

La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense

Hugo Picado León¹
hpicado@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción:

Revisión, corrección y aprobación:

Resumen: Este artículo se dedica al análisis de la reforma de la legislación electoral en Costa Rica, tomando en consideración los hallazgos de la teoría comparada sobre reforma electoral. En particular, interesa observar el comportamiento general de reforma al Código Electoral desde su promulgación hasta la fecha, para ubicar en contexto el proyecto de reforma que actualmente tramita la Comisión Especial de Reforma Electoral y Partidos Políticos. Se parte de la premisa de que toda valoración de un proceso de reforma electoral debe tomar en consideración el carácter elitista de la misma y las dificultades propias de su proceso de negociación, lo cual incide en sus posibilidades reales de éxito así como en su grado de apego a criterios técnicos.

Palabras claves: Legislación electoral / Reformas electorales / Código electoral / Ley de partidos políticos / Proyecto de ley / Procedimientos legislativos / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: This paper analyses the reform of the electoral law in Costa Rica, taking into account the findings of the comparative theory of electoral reform. In particular, it pretends to describe the behaviour overall reform to the Electoral Code since its enactment date to the present, in order to explain the context of the reform bill currently handled by the Special Committee on Electoral Reform and Political Parties. As a basic assumption any assessment of a process of electoral reform must take into account its elitist nature, and the difficulties inherent in their negotiating process, which affects their real potential for success as well as their degree of adherence to technical criteria.

Key words: Electoral Legislation / Electoral Reforms / Electoral Code / Political Parties Act / Bill / Legislative Procedures / Supreme Electoral Tribunal.

¹ El autor es abogado y politólogo costarricense. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica en Salamanca, España. Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) y Candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Labora en el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense desde 1993. Una versión previa de este documento fue presentada como ponencia en el Seminario-Taller "Legislación Electoral y Transparencia" realizado en la Ciudad de Guatemala los días 6 y 7 de diciembre de 2007, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, bajo el título "La reforma electoral en Costa Rica: aciertos y desaciertos". El autor agradece los comentarios y sugerencias de los participantes en dicho evento.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este artículo es describir el estado actual del proceso de reforma electoral costarricense y analizarlo con base en los hallazgos de la teoría comparada. En particular, interesa analizar las tendencias generales de reforma al Código Electoral desde su promulgación hasta el 2007, para ubicar en contexto el proyecto que tramita la Comisión Especial de Reforma Electoral y Partidos Políticos. Se parte de la premisa de que toda valoración de un proceso de reforma electoral debe tomar en consideración el carácter elitista de la misma y las dificultades propias del proceso de negociación, lo cual incide en sus posibilidades reales de éxito así como en su apego a criterios técnicos.

El artículo se divide en tres partes: primero se hace un recuento de algunas hipótesis derivadas del estudio de la reforma electoral en perspectiva comparada; en la siguiente sección se revisa la historia de la reforma electoral en Costa Rica hasta tener una visión clara del estado del actual Código Electoral; en la última parte se analiza el contenido y perspectivas de la reforma que actualmente se encuentra en trámite parlamentario.

Desde una perspectiva neoinstitucional, las normas electorales tienen una enorme importancia en la configuración y funcionamiento del sistema político. Las reglas electorales importan, pues tienen que ver con la determinación de los candidatos y partidos que ostentarán la representación ciudadana y que tendrán oportunidad de participar en la gestión política. Un sistema electoral puede hacer diferencia respecto a cuál partido gane y con qué margen gobierne. También determina cuáles partidos perdedores constituirán oposición efectiva y cuáles saldrán de la arena política. Además, el sistema electoral influye sobre el control (*accountability*) del poder político².

Según Sartori (1994) el sistema electoral es el instrumento de más fácil manipulación dentro de un sistema político, lo cual justifica el creciente interés científico en el estudio de sus efectos. Para Lijphart (1994:139) hay dos preguntas fundamentales: cuán efectiva puede ser la manipulación del sistema electoral y cuán capaces y dispuestos se encuentran los políticos

² El avance sistemático de la investigación sobre el papel de los sistemas electorales en la política democrática ha sido sumamente reciente. En 1950 Duverger se quejaba del muy escaso número de estudios serios y profundos sobre los sistemas electorales. En 1968 Stein Rokkan seguía lamentando la misma indiferencia. Ya en 1986 Duverger recordaba que su teoría estuvo latente hasta mediados de los setenta y que sólo revivió a mitad de los ochenta. Los libros de Rae (1971) y Nohlen (1981) seguían señalando la carencia de fuentes comparadas y de desarrollo teórico. Lijphart (1984 y 1985) calificó al estudio de los sistemas electorales como el campo más subdesarrollado de la ciencia política. A su juicio, sólo cabía citar una docena de libros relevantes en los anteriores cincuenta años. Sin embargo, desde la obra de Lijphart, el panorama ha cambiado radicalmente. En las últimas dos décadas el estado de la cuestión ha mejorado espectacularmente (Grofman 2004:11).

para manipularlo. Hasta ahora, la investigación sobre los sistemas electorales se ha centrado principalmente en su condición de variable independiente, particularmente en sus consecuencias políticas sobre los sistemas democráticos, los sistemas de partidos, los gobiernos y las características de la representación política. Los efectos del sistema electoral operan fundamentalmente sobre el sistema de partidos y sobre la representación³.

Frente al análisis del sistema electoral como variable independiente, predominante en las décadas anteriores, a finales de la década de los '90s se comenzó a prestar atención a las razones por las que algunos países tienen sistemas mayoritarios y otros proporcionales, así como al por qué de las diferencias entre estos últimos. Esto supone, según la expresión de Colomer (2004), ver las leyes de Duverger "cabeza abajo", pues el número de partidos constituirá el factor principal para explicar la selección de sistemas electorales, más que al revés. Colomer plantea que los sistemas electorales –y, en general, las instituciones y reglas políticas formales- no son variables completamente independientes, sino que también son objeto de decisiones estratégicas por parte de actores políticos quienes tienden a promover sus propios intereses⁴.

II. LA REFORMA ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

II.1. ¿Qué se entiende por reforma electoral?

Para efectos de este artículo, se entiende la reforma electoral en sentido estricto, referida a las distintas modificaciones y ajustes al diseño electoral llevados a cabo por la Asamblea Legislativa de Costa Rica sobre el Código Electoral desde 1952 hasta el 2007. Al hablar sobre reforma electoral es necesario distinguir el nivel normativo de la misma, que puede ser en el plano de normas constitucionales, de normas legales o bien, de normas infra-legales, sean estatutarias o reglamentarias. El concepto de reforma en sentido estricto se refiere a la actividad legislativa tendiente a modificar el régimen electoral. No toda modificación a la normativa electoral entraría en la categoría de reforma, pues en ocasiones el cambio puede ser producto de otros agentes, por ejemplo, de las resoluciones de las cortes de constitucionalidad. De hecho, los últimos dos grandes cambios en el régimen electoral costarricense no provinieron de reformas al Código Electoral, sino por modificaciones al régimen municipal (1998) y por resoluciones de la Sala Constitucional (especialmente la que

³ El impacto es más claro sobre la representación, ya que el sistema de partidos se articula a partir de una fractura estructural (clivajes sociales). La proporcionalidad del sistema supondría una igualdad entre el porcentaje de votos y escaños correspondiente a cada partido. Cualquier diferencia entre esos porcentajes refleja el efecto reductor del sistema.

⁴ Sartori (1994, *Ingeniería constitucional comparada*) asimila la elaboración de normas constitucionales a la ingeniería, en particular a lo que tiene que ver con las máquinas, su mecánica, su diseño y su funcionamiento. La metáfora con la ingeniería resulta apropiada para ilustrar la concepción de instituciones como estructuras que operan con base en incentivos. Sin embargo, un meticuloso diseño institucional no necesariamente garantiza la producción de determinados resultados. La metáfora con la ingeniería, por ende, no puede llevarse demasiado lejos.

autorizó la reelección). Por otra parte, la reforma puede operar a distintos niveles, es decir, referida a las elecciones presidenciales, a las legislativas o a las municipales.

Por su parte, se utiliza el concepto de "sistema electoral" más bien en sentido amplio, que comprende tanto los elementos mecánicos y psicológicos que inciden en la representación y en el sistema de partidos definidos por Lijphart (1994), como también la administración electoral (Nohlen 2000, Vallès y Bosch 1997, García Díez 2005). El estudio comparado sobre la reforma electoral adolece del sesgo producido por un concepto minimalista del sistema electoral⁵.

La falta de atención hacia los aspectos más relacionados con la administración de las elecciones puede deberse, en cierto grado, al sesgo producido por el universo de casos observados. En las denominadas "democracias occidentales avanzadas", las cuestiones relacionadas con la calidad del proceso electoral han recibido una atención mínima, pues se da por sentado que sus elecciones son suficientemente transparentes y limpias. Se tiende a asumir que las cuestiones de administración electoral son más técnicas que políticas. No obstante, si esto fuera cierto, cabría esperar que los beneficios o errores en el desarrollo de las elecciones beneficien a todos los actores por igual, lo cual no encuentra sustento empírico. La calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos domésticos (votantes, partidos, medios de comunicación y observadores locales), así como por los observadores internacionales. Pasar por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede propiciar errores graves tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la evaluación sistemática de la calidad de un sistema electoral, se trate o no de democracias consolidadas. Una administración efectiva de las elecciones no garantiza elecciones de calidad, pero para que haya calidad en las elecciones es indispensable una administración electoral efectiva⁶.

II.2. ¿Cuál es la finalidad de la reforma?

Detrás de toda reforma legislativa hay una "política de reforma" referida a la finalidad, explícita o implícita, perseguida por el legislador. La política de reforma refleja el predominio

⁵A pesar de la relevancia de la administración electoral para el funcionamiento del sistema electoral, en particular, y la democracia, en general, persiste una profunda carencia en cuanto a su conceptualización y estudio sistemático, lo cual causa serios inconvenientes para conseguir datos empíricos ordenados que permitan el análisis comparado y el desarrollo de la teoría. Es motivo de asombro que la teoría sobre sistemas electorales haya, en el mejor de los casos, relegado el estudio de la administración electoral a un lugar totalmente secundario. Aparte de Nohlen (2000 y 2004), Vallès y Bosch (1997) son pocos los que hasta hace poco mencionaban a la administración electoral como aspecto a ser tomado en cuenta en el análisis del sistema electoral. Inclusive en clásicos como Rae (1967) y Lijphart (1994), o en contemporáneos como Cox (2004) y Colomer (2004), es prácticamente inexistente la referencia a la administración electoral.

⁶ Entre la literatura reciente que señala la importancia política de la administración electoral, cabe citar trabajos de Molina y Lehoucq 1999, Corrochano y Díaz 2001, Pérez-Liñán 2001, Eisenstadt 2002, Mozaffar 2002, Thompson 2002, Norris 2004, Lehoucq 2004a. Sobre la calidad de las elecciones y de las administraciones electorales ver Mozaffar y Schedler 2002, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003, Norris 2004.

de uno o varios paradigmas entrelazados. Sin embargo, no se puede suponer que toda reforma se fragüe con base en una sola propuesta clara y unívoca. Por el contrario, la mayoría de reformas son una especie de óleo con retazos cosidos artículo por artículo. En consecuencia, la política de reforma no se materializa en un planteamiento teórico puro y coherente. La política de reforma tiene un carácter dinámico: producto de antagonismos, negociaciones y acuerdos.

En términos muy generales, el diseño del sistema electoral persigue dos objetivos fundamentales, combinados en distintas dosis y frecuentemente antagónicos, cuales son la representatividad y la gobernabilidad. La representatividad se refiere tanto a la proporcionalidad del sistema como a la vinculación entre la ciudadanía y sus gobernantes. En cuanto a la gobernabilidad, los sistemas electorales influyen en la manera en que se configuran el juego político y los cálculos estratégicos de cada partido. Este tipo de aspiraciones son coyunturales y admite tantas combinaciones como sea posible imaginar. Un mismo partido político podría variar rápidamente su posición y su discurso de pro-representación a pro-gobernabilidad, o viceversa, dependiendo de la situación política en que se encuentre. Desde el punto de vista del diseño de la administración electoral algunos de los objetivos normativos más relevantes son la independencia, la transparencia, la eficiencia y la fiabilidad en la gestión de las elecciones⁷.

Paralelamente, hay otros principios de reforma normalmente constantes, no sujetos a las veleidades estratégicas de las élites, como la simplicidad y la legitimidad del diseño. En general, las reformas no buscarán restar legitimidad al sistema ni hacerlo más complejo, aunque algún partido podría impulsar reformas deslegitimadoras del sistema como parte de su estrategia política, u otro podría promoverlas por un conocimiento limitado sobre los efectos de determinadas variables. También es cierto que muchas de las reformas lejos de simplificar el sistema lo hacen más complejo, pero ello obedece a la búsqueda de nuevas formas de articular los objetivos de representación y gobernabilidad. Como bien señala Nohlen (2004), los sistemas se tornan más complejos en tanto se busca un mayor equilibrio entre diversas finalidades⁸.

II.3. ¿En qué contexto se da una reforma electoral?

La reforma electoral debe analizarse de manera sistémica, tomando en cuenta la complejidad de actores y variables que inciden en momentos específicos. La negociación de la reforma se da en dos niveles: la negociación de la reforma en sí y la competencia de la reforma frente a

⁷ Nohlen (2004:149-152) habla de cinco exigencias a los sistemas electorales, de las cuales las tres primeras son las predominantes: representación, efectividad, participación, simplicidad y legitimidad. En nuestro criterio, la participación se puede subsumir en la representación.

⁸ García Díez 2001a, 2001b, 2005 y 2006, ha estudiado la reforma electoral en Centroamérica, con importantes hallazgos en torno a la dinámica de negociación de las élites parlamentarias y a sus productos. Tsebelis 1991 es obra de referencia para el análisis de cálculos estratégicos.

otros temas legislativos. En este último sentido es relevante saber cuánto “*glamour*” tiene la reforma en la agenda legislativa, si es políticamente rentable para la mayoría del parlamento y si resulta oportuna o necesaria para los partidos políticos. De ahí, por ejemplo, que en el caso costarricense, las iniciativas de reforma electoral normalmente se frustran si no han sido aprobadas al momento en que los partidos inician asambleas partidarias de cara a los siguientes comicios.

Entre las variables que propician el cambio cabe destacar:

1. El rendimiento de las reglas existentes frente a las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas.
2. La disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se puedan esperar efectos diferentes.
3. La capacidad relativa de los actores para articular una política de reforma (dirección e intensidad).

Los cambios en el sistema electoral reflejan los cálculos partidarios respecto a la ventaja relativa de la reforma en el contexto estratégico en que los mismos partidos se encuentran. Según Colomer (2004), la decisión sobre los sistemas electorales parece seguir lo que podría llamarse “regla de micro-mega”, según la cual el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande: unos pocos partidos grandes tienden a preferir asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas y reglas basadas en cuotas pequeñas para asignar escaños, mientras que múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes. Los cambios en el sistema electoral tienden a producirse en una mayor parte a favor de fórmulas cada vez más incluyentes y menos arriesgadas: desde las elecciones indirectas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la de la mayoría, y desde ésta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional (en otras palabras, hacia asambleas, distritos y reglas con cuotas grandes).

En pocas palabras, los partidos grandes prefieren circunscripciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes e incluyentes. No obstante, Penadés (2005) acota indicando que a veces los partidos grandes prefieren lo grande. En cuanto a la reforma de la administración electoral es especialmente sensible el tema de la capacidad de los organismos electorales para gestionar elecciones en condiciones de libertad, igualdad y transparencia -*free and fair* – frente a las intenciones antidemocráticas de quienes pretendan manipular o torcer los resultados electorales (Schedler 2006).

II.4. *Dificultades y riesgos de la reforma electoral*

El cambio mediante reformas normalmente es difícil. Las decisiones sobre la reforma electoral se califican de elitistas, debido a que normalmente son producto de la negociación entre élites políticas. Una vez que esas élites llegan a un acuerdo electoral, sus beneficiarios protegen sus

propios intereses y se esfuerzan por seguir actuando bajo las reglas que conocen. Por ejemplo, Boix (1999) plantea que la selección de sistemas electorales resulta de las decisiones estratégicas de los partidos en el poder para maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con sus expectativas sobre los problemas de coordinación de diferentes reglas electorales. La adopción de la representación proporcional dependería del pulso entre los viejos y los nuevos partidos, y de su capacidad para coordinarse o bloquear el crecimiento de otros⁹.

Desde el punto de vista normativo, hay dos posiciones antagónicas en cuanto a la conveniencia de las reformas electorales: 1) la de aquellos que prefieren la estabilidad de las normas y enfatizan los riesgos del cambio, y 2) quienes consideran la legislación electoral como un conjunto normativo inacabado, que requiere constante actualización. En esta último sentido, es destacable la particularidad de la reforma institucionalizada panameña, donde, inmediatamente terminados los comicios, el Tribunal Electoral lidera un proceso destinado a introducir las modificaciones necesarias a la legislación electoral. En el otro extremo, hay quienes advierten que los cambios innecesarios al sistema electoral pueden generar inestabilidad, entre otros riesgos. Según Shugart y Taagepera (1999), uno de los principales objetivos de las elecciones es suplir un marco institucional estable para la expresión de distintos puntos de vista. En ese sentido es preferible el sistema que, aunque imperfecto, haya sido aplicado por un extenso período, sobre cualquiera nuevo que no sea adecuadamente conocido por la población. La familiaridad favorece la estabilidad, mientras que los cambios la reducen temporalmente mientras los partidos, los candidatos y electores no lleguen a conocer sus particularidades. Desde este punto de vista, los cambios se justificarían sólo cuando las reglas existentes generen una seria distorsión a la voluntad popular o causen considerable confusión¹⁰.

⁹El postulado de Boix ha sido objeto de críticas y reformulaciones significativas. Por ejemplo, Colomer (2003, 2004) utiliza el mecanismo de los cálculos estratégicos de las élites para explicar la adopción de la representación proporcional y, en general, analizar cualquier cambio en los sistemas electorales. Blais, Dobrzynska e Indridason (2005) señalan la relevancia de la difusión de las ideas democráticas y la presencia de los sistemas electorales de mayoría absoluta para dar cuenta de la ola de cambio desde sistemas mayoritarios a sistemas proporcionales. Andrew y Jackman (2005) cuestionan el planteamiento de Boix debido a la incertidumbre de los actores políticos cuando deben seleccionar un sistema electoral y, en su lugar, plantean un modelo de decisión basado en la experiencia del partido más grande en las elecciones previas. Finalmente, Penadés (2005) cuestiona que los datos agregados de Boix puedan confirmar su argumento, pues se requeriría observar la coordinación a nivel local y distrital, además de requerir la descripción precisa de las preferencias partidarias en cada una de las reformas electorales.

¹⁰ Por distorsión o desproporcionalidad Shugart y Taagepera entienden la incoherencia o escasa proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos por un partido político en relación con los demás. Respecto a los cambios para mejorar la correspondencia votos-escaños, la mayoría de países tienden a elaborar reglas de tipo proporcional para la elección parlamentaria, que produzcan algún nivel de correspondencia. Con el tiempo pueden surgir distorsiones circunstanciales que no necesariamente tengan que ver con el modelo proporcional utilizado. Los cambios para simplificar las reglas existentes se justifican en el principio de que las reglas electorales deben tender a la simplicidad: cuanto más complejas generan mayor desigualdad y elitismo, pues menos personas podrán comprenderlas y advertir sus

II.5. *Reforma electoral, accountability y calidad de las elecciones*

La transparencia e institucionalidad del régimen electoral está relacionado, en última instancia, con la consistencia del Estado de Derecho. Elecciones limpias (*free and fair*) requieren claridad en las reglas de juego, respeto a esas reglas por parte de los actores y mecanismos eficientes para garantizar su cumplimiento. La *accountability electoral*, entendida como transparencia y control de la gestión de elecciones, constituye un requisito básico para que cualquier proceso electoral se considere fiable y, por ende, de alta calidad. Por tal razón, la *accountability* constituye un elemento recurrente en las diversas aproximaciones a la calidad de las elecciones (Mozaffar, Shaheen y Schedler 2002, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003). La transparencia es un tema transversal, por lo que el *accountability* electoral no se restringe al financiamiento. El voto ha sido ampliamente estudiado como mecanismo de *accountability*, sobre todo por la literatura sobre voto económico (Przeworski, Stokes y Manin 1999, Maravall 2003).

La calidad de las elecciones constituye un concepto multidimensional, cuyo análisis entraña una gran complejidad debido a la variedad de actores y actividades que involucra antes, durante y después de los comicios. Por ejemplo, la administración electoral puede ser estudiada desde una perspectiva comprensiva (examinándola en sus diversas manifestaciones), selectiva (explorando aspectos específicos con más detalle) o subjetiva (relativa a las percepciones de los actores políticos involucrados). Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) analizan la calidad de las elecciones a partir de lo que definen como una aproximación subjetiva amplia, en términos de una dimensión técnica determinada por los criterios de observadores electorales relativamente imparciales, académicos y medios de comunicación colectiva, aunque también consideran la dimensión política constituida por el grado de aceptación del resultado de las elecciones por la mayoría de los partidos políticos¹¹.

La confianza en los procesos electorales, desde una perspectiva subjetiva, depende de que estos se perciban como justos (limpios), precisos (claros) y eficientes (adecuación de los medios a los fines). Esa aproximación parte de la premisa según la cual una manera de determinar la calidad de las elecciones consiste en verificar la valoración que de las mismas hacen los actores críticos del proceso. En este sentido, las elecciones se considerarían exitosas si la mayoría de partidos y movimientos involucrados aceptan los resultados. Sin

oportunidades. En todo caso, deben sopesarse las desventajas de la complejidad con las de la poca familiaridad.

¹¹ Ello permite a Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) clasificar la calidad de las elecciones en tres niveles: 1) *elecciones exitosas*, donde no hubo defectos capaces de afectar los resultados de las mismas, 2) *elecciones defectuosas*, en las que aparecen varios problemas por incompetencia, fraude o abuso de poder, que en efecto perjudicaron la capacidad de competencia de ciertos partidos o sectores, 3) *elecciones fallidas*, con profundas deficiencias que afectan significativamente los resultados de los comicios. En el referido estudio, se considera la calidad de las elecciones a partir del rol de las autoridades electorales, de los partidos políticos, de la sociedad civil y de los actores internacionales.

embargo, si alguno de ellos los desconociera, podría afectar la legitimidad de los candidatos electos (Anderson y Blais 2005). Esta modalidad de medición tiene la ventaja de la facilidad para conseguir los datos. Sin embargo, también entraña una dificultad: el comportamiento de los partidos no necesariamente es correlativo con la calidad de las elecciones. Por ejemplo, candidatos perdedores podrían considerar preferible denunciar un fraude inexistente que aceptar una derrota, si con ello pueden preservar cierta posición dentro de la opinión pública o dentro del propio partido. De manera inversa, puede ocurrir que partidos víctimas de fraude terminen aceptando las elecciones como válidas, debido a presiones partidistas, de la prensa o de la opinión pública. En consecuencia, es inconveniente determinar la calidad de las elecciones basándose exclusivamente en la posición asumida por los partidos. Por eso, Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003:4-5) optan por considerar también el criterio de observadores, tanto domésticos como internacionales. El problema es que el criterio sigue sufriendo los límites de la subjetividad, pues nada garantiza que la opinión de los observadores carezca de sesgos.

Otra forma de aproximarse al tema, más ambiciosa en términos de diseño institucional, proviene de los numerosos estudios que señalan la centralidad de organismos electorales profesionales, autónomos y permanentes en la gestión de elecciones transparentes. Estas características, sumadas a la competencia e integridad de los miembros de las autoridades y de los jueces electorales, aparecen como condiciones necesarias para el éxito y credibilidad de las elecciones. La existencia de organismos electorales permanentes se ha considerado particularmente importante en situaciones de baja capacidad administrativa del Estado, bajos niveles de confianza entre los actores políticos y carencia de mecanismos alternativos para garantizar la honestidad e imparcialidad de las elecciones. De estos organismos especializados se esperaría capacidad suficiente para asumir las actividades administrativas necesarias para la organización de las elecciones, manejar las relaciones con partidos políticos, proyectar una imagen de imparcialidad, profesionalismo y eficiencia, así como resolver las disputas de manera justa¹².

Aparte de las aproximaciones centradas en la percepción (de los partidos políticos, los observadores o la ciudadanía) y en las agencias de administración electoral (comités y tribunales electorales), poco a poco ha ido surgiendo un interés en el análisis de la gestión de elecciones como proceso de operación administrativa (*election administration* o *electoral management*). Esta línea de estudio se nutre de metodologías habituales en el estudio de la gestión pública y de la auditoría de procesos. Sus expectativas son promisorias en el plano de análisis de eficacia y eficiencia en la gestión electoral, pero su foco de interés tiende a ignorar variables políticas ajenas a la mecánica productora de elecciones que resultan fundamentales para su calidad, tales como el rol de los partidos políticos, las motivaciones del diseño

¹² Al respecto, ver Seligson y Booth 1995, Lehoucq 2002, 2004a y 2004b, Lehoucq y Wall 2004, Payne 2003:59 y Picado León 2006b. Ver también la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Centroamérica* elaborado por el Proyecto Estado de la Nación 2001.

legislativo y las complejas interacciones de la administración electoral con los diversos actores políticos¹³.

Una reforma electoral tendiente a incrementar la calidad de los comicios, según lo indicado, puede procurar mejoras en la estructura y funciones de los organismos, en los procesos de gestión, en la competencia partidista y en los mecanismos de control electorales. En materia de transparencia, el asunto no es sólo cómo controlar a los organismos electorales sino cómo controlar a los partidos y a los políticos en liza. Ello plantea varios problemas, entre ellos, por la conceptualización jurídica de los partidos políticos, la heterogeneidad de los partidos en cuanto a su estructura y el control de los aportes económicos. Una clave de la reforma es fortalecer a los partidos como agentes de *accountability*: que los políticos rindan cuentas a los partidos. Los partidos políticos fuertes posiblemente favorezcan el *accountability* en tanto tengan más capacidad capacitar y controlar a sus afiliados. Ello no significa que los partidos sean el único agente de *accountability*, sino que también son agente. En consecuencia, una visión sistémica sugiere la conveniencia de un diseño electoral que propicie una cadena de *accountability*: la ciudadanía controla a los tribunales electorales, los tribunales electorales a los partidos y los partidos a los políticos, mientras que, en sentido inverso, se cierra la cadena de rendición de cuentas.

II.6. Los políticos frente a la reforma

Desde el punto de vista de los políticos, la reforma electoral se podría explicar como un análisis de elección racional, donde es fundamental evaluar las ganancias y pérdidas producidas por el sistema vigente y sus posibles variaciones. Siguiendo una secuencia lógica, el debate sobre la reforma electoral incluye etapas tales como el análisis del sistema electoral vigente, la determinación de los objetivos de la reforma electoral, la definición de los elementos técnicos de la reforma y la determinación de los efectos probables de la reforma propuesta (Nohlen 1993). En ese proceso de negociación los actores interactúan con base en sus percepciones, intereses y criterios.

El éxito del régimen electoral no depende de que el proceso de diseño se plasme en un producto final lógico y coherente. De hecho, hay sistemas electorales que, a pesar de sus fallas técnicas, funcionan bastante bien y viceversa. Cierta diseño puede tener éxito si consigue alcanzar credibilidad entre los actores políticos. Es ese el caso, por ejemplo, del modelo que opta por la fusión de la administración y de la justicia electoral en un sólo órgano, particularmente exitoso en el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense. La legitimidad de una institución electoral puede ser más relevante, en la práctica, que su perfecto ajuste a la lógica de los teóricos. Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y

¹³ Como ejemplo de la aproximación al análisis de la mecánica productora de elecciones, resultan sobresalientes los esfuerzos promovidos desde la Universidad de California en Berkeley, mediante el *Election Administration Research Center* (EARC), cuya página web es <http://earc.berkeley.edu/index.php>.

consensos coyunturales entre las fuerzas políticas vigentes en un país, no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos¹⁴.

III. LA REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA

III.1. *Las reformas electorales desde 1953 hasta 2002.*

El Código Electoral de 1952 se explica en el contexto posterior a una conflagración civil que estalla a partir de un fraude electoral (Lehoucq 1999). La intención fundamental del legislador, al amparo de una nueva Constitución Política pródiga en normas tendientes a despolitizar la gobernación de elecciones, fue crear unos mecanismos de control que garantizaran de la mejor manera posible la celebración de comicios limpios y despolitizados (Lehoucq 1998). Entre los mayores aciertos del nuevo diseño electoral destaca la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones con independencia y atribuciones extraordinarias, en el que se unificaron la administración y la justicia electoral. Las reformas electorales fueron mínimas durante más de cuarenta años; hasta mediados de la década de los noventa fueron más bien aisladas y cosméticas. El sistema de partidos fue estable durante dicho período, caracterizándose por un bipartidismo dominante (Picado León 2007).

Desde la década de 1980, comienzan a presentarse cambios significativos en la sociedad y en el sistema de partidos costarricenses. Colapsó el modelo tradicional de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el país sufrió la crisis de la deuda externa y se aplicaron políticas ajuste estructural y de reducción del Estado. Paralelamente, los partidos políticos experimentan un cambio generacional con el retiro de los líderes históricos de la Guerra Civil de 1948 (Rovira 1999, Obregón 2000, Rojas 2006, Sánchez 2007). En 1992 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la normativa que permitía el pago adelantado de deuda política a los partidos, lo cual fue un duro golpe para las organizaciones partidarias ya que les restó capacidad de permanencia y penetración en el territorio nacional. Ante ese cambio significativo tomó fuerza la idea de dotar al país de una legislación electoral más moderna (Obregón 2000). La reforma electoral de 1996 se justificó en la obsolescencia normativa de buena parte del Código Electoral, en un afán modernizador de la administración electoral y, paralelamente, en un intento de reducir los costos de las elecciones. Sin embargo, las élites parlamentarias fracasaron en su intento de encontrar una fórmula que les permitiera resolver el problema de su financiamiento.

¹⁴ La perspectiva pragmática de los políticos frente a la reforma electoral, refuerza la tendencia a la estabilidad o, lo que es lo mismo, la resistencia al cambio. Es poco probable que una reforma del sistema electoral altere el principio de representación vigente. En perspectiva comparada, hasta mediados del siglo XX las reformas electorales en América Latina tuvieron como objeto mejorar la proporcionalidad dentro de los sistemas de representación proporcional. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reformas fueron dirigidas a restringir el grado de proporcionalidad alcanzado por los sistemas electorales proporcionales, en función de criterios de mayor gobernabilidad de los regímenes parlamentarios (Nohlen 1993:31).

Las elecciones de 1998 mostraron una caída abrupta en los niveles de participación históricos (Raventós 2005, 2006). El abstencionismo electoral, que durante cuatro décadas había rondado el 20%, de repente pasó a más del 30%. Esto generó alarma en diversos sectores de la sociedad. Entre las posibles causas de ese cambio en el comportamiento electoral, algunos analistas señalaron la desafección hacia los partidos políticos y el distanciamiento entre gobernantes y ciudadanía. Ese mismo año se promulgó un nuevo Código Municipal que incrementó el número de cargos de elección popular y modificó el calendario electoral colocando tres de las elecciones municipales en diciembre del año de las elecciones presidenciales¹⁵.

En ese contexto, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) inició un largo proceso de análisis y estudio, con participación de un Comité de Notables y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), a fin de dotar al país de una nueva legislación electoral capaz de revertir o, al menos, mitigar la tendencia a la alienación política de los ciudadanos. Además hubo un manifiesto interés en mejorar el modelo de financiamiento estatal de los partidos y de regular el financiamiento privado. Con el objetivo de fortalecer la identificación del electorado con sus gobernantes, se sugirió modificar la forma del voto, rompiendo con el modelo de lista bloqueada y cerrada para adoptar el voto preferencial, que confiere al elector la posibilidad de seleccionar a los candidatos de su preferencia entre las listas propuestas por cada partido. Asimismo, como forma de acercar a la ciudadanía a la política, el TSE propuso la ruptura del monopolio partidista para la inscripción de candidaturas a nivel municipal. Por su parte, la eliminación del subcociente como barrera electoral, incrementaría la representatividad facilitando el acceso a cargos de partidos con escasa votación. Entre las innovaciones a nivel de administración electoral, se crearía el voto consular, se eliminaría el doble conteo de votos y, en materia de género, se optaría por listas trenzadas. Además, se regularían los procedimientos relativos a la jurisdicción electoral, inclusive el amparo electoral y la acción de nulidad. El Proyecto de Código Electoral del TSE fue presentado a la Asamblea Legislativa en los inicios de 2001.

Tabla N°.1

REFORMAS PROPUESTAS
PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL DEL TSE, ENERO 2001
Voto preferencial
Eliminación del subcociente
Grupos independientes
Simplificación de requisitos de inscripción y funcionamiento partidario
Rediseño de la contribución estatal
Regulación sobre aportes privados
Conteo definitivo en JRV
Listas trenzadas
Regulación de la jurisdicción electoral

¹⁵ Raventós y Moreira (2006) han realizado un amplio análisis explicativo del notable incremento del abstencionismo en Costa Rica.

Las elecciones de 2002 estuvieron salpicadas por constantes denuncias relacionadas con el financiamiento de las campañas partidarias. Durante el período constitucional 2002-2006 la Asamblea Legislativa se dedicó a discutir sobre el control del financiamiento público y privado a los partidos políticos, sin embargo, no llegó a realizar reforma alguna a la ley electoral debido a la división entre las distintas fracciones legislativas. La sensación generalizada es que durante ese cuatrienio hubo un estancamiento político, marcado por la ingobernabilidad y la falta de capacidad para la toma de decisiones tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo (Rojas 2006).

III.2. *Situación del Código Electoral en la actualidad*

Desde 1953 hasta la fecha, la Asamblea Legislativa ha reformado el 70% del articulado del Código Electoral. Inclusive, algunas de esas normas han sido modificadas en varias ocasiones. Tan sólo tres meses después de haber sido promulgado, el Código Electoral fue objeto de su primera reforma, en su artículo 94, referido a los fiscales partidarios ante los organismos electorales. En sus primeros cuarenta y tres años de vigencia, el Código Electoral experimentó reformas en veinte artículos, mediante diez leyes diferentes. La mayoría de esas modificaciones se refieren a temas de organismos electorales y administración electoral. Prácticamente no hubo cambios al régimen de partidos políticos.

Tabla N°.2

ARTÍCULOS REFORMADOS DEL CÓDIGO ELECTORAL					
LEY	FECHA	ARTÍCULOS	TEMAS	Número	Porcentajes
1553	20/03/1953	94	Propaganda y Fiscalización	1	0,5%
2169	15/10/1957	23	Registro Civil	2	1,0%
		49	Juntas Electorales		
3508	31/05/1965	137	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.	1	0,5%
3556	25/10/1965	130	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.	1	0,5%
4341	03/06/1969	31	Registro Civil	1	0,5%
4352	11/07/1969	18	Organismos electorales.	3	1,5%
		65-68	Juntas Electorales		
4794	16/07/1971	186-190	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.	2	1,0%
4859	07/10/1971	1	De los electores	2	1,0%
		174	Generalidades		
6090	07/10/1977	175	Generalidades	1	0,5%
7094	27/05/1988	57-76-69	Juntas Electorales	6	3,1%
		79-83	Propaganda y Fiscalización		
		159	Generalidades		
7653	10/12/1996	4	Descripción del sufragio.	100	51,0%
		8	Del cargo de regidor.		
		10-12-14-15-17-19	Organismos electorales.		
		21-22-24-25-26-27-28	Registro Civil		
		29-33-35-36-37-38			
		39-40-41-42-43-44-45	Juntas Electorales		
		46-47-48-50-52-54-55			
		57 bis-58-59-60-61-62			
		64-73-74-74bis	Propaganda y Fiscalización		
		80-81-82-85-85 bis-85ter			
		88-93-95-96	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.		
		100-102-103-104-105			
		111-112-113-114-117			
		118 -119-121-122-123			
		124-125-126-127-129			
		129 bis-			
		149-150-151-152-153	Sanciones		
		154-155-156-157-158	Generalidades		
161-168-					
176-176 bis-177-179-	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.				
182-183-184-191-193					
194-195-196					
7768	24/04/1998	170-171	Generalidades	2	1,0%
7794	30/04/1998	5	Del cargo de Presidente o Vicepresidente	8	4,1%
		27 inciso d) y g)	Registro Civil		
		63	Juntas Electorales		
		75			
97-99-132-134	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.				
8123	01/08/2001	178-180-181-185-187-	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.	8	4,1%
		188-189-192			
Total de artículos reformados →				138	70%
Total de artículos no reformados →				58	30%
Total de artículos contenidos en el Código Electoral →				196	100%

Fuente: elaboración propia.

La situación cambió espectacularmente con la reforma de 1996, donde se modifican 100 de los 196 artículos del Código. Esa reforma abarcó la mayor parte del Código. Después de 1996 la Asamblea Legislativa ha reformado el Código Electoral en tres ocasiones, modificando 18 artículos. Entre los artículos que a la fecha no han experimentado reforma alguna, la mayoría son normas generales reiterativas de normas constitucionales, normas referentes a organismos electorales, a propaganda y fiscalización, a formalidades de la convocatoria, la votación, el escrutinio y la elección, así como al régimen de nulidades.

ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL NO REFORMADOS			
ARTÍCULOS	TEMAS	Número	Porcentaje del CE
2-3	Descripción del proceso de sufragio.	2	1,02%
6	Del cargo de Presidente y Vicepresidente.	1	0,51%
7	Del cargo de Diputado o Representante	1	0,51%
9	Del cargo de Diputado.	1	0,51%
11-13-16	Organismos Electorales.	3	1,53%
20-30-32-34	Registro Civil.	4	2,04%
51-56-66-67-70-71-72-77-78	Juntas Electorales.	9	4,59%
84-86-87-89-90-91-92	Propaganda y Fiscalización.	7	3,57%
98-101-106-107-108 109-110-115-116-120-128-131-135-136-138-139-140-142-143-144-145-146-147-148	Convocatoria, votación, escrutinio y elección	18	9,18%
142-143-144-145-146-147-148	Nulidades y Declaratoria de Elección.	7	3,57%
162-163-164-165-166-169-172-173	Generalidades.	8	4,08%
TOTALES		61	31,12%

Fuente: elaboración propia.

IV. PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA REFORMA ELECTORAL.

IV.1. *La Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos*

Con las elecciones de 2006 parece archivarse de manera definitiva el viejo esquema de bipartidismo, aunque el voto de los costarricenses sigue tendiendo a la concentración en dos opciones (Picado León 2006a y 2007). En ese nuevo contexto partidario, la actual Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos (CEREPP), integrada en 2006, retomó la propuesta del Tribunal Supremo de Elecciones como texto base de discusión. El trámite legislativo supone que dicha Comisión debería presentar al Plenario, compuesto por la totalidad de los diputados, un proyecto de reforma debatido y estudiado. Hasta mediados de 2007 su avance fue notable, habiéndose discutido cerca del 80% del articulado. Sin embargo, la segunda mitad del 2007 casi toda la atención legislativa giró en torno al referéndum de octubre sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC). La CEREPP, en consecuencia, entró en un período de inactividad, agravado por la renuncia de su anterior presidente, el diputado Fernando Sánchez Campos, ocurrida durante la campaña del TLC. De agosto a diciembre de 2007, la CEREPP únicamente sesionó el 15 de noviembre, en la que se designó a la diputada Maureen Ballesteros Vargas como nueva presidenta de la Comisión.

Entre los capítulos ya votados en la CEREPP se incluye lo relativo al régimen electoral, las funciones y organización del TSE, la gestión electoral, los partidos políticos, la propaganda electoral, las encuestas y sondeos, la participación política de la mujer y el voto en el extranjero. No obstante, esos temas podrían ser revisados por la propia Comisión y, en su

momento, por el Plenario. Permanece en agenda de pendientes lo relativo al financiamiento de los partidos, el régimen de sanciones y el capítulo de procedimientos. De ellos, el tema de financiamiento es el que probablemente generará mayores dificultades de consenso, considerando los antecedentes del período legislativo 2002-2006.

Tabla N°.4

REFORMAS ELECTORALES DISCUTIDAS A DICIEMBRE DE 2007	
COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS	
RÉGIMEN ELECTORAL	Principios y fuentes del Derecho Electoral
FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL TSE	Ampliación de funciones del TSE Creación del Registro Electoral Creación del IFED
GESTIÓN ELECTORAL	Nombramiento de Juntas Electorales por parte del TSE Suplencia doble para miembros de Juntas Electorales Auxiliares electorales Traslado de elecciones municipales
PARTIDOS POLÍTICOS	Trámites para la inscripción Normas sobre organización de los partidos Eliminación de Asambleas Distritales Regulación de fusiones y coaliciones Prohibición de doble postulación
PROPAGANDA ELECTORAL	Reglamentación de los requisitos para realizar mitines Prohibición de utilizar motivos religiosos o étnicos Prohibición de colocar propaganda en lugares públicos
ENCUESTAS Y SONDEOS	Registro de empresas e instituciones Obligación de custodia y entrega de documentos
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER	Principio de paridad y alternabilidad Participación en estructuras partidarias y candidaturas Capacitación paritaria
VOTO EN EL EXTRANJERO	Voto consular A partir de 2010
TEMAS PENDIENTES DE DISCUSIÓN	
Financiamiento político Sanciones Procedimientos	

Fuente: elaboración propia.

La CEREPP no acogió las propuestas más atrevidas del proyecto del TSE, tales como el voto preferencial, la candidaturas independientes a nivel municipal o la eliminación de la barrera del subcoteo. Ese cambio se refleja en una nueva política de reforma basada en distintos paradigmas, y que se podría explicar por la necesidad de ajustar la ley electoral a una nueva realidad en al menos tres niveles: a) la novedad de necesidades y expectativas sociales respecto al sistema electoral (inclusión de mecanismos de democracia directa, mayores exigencias en cuanto a transparencia), b) un cambio en el sistema de partidos (agotamiento del bipartidismo histórico, alteraciones en la percepción de la forma en que se estructura la

política en su nivel simbólico, debilidad estructural de los partidos) y c) alteraciones en el comportamiento electoral (abstencionismo, aparición de los comités patrióticos en el referéndum de 2007).

IV.2 Valoración del proceso de reforma.

Durante 2006 y 2007 la CEREPP avanzó a buen ritmo y mostró capacidad de generar consensos. Sin embargo, entre sus limitaciones hay que subrayar su tendencia a evadir cualquier discusión que implicara reforma constitucional, por lo cual se afincó en aspectos ajenos al sistema electoral en sentido estricto, más bien relativos a la administración electoral y al régimen de partidos políticos. Por ende, las expectativas de cambios en el sistema de partidos y sobre la representación son ínfimas. No obstante, aún con esa constricción, podrían aprobarse modificaciones moderadas sobre la administración electoral, la organización partidista y los mecanismos institucionales de participación política¹⁶.

Hasta mediados de 2007, la política de reforma de la CEREPP se dirigió, fundamentalmente, a modernizar la administración electoral, a actualizar el proceso electoral según la nueva realidad partidaria y a fortalecer los partidos políticos. El tema pendiente del financiamiento electoral permanece como preocupación latente, susceptible de generar conflictos en el proceso de negociación. Los cambios en el sistema de partidos y en su organización interna (Alfaro 2001), el avance tecnológico (García Díez 2004) y las alteraciones en el comportamiento electoral (Raventós 2005) han contribuido a modificar las expectativas y el perfil de los actores políticos. La aspiración de diversos actores a que el sistema genere nuevos productos, incide en la necesaria actualización de los mecanismos de *accountability* electoral existentes, como parte de la agenda de reforma¹⁷.

La política de reforma de la CEREPP, durante 2006 y 2007, giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia. En la CEREPP no prima el interés en ser más representativos, sino en ser más gobernables. El discurso de la representatividad se redujo prácticamente al tema de género. En el último lustro de la anterior década tomaron forma algunas propuestas tendientes a incrementar la representatividad, que rápidamente fueron desechadas por la CEREPP, entre ellas, cabe destacar las propuestas del proyecto de reforma formulado por el TSE para incluir el voto preferencial y autorizar la participación de candidaturas

¹⁶ En círculos académicos se vienen proponiendo desde hace varios años algunas reformas sustantivas dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema representativo. Por ejemplo, Constantino Urcuyo Fournier abogó ante la propia CEREPP por la reelección parlamentaria, el incremento del número de diputados y una serie de medidas semejantes que permitan la profesionalización de los parlamentarios y garanticen la independencia de los políticos respecto a las élites económicas (Ver el acta de la sesión ordinaria N°.31 de la CEREPP, del jueves 26 de julio de 2007).

¹⁷ Los cambios experimentados en el sistema de partidos, en el comportamiento electoral y en los patrones de conducta política, no son exclusivos del caso costarricense. La perspectiva se enriquece con una visión comparada como la que proveen Alcántara 2004 y 2006, Alcántara y Freidenberg 2001, Freidenberg 2006, Lehoucq 2002, Lehoucq 2004b, Lehoucq y Wall 2004.

independientes a nivel municipal. En una coyuntura de perplejidad ante el incremento del abstencionismo, el desalineamiento electoral y la crisis del bipartidismo tradicional, el interés recayó sobre mecanismos recientemente incorporados en legislaciones de algunos otros países latinoamericanos como el voto preferencial o las candidaturas independientes, que presuntamente tendrían el potencial de incentivar el acercamiento de la ciudadanía a la política electoral.

Cuando la CEREPP inició funciones en 2006, las condiciones políticas y los intereses de los principales partidos habían experimentado cambios, lo cual se reflejó en la política de la reforma. Entre 2001 y 2006 sobresalen al menos tres situaciones relevantes que explican la nueva política de reforma: a) los escándalos de corrupción que involucraron a los expresidentes Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen, y la correspondiente aparición de nuevas leyes penales y administrativas tendientes al control de los políticos y de los funcionarios públicos; b) la generalizada percepción de ingobernabilidad sufrida durante el gobierno de Abel Pacheco y el correlativo interés en reactivar al Estado, y; c) la consolidación del Partido Acción Ciudadana como principal bloque opositor en la Asamblea Legislativa y la correspondiente necesidad de tomar en cuenta a nuevos interlocutores en el proceso de reforma.

Es posible que esos factores ayuden a explicar la razón por la cual en la lógica de la CEREPP exista cierto interés en fortalecer a los partidos como agentes de representación, de canalización de expectativas y de control sobre los políticos. Por tal razón, la propuesta dirigida a admitir candidaturas independientes fue rápidamente desechada, pues presuntamente ellas dificultan el control y la transparencia, además de que pueden debilitar a los partidos políticos. Respecto al voto preferencial, su rechazo fue no menos categórico, pues se cuestionó su capacidad para incrementar la participación o mejorar el *accountability*. A ello se añaden críticas según las cuales debilita la disciplina de partido y la gobernabilidad, complica la aplicación de mecanismos de acción afirmativa para cargos elegibles, debilita la facultad de control de los partidos sobre sus afiliados, encarece las campañas, favorece la influencia de dineros indeseables e incentiva comportamientos de tipo egotrópico que disminuyen la capacidad para generar consensos en democracia.

Incertidumbre es la palabra que mejor define el futuro de la CEREPP a inicios de 2008. El ambicioso objetivo de realizar una revisión integral del Código Electoral podría dar al traste con la reforma aún en temas específicos donde existen amplios consensos. Desde mediados de 2007 el trabajo de la CEREPP se encuentra en el predicado de competir con un tema que concentra el total interés del poder ejecutivo y de los diputados, cual es el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. La situación se complica en tanto la discusión del TLC previsiblemente se alargue hasta casi mediados de 2008, cuando ya algunos partidos políticos estarían comenzando a organizar sus bases distritales con miras a los comicios de 2010. En la medida en que las maquinarias partidistas entren en operación y que se vayan perfilando las posibles candidaturas internas

para cargos nacionales y municipales, será muy difícil que el parlamento realice alguna modificación importante al régimen electoral, pues ello afectaría los cálculos estratégicos de las distintas corrientes partidistas. Por ello, a no ser de que se produzca un acuerdo entre el liderazgo de los partidos con mayor representación legislativa para aprobar con celeridad una reforma electoral tan amplia como la pretendida por la CEREPP, parece más factible que al final se establezcan acuerdos fragmentarios para aprobar algunas reformas poco polémicas en uno que otro tema específico.

V. CONCLUSIONES.

El análisis comparado permite formular algunos postulados teóricos útiles para comprender los éxitos y limitaciones de la reforma electoral en el caso costarricense. Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos y los electores, así como a la intencionalidad de dotar a la administración electoral de insumos y condiciones suficientes para ejercer su labor con imparcialidad y transparencia. En este sentido, el diseño electoral puede ser ingenuo, pero nunca inocente. Los actores políticos normalmente procurarán sacar partido de cualquier posibilidad de reforma electoral. La legislación electoral es un producto histórico y contingente, que exige, como mínimo, un acuerdo entre las élites políticas encargadas de dictar las normas básicas a partir de las cuales se articule la estructura institucional. Los políticos tienen un acercamiento pragmático al tema de la reforma electoral, que la reduce al análisis de ganancias y pérdidas. Ello incide en que el sistema electoral vigente ofrezca una significativa resistencia al cambio. Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos entre las fuerzas políticas vigentes en un país, por lo que no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos.

El diseño y rediseño electoral está integrado a su contexto de manera sistémica. Las alteraciones en el sistema político generan nuevas exigencias y expectativas respecto a la gestión de elecciones. La política de reforma refleja esas nuevas inquietudes que, por su naturaleza coyuntural, pueden ser más o menos intensas. La reforma electoral en Costa Rica ha sido constante desde 1953. El Código Electoral de 1952 se diseñó bajo la premisa de un equilibrio de fuerzas políticas que se consolidó en un bipartidismo sólido que duró cuarenta años. La administración electoral, por su parte, fue diseñada sobre la base de partidos con estructuras estables y amplias. Hasta 1996, las reformas fueron escasas y muy puntuales. Pero en la década de 1990 ya eran evidentes cambios significativos en la sociedad costarricense, que afectó a los distintos actores políticos. La reforma política de 1996 alcanzó a la mitad del articulado del Código Electoral, pero no satisfizo todas las demandas en términos de fortalecimiento de los partidos políticos, promoción de la participación electoral y control sobre el financiamiento partidario.

Durante 2006 y hasta mediados de 2007 la CEREPP tuvo capacidad de generar consensos, aunque evadió cualquier medida que implicara reforma constitucional. Sin embargo, a inicios

de 2008 su gestión está sumida en la incertidumbre. Después de agosto de 2007 la CEREPP sesionó en una sola ocasión. El poder ejecutivo y el parlamento se concentran en temas ajenos a la reforma electoral. En el momento en que los partidos políticos pongan en marcha sus maquinarias con miras a la selección de candidatos para el 2010, la mayor parte de la reforma electoral discutida hasta el momento podría resultar políticamente inviable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.

ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL Y FREIDENBERG, FLAVIA 2001. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones USAL. 3 tomos.

ALFARO SALAS, SERGIO 2001. "Sistema electoral y cambio organizativo en los partidos: el caso de Costa Rica". *América Latina Hoy*, N.º.27 (abril), pp. 67-87. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

ANDERSON, CRISTOPHER, ANDRÉ BLAIS Y OTROS 2005, *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.

ANDREWS, JOSEPHINE Y ROBERT JACKMAN 2005, "Strategic fools: electoral choice under extreme uncertainty", en *Electoral Studies*, N.º.24.

BLAIS, ANDRÉ, AGNIESZKA DOBRZYNSKA E INDRIDI INDRIDASON 2005, "To adopt or not to adopt PR: the politics of institutional choice" en *British Journal of Political Science*, N.º.45.

BOIX, CARLES 1999, "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies", en *American Political Science Review*, N.º.93.

COLOMER, JOSEPH 2004, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.

CORROCHANO, DAVID Y HÉCTOR DÍAZ 2001, "Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral en la alternancia del 2000", en: *América Latina Hoy*, N.º.29, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 133-152.

COX, GARY 2004, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Barcelona: Gedisa.



N. ° 5, Primer Semestre 2008

ISSN: 1659-2069

DUVERGER, MAURICE 2002 (1951), *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica. (18ª reimpresión).

EISENSTADT, TODD 2002, "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico", en: *International Political Science Review*, Vol.23, Nº.1, págs. 47-68.

FREIDENBERG, FLAVIA. 2006. "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En Fernando Sánchez y José Thompson (eds.) 2006, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Serie Cuadernos de Capel, Nº.50. San José: IIDH.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA 2001a, "Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central", en: *Revista América Latina Hoy*, Nº.27 (abril), Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA 2001b, "The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America", en: *Working Papers* 191/01, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA 2004, "El futuro de la tecnología electoral: soluciones técnicas y problemas políticos", Ponencia presentada en la II Reunión Interamericana de Tecnología Electoral OEA, Panamá, 1 y 2 de marzo de 2004.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA 2005, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA 2006, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Documentos CIDOB, Serie América Latina Nº.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.

GROFMAN, BERNARD 2004, "Prólogo", en Josep María Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.

HARTLYN, JONATHAN, JENNIFER MCCOY Y THOMAS MUSTILLO 2003, "The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation", Artículo preparado para el XXIV Congreso Internacional de LASA, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003. [Disponible en www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc.]

LEHOUCQ, FABRICE 1998, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, Heredia, C.R.: EUNA.



N. ° 5, Primer Semestre 2008

ISSN: 1659-2069

LEHOUCQ, FABRICE e IVÁN MOLINA 1999, *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica: 1901-1948*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

LEHOUCQ, FABRICE 2002, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization, en: *International Political Science Review*, Vol.23, N°.1, págs. 29-46.

LEHOUCQ, FABRICE 2004a, "Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold", en: Josep Colomer (ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave.

LEHOUCQ, FABRICE 2004b, "Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central America, 1901-2000", *Problèmes d'Amérique Latine*, N°.54, Fall 2004.

LEHOUCQ, FABRICE Y DAVID WALL 2004, "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala", en: *Electoral Studies*, N°.23, págs. 485-500.

LIJPHART, AREND 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.

LIJPHART, AREND Y CARLOS WAISMAN 1996, "Institutional Design and Democratization", en: Arend Lijphart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press.

MARAVALL, JOSÉ MARÍA 2003. *El Control de los Políticos*, Madrid: Taurus.

MOLINA, IVÁN Y FABRICE LEHOUCQ 1999, *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

MORGENSTEN, SCOTT. 2001. "Organized factions and disorganized parties. Electoral incentives in Uruguay". *Party Politics*, Vol.7, N°.2, pp.235-256. London: Sage Publications.

MOZAFFAR, SHAHEEN 2002, "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies", en: *International Political Science Review*, vol. 23, N°.1, págs. 85-101.

MOZAFFAR, SHAHEEN Y ANDREAS SCHEDLER 2002, "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction", en: *International Political Science Review*, vol. 23, N°.1, págs. 5-27.

NOHLEN, DIETER 1993, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México: UNAM.

NOHLEN, DIETER 1995, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Papeles de Trabajo América Latina N°.0192, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

NOHLEN, DIETER 1996, "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America", en: Arend Lijphart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press.

NOHLEN, DIETER 1998, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en: Nohlen, Picado y Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, págs. 145-185.

NOHLEN, DIETER 2000, "Sistemas electorales", en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Tomo II, San José: IIDH, págs. 1157-1176.

NOHLEN, DIETER 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.

NORRIS, PIPPA 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, New York: Cambridge University Press.

OBREGÓN QUESADA, CLOTILDE. 2000. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

PAYNE, MARK Y OTROS 2003, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C.: BID e IDEA.

PENADÉS, ALBERTO 2005, "La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940", en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, N°.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.

PENNINGS, PAUL Y HAZAN, REUVEN. 2001. "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences". *Party Politics*, Vol.7, N°.3, pp.267-275. London: Sage Publications.

PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL 2001, "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies", En: *Electoral Studies*, N°.20, 281-297.

PICADO LEÓN, HUGO 2006a. "Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006". *Revista de Derecho Electoral*, N°.3, primer semestre 2007. San José: Tribunal Supremo de Elecciones. [Revista electrónica disponible en www.tse.go.cr].

PICADO LEÓN, HUGO 2006b, "La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá", en *Apuntes Electorales*, año V, número 25, julio-setiembre 2006, pp.185-219.

PICADO LEÓN, HUGO 2007, "Las elecciones presidenciales costarricenses de 2006: Análisis de resultados y de geografía electoral", en: Salvador Romero Ballivián (comp.), *Atlas Electoral Latinoamericano*, Bolivia: Corte Nacional Electoral.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José: Editorama.

PRZEWORSKI, ADAM, SUSAN STOKES Y BERNARD MANIN 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

RAE, DOUGLAS 2005 (1971), "La ley electoral como un instrumento político", en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, Nº.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.

RAVENTÓS VORST, CISKA Y OTROS. 2005. *Abstencionismo en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?*. San José: Ediciones de la Universidad de Costa Rica.

RAVENTÓS VORST, CISKA Y RAMÍREZ MOREIRA, OLMAN. 2006. "Transición política y electoral en Costa Rica (1998-2006)". Ponencia presentada al XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santander, 21-23 septiembre 2006.

ROJAS BOLAÑOS, MANUEL. 2006. "Costa Rica: Elecciones 2006. ¿Se debilita el bipartidismo?". Ponencia presentada al Seminario sobre Elecciones en América Latina, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid y Universidad de Salamanca. [De próxima publicación].

ROVIRA MÁS, JORGE. 1999. "¿Se debilita el bipartidismo?". En AAVV., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

SÁNCHEZ, FERNANDO. 2001. "Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, Vol.27, Nº.1, pp. 133-168.

SÁNCHEZ, FERNANDO. 2007. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

SARTORI, GIOVANNI 1994, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica.

SCHEDLER, ANDREAS (ed.) 2006, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, London: Lynne Rienner Publishers.



N. ° 5, Primer Semestre 2008

ISSN: 1659-2069

SELIGSON, MITCHELL. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978-1999". En Jorge Rovira Mas (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

SELIGSON, MITCHELL Y JOHN BOOTH 1995, *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, North Carolina: University of North Carolina Press.

SHUGART, MATTHEW SOBERG Y REIN TAAGAPERA 1999, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale:Yale University Press

TEORELL, JEAN. 1999. "A Deliberative Defence of Intra-party Democracy". *Party Politics*, Vol.5, Nº.3, pp.363-382. London: Sage Publications.

THOMPSON, DENNIS 2002, *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.

TSEBELIS, GEORGE. 1991. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

URCUYO FOURNIER, CONSTANTINO Y OTROS. 2005. "Lo viejo no termina de romperse, mientras lo nuevo apenas nace". *Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica*. San José: PNUD y FLACSO COSTA RICA.

VALLÈS, JOSEP Y AGUSTÍ BOSCH 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel.