

REFORMA POLÍTICA EN COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO: I. *Introducción: contexto general 1978-2006.* II. *Reformas al régimen de gobierno.* III. *La reforma del sistema electoral.* IV. *Reformas a la Ley de Partidos.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO GENERAL 1978-2006

A partir de 1978, con el advenimiento de don Rodrigo Carazo a la Presidencia de la República, se produjo la primera crisis del modelo de Estado intervencionista que nos había regido desde los años cuarenta.

En efecto, la administración Carazo produjo la más profunda crisis económica y social de los últimos sesenta años en el país, de la cual no nos hemos repuesto todavía en su totalidad. Verbigracia, las tasas de inversión en obras públicas bajaron drásticamente y a pesar de que con el paso de los años se han ido restableciendo paulatinamente, lo cierto es que no se alcanzan todavía los niveles de las décadas de los sesenta y de los setenta. Los índices de pobreza, por su parte, llegaron hasta un increíble 54%. Hoy día se sitúan alrededor del 19%.

La crisis económica y social que produjo la administración Carazo tuvo también repercusiones en el ámbito político y, por ende, electoral. De esa forma, aunque el PLN logró ganar dos elecciones sucesivas —1982 y 1986—, perdió la de 1990 y volvió a recuperar la mayoría electoral en 1994.

A partir de las elecciones de 1998 se comenzó a resquebrajar el sistema bipartidista que nos regía desde 1949, lo cual se materializa dramáticamente en las elecciones de 2002 y 2006. También los comicios electorales de 1998 marcan el inicio del crecimiento acelerado del abstencionismo

electoral, que pasó de un 19% histórico a un 35%, y que en las dos últimas campañas electorales ha rondado el 33%.

Dentro de este contexto, se producen algunas reformas electorales importantes en 1996, 1997, 2001, 2002 y 2006, respectivamente. Al Código Electoral se le introducen importantes reformas en 1996 en materia de financiación privada de las campañas electorales, de regulación de la propaganda electoral, de la organización interna de los partidos políticos y del régimen sancionatorio.

En 1997 se reforma el artículo 98 de la Constitución para establecer dos principios fundamentales en la organización y funcionamiento de los partidos políticos: el reconocimiento expreso de que los partidos expresan el pluralismo político y la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos.

En 2001 se dictan nuevas regulaciones relativas a la contribución estatal al financiamiento de las campañas políticas.

Finalmente, en 2002 se reforman los artículos 9o., 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política, con el fin de introducir en nuestro ordenamiento jurídico la iniciativa popular en la formación de la ley y el referendo tanto para aprobar leyes como para modificarlas o derogarlas. Este último instituto es también aplicable a las reformas constitucionales. Mediante Ley 8492 del 20 enero de 2006 se implementaron legislativamente los precitados institutos de democracia semidirecta.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

1. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

La Constitución de 1949, como toda carta política, es el resultado del compromiso de las fuerzas políticas dominantes en ese momento. En efecto, con motivo de la guerra civil de 1948, encabezada por don José Figueres como consecuencia del desconocimiento que hizo el Congreso de la elección presidencial de ese año que dio como ganador al periodista Otilio Ulate Blanco, se instaló un gobierno *de facto* que duró 18 meses en funciones.

Una de las primeras medidas que adoptó la Junta Fundadora de la Segunda República fue justamente la convocatoria a una Asamblea Consti-

tuyente para que dictara un nuevo texto constitucional, pues se consideraba que el entonces vigente era obsoleto y, en alguna medida, había contribuido a los hechos de corrupción que dieron lugar a la guerra civil de 1948.

La Junta Fundadora nombró una Comisión de Juristas que elaboró un proyecto de Constitución, el cual consagraba un régimen semipresidencialista, tomado de la Constitución cubana de 1940, de efímera vigencia.

Sin embargo, la mayoría conservadora que integraba la Constituyente rechazó dicho texto como base de discusión y acordó tomar la derogada de 1871. La facción legislativa del Partido Social Demócrata, integrado por sólo 4 diputados pero que representaba la ideología sustentada por la Junta Fundadora, adoptó la táctica de presentar el texto elaborado por ellos por vía de mociones. De esa forma lograron que la Constituyente adoptara algunas de las nuevas instituciones jurídicas y políticas que la carta de 1871 no contemplaba. Verbigracia, el Régimen del Servicio Civil, la constitucionalización del régimen jurídico de la administración descentralizada y de los partidos políticos, la elevación del Tribunal Supremo de Elecciones a la categoría de órgano constitucional con absoluta independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, etcétera.

De esa forma, la Constitución Política de 1949 fue el resultado del compromiso alcanzado entre las fuerzas conservadoras que dominaron la Constituyente, que pretendían mantener el Estado liberal que consagraba el texto constitucional de 1871, con las ideas del naciente grupo socialdemócrata, que propugnaba por la instauración de un moderno Estado social de derecho.

A final de cuentas se logró un texto equilibrado que respeta el régimen liberal de los derechos fundamentales pero a la vez introduce una cantidad importante de derechos prestacionales que han hecho posible que el Estado costarricense, a lo largo de los últimos casi sesenta años, haya desarrollado legislativa y jurisprudencialmente un régimen jurídico de avanzada en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Constitución vigente, que data de 1949, moderó el régimen presidencialista a ultranza que consagraba la carta política de 1871. En esta última los poderes del presidente estaban tan concentrados que uno de nuestros más ilustres historiadores, Rodrigo Facio, llegó a decir que aquella Constitución consagraba un auténtico “Luis catorcismo republicano”.

Las principales reformas o transformaciones que ha sufrido el régimen político costarricense en la carta política de 1949 fueron las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo pasó de ser un órgano unipersonal, como es típico de los regímenes presidencialistas, a un Poder Ejecutivo compartido. Inclusive los tradicionales secretarios de Estado pasaron a llamarse ministros, a semejanza de los regímenes parlamentarios de gobierno.
- b) La mayoría de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo las ejerce conjuntamente el presidente con el respectivo ministro. Verbigracia, ejecución y reglamentación de las leyes, la iniciativa en la formación de la ley, la emisión de reglamentos autónomos y decretos ejecutivos, la celebración de contratos administrativos, el nombramiento del personal administrativo, etcétera.
- c) El presidente conservó las atribuciones de nombrar y destituir discrecionalmente a los ministros, ejercer el mando supremo de la fuerza pública y representar oficialmente a la nación. Es decir, estas atribuciones son propias de un jefe de Estado en un sistema parlamentario, y las que, en Costa Rica, le confieren el carácter de superior jerárquico sobre los ministros, en virtud de que su mandato deriva del sufragio popular. En suma, el presidente sigue siendo, en esta concepción, el centro de gravitación política del Estado costarricense.
- d) Se creó un órgano colegiado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, constituido por la reunión del presidente y sus ministros, bajo la presidencia del primero. Se trató de imitar, en alguna forma, el gabinete del sistema parlamentario. Las atribuciones de este órgano colegiado son de naturaleza política: nombramiento de los embajadores y de los directores de las instituciones descentralizadas; el ejercicio del derecho de gracia; la autorización para solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para el reclutamiento militar; organizar el ejército; negociar la paz, y todos aquellos otros asuntos que le someta el presidente a su conocimiento.
- e) Dentro del ámbito de la función administrativa se constitucionalizaron algunas instituciones descentralizadas que se habían creado durante los años cuarenta y se sentaron las bases de su futuro régimen jurídico, lo que dio lugar a que proliferaran a partir de la década de

los años cincuenta. A tales instituciones se les dotó de autonomía de gobierno y administrativa. Casi toda la actividad técnica del Estado se descentralizó y se puso en manos de nuevos entes públicos autónomos. En 1968, sin embargo, se reformó la Constitución para someter tales instituciones en materia de gobierno al dominio de la ley.

- f) Las municipalidades fueron elevadas a la categoría de entes autónomos, desligándolas completamente de la tutela que hasta entonces había ejercido el Poder Ejecutivo sobre ellas.
- g) Se creó la Contraloría General de la República, a nivel de órgano constitucional, como encargada de vigilar la hacienda pública.
- h) Todas las funciones electorales, hasta ese momento compartidas entre el presidente de la República y la Asamblea Legislativa, fueron atribuidas a un órgano constitucional especializado en la materia: el Tribunal Supremo de Elecciones.
- i) Los cambios más importantes, desde el punto de vista del régimen político, aparte de la creación de un Poder Ejecutivo compartido, se dieron respecto de la Asamblea Legislativa. Para comenzar se cambió el nombre de Congreso por el de Asamblea Legislativa.

El periodo de sesiones ordinarias se extendió de tres a seis meses, con lo cual se limitó la influencia del Poder Ejecutivo sobre la actividad legislativa. Durante los periodos de sesiones extraordinarias sólo pueden conocerse proyectos de ley incluidos por el Poder Ejecutivo en el respectivo decreto de convocatoria, lo cual le permite al Ejecutivo manejar la agenda legislativa por seis meses al año.

Las transformaciones más significativas se dieron dentro del ámbito de la función de control político, hasta entonces desconocida por nuestra legislación constitucional.

Se le otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de interpelar a los ministros y la de censurarlos, por dos tercios de votos de los diputados presentes, cuando a juicio de los diputados aquéllos fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se exceptúan en ambos casos los asuntos en trámite de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

También la Constitución de 1949 otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar comisiones de su seno para que investiguen cual-

quier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las comisiones tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico y formal, existe un equilibrio bastante razonable entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, en la praxis, este equilibrio se rompe en uno u otro sentido por otros factores.

El principal escollo que encuentra el Poder Ejecutivo para que sus iniciativas legislativas sean aprobadas con celeridad estriba en que existe un Reglamento Interno de la Asamblea que está diseñado para que las minorías parlamentarias ejerzan un auténtico derecho de veto. No existen plazos determinados para que los proyectos que el Poder Ejecutivo califique de interés nacional sean votados dentro de plazos razonables; existe la posibilidad de reiterar en Plenario mociones rechazadas en Comisión, y los plazos para defenderlas son sumamente largos; no existe, tampoco, una regulación del uso de la palabra tanto en Comisión como en el Pleno legislativo, lo que permite a los diputados boicotear reglamentariamente la votación de proyectos de interés para el Poder Ejecutivo. A estos problemas reglamentarios se ha añadido la posibilidad de la consulta facultativa de constitucionalidad de los proyectos de ley ordinarios ante la Sala Constitucional. En la praxis, este instrumento jurídico se utiliza como un medio de filibusterismo y chantaje político, lo cual ha desnaturalizado completamente a la institución, tal y como ocurrió en Alemania y España, donde hubo que derogarla.

A pesar de todo ello, el Poder Ejecutivo sigue siendo el órgano político central del sistema político costarricense. Él es el que determina el impulso político del país y el que prohija la aprobación de las leyes más importantes, sobre todo durante los periodos de sesiones extraordinarias, en que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa.

En la praxis, la Asamblea ha ido paulatinamente aprobando legislación que ha reducido sustancialmente, como lo veremos en el siguiente acápite, el radio de acción política y hasta administrativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, cabe señalar que buena parte de la culpa sobre esta claudicación de las potestades políticas y administrativas propias del órgano ejecutivo ha sido culpa suya, pues en su oportunidad no interpuso los vetos —por motivos de inconstitucionalidad o inconveniencia— que

debió haber interpuesto para evitar que le cercenaran las potestades políticas y administrativas que le garantiza la Constitución.

En cuanto a las facultades legislativas del presidente, pueden mencionarse el poder de veto, el cual se debe ejercer dentro de los diez días siguientes al recibo del proyecto de ley enviado por la Asamblea Legislativa para su promulgación. El veto puede ser interpuesto tanto por razones de inconstitucionalidad como de oportunidad.

En el primer caso, el conflicto constitucional es dirimido por la Sala Constitucional. Las partes del proyecto que llegaren a declararse contrarias a la carta política deben desecharse del proyecto y continuar con su tramitación. En tratándose de los vetos por razones de oportunidad, la Asamblea puede resellar la ley mediante el voto afirmativo de dos tercios del total de sus miembros.

El veto puede ser total o parcial. Sin embargo, nuestra legislación no autoriza la promulgación parcial de la ley, por lo que debe esperarse a que el proyecto sea resellado por la mayoría calificada de la Asamblea, y en el caso de los vetos por motivos de inconstitucionalidad esperar la resolución de la Sala Constitucional.

El Poder Ejecutivo puede emitir todo tipo de decretos ejecutivos, siempre dentro del marco de la legislación vigente, a fin de cumplir con el principio de legalidad que consagra el artículo 11 de la Constitución. Está implícitamente autorizado para dictar decretos de urgencia en caso de que estando la Asamblea Legislativa en receso, se suspendieren las garantías constitucionales. Sin embargo, tales decretos, para conservar su vigencia, deberán ser posteriormente ratificados por el órgano parlamentario. Jurídicamente, tales decretos tendrían fuerza de ley.

La agenda legislativa sólo puede ser controlada durante los periodos de sesiones extraordinarias, en que el Ejecutivo establece cuáles proyectos se pueden discutir. Durante los periodos de sesiones ordinarias la agenda legislativa es fijada conforme a las regulaciones establecidas en su Reglamento Interno. Cabe destacar, sin embargo, que normalmente se discuten proyectos de interés del Ejecutivo de manera preferencial, pues se producen negociaciones políticas con las otras fracciones parlamentarias que permiten elaborar una agenda parlamentaria que incluye fundamentalmente proyectos de ley que interesan al Ejecutivo.

Tanto el presupuesto ordinario de la República como sus modificaciones y los extraordinarios, son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

La Asamblea Legislativa, sin embargo, puede modificarlos, y en caso de que aumente los montos presupuestados por el Ejecutivo, debe indicar las nuevas fuentes de ingresos de donde se tomarán las partidas que se aumentan, las cuales tienen que ser previamente certificadas por la Contraloría General de la República.

El presupuesto ordinario tiene que quedar aprobado antes del 30 de noviembre de cada año. Curiosamente no hay ninguna solución jurídica si por alguna razón dicho proyecto de ley no pudiere ser votado antes de tal fecha.

Respecto de los proyectos de modificación presupuestaria, así como de los presupuestos extraordinarios, son los únicos casos contemplados en el Reglamento Interno de la Asamblea en que se establecen plazos máximos para que los respectivos proyectos sean sometidos a votación.

El Poder Ejecutivo tiene iniciativa en materia de referendo siempre que lo haga concomitantemente con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. Es decir, la iniciativa del Poder Ejecutivo en la materia está sujeta a que sea respaldada al menos por 29 diputados de los 57 que integran la Asamblea Legislativa. En cambio, ésta tiene la facultad de ejercer esta facultad de manera autónoma cuando así lo acordaren al menos dos tercios de la totalidad de sus miembros.

Debe aclararse que la iniciativa del Poder Ejecutivo en materia de referendo se refiere tanto a proyectos que todavía no han ingresado en la corriente legislativa como a los que ya se encuentran en trámite, según lo ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Si la iniciativa ya se encuentra en trámite legislativo, la Asamblea puede también acordar someterlo a referendo por la mayoría calificada de dos tercios del total de sus miembros.

Respecto de los poderes presidenciales no legislativos hay que señalar que el presidente dispone de facultades discrecionales para la formación de su gabinete, por lo que no requiere de ninguna ratificación por parte del órgano legislativo.

Asimismo, el presidente tiene plena discrecionalidad para destituir a sus ministros, sin que sea necesaria la autorización legislativa.

Como indicamos *supra*, la Asamblea puede censurar a los ministros por dos tercios del total de los diputados presentes a la hora de la votación, cuando aquéllos hayan incurrido en actos inconstitucionales, ilegales o hayan tenido actuaciones contrarias al interés público.

Respecto al control del Poder Legislativo sobre el presidente, no está previsto el régimen de preguntas parlamentarias. En cambio, sí existen las interpelaciones ministeriales, con la particularidad de que los ministros tienen la facultad de presentarse espontáneamente ante la Asamblea a rendir cuentas de sus actos. En la praxis, cuando se empieza a discutir la posibilidad de aprobar una moción para interpelar a un determinado ministro, éste se apersona de mutuo propio ante el órgano parlamentario a rendir cuentas. Lo anterior con el objeto de evitar que los diputados proponentes de la moción de interpelación tengan tiempo suficiente para preparar la comparecencia.

La Asamblea tiene la facultad de formar comisiones de investigación, las cuales tienen amplias facultades para investigar los asuntos que les encomiende el plenario legislativo. Sus recomendaciones, sin embargo, luego de ser aprobadas por el Pleno legislativo, no son vinculantes, sino que tienen un valor estrictamente político. En la praxis, la gran mayoría de las comisiones no llegan a la etapa de rendir el dictamen, y cuando lo hacen, muchos de ellos ni siquiera llegan a ser conocidos por el plenario, por lo que terminan archivándose. Sólo aquellos casos en que hay un auténtico interés público, los respectivos informes de las comisiones de investigación son discutidos y votados por el plenario legislativo.

Aunque la Asamblea carece de potestades respecto al nombramiento y destitución de los miembros del gabinete, por vía de la legislación ordinaria se le han otorgado al órgano parlamentario atribuciones de nombramiento y ratificación de algunos funcionarios públicos importantes. Por ejemplo, el Defensor de los Habitantes es nombrado por la Asamblea Legislativa. El nombramiento del procurador general de la República y del regulador general, así como de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central, deben ser ratificados por el Pleno Legislativo. Si la votación de ratificación o rechazo del nombramiento de tales funcionarios no se produce dentro de los treinta días siguientes al envío de los respectivos nombres por parte del Ejecutivo, se produce automáticamente el silencio positivo y las personas elegidas por el Poder Ejecutivo se tienen como legalmente nombradas para ejercer sus cargos.

A. Las reformas al régimen presidencialista

Si la atemperación del estricto régimen presidencialista que caracteriza la Constitución de 1871 fue el principal motivo de su reforma, 19

años después de entrada en vigencia la carta política de 1949 se hizo necesaria una reforma constitucional para someter a las instituciones descentralizadas en materia de gobierno a la ley. En la praxis, estas instituciones, que proliferaron durante la década de los años cincuenta, se habían convertido en centros de poder independientes del Ejecutivo, y ello atentaba contra la coordinación de la acción gubernamental.

Posteriormente, durante la década de los años setenta se dictaron tres leyes que vinieron a reforzar el papel del Poder Ejecutivo como órgano político central del Estado costarricense. En efecto, primero se aprobó la Ley de Planificación Nacional, que sometió a la aprobación de la Oficina Nacional de Planificación, hoy día trasformada en Ministerio, los presupuestos de inversiones de todos los entes públicos estatales.

Posteriormente, la Ley de Presidencias Ejecutivas puso al frente de cada institución descentralizada a un presidente ejecutivo de nombramiento y remoción discrecional del Consejo de Gobierno.

El cuadro lo vino a completar la Ley General de la Administración Pública al establecer que corresponde al presidente y al ministro del ramo la dirección y coordinación de la administración, tanto central como descentralizada, del respectivo ramo.

De esa forma se volvió a fortalecer el régimen presidencialista que se había atenuado considerablemente en la Constitución de 1949.

Las reformas introducidas al régimen político, tanto constitucional como legislativamente, fueron el resultado del consenso de las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa. Hay que tomar en cuenta que al momento de producirse tales reformas, nuestro órgano parlamentario estaba integrado por dos partidos, que durante varias décadas ganaron alternativamente las elecciones. Por ello fue relativamente fácil lograr el consenso parlamentario para introducir reformas importantes al régimen político, pues ambos partidos políticos estaban interesados en que las instituciones estatales funcionaran con fluidez y eficiencia.

El impacto fue decisivo para los partidos, pues tales reformas permitieron su consolidación, por cuanto les permitieron traducir en políticas públicas sus concepciones ideológicas cada vez que les tocó gobernar. El régimen bipartidista se benefició indudablemente de las reformas introducidas.

Las reformas realizadas al régimen presidencialista tuvieron un impacto positivo en el accionar del Estado, pues permitieron que el Poder

Ejecutivo retomara su papel como principal protagonista político del Estado, al disponer de amplias facultades constitucionales y legales para fijar las políticas públicas y coordinar la acción de todos los entes públicos estatales en una misma dirección.

B. *Transfuguismo político*

Indudablemente, en la praxis política existe una dependencia rigurosa de los diputados respecto de los partidos políticos que los postularon.

En nuestro ordenamiento, conforme al Código Electoral, sólo los partidos políticos pueden nominar candidatos para los cargos de elección popular. De ello se deriva que, en la praxis, algunos partidos políticos someten a sus diputados a una férrea disciplina, lo que se manifiesta en la línea de partido que se suele dar en la votación de proyectos de importancia nacional. Sólo raras veces y cuando existen intereses muy contrapuestos entre los diferentes diputados de un partido, se les confiere libertad para que voten conforme al dictado de sus conciencias.

Además, los partidos políticos confeccionan las listas electorales sin tomar en cuenta el parecer de sus simpatizantes, e internamente tienen tribunales de ética para castigar las eventuales desviaciones de sus representantes populares, no sólo en relación con su comportamiento público, sino, además, de su fidelidad respecto de los principios ideológicos del partido.

En otros términos, existe una evidente contradicción entre la realidad política y la realidad jurídica, pues los representantes populares reciben, la gran mayoría de las veces, verdaderas instrucciones del partido acerca de cómo ejercitar su mandato popular.

La escisión entre la realidad jurídica y la realidad política, en el ámbito de la representación política, plantea el problema práctico de a quién corresponde la titularidad de los escaños parlamentarios.

Hoy día, al menos en nuestro país, los electores votan por los partidos antes que por los candidatos, sobre todo en relación con las papeletas para diputados. Además, en nuestro ordenamiento electoral el elector debe necesariamente escoger entre listas cerradas y bloqueadas, impuestas por los partidos políticos. De lo anterior se deduce que la relación electoral se produce realmente entre los representantes y el partido que los postuló y no con los electores que los eligieron.

Por otra parte, es realidad innegable que los partidos políticos representan un abanico de intereses sociales de muy diversa naturaleza, pues en su seno coexisten simultáneamente representantes de los sectores sindicales, empresariales, profesionales, campesinos, etcétera. Es decir, los partidos políticos expresan intereses sociales concretos y contradictorios. De donde se concluye que en todo proceso electoral las bases sociales de los partidos actúan primero como votantes y electores. Pero al convertirse el partido en sujeto pasivo de la relación electoral, esos votantes realmente votan no por los candidatos sino por las listas propuestas por el partido de su preferencias. En la práctica, la mayoría de las personas ni siquiera se molesta en leer los nombres de los candidatos propuestos por la agrupación política de su simpatía. Simplemente se limitan a votar en la casilla que lleva los colores de su partido.

Este fenómeno nos conduce a la conclusión lógica de que los partidos políticos, en los procesos electorales, aparecen simultáneamente como representantes y representados. Es decir, por una parte son representantes en cuanto imponen al electorado las listas de candidatos, y hacen, además, que las campañas electorales giren no en torno a las personas de los candidatos sino alrededor de sus programas, colores y logotipos. Por otra parte son representados, en la medida en que sus propias bases sociales actúan como sujetos activos en la relación electoral.

Dentro de este orden de ideas, nos dice Pedro de Vega que

El momento social partidista, a través de la mecánica electoral, se transforma así en momento político. Lo que llevará consigo, como es lógico, que el fraccionamiento social que los partidos expresan se convierta por necesidad también en un fraccionamiento político de la representación. De esta suerte, la preeminencia y el protagonismo partidista impedirán seguir manteniendo la ficción jurídica de la existencia de un órgano colegial único, compuesto por todos los electores, y presentar los resultados electorales como la expresión unitaria de la voluntad de un cuerpo colectivo a través del acto de votación. Ni cada representante representa ya a la totalidad de la nación, ni todos los representantes representan a cada uno de los individuos. Suponer lo contrario equivaldría a sostener que un elector conservador y miembro de un partido conservador estaría representado por un diputado comunista y viceversa.¹

¹ Vega, Pedro de, "Significado constitucional de la representación política", *Revista Estudios Políticos*, Madrid, 1985, p. 39.

En la praxis política, por lo tanto, son los partidos políticos los que determinan la conducta de los diputados, salvo raras excepciones.

Sin embargo, el texto constitucional prohíbe el mandato imperativo, por lo que jurídicamente el diputado tiene plena libertad para ejercer la titularidad de su cargo. El problema jurídico, en consecuencia, no consiste ya en determinar a quién corresponde la titularidad del mandato, pues eso está claro, sino más bien en establecer el valor jurídico de aquellos procedimientos que se siguen en la praxis legislativa para hacer valer la prevalencia de los partidos sobre la prohibición jurídica del mandato imperativo.

Dentro de este orden de ideas, se concluye que los diputados pueden válidamente renunciar al partido que los postuló y pasarse a otra bancada legislativa o, inclusive, formar una nueva, sin que ello comporte la pérdida de su escaño.

Por tanto, la naturaleza jurídica de la representación política de los diputados en nuestro ordenamiento favorece el instituto del transfuguismo político, pues no hay ningún obstáculo jurídico que lo impida.

Sin embargo, los casos de transfuguismo en nuestra historia parlamentaria han sido pocos. Sólo durante la legislatura 2002-2006 la mitad de la fracción del Partido Acción Ciudadana hizo casa aparte y se constituyeron como fracción autónoma. En los demás casos se ha tratado de diputados aislados que se alejaron de los partidos que los eligieron, no tanto por razones ideológicas, sino más bien por no haber sido postulados a cargos directivos dentro del órgano legislativo.

2. Instituciones de rendición de cuentas

A partir de finales de los años ochenta se ha producido una verdadera eclosión en materia de rendición de cuentas, específicamente, y en general, de instituciones de control sobre el accionar de las instituciones estatales.

El primer hito lo constituye la aprobación de la reforma constitucional que creó la Sala Constitucional, como un tribunal especializado en materia constitucional al interno del Poder Judicial, aunque tiene la independencia y los poderes propios de un tribunal constitucional independiente.

La Sala Constitucional ha venido a llenar los vacíos de poder que en determinadas materias han dejado tanto el Legislativo como el Ejecutivo.

De esa forma se ha convertido, en algunos casos, en un auténtico órgano estatal que ejerce poder político.

Verbigracia, desde la promulgación de la Constitución de 1949 se estableció claramente que la relación entre los servidores públicos y el Estado era de carácter estatutario, es decir, regida exclusivamente por el derecho administrativo. Sin embargo, con el correr de los años numerosas instituciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas, suscribieron convenciones colectivas de trabajo con sus servidores, lo cual es incompatible con un régimen de empleo público como el que sanciona nuestro texto constitucional. Ni el Legislativo ni el Ejecutivo se preocuparon por remediar esta situación irregular, lo que dio lugar a que el Estado tuviera constantes aumentos presupuestarios en virtud de los privilegios que se incluían en tales convenciones colectivas. Finalmente, la Sala Constitucional, a inicios de la década de los años noventa, declaró inconstitucional la posibilidad de suscribir convenciones en el ámbito estatal y puso fin a la corruptela que se venía produciendo en esta materia desde hace casi treinta años.

También la Sala declaró la inconstitucionalidad de la financiación previa de los partidos políticos en 1992, lo que obligó a la Asamblea Legislativa a reglamentar en forma diversa la contribución estatal a los partidos políticos.

En 2003 declaró inconstitucional la reforma constitucional aprobada en 1968 que había prohibido la reelección presidencial. Esta sentencia permitió que el ex presidente Óscar Arias volviera a postularse como candidato presidencial en las últimas elecciones y resultara victorioso. Con ello se produjo un cambio profundo en la vida política costarricense.

Durante los últimos años, la Sala Constitucional ha incursionado cada vez más activamente en la tutela de los derechos fundamentales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la tutela a la atención a la salud. So pretexto de proteger ambos derechos, sin embargo, la Sala ha incursionado en materias altamente técnicas de las cuales no tiene ningún conocimiento. Verbigracia, con alguna frecuencia la Sala ha anulado estudios de impacto ambiental aprobados por la SETENA, que es el órgano especializado del Ministerio del Ambiente y Energía en estudiar y aprobar los estudios de impacto ambiental.

Asimismo, en supuesto resguardo del derecho fundamental de atención a la salud, la Sala constantemente declara con lugar recursos de am-

paro y obliga a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) a procurar medicamentos a los asegurados, los cuales no se contemplan dentro de su cuadro básico, y muchos de ellos se encuentran apenas en fase experimental. En tales casos, a la Sala le basta con el dicho del médico que prescribe el medicamento para tener por acreditada la procedencia técnica del amparo, sin tomar en cuenta los razonamientos médicos y farmacéuticos que invoca la CCSS al responder los amparos. En la práctica, la procedencia de estos amparos le cuesta millones de colones a la autoridad aseguradora, pues invariablemente se trata de medicamentos patentados, muchos de los cuales ni siquiera se encuentran a la venta en el país.

Es claro, entonces, que la Sala Constitucional juega un papel decisivo en el equilibrio de los poderes políticos dentro del Estado costarricense actual.

La Contraloría General de la República ha visto sustancialmente reforzada su competencia, pues constitucionalmente sólo le compete la fiscalización superior de la hacienda pública. Sin embargo, por reformas introducidas a su Ley Orgánica y con la reciente promulgación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley General de Control Interno, la Contraloría ha sido dotada de poderes de control y fiscalización en materias ajenas a la fiscal propiamente dicha. La justificación para la atribución de esas nuevas competencias es la de garantizar mayor transparencia en el accionar de las instituciones públicas estatales.

Dentro de este orden de ideas, la Contraloría ha terminado coadministrando con las instituciones públicas, y lo que es más grave aún, en algunos casos fijando políticas en materias altamente técnicas, como los temas ambientales, fitosanitarios, etcétera. De esa forma, la Contraloría ha terminado ejercitando sus potestades *a priori* y no *a posteriori*, como es la esencia de los órganos fiscalizadores.

También durante la década de los noventa se creó la Defensoría de los Habitantes, institución que también gravita de manera importante sobre el quehacer diario de las instituciones públicas. Aunque sus dictámenes no son vinculantes, sin embargo tienen un gran peso moral, por lo que un informe desfavorable de la Defensoría en un determinado asunto implica, en la praxis, que esa política debe eliminarse o cambiarse.

Recientemente se reformó el artículo 2o. de la Constitución para consagrar el principio de la transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Con fundamento en esta disposición constitucional se han dictado las leyes que ensanchan las competencias del órgano contralor y se pro-

mulgó durante 2004 la Ley de Enriquecimiento Ilícito y Lucha contra la Corrupción.

La razón para que se hayan fortalecido sustancialmente las instituciones de control en nuestro ordenamiento obedece a la creciente corrupción administrativa y política que empezó a producirse al interno de las instituciones estatales. Ante el evidente saqueo de las arcas públicas, tanto el electorado como algunos sectores de los propios partidos políticos tomaron conciencia de que había que implementar mecanismos jurídicos e institucionales que controlaran mejor el accionar de los funcionarios públicos.

Todas estas reformas fueron aprobadas con el consenso de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, lo cual les dio una evidente legitimidad democrática.

La primera reforma importante fue la creación de la Sala Constitucional a finales de la década de los años ochenta. Luego, a principios de los noventa, se introdujo la Defensoría de los Habitantes. Finalmente, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República fue aprobada en 1994 y la Ley General de Control Interno a principios de 2000.

Las reformas introducidas han impactado de manera indirecta a los partidos políticos, por cuanto ahora el accionar estatal está sometido a rígidos controles jurisdiccionales, administrativos, financieros y hasta de oportunidad, lo que impide que los partidos políticos puedan ejercer clientelismo político abiertamente como lo hicieron en el pasado. El margen de acción de los partidos al interno de la administración pública se ha visto sustancialmente reducido en razón de los nuevos controles existentes.

En cuanto al impacto de las reformas, cabe señalar que no han cumplido completamente con los objetivos iniciales, que eran no sólo mantener la legalidad en el manejo de los fondos públicos —lo cual se ha logrado plenamente—, sino lograr también una administración pública más eficiente y eficaz.

En este último objetivo se ha fallado, por cuanto se han trasladado demasiadas competencias a la Contraloría General de la República, las cuales le permiten intervenir de manera directa no sólo en la ordinaria administración de las instituciones, sino, además, en la fijación de políticas públicas, lo cual resulta no sólo altamente inconveniente, sino además inconstitucional.

Por su parte, la Sala Constitucional ha asumido competencias que no le corresponden y que inciden directamente sobre el gasto público, como el ensanchamiento por la vía del recurso de amparo de las prestaciones en materia de seguridad social.

La Defensoría ha jugado un papel más modesto, en gran parte porque, salvo una excepción, los defensores han sido actores políticos de segunda categoría, sin suficiente autoridad moral para hacer imponer sus resoluciones.

III. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

1. *Elección presidencial*

La elección presidencial utiliza el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, con la diferencia de que el ganador no requiere obtener la mitad más uno de los votos válidos emitidos, sino tan sólo el 40% más uno de los votos válidamente emitidos. Es decir, se trata de un sistema mayoritario con dos vueltas y umbral reducido.

En el evento de que ningún candidato obtuviere esa mayoría, entonces se practica una segunda vuelta, dos meses después de realizada la primera, entre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos en la primera elección. En consecuencia, resultará elegida la papeleta presidencial que obtenga mayor número de sufragios en la segunda vuelta.

Este sistema rige desde 1936 y sólo en las elecciones de 2002 hubo necesidad de acudir a la segunda vuelta. Por tanto, se ha revelado como eficaz en la praxis, dado que permite que un candidato con una mayoría considerable (40% de los votos válidamente emitidos) pueda alcanzar la silla presidencial y evitar todos los problemas organizacionales y de desgaste político que implica una segunda ronda electoral.

La reelección presidencial sucesiva fue instaurada desde los albores de nuestra vida republicana. Sin embargo, en la Constitución de 1859 se modificó para que los ex presidentes tuvieran que esperar un periodo presidencial antes de volver a ser candidatos. Sin embargo, en la Constitución de 1949 el periodo de espera se extendió a dos periodos presidenciales.

En 1968, mediante ley de reforma constitucional, se prohibió cualquier tipo o modalidad de reelección presidencial. No obstante, mediante resolución dictada por la Sala Constitucional el 3 de abril de 2003 se de-

claró inconstitucional la reforma constitucional de 1968 que había prohibido la reelección y se volvió a poner en vigencia el texto original de la Constitución de 1949, es decir, que permitía la reelección con un plazo de espera de dos periodos constitucionales.

En nuestra historia republicana el electorado ha sido reacio a apoyar la reelección. Por ello sólo tres ex presidentes lo lograron durante el siglo XX y uno en el actual. Casi todos los ex presidentes lo intentaron, sin embargo fallaron en su objetivo de volver a la silla presidencial.

El mandato presidencial es de cuatro años, lo cual, con la excepción de dos gobiernos que resultaron un fracaso desde sus inicios, ha resultado insuficiente para que el presidente de turno pueda desarrollar su plan de gobierno en forma cabal. Pareciera conveniente extenderlo a cinco años en el futuro.

Las elecciones presidenciales se celebran simultáneamente con la de los diputados a la Asamblea Legislativa y la de los regidores municipales. Evidentemente, esta simultaneidad aumenta el grado de participación del electorado en la elección presidencial y viceversa.

El día de las elecciones se define como el periodo entre las 6 a.m. y las 6 p.m., dentro del cual los electores pueden ejercer su derecho al sufragio. Las elecciones se celebran siempre el primer domingo de febrero. En caso de segunda ronda, los comicios se realizan el primer domingo de abril siguiente.

El registro de votantes es automático, pues toda persona cuando adquiere la mayoría de edad se inscribe automáticamente en el padrón electoral.

El sistema de elección presidencial vigente ha contribuido a la gobernabilidad y sostenibilidad democrática, pues ha permitido una estabilidad política durante los últimos sesenta años.

2. Elección legislativa

El sistema costarricense es unicameral y se denomina Asamblea Legislativa. Antes de la Constitución de 1949, en que imperaba un régimen completamente presidencialista, se le denominaba Congreso de la República.

La elección de diputados se realiza a nivel provincial (artículo 106 de la Constitución) y la de los regidores municipales a nivel cantonal (artículo 169 de la carta política).

El sistema electoral empleado es del cociente, subcociente y mayor residuo (variante del sistema proporcional), con el fin de hacer posible el principio constitucional de darle representación a las minorías (artículo 95, inciso 6, de la Constitución). Es decir, se utiliza el cociente Hare, 50% subcociente y resto más alto.

De acuerdo con el artículo 135 del Código Electoral, el cociente se define como la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección entre el número de plazas a llenar mediante la misma. La misma norma, por su parte, define el subcociente como el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el 50% de éste.

El cociente y el subcociente para la elección de una Asamblea Constituyente se forman tomando en cuenta la votación total válida del país. Para la elección de diputados se toma como tal la votación válida de la respectiva provincia y para la elección de regidores tomando la votación total válida del cantón respectivo.

El artículo 137 del Código Electoral señala que “en los casos de elección por cociente y subcociente, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate, continuándola en el orden decreciente de los mismos”.

El artículo 138 del mismo cuerpo de leyes dispone que

Si quedasen plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas 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 quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior.

Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente.

De lo dicho se deduce que nuestro sistema electoral, para la elección de diputados y municipales, en alguna medida establece una barrera legal. En efecto, sólo los partidos que obtengan al menos subcociente, es decir,

al menos el 50% del cociente, tienen derecho a entrar en la repartición de escaños.

CUADRO 1

Votos válidos: 800,000 Plazas a elegir: 20
Cociente: 40,000 Subcociente: 20,000

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Cociente</i>	<i>Subcociente</i>	<i>Resto mayor</i>	<i>Total</i>
A	386,000	9	1	0	10
B	345,000	8	1	0	9
C	28,000	0	1	0	1
D	22,000	0	0	0	0
E	19,000	0	0	0	0
Total	800,000	17	3	0	20

CUADRO 2

Votos válidos: 800,000 Plazas a elegir: 20
Cociente: 40,000 Subcociente: 20,000

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Cociente</i>	<i>Subcociente</i>	<i>Resto mayor</i>	<i>Total</i>
A	372,000	9	0	1	10
B	330,000	8	0	0	8
C	28,000	0	1	0	1
D	22,000	0	1	0	1
E	19,000	0	0	0	0
F	15,000	0	0	0	0
G	14,000	0	0	0	0
Total	800,000	17	2	1	20

El sistema vigente de Costa Rica tiene un umbral, a nivel de circunscripción (provincia en Costa Rica), más bajo que los de Alemania y Suecia. Veamos el ejemplo de la Provincia de San José. Con 800,000 votos elige 20 diputados, para un subcociente de 20,000 electores, lo que implica un umbral de representación del 2.38% de los electores. Más abajo de ese número se le daría representación a partidos familiares o de amigos. Si calculáramos el umbral de representación a nivel nacional y no provincial, en la Provincia de San José sería de 4.76%, es decir, para elegir un diputado se requerirían 42,853 votos, lo cual es sumamente alto. Por ello el sistema vigente sigue siendo el más equitativo, dado que permite la representación de partidos minoritarios, pero no la atomización de la Asamblea Legislativa.

La alternativa que se propone es eliminar el subcociente y repartir los escaños que no se asignan por cociente por el procedimiento del resto mayor, participando todos los partidos independientemente de que hayan obtenido subcociente o no.

Maurice Duverger, uno de los máximos estudiosos del derecho electoral, dice lo siguiente sobre el sistema indicado en el punto anterior: “La más sencilla es la de atribuir los escaños no cubiertos a las listas que tienen mayores restos en el orden decreciente de éstos, calculando el nuevo «resto» tras la atribución a una lista del escaño que queda. El sistema favorece a los partidos pequeños en detrimento de los grandes y es bastante injusto”. Veamos un ejemplo para aclarar mejor el punto.

- a) Votación: 80,000 votos válidos; puestos a distribuir: 5; cociente: 16,000.
- b) Votos obtenidos por partido: A: 27,000 votos; B: 23,000 votos; C: 15,000 votos; D: 7,600 y E: 7,400.
- c) Distribución de escaños: por cociente A y B obtendrían un diputado cada uno. Por restos mayores: A, C y D obtendrían cada uno un escaño.²

Con el sistema vigente en Costa Rica, A y B hubieran obtenido cada uno 2 escaños y C el otro, impidiendo la atomización del órgano legislativo, pues la implantación de un sistema semejante tendría como resulta-

² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho electoral*, Barcelona, Bosch, 1988, p. 111.

do final una atomización de la Asamblea Legislativa que la haría ingobernable. Inclusive podría darse el contrasentido de que un partido familiar fuere el que determinare la mayoría parlamentaria y, con ello, tuviere un poder de veto sobre el funcionamiento del primer poder de la República con sólo representar los intereses de un partido minoritario. Esto sería, sin duda, una perversión de la democracia.

En Alemania el tema del umbral mínimo de representación ha sido discutido inclusive a nivel del Tribunal Constitucional Federal. Nos dice un conocido autor germano sobre el particular:

La igualdad del valor de resultado no tiene una validez ilimitada. Hay que tener en cuenta la función que cumplen las elecciones, consistentes en proveer al Estado de órganos capaces de actuar, es decir, de un Parlamento que sea capaz, por la existencia de una mayoría, de formar un gobierno y de realizar su tarea legislativa. La elección proporcional favorece el acceso de pequeños partidos que nunca hubieran tenido éxito con un sistema electoral mayoritario. El peligro que ello entraña de desintegración del Parlamento en una serie de pequeños grupos es motivo suficiente para excluir a los pequeños partidos de la distribución de los escaños... El Tribunal Constitucional Federal justificó la limitación del principio de igualdad electoral mediante cláusulas topes, alegando la necesidad de no poner en peligro la capacidad de funcionamiento del Parlamento. Por último, el principio democrático recogido en el artículo 20, párrafo segundo, se opone a la absolutización del principio de igualdad electoral... Como consecuencia, se produce una dispersión de las fuerzas políticas y, con ella, una menor intensidad de la influencia del pueblo sobre la formación del gobierno, lo cual, a la larga, conduce a una lenta agonía de la democracia. Este efecto desintegrador del sistema electoral proporcional se aminora gracias a las cláusulas topes. Todos los partidos que no hayan alcanzado un determinado porcentaje de votos no participan en la distribución de los escaños parlamentarios. La experiencia de la República Federal Alemana demuestra que tales cláusulas producen un efecto curativo de naturaleza psicosocial. Los afiliados a partidos que se encuentran próximos al peligroso límite comprenden que su partido tiene pocas oportunidades de ejercer su voluntad política, por lo que emigran a partidos más fuertes.³

La Sala Constitucional, al rechazar la inconstitucionalidad del sistema vigente dio, entre otros argumentos, los siguientes:

³ Stein, Ekhart, *Derecho político*, Madrid, 1971, pp. 44-46.

...no puede entenderse como lógica la equiparación entre minorías y partidos minoritarios... Los partidos minoritarios no necesariamente representan minorías... el sistema costarricense veda, a través de la barrera legal del cociente y del subcociente, la constitución de partidos políticos familiares o de amigos pura y simplemente... no es lo mismo un residuo de un partido que no ha alcanzado el subcociente, que el residuo de aquel que sí lo ha alcanzado. En otras palabras, eliminar el subcociente como la base a partir de la cual se obtiene el derecho de ir a la repartición, si pudiera expresarse en esos términos, resulta desproporcionado, y ni siquiera el deseo de proteger a partidos minoritarios sanearía el hecho de que desconozcamos la votación —de la calidad del cociente y subcociente— obtenida por otro partido... el pluralismo político no puede significar que todos los que participen en el proceso político electoral deban recibir garantías de representación, si tales garantías, a su vez, atentaran contra la democracia o la pusieran en serio riesgo. Tal sucedería si, a la luz de un prurito democrático, argumentáramos que un voto residual que no llegara al número necesario para constituir subcociente tiene mayor valor que otro voto residual nominalmente menor, pero mayor en tanto está por encima del subcociente. Esta forma de enfocar el asunto se origina en una especie de olvido sospechoso de que el cociente y el subcociente son de por sí entidades numéricas que implican una representatividad mayor, pero que a la vez puede entenderse que llevan en sí implícitas, formas de votación minoritaria. Además, una consideración de la votación minoritaria no puede sobreestimarse, en tanto que implicaría, en sí misma, una incorporación alterada del órgano público del caso (Asamblea Legislativa), que atentaría contra sus reglas de funcionamiento natural. Es decir, una pretensión de darle mayor representación posible a los partidos, independientemente de criterios racionales para ello, alteraría de tal forma la composición final del órgano que subvertiría el principio democrático, diluyendo el peso de las fuerzas de tal forma que no sólo dificultaría su funcionamiento, sino que eventualmente lo podría paralizar, con desmedro del sistema político-institucional como un todo, atomizando la representación desmedidamente, pues como ya anticipamos, en aras de un principio democrático mal entendido, incorporaríamos en el sistema el germen de su misma parálisis e incluso destrucción. La democracia, pues, requiere de ciertas reglas de funcionamiento que permitan su operatividad y alterar esas reglas lleva a procurar su riesgo y eventual desaparición, pues se tendería al caos, intrínsecamente contrario a lo que entendemos por democracia. El sistema de cociente y subcociente, por lo tanto, ha demostrado que las minorías, y más específicamente los partidos minoritarios, sí pueden tener acceso a la

distribución de plazas o puesto a distribuir, por lo que resulta falso que no lo permite (voto 7383-97).

Con base en los sólidos razonamientos transcritos del voto de la Sala Constitucional, la consagración de un sistema basado exclusivamente en el cociente y en los residuos mayores, sin tomar en cuenta el subcociente, sería inconstitucional por violación del principio democrático (artículo 1o. de la Constitución), del principio del pluralismo político (artículos 1o., 95 y 98 de la Constitución) y del principio constitucional de proporcionalidad.

Finalmente, el sistema vigente ha funcionado bien durante más de cincuenta años, pues ha permitido la representación de partidos minoritarios y ha evitado la sobrerrepresentación de grupúsculos familiares o de amigos. La variación del sistema de distribución de los escaños parlamentarios sería un serio golpe contra nuestra democracia, pues produciría una ingobernabilidad por la atomización que produciría en la Asamblea Legislativa.

Con ello se garantiza, por una parte, una participación efectiva de partidos minoritarios, pero se evita que partidos muy pequeños, integrados por familiares o amigos, tengan acceso a la Asamblea Legislativa. Es decir, nuestro sistema establece un balance saludable entre la representación de las minorías y el establecimiento de una barrera legal que impide que los minipartidos elijan diputados.

Las listas son cerradas y bloqueadas, lo que permite a las cúpulas de los partidos mantener un control efectivo sobre los futuros diputados. La escogencia de la prioridad en las listas depende de la población del cantón que representan dentro de cada provincia, con la excepción de San José, en que los cuatro primeros puestos normalmente son escogidos directamente por el candidato a la Presidencia de la República. Estos cuatro diputados que encabezan la papeleta de San José se convierten en la praxis en candidatos a nivel nacional y no sólo provincial.

Ha habido movimientos recientes tendentes a eliminar las listas cerradas y bloqueadas, aduciéndose que eso le daría mayor representatividad al sistema. Sin embargo, como es sabido, en los países en que se ha puesto en práctica el sistema de las listas abiertas, éste no ha producido tales resultados, sino solamente complicaciones en el conteo de los sufragios. Por ello, países como Italia y Perú, entre otros, las eliminaron.

3. Principales reformas del organismo electoral

El sistema electoral sufrió una radical reforma en la Constitución de 1949, luego de que durante muchos años nuestro régimen democrático cohabitaba con un sistema electoral que permitía todo tipo de fraudes, los cuales se hicieron evidentes en los comicios de 1944 en que el Tribunal Electoral, que dependía entonces directamente del secretario de Gobernación, le asignó los votos obtenidos por el candidato opositor al oficialista, y de esa manera burlaron flagrantemente la voluntad expresada por el electorado en las urnas.

En todo caso, el conteo electoral tenía que ser ratificado por el Congreso, con lo cual el sistema electoral estaba literalmente en manos de los órganos políticos del Estado, con todos los inconvenientes que eso significaba para la pureza del sufragio.

En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente, pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En las elecciones de 1948, como el Tribunal Electoral decretó que el ganador había sido el candidato de la oposición, el Congreso —dominado por el partido gobernante— anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, que había sido el perdedor de las elecciones, a ejercer el cargo de presidente bajo el título de designado a la Presidencia.

Ante semejante arbitrariedad, el pueblo se levantó en armas y depuso al gobierno de turno y luego de 18 meses de un gobierno *de facto*, se instaló en la Presidencia de la República al candidato que había ganado las elecciones presidenciales en 1948, con lo cual se restauró nuevamente la legalidad, al mismo tiempo que se puso en vigencia una nueva Constitución, que todavía nos rige hoy día.

Los cambios en el ámbito electoral fueron profundos y de gran significación para la consolidación de nuestro régimen democrático: al Tribunal Supremo de Elecciones se le otorgó la condición de órgano constitucional, con independencia funcional y financiera de los tres poderes; se le otorgó la facultad de interpretar auténticamente las normas constitucionales y legales en materia electoral; sus resoluciones en materia electoral pasan en autoridad de cosa juzgada material y no pueden ser revisadas por ningún tribunal de la República; durante la campaña electoral, el mando de la fuerza pública pasa del Poder Ejecutivo al Tribunal Supremo de Elecciones, como un medio de garantizar la pureza del sufragio.

Realmente, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no ha sufrido grandes reformas desde su creación. Sin embargo, las reformas electorales de 1996, 2001, 2002 y 2006 ensancharon su competencia, lo que le ha permitido una mayor consolidación dentro del Estado costarricense como órgano especializado en materia electoral.

En la reforma de 1996 se le otorgó injerencia al TSE, por medio de los delegados electorales, en los procesos internos de elección de los partidos políticos, lo que permite realizar un control de legalidad más efectivo sobre la actividad interna de aquéllos.

También la citada reforma le otorgó al TSE la obligación de asumir el transporte el día de las elecciones, que constituye uno de los puntos álgidos en toda elección. Sin embargo, mediante un transitorio aprobado en 2001 se señaló que mientras no se establezca el sistema de voto electrónico este sistema estará vigente.

La reforma de 2001 amplió las atribuciones del TSE en materia de control de la deuda política y la reforma constitucional de 2002 le otorgó al TSE la competencia para organizar, dirigir y vigilar los procesos de referendo, con lo cual se ha fortalecido el órgano electoral.

Todas estas reformas se enmarcan en otro de los aspectos de importancia que fueron introducidos en el sistema electoral en 1953: el Código Electoral. El Código ha sufrido algunas reformas puntuales, siendo las más importantes las introducidas en 1996 y 1998, mediante las cuales se reguló el funcionamiento interno de los partidos políticos, así como la contribución estatal a los procesos electorales, respectivamente.

En la actualidad, la Asamblea Legislativa estudia un nuevo texto de Código Electoral, que incluye, además, una exhaustiva regulación sobre los partidos políticos.

Las reformas electorales siempre se han aprobado con el consenso de los partidos representados en la Asamblea luego de arduas negociaciones, pues ninguno quiere salir perdidoso con las nuevas regulaciones introducidas. Es claro que las reformas han fortalecido a los partidos políticos, dado que se han producido justamente para ello, sobre todo en lo relativo al financiamiento estatal.

4. Reformas a instituciones de democracia directa

Costa Rica hace pocos años aprobó una reforma constitucional mediante la cual se introdujeron los siguientes institutos de democracia se-

midirecta: iniciativa popular en la formación de la ley y el referendo en su doble modalidad de aprobación de leyes y de derogación de normas legislativas. Estos institutos operan a nivel nacional.

A nivel cantonal existen, además del referendo, los institutos del plebiscito, del cabildo y de la revocatoria anticipada de los alcaldes.

El Código Municipal vigente, aprobado mediante Ley núm. 7794 del 30 de abril de 1998, en sus numerales 13, inciso *j* y 19, regula los institutos del plebiscito, referendos y cabildos y el plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde, respectivamente.

De conformidad con la normativa citada, el titular de la potestad para acordar la celebración de consultas populares (plebiscitos, referendos y cabildos) es el Concejo Municipal. El mismo Concejo debe elaborar los reglamentos de consultas populares con el asesoramiento del TSE. En la celebración de tales consultas populares deben participar delegados de aquel tribunal y dar fe de que durante su celebración se respetaron las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Respecto del denominado “plebiscito de revocatoria de mandato”, se configura jurídicamente como la posibilidad de que la población del respectivo cantón, mediante el instituto del plebiscito, se pronuncie acerca de si está de acuerdo con la separación del alcalde de su cargo o si, por el contrario, decide mantenerlo en él. En este caso el plebiscito debe ser convocado por el Concejo Municipal mediante acuerdo tomado por tres cuartas partes del total de sus miembros. Para destituir al alcalde se requiere al menos dos terceras partes de los votos emitidos en el plebiscito, que no podrá ser inferior al 10% del total de los electores inscritos en el cantón.

En el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*, aprobado mediante decreto del TSE núm. 03-98 del 9 de octubre de 1998, publicado en *La Gaceta* núm. 204 del 21 de octubre de 1998, se definen los diferentes tipos de consulta popular en los siguientes términos:

Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

Referendo es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.

Cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los concejos distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Los institutos de democracia semidirecta, a nivel local, padecen un error de legitimación democrática esencial: ninguna de las tres consultas se ejercita por convocatoria directa del electorado, sino exclusivamente del Concejo Municipal. Nos parece que en el ámbito de la legitimación activa debe producirse una reforma urgente, pues mientras los municipios (habitantes del municipio) no tengan la potestad de convocar directamente a tales consultas populares, éstas tendrán poquísima aplicación en la práctica, tal y como ha sucedido hasta la fecha.

El 28 de mayo de 2002, mediante Ley núm. 8281, se aprobó en segunda legislatura una reforma a los artículos 102, 105, 123, 124, 129 y 195 de la carta política vigente con el fin de introducir los siguientes institutos de democracia semidirecta:

- a) La iniciativa popular en la formación de la ley y de reformas constitucionales.
- b) El referendo aprobatorio de leyes ordinarias y de reforma constitucional.
- c) El referendo abrogatorio de leyes ordinarias y de reforma constitucional.

Como es harto conocido, en el derecho comparado la iniciativa legislativa y constitucional popular surge en países en que, por razones del tamaño de su territorio o del número de habitantes —con la excepción de Suiza— al ciudadano común se le hace muy difícil tener acceso directo a los legisladores. Por tal razón, es necesario que el ordenamiento arbitre mecanismos que hagan posible que los Parlamentos conozcan también proyectos de ley o de reforma constitucional emanados directamente de los ciudadanos comunes.

En Costa Rica, sin embargo, existe un contacto directo entre los legisladores y los ciudadanos, por lo que es sumamente sencillo obtener la firma de un diputado para acoger un proyecto de ley determinado al trámite legislativo, o bien las firmas de diez diputados para presentar un proyecto de reforma constitucional.

En la praxis, ningún ciudadano que haya querido presentar un proyecto de ley ordinario o de reforma constitucional ha encontrado obstáculo alguno para ello. Por tanto, nos parece que la introducción de la iniciativa popular era totalmente innecesaria y posiblemente nunca será ejercitada, pues carece de razonabilidad gastar dinero y tiempo en recoger 120,000 firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en vez de conseguir la de un solo diputado para que acoja el respectivo proyecto a trámite.

El único argumento que juega a favor de la iniciativa popular en nuestro país es que, sin duda alguna, un proyecto de ley que vaya calzado con la firma de al menos 120,000 electores difícilmente sería rechazado por la Asamblea, por el indudable respaldo popular que tiene. Sin embargo, como la iniciativa no es vinculante sino discrecional, es claro que el legislador podría modificar el proyecto inicial dándole un sentido diferente y hasta contrario al que perseguía el texto original.

Nuestra legislación prevé dos tipos de referendo desde el punto de vista de la materia objeto de consulta popular: el constitucional y el legislativo.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 105 de la Constitución, el pueblo puede ejercer la potestad legislativa mediante el referendo para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El numeral 195, inciso 8, dispone, por su parte, que “de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

De las normas transcritas se pueden extraer algunas conclusiones importantes. Primero, el referendo constitucional es optativo, pues no existe la obligación, en ningún caso, de que las reformas parciales o generales de la carta política sean sometidas a referendo para su validez o eficacia.

En segundo término, nuestro ordenamiento recoge tanto la modalidad del referendo solo (en el caso del artículo 105 constitucional) y del referendo precedido de la intervención del Parlamento (en la hipótesis del artículo 195 de la Constitución).

En cuanto al referendo legislativo, nuestra Constitución Política distingue el referendo aprobatorio de leyes y el denominado referendo abrogativo.

El referendo abrogativo es similar al contemplado en otras legislaciones, como la italiana, la uruguaya y la colombiana, donde se utiliza este instrumento normativo para abrogar total o parcialmente una ley vigente.

En tratándose del referendo constitucional, están legitimados para solicitarlo, en primer término, el 5% de los electores inscritos en el padrón electoral; en segundo lugar, dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y, en tercer término, el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del órgano parlamentario, cuando se trate de reformas que no van anejas a un determinado proyecto.

En cambio, cuando ya existe un proyecto en trámite, sólo la Asamblea Legislativa puede acordar someterlo a referendo, luego de ser aprobado en primera legislatura y antes de la segunda.

Respecto del referendo legislativo, están legitimados para convocarlo el 5% de los electores inscritos en el padrón electoral, dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de integrantes del órgano parlamentario.

El problema fundamental que tiene la introducción del referendo en nuestro ordenamiento es el elevado porcentaje del electorado que se requiere para su ejercicio. Pareciera lógico que se estableciera una suma fija, que oscile entre los 50,000 y 75,000 electores.

En segundo lugar, la mayoría de las materias excluidas del objeto del referendo son precisamente las que podrían interesar a los ciudadanos someter a consulta popular. Posiblemente las únicas dos áreas en que eventualmente podría existir interés popular en ejercer el derecho del referendo serían la materia electoral y la tutela del ambiente. La limitación de las materias objeto del referendo impedirá que éste sea utilizado con frecuencia por los ciudadanos y se convierta más bien en un instrumento de consulta popular de los órganos estatales legitimados al efecto.

A pesar de las limitaciones apuntadas, nos parece, sin embargo, que la introducción del referendo contribuirá, sin duda alguna, a profundizar nuestro sistema democrático de gobierno, pasando de una democracia representativa a una de corte participativo.

La introducción de los institutos de democracia semidirecta en nuestro ordenamiento fue el producto del consenso de los diferentes grupos par-

lamentarios. Sin embargo, el texto final no fue el más feliz, pues hubo mucha discusión acerca de los alcances concretos que debía tener cada instituto. Dado que se quería complacer a todos los partidos para obtener los votos necesarios para su aprobación, el texto final presenta una serie de lagunas e inconsistencias jurídicas.

Todavía no existe ninguna experiencia concreta para saber si la introducción de tales institutos jurídicos beneficiará o no a los partidos políticos, pues su vigencia es reciente. Sin embargo, pareciera que los partidos no tienen mayor interés en utilizarlos, pues sus mecanismos de ejecución son engorrosos y dispendiosos.

El objetivo inicial de la reforma de complementar nuestra democracia representativa con el elemento participativo no se ha logrado, pues hasta el momento nadie ha impulsado la utilización de ninguno de ellos. No ha habido hasta el momento interés alguno, ni a nivel político (Asamblea Legislativa y Poder Ejecutivo) ni del electorado para utilizar alguno de los nuevos institutos. Posiblemente haya que esperar algunos años para ver cómo evolucionan y si algún día llegan a arraigarse en nuestra realidad político-electoral.

En el ámbito municipal su utilización ha sido escasa, a pesar de que algunos de estos institutos se establecieron desde 1970. En los últimos años se han utilizado para discutir exclusivamente temas ambientales.

IV. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS

1. *Democratización interna*

El derecho fundamental a la creación de partidos políticos se encuentra consagrado en el artículo 98 de la Constitución. El artículo 96 establece el derecho de los partidos a obtener financiación estatal.

En 1996 se reformó el artículo 96 constitucional para introducir algunos principios a los que debe sujetarse la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Entre tales principios se establecieron los siguientes: expresar el pluralismo político; su creación y el ejercicio de su actividad deben ser libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley, y su estructura y funcionamiento interno deberán ser democráticos.

Estas reformas han tenido incidencia directa en el funcionamiento de los partidos, puesto que ha permitido que se atenúen los cacicazgos tradi-

cionales a su interno. Los estatutos de los partidos políticos han tenido que establecer mecanismos de participación abierta en la escogencia de la dirigencia y —sobre todo— en la selección de los candidatos a puestos de elección popular. Por ejemplo, elecciones primarias para escoger a los candidatos a diputados.

Sin embargo, el liderazgo político sigue siendo la característica fundamental de nuestros partidos políticos. Inclusive los dos de más reciente aparición —el Movimiento Libertario y el Partido Acción Ciudadana— descansan fundamentalmente en el carisma de sus fundadores, que son amos y señores de sus respectivos partidos. En los partidos tradicionales sus líderes históricos siguen gravitando de manera decisiva en la escogencia de los candidatos a puestos de elección popular.

Las autoridades internas son elegidas conforme al marco general que establece el Código Electoral, pero fundamentalmente de acuerdo a los mecanismos y procedimientos que fijan los estatutos internos de cada partido.

De manera similar, la elección de los candidatos a puestos de elección popular se hace conforme a los estatutos de cada partido, pero siempre dentro del respeto de las disposiciones contenidas en el Código Electoral. Dentro de esta óptica, los partidos pueden escoger cualesquier forma de elección interna de sus candidatos, pero, a final de cuentas, la Asamblea Nacional debe ratificar tales nombramientos para poder inscribirlos válidamente en el Registro Civil.

Durante la última campaña política los partidos tradicionales abandonaron el sistema de escoger a sus candidatos mediante votaciones directas de sus partidarios, pues en las dos elecciones en que rigió dicho sistema las experiencias fueron bastante desfavorables. Se ha vuelto, de esa manera, a que sea la asamblea nacional del partido la que realice la escogencia de los candidatos a diputados. Se mantiene, sin embargo, el sistema de primarias para la escogencia del candidato a la Presidencia de la República.

Las reformas fueron promulgadas ante la constante crítica tanto de los medios de comunicación como del propio electorado, en el sentido de que las cúpulas de los partidos políticos lo dominaban a contrapelo de los intereses de sus partidarios. La escogencia de los candidatos a cargos internos así como a puestos de elección popular era el resultado no de la voluntad mayoritaria de los simpatizantes y miembros del partido, sino más

bien de la imposición de las cúpulas dirigentes, enquistadas en los partidos por muchos años.

Las reformas fueron aprobadas con el consenso de todos los partidos políticos.

Las reformas no beneficiaron a los partidos, pues la realización de convenciones abiertas para elegir a los candidatos a diputados y regidores municipales produjo fisuras entre la alta dirigencia de los partidos y los candidatos electos, como veremos más adelante.

Los objetivos perseguidos se han cumplido parcialmente, pues realmente no se ha producido la democratización interna que propugnaba la reforma del Código Electoral de 1996. Durante la campaña política de 2002, los candidatos a los cargos de diputados y regidores municipales fueron elegidos por los simpatizantes de los partidos en convenciones nacionales.

Sin embargo, en la práctica este sistema electivo produjo dos problemas insalvables: primero, resultaron electos, en la mayoría de los casos, no los candidatos más idóneos, sino los que contaron con mayores recursos económicos para sufragar sus campañas electorales. Segundo, una vez electos, los diputados se alejaron de la dirección del partido, pues alegaban que no le debían el cargo a ningún dirigente político sino al electorado de su respectiva circunscripción electoral. Ello produjo divisiones internas en los grupos parlamentarios y la atomización política de la Asamblea Legislativa, lo cual atentó ostensiblemente contra la gobernabilidad del órgano parlamentario durante el cuatrienio 2002-2006.

2. Financiamiento de los partidos políticos

El sistema de financiamiento en Costa Rica es mixto, es decir, los partidos pueden recibir aportes tanto del Estado como de los particulares.

En tratándose de la financiación estatal, ésta se reserva para los partidos que presenten candidatos a la Presidencia de la República y para diputados a la Asamblea Legislativa. No está prevista la financiación a nivel de las municipalidades.

La contribución la pueden recibir los partidos que obtengan al menos el 4% a nivel nacional o provincial, según se trate de partidos inscritos a escala nacional o provincial. Sin embargo, aquellos partidos que no alcancen el 4% de los votos válidos, pero obtengan al menos un diputado,

quedan habilitados también para recibir la financiación estatal. En la reciente campaña electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones sentó la jurisprudencia de que un partido, aunque inscrito a nivel nacional, que obtenga al menos el 4% en alguna de las provincias, y aunque no haya elegido ningún diputado, se hace también acreedor al financiamiento de la deuda política.

Los extranjeros tienen prohibición para financiar a los partidos políticos, salvo para labores específicamente de capacitación, formación e investigación. Los costarricenses, ya sean personas físicas o jurídicas, tienen un tope máximo para contribuir anualmente con los partidos políticos.

En cuanto a la financiación estatal, se reconocen los gastos operativos de los partidos, los gastos de capacitación y los gastos de campaña. Lo invertido en propaganda sólo se reconoce durante el periodo de campaña electoral, aunque los partidos tienen plena libertad para realizar propaganda política en cualquier momento, siempre que sea con fondos propios.

No existe ninguna norma que establezca el acceso equitativo a los medios de comunicación, lo cual es una de las críticas más fuertes que se le hacen al sistema vigente, dado que en la praxis los partidos con mayores contribuciones privadas son los que tienen mayor acceso a los medios de comunicación.

Cuando algún partido viola las prohibiciones de recibir dineros provenientes de extranjeros, los miembros de su Comité Ejecutivo incurrir en el delito previsto en el artículo 152 del Código Electoral, que señala una pena de dos a seis años de prisión. En el mismo delito incurrir los contribuyentes extranjeros. Igual sanción se impone a quienes contribuyan con sumas superiores a las autorizadas por el Código Electoral para cada contribuyente individualmente considerado.

El control sobre la financiación de los partidos lo ejercen tanto el Tribunal Supremo de Elecciones como la Contraloría General de la República.

Por ejemplo, los partidos están en la obligación de presentar al Tribunal Supremo de Elecciones, ocho meses antes de las elecciones, un presupuesto donde indiquen los posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. Quienes no lo presenten a su debido tiempo pierden el 5% del monto que les corresponda de la contribución estatal.

La Contraloría General de la República es la encargada, al final de cada campaña, de liquidar los gastos de cada partido y establecer la suma que corresponde reconocerle a cada partido de acuerdo con el resultado de las votaciones.

Aunque en los últimos años se han introducido mecanismos legales y administrativos para controlar las contribuciones ilegales, es decir, las que exceden los máximos permitidos por la ley y las de los extranjeros para fines propiamente de proselitismo político, lo cierto es que todavía los mecanismos existentes son insuficientes para lograr que las finanzas de los partidos se manejen con completa transparencia. Se requiere profundizar los controles existentes para garantizar una mayor transparencia en la financiación privada de los partidos.

La reforma al sistema de financiación de los partidos políticos nació como consecuencia de una declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 96 de la carta política ocurrida en 1992, así como de algunos artículos del Código Electoral que permitían la financiación anticipada del Estado a los partidos políticos, basadas exclusivamente en la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior.

Este sistema de contribución estatal, además de inconstitucional, impedía la formación de nuevos partidos políticos, pues éstos no tenían acceso a la contribución anticipada del Estado y se encontraban en clara desventaja frente a los partidos existentes que tenían asegurado el financiamiento de sus gastos electorales.

Los partidos se vieron obligados a dictar nuevas regulaciones en la materia, pues el sistema vigente hasta entonces quedó acéfalo como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad precitada.

Las reformas introducidas debilitaron a los partidos políticos, pues los obligaron a buscar mecanismos alternativos de financiación y a ser más celosos con la administración de los dineros recibidos por parte del Estado, dado que se establecieron mecanismos más rigurosos de control.

El objetivo perseguido por la sentencia de la Sala Constitucional se ha cumplido en buena medida, por cuanto se han introducido mecanismos más estrictos para la financiación estatal, al mismo tiempo que se han regulado, aunque de manera parcial e imperfecta, las contribuciones privadas. Al menos se han fijado topes máximos por persona y se han establecido algunas sanciones tímidas para los transgresores de tales topes, así

como para los miembros del directorio ejecutivo de los partidos que hayan recibido las sumas en exceso.

Todavía hay mucho terreno que recorrer en esta materia, sobre todo en lo relativo a la financiación privada de las convenciones internas de los partidos, así como respecto de la eventual contribución estatal a las elecciones municipales.

3. *Discriminación positiva*

El artículo 60 del Código Electoral establece que las delegaciones distritales, cantonales y provinciales deberán estar conformadas al menos por el 40% de mujeres.

Por vía jurisprudencial, el Tribunal Supremo de Elecciones ha establecido que al menos uno de los dos vicepresidentes debe ser mujer. En cuanto a la integración de la Asamblea Legislativa no hay ninguna norma específica al respecto, pero en la praxis los partidos reservan alrededor del 40% de los puestos elegibles a candidatas mujeres. En estos momentos, la Asamblea Legislativa tiene una representación del 35% de mujeres.

No existe ninguna otra disposición legal o estatutaria al interno de los partidos que obligue a otorgar determinada representación a determinados grupos étnicos.

La creciente participación de la mujer en la vida política del país hizo necesario que desde finales de los años ochenta se introdujeran en nuestro ordenamiento las cuotas por género. La reforma se introdujo inicialmente por medio de la Ley de Igualdad Real de la Mujer. En 1996 el principio fue incorporado al Código Electoral.

Hoy día, los estatutos de los partidos políticos desarrollan este principio de manera profusa.

Los partidos políticos se han visto fortalecidos con la reforma, pues se ha logrado integrar a un contingente importante de mujeres en los cuadros directores, así como también en las diferentes papeletas a cargos de elección popular.

La reforma fue aprobada con el consenso de todos los partidos políticos y podemos afirmar que ha cumplido cabalmente sus objetivos iniciales, puesto que en la Asamblea Legislativa existe en la actualidad una representación y alrededor del 36% de las mujeres.

4. *Otras formas de participación política*

En nuestra legislación electoral no están previstas las candidaturas independientes. Los candidatos a cargos de elección popular deben necesariamente participar a través de los partidos políticos inscritos.

Durante las tres últimas elecciones han surgido partidos nuevos, locales e independientes de las fuerzas políticas tradicionales o emergentes, a nivel cantonal. En algunos cantones han logrado representación significativa en perjuicio de los demás partidos, lo que ha obligado a que éstos tengan que escoger con más cuidado a sus candidatos.

En la Asamblea se discute una reforma integral al Código Electoral, en la que se autoriza la participación en las elecciones no sólo de candidaturas independientes, sino también de grupos cívicos que se formen exclusivamente para participar en una determinada elección, a las cuales se las dotaría de personería jurídica transitoria y con acceso a la financiación estatal.

V. CONCLUSIONES

La reforma política de 1949 en gran medida cumplió con los objetivos iniciales que se propuso. En efecto, dichas reformas permitieron el tránsito de un Estado liberal hacia el moderno Estado social y democrático de derecho que actualmente vivimos.

El régimen presidencialista centralizador que consagraba el texto constitucional de 1871 se atemperó mediante la introducción de instituciones propias del régimen parlamentario. Ello ha permitido un saludable equilibrio entre los dos órganos políticos fundamentales del Estado y ha impedido que se establezca una preponderancia inconveniente de uno de ellos sobre el otro, aunque es claro que, en la praxis, el Poder Ejecutivo es quien fija las grandes líneas políticas del Estado, como debe ocurrir en un régimen presidencialista, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1968 y de las reformas legislativas de los años setenta.

Desde el punto de vista electoral, es evidente que los objetivos planteados inicialmente se han cumplido con creces, pues pasamos de un sistema electoral en el que el fraude era el pan cotidiano a un sistema que ha sido copiado por numerosas otras legislaciones latinoamericanas, el

cual ha garantizado una pureza irrestricta del sufragio durante catorce elecciones celebradas ininterrumpidamente a partir de 1953.

En cuanto al impacto de las reformas sobre los tres sistemas de representación hay que señalar, en primer término, que la representatividad desgraciadamente no fue tocada por el Constituyente de 1949 y es uno de los temas en que estamos todavía en deuda. En efecto, es necesario modificar el sistema de elección de los diputados para lograr una mayor representatividad en el órgano legislativo, lo cual, repito, es todavía una tarea pendiente de nuestra clase política.

La participación política se incrementó a partir de 1953 con la consolidación de dos partidos políticos que aparecieron en la escena política con ideologías claramente delimitadas: uno de raigambre social demócrata y otro de corte social cristiano.

Sin embargo, durante las dos últimas elecciones el nivel de participación ciudadana se ha mermado de manera alarmante, pues pasamos de un tradicional abstencionismo del 18% a uno que ronda el 33% del electorado. Las causas de este fenómeno se deben, sin duda alguna, a la pérdida de credibilidad del pueblo en las clases dirigentes, sobre todo por los hechos de corrupción recientes en que se vieron directamente involucrados dos ex presidentes de la República.

La gobernabilidad ha venido también a menos durante los últimos años, al pasar de un tradicional régimen bipartidista a un sistema pluripartidista. Durante las dos últimas elecciones ningún partido ha logrado obtener mayoría en la Asamblea Legislativa, lo que ha impedido que importantes proyectos de ley sean aprobados por el órgano parlamentario. Al mismo tiempo, se ha fortalecido el filibusterismo de los partidos minoritarios, pero con ideología contraria a las mayorías parlamentarias.

Un obsoleto Reglamento Parlamentario permite que minorías intrascendentes electoralmente puedan paralizar la Asamblea Legislativa e impedir que las medidas impulsadas por el Poder Ejecutivo o los partidos mayoritarios puedan ser votadas en plazos razonables.

Por lo demás, las reformas políticas y electorales han mejorado la gobernabilidad del régimen.