los cambios que se discuten y se proponen en el sistema general para elegir los diputados a la Asamblea Legislativa.

Mientras que en el primer caso podemos presenciar el desarrollo de modalidades *diversas y plurales* para resolver la pregunta del cómo seleccionar a aquellos que

¹⁸ "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.

contarían con el aval partidario para postularse a la Asamblea Legislativa, en el segundo caso se buscaría 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 en el corto plazo podrían estar desarrollando algunos de los partidos políticos en el sentido antes mencionado, podría 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, cuales 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 pueden 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 puede 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 mociones que han sido 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 proponen el incremento en el número de diputados difieren en lo referente al número. El incremento menor, en ese sentido, se plantea posiblemente en aquella que propone 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 sugiere 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 proponen una ampliación en el número de diputados elegidos y b) aquellas otras que amplían 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 validamente emitidos. En la categoría de las mociones que proponen la ampliación del número de diputados elegidos, podemos indicar una segunda distinción la de quienes proponen 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 enfrentan todas estas propuestas, es el de una opinión pública actualmente adversa a los intentos de ampliar el número de diputados. El 86% de los encuestados a escala nacional por UNIMER en el mes enero de este año, desaprobó la reforma que aumentaría supuestamente a 77 el número de diputados¹⁹.

2) En algunas de las propuestas anteriores se propone 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"²⁰. 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 pasado. 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 queda planteada la posibilidad de reformar el artículo 107 de la Constitución que impide la reelección inmediata en el

¹⁹ La Nación, 7 de febrero de 1995, p. 5A.

²⁰ Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, Les systèmes électoraux, Presses Universitaires de France, París, 1988, p. 25.

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 presentaron 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 del ex candidato 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 pequeños²¹.

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"²². 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"²³.

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 propone el diputado Trejos- de acuerdo con los resultados electorales de las últimas legislativas, se habría incrementado significativamente el número de diputados para las agrupaciones minoritarias que disponen o carecen ahora de representación parlamentaria²⁴.

Una reforma referida a la definición 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

²¹ Miguel Angel Rodríguez, "Representatividad, Participación y Gobernabilidad de la Democracia", art. cit., p. 144.

²² Walter Coto Molina, "Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente", art. cit. p. 184.

²³ Gerardo Trejos, ¿Más democracia?, art. cit., p. 206.

²⁴ Walter Coto Molina, "Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente" art. cit., p. 195.

del Código Electoral que no requeriría el engorroso trámite de la reforma constitucional.

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 han surgido y crecido.

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"²⁵. Es muy posible que nuestra forma de representación y nuestro sistema de votación puedan ser incluidos en esa categoría.

²⁵ Ian McLean, "Forms of Representation and Systems of Voting", en: David Held (ed.) Political Theory Today, Stanford University Press, Stanford, 1991, p. 196.