

MINIFORO

Reformas políticas y electorales

Introducción

En los últimos años se han presentado distintas propuestas de reforma política y electoral en Costa Rica. En el ámbito político, la más ambiciosa fue la idea impulsada por el expresidente Rodríguez Echeverría en el período 2001-2002 para transformar el régimen presidencialista en uno semiparlamentario. En materia electoral, también en 2001 y 2002 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) impulsó una reforma integral del Código Electoral, luego de una consulta con diversos sectores. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas contó con el apoyo político necesario para su aprobación en la Asamblea Legislativa. Salvo por la reforma constitucional asociada a la instauración del referéndum (que aún no ha sido puesto en práctica), los últimos cambios importantes fueron las modificaciones introducidas al Código Electoral en 1996 (Ley 7653) y la promulgación de un nuevo Código Municipal (Ley 7794) en 1998.

En términos generales, los temas más relevantes de la agenda de reformas político-electorales siguen esperando trámite en la Asamblea Legislativa (financiamiento político, sistema para la elección de diputados, mecanismos de participación ciudadana, carrera parlamentaria y forma de gobierno). La Comisión de Reformas Electorales, establecida en 2002, no logró presentar al Plenario una propuesta con acuerdo político. En consecuencia, las normas bajo las cuales se eligen los gobiernos y estos desarrollan su labor son básicamente las mismas desde 1975.

En virtud del rezago que ha tenido la discusión sobre estas reformas en las últimas legislaturas, y dada su importancia como medio para recuperar el apoyo a la democracia y el fortalecimiento institucional, este apartado ofrece una reseña de las posiciones de un grupo de personas expertas y representantes electos, sobre una serie de temas relevantes en esta materia. El propósito es establecer puntos de referencia o parámetros para conocer el grado y tipo de acuerdos (y desacuerdos), a fin de tener una primera valoración sobre la viabilidad política de las reformas. Este "miniforo" se organiza en cuatro acápites, además de esta presentación. En el primero se analizan los asuntos relacionados con el sistema electoral y de representación: las circunscripciones electorales, el método de elección de diputados y la carrera parlamentaria, entre otros. En el segundo se evalúan la gestión y la administración electorales. La tercera sección examina el financiamiento político (público y privado) y la cuarta y última, el tema de la forma de gobierno, en la que se describe el debate sobre la modificación del régimen presidencialista vigente en el país.

Eje temático 1: Sistema electoral y de representación

Entre las personas consultadas existe un acuerdo generalizado con respecto a la pérdida de representatividad del sistema político y la importancia de introducir cambios en el sistema electoral que permitan corregir deficiencias en este ámbito. Hay una preocupación compartida sobre

la proporcionalidad y la necesidad de garantizar equidad a todos los sectores, en especial a los minoritarios. Pese a que, en general, no hay acuerdo sobre el tipo de cambios que se deben realizar, sí lo hay en ciertos temas particulares, como la modificación de las circunscripciones electorales (nacional y local), el aumento en el número de diputaciones y la reelección consecutiva de representantes en el Parlamento. Aunque no hay oposición manifiesta al establecimiento de un mecanismo específico de rendición de cuentas, hay divergencias en cuanto al estatuto que debe tener esta práctica: si debe conducir o no a la revocatoria del mandato y cómo debería funcionar en caso de que se instaurara la reelección sucesiva (o carrera parlamentaria).

Las principales discrepancias surgen en relación con los mecanismos y procedimientos para propiciar el delicado balance entre representatividad y gobernabilidad, es decir, el equilibrio entre equidad en la representación y eficacia en la toma de decisiones colectivas (cuadro 8.5).

>> Circunscripciones electorales

Situación actual

- Las provincias son las circunscripciones electorales. Las y los ciudadanos eligen a los diputados según la provincia en la que están inscritos.
- Los límites de las provincias fueron definidos a finales del siglo XIX y principios del XX.

CUADRO 8.5

Sistema electoral y de representación: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Circunscripciones electorales	Sustituir provincias.	Reestructuración completa <i>versus</i> agrupar cantones.
Número de diputados	Aumentar cantidad de diputados.	No hay acuerdo sobre el número deseable de nuevos diputados.
Fórmula para la asignación de curules	No hay acuerdo para reformar el sistema de (sub)cociente.	Subcociente es/no es barrera antidemocrática.
Carrera parlamentaria	Acuerdo en permitir reelección sucesiva.	Discrepancia sobre límites y condiciones.
Voto preferente	No hay acuerdo en instaurarlo.	Fortalece la representación <i>versus</i> debilita la gobernabilidad.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

- La delimitación de las provincias no corresponde a las realidades económicas y sociales de la Costa Rica contemporánea.

Balance de la discusión

Todas las personas consultadas se manifestaron a favor de modificar las circunscripciones electorales. Las opiniones en torno a la definición de nuevas circunscripciones oscilan entre los criterios para el diseño de la división territorial y los mecanismos para asegurar la proporcionalidad de la representación en términos locales y nacionales. Parece haber consenso en que una vía plausible para encontrar ese balance es la propuesta de combinar la elección de unos diputados por circunscripciones locales o regionales, y otros por una lista nacional.

Se observa una gran apertura con respecto a esta discusión y a la búsqueda de equilibrios entre proporcionalidad y eficiencia en la representación popular, y entre la presencia equitativa de minorías y el fortalecimiento de los partidos políticos. También se llama la atención sobre la existencia de prácticas partidarias que de hecho están operando en el sentido de un rediseño del territorio, y se hace la observación de que la definición de nuevas circunscripciones no implicaría reforma constitucional.

Síntesis de posiciones

Se identifican al menos dos posiciones en torno a los criterios para el diseño y el

momento oportuno para hacer viable la propuesta de nuevas circunscripciones:

- Por un lado están quienes apoyan la reestructuración total, bajo el criterio de que el sistema territorial de representación vigente en la actualidad es completamente obsoleto.
- Por otro lado están quienes proponen establecer distritos electorales agrupando cantones en el marco de la configuración actual de las provincias, buscando una mayor proporcionalidad y representatividad del sistema, pero sin modificar necesariamente el precepto constitucional que define las unidades de elección².

No existe acuerdo sobre la viabilidad de la reforma. La mayoría de las personas consultadas estima que los cambios son factibles, pero algunas advierten que la iniciativa afecta intereses de grupos provinciales y requiere una reforma constitucional, lo que haría inviable su aprobación en este momento³.

>> Número de diputados**Situación actual**

- Desde 1962 hay 57 puestos de diputado en la Asamblea Legislativa. Durante el período 1960-2005 la población pasó de 1,2 a 4,4 millones de habitantes.

- Costa Rica es el país de América Latina con menor número de legisladores con respecto a su población. La normativa no prevé el ajuste del número de diputados con base en el crecimiento de la población.

- Para el 2006, si se divide la población entre la cantidad de diputados, se obtiene que cada legislador representa a 77.225 personas.

Balance de la discusión

Hay consenso en torno a la iniciativa de aumentar el número de diputados. Esta propuesta implicaría el rediseño de las circunscripciones electorales y, en particular, la creación de una circunscripción nacional.

Síntesis de posiciones

No hubo acuerdo sobre la cantidad adicional de curules (se mencionaron cifras entre 17 y 50). Quienes propusieron un número específico coincidieron en que el incremento debería corresponder a la creación de una lista nacional, mientras se mantiene la actual designación de 57 representantes en el nivel de las circunscripciones locales. Varios consultados dijeron que, además del número de representantes, habría que aumentar las competencias (atribuciones) del Parlamento.

Las personas entrevistadas señalaron que aumentar el número de diputados y diputadas es un tema impopular, lo que podría restarle viabilidad política a la propuesta. A juicio de algunos, no hay un buen momento para plantear esta reforma y lograr que el electorado la acepte, mientras otros aseguran que todo depende de la capacidad que se tenga para justificarla claramente.

>> Fórmula para la asignación de curules**Situación actual**

- El TSE asigna el número de diputados por cada provincia, de acuerdo con la distribución de la población.
- Los legisladores se eligen por cociente, el cual resulta de dividir los votos válidos emitidos en la provincia, entre el número de puestos disponibles.

- Quienes no son electos por el sistema de cociente se designan entre los partidos que hayan obtenido el mayor residuo o, al menos, subcociente. El subcociente es la mitad del cociente.
- En los comicios del 2006, 27 diputados fueron electos por residuo. Esta cifra constituye la mayor cantidad desde 1953.

Balance de la discusión

Existen posiciones encontradas, entre quienes consideran que la actual fórmula de asignación de curules es injusta y representa una barrera electoral contra las minorías, que incluso roza con la constitucionalidad, y quienes la defienden pese a reconocerla como un obstáculo. Es factible que una visión integral del sistema, y de las reformas que se plantean, abra posibilidades de negociación, pues en uno y otro lado parece haber razones bien fundamentadas en cuanto a los propósitos que buscan.

Síntesis de posiciones

Aunque la noción de inequidad e injusticia asociada a la fórmula actual está presente en todas las respuestas, las opiniones están divididas en cuanto a la necesidad o conveniencia de modificarla. Quienes están a favor de cambiarla, hacen las siguientes consideraciones:

- Pese a que la Sala Constitucional y el TSE lo han avalado, puede haber visos de inconstitucionalidad en el sistema de asignación de escaños.
- No por haber funcionado bien el sistema deja de ser injusto. Afecta sin duda la representación de las minorías, que es parte de la democracia.
- Lo que se quiso hacer al establecer la fórmula actual fue imponer una barrera para los partidos minoritarios.
- Para mejorar la proporcionalidad y la representatividad es preciso adoptar la regla del residuo mayor⁴.

Quienes, por el contrario, opinan que se debe mantener la fórmula, argumentan en los siguientes términos:

- La fórmula en abstracto no es equitativa, como ninguna fórmula lo es, y tiene influencia en el resultado final, pero no es determinante. No ha sido obstáculo para que nuevas agrupaciones elijan representantes al Congreso o a las municipalidades.
- Debe haber un justo balance entre representatividad y la capacidad para generar acuerdos y gobernabilidad.
- El objetivo de un sistema electoral no es solo la representación, sino la construcción de mayorías. La “representación pura” puede conducir a la fragmentación y la dispersión⁵.
- No hay por qué asegurarle representación a todas las minorías, pues tiene que haber un mínimo de representatividad para que un grupo tenga derecho a estar en la Asamblea Legislativa. Debe existir una barrera electoral.
- El subcociente, que es una barrera electoral, no es antidemocrático según los estándares internacionales. El sistema costarricense guarda un equilibrio entre la gobernabilidad y la representación.

>> Carrera parlamentaria

Situación actual

- En Costa Rica no hay reelección sucesiva de los diputados. Para que puedan ocupar nuevamente una curul tienen que transcurrir cuatro años (reelección alterna).
- Entre 1953 y 1994 más del 90% de los diputados lo fue por una sola vez.

Balance de discusión

El establecimiento de la carrera parlamentaria -la posibilidad de reelecciones sucesivas para las y los diputados- es apoyada por las personas entrevistadas. No obstante, en Costa Rica la carrera política como una opción profesional no es aceptada socialmente⁶. Los argumentos a favor de la reelección consecutiva apuntan que su inexistencia ocasiona, cada cuatro años, la pérdida del acervo

de experiencia acumulada; la actividad parlamentaria exige conocimientos, pero también destrezas y una capacidad de negociación política que no se improvisan⁷. Otra vertiente de opinión se centra en los requisitos que deberían cumplir quienes aspiren a la reelección en el Parlamento, entre los que destaca la rendición de cuentas institucionalizada y la aplicación de mecanismos como la revocatoria del mandato. Asimismo, cabe esperar un debate para dilucidar si la carrera parlamentaria se debe discutir en forma conjunta con la iniciativa de efectuar elecciones a medio período (no concurrentes con la elección presidencial), para renovar parcial o totalmente la composición del Congreso.

Síntesis de posiciones

El acuerdo sobre los requisitos o condiciones bajo las cuales se apoyaría la creación de la carrera parlamentaria no es unánime. El menú de temas en disputa incluye la rendición de cuentas, el mecanismo de revocatoria de mandato e incluso la celebración de elecciones periódicas que permitan renovar parcialmente la Asamblea Legislativa, por tercios o mitades, para garantizar la continuidad de aquellos cuyos méritos sean reconocidos y refrendados por las y los votantes. En concreto, las diferencias surgen en relación con:

- La conveniencia o no de poner límites a la reelección (no más de dos o tres períodos).
- La conveniencia o no de restringir el gasto en campaña electoral y fortalecer el control sobre los aportes privados al financiamiento político.
- La existencia o no de simetría en el acceso a los recursos para la propaganda, a fin de que no sea un factor determinante de la preferencia electoral.
- La posibilidad o no de que las personas puedan presentarse a reelección con ciertos márgenes de autonomía respecto del partido que las postuló la primera vez.

Un punto de especial consideración en esta materia fue la propuesta de ligar la reelección sucesiva con la revocatoria de

mandato. Aunque en general se acepta como válido y razonable establecer un mayor control sobre los representantes electos por la ciudadanía, hay quienes se oponen a la revocatoria del mandato con base en los siguientes argumentos:

- El cumplimiento de plazos y requisitos para solicitar la revocatoria exceden el período de cuatro años de vigencia del mandato.
- Los conflictos por su aplicación reforzarían la mala imagen del Parlamento.
- El mecanismo ocasionaría problemas de gobernabilidad y, peor aún, suscitara una preocupante frivolidad hacia el sufragio.
- No haría falta la revocatoria, pues la carrera parlamentaria es la manera más eficaz de que el legislador rinda cuentas.

En cuanto a las elecciones de medio período, se reconoce que si bien son una herramienta para ajustar la configuración del sistema político en un momento determinado, pueden dificultar la tarea del gobernante, pues aumentan la posibilidad de que no se cuente con mayoría legislativa y, en consecuencia, de que exista conflicto entre poderes en el régimen presidencialista. Además, se señala que la integración simultánea del Ejecutivo y el Legislativo es uno de los elementos del diseño institucional que han funcionado bien en Costa Rica.

>> Voto preferente

Situación actual

- Los y las electoras votan por listas de diputados definidas por los partidos en sus asambleas nacionales.
- El electorado no puede alterar el orden de elección fijado en las listas partidarias, ni hacer combinaciones entre éstas.

Balance de la discusión

Aunque se reconoce que el voto preferente sería un avance, en tanto permitiría al electorado discrepar del “menú” de las

cúpulas partidarias, no todas las personas consultadas lo avalan. Lo que sí se puso de manifiesto es que, pese a las discrepancias, todos los entrevistados están de acuerdo en explorar la posibilidad de que el sistema de votación propicie algún grado de personalización en la escogencia de candidatos y candidatas.

Síntesis de posiciones

Más allá de los efectos que tendría el voto preferente sobre la cohesión de las fracciones legislativas y sus mandatos electorales, los principales razonamientos esgrimidos en su contra fueron:

- Complicaría el conteo de votos y retrasaría el conocimiento de resultados.
- Permitiría que grupos económicos poderosos financiaran a diputados afines a sus intereses y no a las estructuras de los partidos, por lo que podría llegar a constituirse en una fuente de corrupción a nivel local.
- No hay certeza acerca del uso y la utilidad que tendría el mecanismo.
- Debilitaría el liderazgo político, pues generaría división a lo interno de los partidos y problemas para la negociación política en el Parlamento.
- No es una opción viable en Costa Rica, debido a que los partidos políticos tienen serios problemas de cohesión.

Aunque no todas las personas manifestaron la misma convicción en cuanto a la conveniencia de esta reforma, algunas argumentaron a su favor lo siguiente:

- Supone una apertura en la relación cúpula partidaria-ciudadanía; permitiría al electorado discrepar del “menú oficial” de los partidos.
- Quebraría el orden establecido por la dirigencia pero no pondría en riesgo la cohesión en las fracciones, ya que el “menú” siempre sería elaborado por la dirigencia del partido.
- El verdadero problema es que la cohesión de las fracciones se establece

sobre la base de “obedecer lo que dicta la cúpula y callar”.

- Esta medida no requeriría una reforma constitucional, como sí la necesitarían la redefinición de los distritos electorales y la carrera parlamentaria.

Eje temático 2: Gestión y administración electorales

En 1946 se creó el Tribunal Nacional Electoral, órgano encargado de nombrar las juntas electorales y administrar los comicios, antecedente directo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El Código Electoral de 1952 dio al TSE la jurisdicción exclusiva en esta materia, y en 1975 una reforma constitucional le otorgó el rango y la independencia de los otros poderes del Estado. Se le define como un órgano colegiado nombrado por la Corte Suprema de Justicia e integrado por abogados que cumplen con los mismos requisitos que los magistrados del Poder Judicial (cuadro 8.6).

>> Conflictos de constitucionalidad en materia electoral

Situación actual

- De acuerdo con el artículo 102, inciso 3, de la Constitución Política, el TSE es la máxima autoridad constitucional en materia electoral.
- La materia electoral es el único ámbito en que la Sala Cuarta no es la máxima autoridad constitucional del país.

Balance de la discusión

El criterio de que la potestad constitucional en materia electoral corresponde en forma exclusiva al TSE es ampliamente compartido. Incluso quienes recurren a la salvedad de lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución, que creó la jurisdicción constitucional y la Sala Cuarta, plantean problemas prácticos derivados de su aplicación y estiman que, en todo caso, la Sala debiera oír al Tribunal para resolver asuntos en materia electoral. Así, todas las personas creen innecesario reformar el artículo 102, inciso 3, de la Carta Magna, para permitir que la Sala Constitucional se pronuncie sobre temas de esta índole. Se señaló que

CUADRO 8.6

Gestión y administración electorales: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Conflictos de constitucionalidad en materia electoral	TSE debe seguir como máxima autoridad electoral.	Reforzar potestades legales.
Funciones del TSE	Fortalecer funciones jurisdiccionales del TSE.	Mantener funciones de gestión, administrativas y jurisdiccionales, <i>versus</i> separar las jurisdiccionales de las demás.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

existe un problema práctico entre las funciones de la Sala y el TSE. Por una parte, el Tribunal interpreta las leyes electorales de manera exclusiva y obligatoria y, por otra, la Sala declara la inconstitucionalidad, que no es otra cosa que interpretar ambas normas, la constitucional y la electoral⁹. Se reconoce que, en alguna medida, la Sala ha intervenido en la materia de la constitucionalidad electoral, debido a la inoperancia o debilidad del TSE.

Balance de posiciones

No hay posiciones divergentes.

>> Funciones del Tribunal Supremo de Elecciones

Situación actual

- El TSE tiene tres funciones: gestor, árbitro y juez en materia electoral.
- Este Tribunal cuenta con la experiencia más amplia en América Latina en la gestión y organización de procesos electorales, pero no ha desarrollado con la misma fortaleza sus funciones como árbitro.
- A partir de 1996, con el mandato de la Sala Constitucional respecto a la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos políticos, se abrió el camino para que el TSE desarrollara la función administrativa-controladora.
- Por primera vez en décadas, en el 2006 el partido que ocupó el segundo lugar en

las preferencias de los votantes denunció irregularidades en el proceso que, sin embargo, no alteraron los resultados electorales.

Balance de la discusión

No existe acuerdo sobre la reforma a las potestades del TSE. Sin embargo, tanto quienes consideran que el Tribunal debe conservar sus actuales funciones, como quienes opinan que es conveniente separar sus atribuciones y asignar parte de ellas a otras entidades, concuerdan en varias recomendaciones para fortalecer el desempeño de este órgano, particularmente en lo que concierne a sus competencias jurisdiccionales. Además, coinciden en la apreciación de que el TSE ha sido muy reacio a asumir tareas nuevas y que su labor tiende a pasar desapercibida entre un proceso electoral y otro.

Síntesis de posiciones

Quienes consideran que el Tribunal debe mantenerse como gestor, organizador y juez discrepan de un grupo menor que estima necesario o conveniente separar esas funciones. En este último caso prevalece el criterio de que el órgano superior electoral debe conservar y fortalecer sus atribuciones jurisdiccionales, mientras que las tareas de gestión, administración y fiscalización podrían ser asignadas a otra entidad, una Dirección Electoral, que incluso puede ser un órgano desconcentrado del Tribunal. Entre las razones que se aducen destaca la complejidad de las labores correspondientes a cada rol, así como el hecho de que la organización y la gestión de actividades y procesos electorales resultan incompatibles

con la atribución de la jurisdicción constitucional⁹.

En cambio, quienes piensan que el TSE debe mantener todas sus funciones actuales plantean que:

- Las competencias de administración y de jurisdicción centradas en el Tribunal configuran un modelo eficiente, muy particular de Costa Rica, que ha sido imitado en varios países de América Latina. El modelo de un órgano que administra y otro que juzga es mucho más costoso y tiende a dilatar las decisiones.
- Hay muchos ámbitos en los que el Tribunal actúa como juez electoral puro, controlando las decisiones de administración electoral de otras instancias¹⁰. Si ese esquema ha funcionado bien, no debería modificarse.
- A partir del 2000, la aplicación del recurso de amparo electoral ha fortalecido la condición de juez electoral, y ha permitido al Tribunal establecer una serie de hitos jurisprudenciales importantes. El rezago en el rol de juez comienza a revertirse.

Eje temático 3: Financiamiento de los partidos políticos

En materia de financiamiento de los partidos políticos Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos, e incipiente y frágil en otros. El sistema de subsidios estatales directos data de 1954, lo que hace de él el segundo más antiguo del mundo. La regulación al financiamiento privado a los partidos fue introducida en 1996. Pese a que el artículo 176 bis del Código Electoral fija una pena de 2 a 6 años de prisión para quienes violaren las prohibiciones y limitaciones establecidas en esa materia, la norma no define expresamente cuáles personeros partidarios deberán ser tenidos por responsables en caso de trasgresión a la legislación vigente (Casas, 2003) (cuadro 8.7).

>> Financiamiento público

Situación actual

- El aporte estatal corresponde al 0,19% del PIB del año tras anterior

CUADRO 8.7

Financiamiento de los partidos políticos: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Financiamiento público	Variación del nivel actual de 0,19% del PIB.	Mantener monto actual <i>versus</i> disminuir asignación.
	Controles sobre el uso del financiamiento público.	Acuerdo en más controles
	Financiamiento a elecciones municipales.	Acuerdo en posibilitar financiamiento.
Financiamiento privado	Mayor transparencia con respecto a las donaciones.	Obligación de reportar todas las donaciones.
	Mejores controles sobre las donaciones.	Competencias del TSE y la CGR.
	Establecer sanciones y prohibiciones.	Establecer sanciones jurídicamente eficaces. Prohibición de donantes extranjeros.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

a las elecciones. Puede ser utilizado para financiar los gastos asociados a la campaña electoral, capacitación y organización política (artículo 96 constitucional).

- Tienen derecho al financiamiento político aquellas agrupaciones que alcanzan el 4% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en una o varias provincias, así como las inscritas a escala provincial que elijan al menos un diputado (González, 2006).
- Los gastos electorales son reembolsables según liquidación previa presentada por los partidos políticos a la Contraloría General de la República. El artículo 179 del Código Electoral permite la emisión de bonos para el financiamiento de los gastos de la campaña.

Balance de posiciones

Existen dos tesis contrarias en relación con el monto asignado al financiamiento estatal de los partidos. Por una parte, quienes están a favor de reducirlo aluden a la necesidad de racionalizar la campaña electoral, mediante normas orientadas a equilibrar la participación política. Por otra parte, hay un grupo que se manifiesta a favor de mantener el monto asignado actualmente. No obstante, en ambos casos se plantea que es preciso distribuir y aprovechar mejor los recursos y mejorar la transparencia y el control. Este podría ser un punto de

encuentro, debate y negociación. También parece haber coincidencia en cuanto a que el aporte estatal es un mecanismo para fortalecer la autonomía de los partidos ante la injerencia de intereses privados y a partir de la premisa de que "la democracia tiene un costo".

Un hallazgo interesante es el consenso generalizado a favor de que la contribución estatal se extienda al ámbito de las elecciones municipales¹¹. Se destaca que contar con financiamiento en ese nivel favorecería el proyecto de que la designación de regidores se realice en forma simultánea a la de alcaldes y síndicos, para dar mayor autonomía a los comicios municipales respecto de la dinámica de la elección nacional.

Síntesis de posiciones

Las personas que consideran adecuado o suficiente el monto del financiamiento estatal plantean diversos argumentos:

- El financiamiento estatal debería permitir una participación más equitativa de los partidos pequeños. Desde esa perspectiva, no se considera desproporcionado el monto actual.
- Ha habido una utilización demagógica de las cifras. Si se traduce el monto a moneda constante y se distribuye entre el total de votantes registrados, se observa que el subsidio ha bajado en los últimos cincuenta años. Cuando

el cálculo se hace en relación con el PIB o en comparación con otros países, resulta una suma moderada.

- Si se baja excesivamente el monto, o se abren las reglas de asignación de fondos de modo que más partidos tengan acceso, el subsidio dejaría de tener relevancia¹².

Quienes asumen esta posición, como se indicó anteriormente, concuerdan con algunos partidarios de la reducción del aporte estatal en el sentido de que el monto asignado debe ser mejor distribuido y mejor aprovechado. Para ello recomiendan:

- Encontrar un mecanismo eficaz para la asignación de los recursos. Una alternativa que se menciona con frecuencia es establecer un monto por voto válido a favor del partido.
- Destinar una parte del monto asignado a financiar las elecciones municipales.
- Asignar un monto y diseñar un mecanismo para financiar el funcionamiento permanente de los partidos, para que puedan ser interlocutores permanentes del diálogo político, como en todas las democracias avanzadas del mundo.

Algunos señalamientos individuales aportan otros elementos para el debate:

- El incumplimiento del mandato constitucional de adelantar una parte de la contribución del Estado ha aumentado la dependencia de los partidos respecto de los aportes privados.
- Es necesario ejercer mayor control sobre la emisión bonos de campaña, factor que propicia la corrupción y pone en desventaja a los partidos que no cuentan con el favor o la confianza de quienes suelen hacer este tipo de inversiones.

>> Financiamiento privado

Situación actual

- En Costa Rica se prohíbe a los partidos políticos aceptar contribuciones

extranjeras, con excepción de aquellas destinadas a capacitación y educación (González 2006).

- Con respecto a las donaciones nacionales, la ley impone únicamente un límite cuantitativo: 45 veces el salario mínimo oficial a lo largo de cuatro años (aproximadamente 35.000 dólares en 2002).
- Desde 1997 los partidos (y sus precandidatos presidenciales¹³) están obligados a presentar al TSE informes trimestrales de todos sus ingresos; esa frecuencia se convierte en mensual durante el período oficial de campaña (cinco meses, de octubre a febrero).
- Los donantes no están obligados a reportar sus contribuciones políticas y no se constata la veracidad de los informes presentados por los partidos.
- No existe obligación alguna para el TSE de verificar las contribuciones en especie que reportan los partidos.

Balance de la discusión

En relación con los aportes privados se encontró un punto de acuerdo total: que las contribuciones sean de conocimiento público, que haya plena y total transparencia acerca de quién financia a los partidos. Hubo consenso sobre la necesidad de mejorar la regulación y el control del financiamiento privado, aspectos sobre los que se planteó una diversidad de propuestas, tanto de índole administrativa como penal. En lo que concierne a las sanciones administrativas destacan dos hallazgos: una acotación en torno a su gradualidad y algunas iniciativas tendientes a fortalecer las instancias de control interno de las agrupaciones políticas, procurando su autonomía respecto de las cúpulas partidarias.

Síntesis de posiciones

Con el propósito de contribuir a la transparencia de los mecanismos de financiamiento, se formuló un conjunto de propuestas, no todas concordantes:

- Otorgar a los organismos de control interno de los partidos potestades

amplias e independencia de las cúpulas, para ejercer el control del financiamiento.

- Establecer como requisito para recibir la contribución del Estado que los partidos cuenten con auditorías internas.
- Determinar que las personas que ocupen cargos de mando en los partidos políticos deben asumir la responsabilidad ante las autoridades electorales o judiciales respectivas, en caso de presentarse irregularidades.
- Establecer límites para el financiamiento privado. Eliminar la posibilidad de que personas jurídicas hagan donaciones¹⁴.
- Las personas físicas que financien a los partidos políticos deben tener una hoja de delincuencia limpia.
- Eliminar totalmente los aportes extranjeros; la justificación de contribuciones para capacitación es un portillo que da cabida a irregularidades.
- Indagar sobre la procedencia de los recursos e investigar si existen cuentas paralelas.

Eje temático 4: Forma de gobierno

En Costa Rica la democracia tomó la forma de un régimen presidencialista con un Estado altamente centralizado. La modalidad costarricense de presidencialismo se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por su relativa debilidad constitucional y por los cada

vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo, especialmente los ejercidos por el Poder Judicial. En este sistema, múltiples actores políticos e institucionales, incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de las políticas públicas (Proyecto Estado de la Nación, 2001) (cuadro 8.8).

Situación actual

- Costa Rica tiene un sistema de gobierno presidencialista (el presidente es electo directamente por el pueblo, en una elección distinta a la de los diputados).
- Se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por los cada vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Balance de posiciones

Todas las personas entrevistadas consideran necesario hacer cambios al régimen presidencialista: unas para desbloquear el sistema modificando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, otras para evolucionar hacia un régimen parlamentario, otras para dar más peso al control político y la toma de decisiones en el Parlamento, o para fortalecer al Ejecutivo. Todas ellas concuerdan, asimismo, en que Costa Rica tiene un Ejecutivo y un Legislativo muy debilitados, un régimen de partidos políticos limitado y frágil y unas relaciones entre poderes mal definidas.

CUADRO 8.8

Forma de gobierno: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Forma de gobierno	Sustitución del presidencialismo.	Tres posiciones: reformar el presidencialismo, instaurar el parlamentarismo o establecer un semiparlamentarismo.
	Fortalecimiento de las potestades del Ejecutivo.	Acuerdo en principio, junto con fortalecimiento del Poder Legislativo.

- Consenso o acuerdo mayoritario.
- Desacuerdo entre dos o más posiciones.

Síntesis de posiciones

Entre quienes no favorecen la tradición presidencialista, aunque se dan algunas diferencias de matiz, las propuestas tienden a coincidir en la necesidad de su reemplazo. Esto se ve reforzado por la confluencia de criterios con quienes se manifiestan a favor del presidencialismo, en cuanto a la exacerbación de los mecanismos de control como una de las causas del debilitamiento del Ejecutivo, cuya carencia de atribuciones para agilizar y concretar sus políticas de gobierno deriva, por demás, de una característica de diseño, definida en la Constitución de 1949. Otro problema que se señala es la corta duración del mandato presidencial y se considera que la prohibición de la reelección sucesiva, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, es una “mala receta”.

Los principales rasgos de las posiciones afines al parlamentarismo son:

- La que propone transformaciones más radicales de corte parlamentarista, parte de la premisa de que lo que hay que modificar es el tipo de relaciones establecidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco del sistema presidencialista. En definitiva, los cambios implicarían que una mayoría parlamentaria pueda destituir a un ministro, y que el presidente a su vez tenga la potestad de pedir “vía rápida” para ciertos proyectos en la Asamblea Legislativa, a fin de dar un trámite ágil a sus proyectos¹⁵, así como de disolver el Parlamento y llamar a elecciones para renovarlo.
- Otra posición plantea evolucionar hacia el parlamentarismo a partir de la consideración de que en Costa Rica el sistema de partidos políticos es muy limitado, ya que opera para efectos de la dinámica electoral, pero no para el control político, el mantenimiento de

la gobernabilidad y la estabilidad política. Propone entonces un Consejo de Gobierno nombrado por el Parlamento que, en ejercicio del control político, le lleve el pulso a la labor del Ejecutivo. Si se forma una mayoría que le resta apoyo, el Ejecutivo cae y hay que llamar a elecciones. Esta posición no comparte la idea de que el presidente pueda disolver el Parlamento y considera que el control legislativo estimularía una mejor labor del Ejecutivo.

En una perspectiva más moderada se agrupan quienes hablan de un sistema semi-parlamentario, o bien de atenuar la tradición presidencialista mediante el fortalecimiento de las competencias de control político de la Asamblea Legislativa. Algunas de las propuestas enunciadas desde las posiciones antes descritas se repiten en esta; sin embargo, no cabe aquí la destitución del presidente, ni la disolución del Parlamento y la respectiva convocatoria a elecciones anticipadas.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”: Gloria Valerín, Hugo Alfonso Muñoz, Fernando Sánchez, Alberto Salom, Rubén Hernández, Constantino Urcuyo, Kevin Casas y Luis Antonio Sobrado.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El proceso de consulta, la sistematización y el análisis de las entrevistas estuvo a cargo de Olga Goldenberg, cuyo informe final puede ser consultado en www.estadonacion.or.cr.

La edición la efectuaron Jorge Vargas, Ronald Alfaro y Alberto Mora.

Se agradecen los comentarios y sugerencias de Bernal Arias, Enrique González y César Zúñiga.

El diseño metodológico de esta sección fue realizado por Jorge Vargas, Alberto Mora, Leda Muñoz y Olga Goldenberg.

NOTAS

- 1** Una de las personas consultadas planteó la necesidad de impulsar una reforma que reconozca y eleve a rango constitucional el derecho de representación paritaria de las mujeres en la integración de papeletas electorales.
- 2** Se advierte sobre la necesidad de discutir en detalle los criterios para llevar adelante esta opción y se alude al mecanismo de agrupación por cantones similares o próximos, que actualmente utilizan los partidos políticos para la atención de sus votantes.
- 3** Una persona considera que por ahora solo se debe aumentar el número de diputados mediante una lista nacional, para luego, como segundo paso, pensar en el rediseño de las circunscripciones.
- 4** Una vez electos los candidatos que corresponde por cociente, todos los partidos -los que hayan y los que no hayan elegido- concurren con sus residuos y ganan los puestos aquellos que tengan mayor número de votos en orden descendente.
- 5** Varias personas mencionaron el sistema electoral alemán, un sistema de representación mixto que combina asignación de escaños por proporción y por mayoría. En las circunscripciones territoriales se gana por simple mayoría, pero en la nacional se aplica la proporcionalidad.
- 6** En relación con este asunto se plantean los siguientes argumentos: a) cuando no se reconoce como deseable o correcto que los asuntos de Estado estén en manos de gente dedicada profesionalmente a ello, surgen remedos de carrera política en formas inapropiadas, y b) los sistemas político-electorales deben crear estímulos positivos. La reelección sería un incentivo para premiar el buen desempeño y para que los diputados y diputadas establezcan fuertes vínculos con quienes pueden volver a apoyarlos con su voto.
- 7** Salvo en México y Costa Rica, la carrera parlamentaria existe en todos los países democráticos de América Latina, bajo el supuesto de que los cargos complejos requieren continuidad.
- 8** Para resolver esta situación se ha planteado la tesis de que, si la Sala Constitucional mantiene la atribución que se desprende del artículo 10 de la Constitución, en ejercicio de esa atribución debería siempre consultar al TSE. Habría que decidir si el dictamen del Tribunal es vinculante o no. En todo caso, sí conviene que la Sala considere el criterio del órgano que el constituyente quiso especializar en este campo.
- 9** Una de las personas entrevistadas se manifestó a favor de mantener las actuales atribuciones y funciones del TSE. Sin embargo, estimó que algunas tareas, como educación electoral y organización de debates entre candidatos, deberían ser transferidas a otros órganos del Estado, o incluso a organizaciones de la sociedad civil.
- 10** Se trata de instancias como la Dirección General del Registro Civil, el Departamento Electoral y las juntas electorales.
- 11** Los principales argumentos planteados se considera que la importancia de los gobiernos locales en la solución de problemas de la gente; además, el financiamiento público a nivel municipal favorecería procesos electorales más equitativos y eficientes, evitaría la injerencia de intereses privados y reduciría la dependencia de contribuciones interesadas o ilícitas.
- 12** Si hay que dividir el monto en más porciones, éstas resultarán más pequeñas y no harán ninguna diferencia en el funcionamiento de los partidos.
- 13** De acuerdo con la resolución 1525, del 5 de agosto de 1999 del TSE, las y los precandidatos están obligados a reportar las contribuciones recibidas por sus campañas al tesorero de su partido, quien debe incluirlas en los reportes partidarios respectivos.
- 14** Como se sabe, la falta de un registro público de accionistas impide saber quiénes están detrás de sociedades anónimas donantes de los partidos políticos.
- 15** Coinciden con esta propuesta personas de la posición moderada y también de la vertiente presidencialista.

