



PROCESOS

**Serie Cuadernos de Trabajo
No. 2005-03**

**¿Eficacia vs. democracia?
Un análisis del proyecto de Ley de reforma al sistema político
costarricense**

Guillermo Monge

Agosto, 2005



PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: procesos@procesos.org

Página Web: <http://www.procesos.org>

Presentación

Este documento es el tercero de la serie Cuadernos de Trabajo del año 2005, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores democráticos; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

Esperamos que los resultados que aquí presentamos sean una contribución importante para todos aquellos ocupados en este tema.

Florisabel Rodríguez
Directora General

Guillermo Monge

Ingeniero civil. Es consultor en temas relacionados con desarrollo humano y con políticas públicas. Fue asesor del Presidente de la República y de los Ministros de Información y de Planificación del Gobierno de Costa Rica entre 1994 y 1998. Ha sido consultor de organismos regionales e internacionales como PNUD, BCIE, UNICEF e INCAE. Ha publicado libros y artículos sobre política social, política tecnológica, competitividad empresarial, y política ambiental. Actualmente es consultor de PROCESOS.

Correo electrónico: gmonge@procesos.org

Índice

Antecedentes y principales contenidos del proyecto.....	1
Algunos antecedentes.....	1
Los objetivos del proyecto.....	2
Ámbitos del sistema político que se busca reformar	3
La ingobernabilidad: principal problema a resolver	4
La noción de gobernabilidad adoptada	4
Análisis de la noción de gobernabilidad presente en el proyecto.....	6
Liderazgo y gobernabilidad	8
¿Quién gana y quién pierde con los cambios en la relación entre poderes?	9
El problema a analizar	9
Un análisis de implicaciones probables	10
Otros problemas atribuidos al sistema político	11
Responsabilidad del poder legislativo ante la sociedad	11
La responsabilidad del Ejecutivo ante el Parlamento.....	12
¿Qué solucionan las soluciones propuestas?	13
¿Por qué modificar la relación entre Poderes?	13
Los supuestos que están detrás de la propuesta.....	14
¿Qué dice la experiencia internacional?	16
¿Por qué preferir el parlamentarismo?.....	16
Usar el parlamentarismo para dar ventaja al Ejecutivo	17
Comentarios finales.....	18
Anexo: Resumen de los principales contenidos del Proyecto	

Introducción

El trabajo consiste en un análisis parcial del “Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Político Costarricense para Alcanzar Mayor Responsabilidad y Gobernabilidad Democráticas” (PLRSP). El objeto del análisis está enfocado en las reformas propuestas por el PLRSP que se dirigen a modificar el esquema de relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En particular, se analiza un conjunto de propuestas que tienen la característica de vincular ciertas decisiones de la Asamblea Legislativa con dos posibles opciones de decisión por parte del Poder Ejecutivo: la destitución de los ministros y la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas. A partir del análisis mencionado, se busca ofrecer elementos de juicio para establecer en qué medida la puesta en práctica de esas propuestas tendería a aumentar o a reducir los grados de gobernabilidad democrática del sistema político costarricense.

Los aspectos considerados en el estudio son los siguientes:

- Las causas de las deficiencias del sistema político costarricense, según se mencionan en la exposición de motivos del proyecto.
- La justificación que se hace en la exposición de motivos de los cambios tendientes a superar las causas identificadas previamente.
- La proyección de posibles efectos en el sistema político de la puesta en práctica de los cambios propuestos.
- Las enseñanzas derivadas de la experiencia internacional, acerca de los temas tratados en la exposición de motivos, y en particular, de las ventajas o desventajas del parlamentarismo y el presidencialismo.

Antes de empezar con los análisis mencionados, se incluye una sección de tipo contextual con información sobre los antecedentes y los contenidos del proyecto de ley.

Antecedentes y principales contenidos del proyecto

Algunos antecedentes

La idea de realizar un conjunto de reformas al sistema político costarricense para convertirlo en un sistema semiparlamentario fue planteada por el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel Ángel Rodríguez, en su mensaje ante la Asamblea Legislativa del primero de mayo del 2001. La iniciativa ahí planteada por el señor Presidente dio lugar a la creación de una comisión presidencial especial con el propósito de formular el proyecto de ley que aquí se analiza. Esa comisión fue dirigida por el Lic. Rodolfo Piza Rocafort y compuesta además por los juristas Farid Beirute, Constantino Urcuyo, José Miguel Villalobos, Carlos Vargas Pagán y Rodolfo Saborío.

El proyecto resultante corresponde a la categoría de reformas parciales de la Constitución. Tiene una estructura sencilla y un texto relativamente pequeño: consta de ocho artículos que no están subdivididos en secciones o capítulos, y su tamaño alcanza aproximadamente diez páginas a doble espacio.

El proyecto ingresó en el orden del día del Plenario de la Asamblea Legislativa el 3 de diciembre del 2001. Se le terminó de dar primera, segunda y tercera lectura el 23 de abril del 2002, es decir, 4 meses y 20 días después de su ingreso a Plenario. El 15 de mayo se creó una Comisión Especial para discutirlo y tramitarlo. Un mes después de la creación de la comisión se le dio dictamen de mayoría negativo. En consecuencia, el proyecto no llegó a ser votado por el Plenario.

A pesar de que el proyecto ya no se encuentra en la corriente legislativa, se le asumió como objeto de análisis para este trabajo de final de curso, porque la discusión alrededor de las ideas que plantea mantiene total vigencia.

Los objetivos del proyecto

En la exposición de motivos, se expresa que el proyecto está inspirado por dos grandes metas:

- Lograr una mayor gobernabilidad democrática, y
- Hacer responsable al Ejecutivo frente al Parlamento y al Parlamento frente a la sociedad.

En el mismo texto se expresa que para alcanzar las metas citadas, se establecieron metas más específicas. Cada una de ellas se trata de materializar, mediante un conjunto de cambios legales dirigidos a crear o modificar procesos legales en los poderes Legislativo y Ejecutivo. En la matriz 1 se mencionan las metas específicas y los instrumentos propuestos para alcanzarlas, tal como se indica en la exposición de motivos de la ley:

Matriz 1. Metas específicas que inspiraron el Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Político y cambios legales propuestos para alcanzarlas

Meta específica	Cambios legales que la harían posible
1) Incorporar elementos de democracia directa, pero sin renunciar a la democracia representativa.	<ul style="list-style-type: none"> • El referendo
2) Ajustar la conformación legislativa para elevar la calidad, la representatividad, la responsabilidad y la operatividad.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la estructura general de Asamblea Legislativa (diputados nacionales, opción de distritos electorales, reelección). • Elecciones anticipadas • Establecimiento de plazos para votar determinados proyectos. <p>Reducción del quórum legislativo.</p>
3) Ajustar el modelo presidencialista, adoptando elementos del sistema parlamentario, pero sin renunciar al sistema presidencialista que nos rige.	<ul style="list-style-type: none"> • Censura vinculante de ministros (individual y colectiva) Interpelación al Gobierno (por medio del Ministro de la Presidencia, como Ministro coordinador, pero nombrado y removido por el Presidente) • Elecciones anticipadas del Parlamento (cuando se censura al Gabinete en pleno) • Opción de destitución obligada del gabinete, cuando se dé la censura legislativa.
4) Incorporar mecanismos de responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • La censura vinculante de los ministros y jercas en particular y del Gobierno o del gabinete en general.
5) Incorporar mecanismos de responsabilidad de la Asamblea Legislativa frente a la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • El Referendo • La posibilidad de elecciones anticipadas de la Asamblea Legislativa
6) Minimizar los riesgos de gobernabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de plazos y mecanismos para el ejercicio de las competencias de censura legislativa, de elecciones anticipadas, de votación de proyectos de ley, de referendo, de quórum, de discusión de los proyectos de censura de ministros o del gabinete, de sustitución de autoridades.

En el Anexo se muestran unas matrices con una explicación detallada de los cambios constitucionales propuestos por la ley y los objetivos que se pretende lograr con ellos.

Ámbitos del sistema político que se busca reformar

Los ámbitos del sistema político hacia los que apuntan las reformas mencionadas en la matriz 1 son dos:

- El funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa.
- La relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.

La mayoría de las reformas incluidas en el proyecto tiende a mejorar la eficiencia y la calidad del desempeño de la Asamblea Legislativa, mediante modificaciones en las normas que definen la conformación y los procesos internos de ese Poder de la República. Si solamente se aplicara este tipo de reformas, no habría variación sustantiva en los procesos legales que definen la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Las otras reformas incluidas en el proyecto sí apuntan hacia la modificación de tales procesos. La matriz 2 contiene los cambios legales propuestos en el proyecto, clasificados según esas dos categorías.

Matriz 2. Cambios legales propuestos por el Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Político según ámbito del sistema político en el que se inscriben

Ámbito del sistema político	Cambios legales vinculados con cada ámbito
El funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • El referendo • Reforma de la estructura general de Asamblea Legislativa (diputados nacionales, opción de distritos electorales, reelección). • Fijación de plazos y mecanismos para votación de proyectos de ley, de referendo, de quórum. • Reducción del quórum legislativo.
La relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Censura vinculante de ministros (individual y colectiva) • Interpelación al Gobierno (por medio del Ministro de la Presidencia, como Ministro coordinador, pero nombrado y removido por el Presidente) • Elecciones anticipadas del Parlamento (cuando se censura al Gabinete en pleno) • Opción de destitución obligada del gabinete, cuando se dé la censura legislativa.

Como se mencionó en la introducción, el objeto de estudio de este trabajo se centra en las propuestas del PLRSP que van dirigidas al segundo ámbito del sistema político, esto es, a modificar el esquema de relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La ingobernabilidad: principal problema a resolver

La noción de gobernabilidad adoptada

Desde el mismo inicio de la exposición de motivos, y a lo largo de las primeras ocho de las 21 páginas que abarca ese texto, se hace mención a un problema único que es presentado como el problema central que motiva el proyecto de ley. Se trata de la elevada ingobernabilidad –o la insuficiente gobernabilidad- del sistema político costarricense.

No se ofrece una definición de gobernabilidad. Entre las referencias más cercanas a esta definición están las siguientes cuatro:

La gobernabilidad supone ciertamente la posibilidad de alcanzar las metas realizables que quieren los ciudadanos, de acuerdo con las coordenadas de tiempo y espacio.¹

La dificultad de que cada poder o institución del Estado, cumpla con los mandatos populares dentro del marco constitucional, es un problema de gobernabilidad que afecta a la esencia misma del modelo democrático (...)

La gobernabilidad que interesa a los ciudadanos no es, necesariamente, la que interesa al gobernante de turno, pero es evidente también que la viabilidad democrática supone la posibilidad de que los mandatos públicos de los electores puedan llevarse a cabo razonablemente por los mandatarios (en particular, por la mayoría legislativa y por el Poder Ejecutivo).

El país siente una verdadera ingobernabilidad (o, al menos, imposibilidad de tomar decisiones por las mayorías designadas constitucionalmente, en el Legislativo y el Ejecutivo).

Como se puede notar, el concepto de gobernabilidad que se está empleando alude a la eficacia en la toma de decisiones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En particular, se hace referencia a la posibilidad de que el Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa puedan tomar decisiones consideradas como expresión de “los mandatos públicos de los electores” en plazos relativamente razonables y sin que esos procesos de decisión puedan ser obstruidos por las minorías parlamentarias. Sobre ellas, se expresa lo siguiente:

En Costa Rica, desde ese punto de vista, parece haberse afectado la gobernabilidad en los últimos años, puesto que la toma de decisiones gubernamentales y de la mayoría legislativa parecen hoy imposibles de alcanzar sin el visto bueno de las minorías legislativas, lo que no es razonable en un sistema democrático y constitucional. Las minorías legislativas deben participar en la toma de decisiones, pero no deben cogobernar, porque entonces dejan de ser alternativa al poder. Deben dejar gobernar, vigilar y controlar al poder, y prepararse para acceder a él, pero no impedirlo o dificultarlo cuando se ejerce razonablemente.

Al aludir a las causas de la ingobernabilidad, se señala a la estructura actual del sistema político presidencialista del país:

Los problemas de gobernabilidad están conectados, aunque no exclusivamente, a la operación vigente de nuestro sistema presidencialista (...)

En algún lugar del texto, los autores hacen una afirmación en el sentido de que los problemas de gobernabilidad existen en Costa Rica a partir de los años noventas:

Antes de los años noventa, la ingobernabilidad no se daba porque la sociedad no se sentía ajena al sistema político y porque el Ejecutivo había sustituido, en parte, las funciones del legislativo, al margen del sistema constitucional.

¹ Cita del mensaje presidencial a la Asamblea Legislativa del primero de mayo del 2002.

Con esa frase, buscan agregar un argumento de tipo histórico a favor de su posición: el sistema presidencialista requiere reformas profundas en el momento actual, porque en los últimos años su operación ha sufrido cambios contrarios al buen funcionamiento de la democracia. Esa afirmación, sin embargo, no llega a ser justificada ni demostrada.

En párrafos posteriores, se alude al liderazgo político como posible causa de ingobernabilidad. Se afirma que si bien es cierto que el país sufre de insuficiencias en liderazgo político, las causas determinantes son de tipo estructural, y por ello se entienden las causas inherentes al diseño mismo del actual sistema presidencialista. He aquí la cita.

Tampoco es verdad que los problemas del sistema político costarricense se deben principalmente a la ausencia de liderazgo. Los problemas de fondo (estructurales) existen y no se deben evadir. Y aunque una parte de los problemas se deben a condiciones coyunturales del momento histórico o político y aunque es verdad que nada sustituye al liderazgo, también lo es que una parte muy importante de esos problemas tiene causas “estructurales” que están conectadas con el modelo político...

Al final del mismo párrafo, los autores del proyecto avanzan más en su argumentación, y afirman lo siguiente:

Un sistema político debe operar y ser gobernable democráticamente, incluso en ausencia de “liderazgo”. El liderazgo es fundamental para alcanzar las metas de una sociedad, pero no debe ser un requisito para la operación del sistema.

Análisis de la noción de gobernabilidad presente en el proyecto

Una noción de gobernabilidad como la “posibilidad de alcanzar las metas realizables que quieren los ciudadanos, de acuerdo con las coordenadas de tiempo y espacio” obliga a plantearse al menos dos preguntas:

- ¿Cómo definir cuáles metas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo son deseadas por los ciudadanos?
- ¿Cómo definir los límites máximos de tiempo y espacio, más allá de los cuales se caería en una situación de ingobernabilidad?

En cuanto a la primera pregunta, hay que empezar diciendo que no basta que el Poder Ejecutivo -por ejemplo- desee la aprobación de determinado proyecto para que esté justificada su aprobación desde el punto de vista de los principios democráticos fundamentales. Los proyectos que entrañan reformas trascendentes suelen estar sujetos a intereses políticos contrapuestos dentro de la sociedad, y solo pueden ser aprobados cuando se logra un acuerdo político suficiente alrededor de ellos. Pretender la aprobación de un proyecto de gran importancia para el futuro del país sin que se haya acumulado la suficiente base de acuerdo, no es precisamente una pretensión inspirada en los principios democráticos. Para tratar de aclarar este punto, se mencionan tres casos hipotéticos:

- Primer caso: cuando la estructuración interna de la Asamblea Legislativa otorga un desmesurado poder a las minorías para obstruir las decisiones de las minorías

mediante prácticas de “filibusterismo parlamentario”, se tendría un sistema político con serios problemas de eficiencia que atentarían contra la democracia.

- Segundo caso: cuando se tiene una organización interna de la Asamblea Legislativa que no promueve la creación de coaliciones entre fracciones mayoritarias cuando ninguna de ellas logra tener mayoría por sí misma, se tendría también un sistema político con dificultades para el logro de acuerdos en el máximo órgano deliberativo.
- Tercer caso: se trata de un sistema político en el cual existe un desequilibrio de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a favor del primero. Piénsese, por ejemplo, en un Poder Ejecutivo con un poder de influir a favor de la aprobación legislativa de ciertos proyectos que le interesen de manera especial. La forma de influir en las decisiones legislativas podría residir en su poder para provocar un costo político muy alto a los diputados, en el caso de que la votación no sea favorable a sus intereses. Un Poder Ejecutivo con ese hipotético poder no necesitaría de la creación de acuerdos ni de la participación en la formación de coaliciones legislativas. Le bastaría con activar los mecanismos de coacción sobre los diputados, para lograr sus propósitos. En esas hipotéticas circunstancias, el Poder Legislativo carecería de la libertad política suficiente para que en su seno se expresen las posiciones de sus miembros, de acuerdo con el mandato que les dio la ciudadanía al nombrarlos.

En los primeros dos casos, estaríamos dentro del límite de las reformas al sistema político que tienden a perfeccionarlo y a hacerlo más democrático, pues apuntan en el sentido de la creación eficiente de acuerdos mayoritarios alrededor de asuntos estratégicos para el interés nacional y de la toma de decisiones oportunas en consecuencia con ellos. En el segundo caso, se trataría de un sistema político donde la eficiencia se logra a costa de la independencia de poderes y en ese tanto, de la democracia.

El tema de los límites temporales de la aprobación de proyectos estratégicos también conlleva aspectos a precisar. No se puede soslayar que en cualquier régimen democrático, la formulación colectiva de diagnósticos y soluciones a los problemas nacionales importantes se lleva a cabo mediante procesos políticos complejos en los que intervienen múltiples actores, y que tienen determinado ritmo de maduración. La mayoría de esos procesos consumen varios períodos de gobierno, antes de llegar a un punto en el cual existen condiciones políticas y técnicas apropiadas para hacer viable la toma de decisiones estratégicas en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Algunos actores particulares podrían considerar en un momento dado que el país debería decidir en tal o cual sentido a propósito de un problema importante. Pero podría ocurrir que el momento de la decisión aun se encuentre lejos, porque las condiciones políticas y sociales aun no han convergido. Tal tipo de dinámica política se presenta en todos los regímenes democráticos, aun en los más eficientes en materia de toma de decisiones.

¿Cuándo entonces se puede decir que ha llegado el momento político propicio para que los Poderes de la República tomen una decisión política trascendente?

Obviamente, la respuesta a tales preguntas va a depender de cuál actor político la formule, y va a estar cargada de subjetividad. Pero no por ello deja de ser una pregunta válida, desde el punto de vista de la eficiencia y la calidad de la democracia. Es una pregunta que nos recuerda que la eficiencia del sistema político no depende únicamente de la cantidad de decisiones políticas que se tomen por cantidad de tiempo. Depende del complicado equilibrio entre la duración de los procesos de decisión, la naturaleza

democrática de los procesos de decisión, y la calidad técnica de las soluciones involucradas en la decisión.

Considerando lo dicho, habría que afirmar que no es eficiente un sistema político que permite que el Poder Ejecutivo tenga tanto poder como para forzar una decisión legislativa a propósito de asuntos cuya maduración política y técnica aun es insuficiente. Y mucho menos, cuando ese poder alcanza para influir en el sentido de la decisión.

Por ahora, baste decir que la exposición de motivos del proyecto que se analiza no contiene ninguna precisión acerca de los límites de la eficiencia de las decisiones legislativas. Esa omisión impide saber cuál es la concepción concreta de eficiencia que los autores del proyecto persiguen: ¿una eficiencia forjada en medio del ejercicio pleno de los valores y las prácticas democráticas?; ¿o una noción de eficiencia desde la perspectiva de un Poder Ejecutivo que busca las formas operativas de concretarse, más allá de sus efectos en el equilibrio de poderes?

Liderazgo y gobernabilidad

- Son muy significativas las referencias de los autores del proyecto a la relación entre el liderazgo y las deficiencias en el diseño jurídico del sistema político. De manera acertada, los autores afirman que los problemas de liderazgo político son situaciones coyunturales que expresan –entre otras causas, agregaríamos nosotros- problemas estructurales más profundos. De manera acertada, también, reconocen la importancia insustituible del liderazgo en la actividad política: “(...)es verdad que nada sustituye al liderazgo (...)”. Pero seguidamente y en el mismo párrafo, expresan, primero, que las causas estructurales del sistema político se reducen a su diseño jurídico. En ese tanto, reducen el sistema político a su expresión jurídica. La conclusión de esta argumentación causal es la siguiente: la respuesta a las limitaciones del sistema está en lo jurídico. O sea, hay que encontrar una solución de tipo jurídico que por sí sola asegure la superación de la situación existente de entramamiento en la toma de decisiones. En segundo lugar, los autores hacen una afirmación que contradice lo que acaban de decir: “*Un sistema político debe operar y ser gobernable democráticamente, incluso en ausencia de liderazgo*”. Si el liderazgo es prescindible, en realidad no se piensa que “*nada sustituye al liderazgo*”. Pero además, hay que caer en la cuenta de que las dotes de liderazgo de las autoridades del Poder Ejecutivo son las que le permiten propiciar negociaciones políticas que conduzcan a dar viabilidad a sus proyectos –o en algunos casos, a advertir que no existe espacio político suficiente para presentar esos proyectos ante la Asamblea Legislativa y en tal caso, sustraerse de hacerlo. La única manera como un Poder Ejecutivo puede prescindir de los elementos subjetivos necesarios para la negociación política –entiéndase, de capacidad de liderazgo- y aun así, estar seguro de que sus proyectos legislativos estratégicos serán aprobados, es si ese Poder Ejecutivo tiene un poder capaz de incidir en el Poder Legislativo para forzarlo a decidir según sus intereses. Es decir, la única circunstancia en la que el liderazgo es prescindible, es cuando hay un desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo. En otras palabras, es cuando se tiene un sistema político donde la democracia está fallando.

¿Quién gana y quién pierde con los cambios en la relación entre poderes?

El problema a analizar

En esta sección se analizan las implicaciones probables de los principales procedimientos propuestos por el proyecto de ley que pretenden modificar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se trata de un procedimiento básico que por un lado otorga poder al Legislativo para censurar al Ejecutivo y por otro, otorga poder al Ejecutivo para disolver la Asamblea Legislativa y pedir al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a nuevas elecciones legislativas.

El procedimiento se detonaría a raíz de dos situaciones posibles:

- a. Cuando la Asamblea Legislativa, por mayoría simple y ante iniciativa de un tercio de los diputados, emite una censura general al Gabinete.
- b. Cuando el Poder Ejecutivo expresa formalmente la responsabilidad del gabinete por un proyecto de ley, un paquete de proyectos o un plan nacional de desarrollo, circunstancia en la cual el Legislativo se ve obligado a votar en un plazo definido a favor o en contra de ese conjunto de normas. El PLRSP establece que si un proyecto de ese tipo es rechazado, todos los ministros deberán presentar su dimisión ante el Presidente.

En el PLRSP se define que si se llegan a producir la censura general al Gabinete o el voto en contra del proyecto definido como “de responsabilidad general de los Ministros”, el Poder Ejecutivo tomaría una de dos posibles decisiones:

- a) Nombrar otro gabinete, y
- b) Solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a elecciones legislativas anticipadas.

Hay que agregar que es previsible que en la decisión de los diputados a propósito de los dos tipos de situaciones mencionados, pesaría fuertemente una nueva circunstancia incorporada por el PLRSP: la posibilidad de reelección consecutiva de los diputados. Es decir, que si los diputados deciden votar a favor de una censura al Gabinete o en contra de un proyecto definido como “de responsabilidad general de los Ministros”, tienen que tomar en cuenta que se están exponiendo no solo a ser suspendidos de sus cargos durante el período de gobierno vigente, sino también a optar por una reelección durante el período de gobierno siguiente.

Un análisis de implicaciones probables

Con ayuda de la teoría de juegos (Gibbons: 1996), se expone ahora un ejercicio en el cual se simula la decisión de un diputado hipotético ante un posible proyecto de “responsabilidad nacional” presentado por el Ejecutivo. Como circunstancia restrictiva se agrega que se trata de un proyecto muy impopular.

A continuación se presenta una estimación de pérdidas y ganancias del diputado en cuestión, a la cual se asigna una valoración cuantitativa de manera subjetiva, pero usando criterios razonados y razonables.

Si vota positivamente el proyecto, y el proyecto es aprobado:

- experimentará una pérdida en popularidad que tenderá a diluirse con el tiempo. Si no estuviera funcionando el mecanismo de distrito electoral, y suponiendo que se quisiera reelegir, no habría manera en que un grupo particular de electores pudiera castigarlo por haber votado afirmativamente el proyecto. (Valor: -1)
- La ganancia que obtendrá reside en mantenerse en su puesto (porque no estará en riesgo de que el Presidente llame a elecciones legislativas anticipadas) y en que mantendrá la opción de postularse para un segundo período legislativo consecutivo, aprovechando la imagen y los contactos cosechados durante el actual período. (Valor:+5)

Si vota positivamente el proyecto y este es rechazado:

- Sufrirá los costos del descrédito en los electores y si es de oposición, en los copartidarios, por haber votado a favor de un proyecto impopular, pero estos costos se minimizarán porque el proyecto de todas formas fue rechazado. Sufrirá además los costos derivados de la eventual disolución de la Asamblea y en ese caso, de perder el impulso político para aspirar a ser reelecto consecutivamente.(Valor:-5)
- No parece que en este caso reciba una ganancia clara u ostensible. (Valor:0)

Si vota negativamente el proyecto y este es aprobado:

- Su relación con el gobierno podría empeorar y en consecuencia, se dificultaría el acceso a apoyos del gobierno para canalizar recursos en el área que representa.(Valor:-2)
- Podrá capitalizar políticamente su posición crítica en el círculo político cercano a él. Evitará los riesgos de dejar la curul por elecciones anticipadas y de ser reelecto consecutivamente.(Valor:+6)

Si vota negativamente el proyecto y este es rechazado:

- Se expondrá a los costos derivados de la disolución de la Asamblea y de la pérdida de oportunidad de ser reelegido consecutivamente.(Valor:-5)
- Recibirá los beneficios de la buena imagen entre los electores derivada de la oposición a un proyecto impopular, sobre todo si es de oposición.(Valor:+1)

En el cuadro siguiente se resumen los valores de las pérdidas y ganancias correspondientes a las combinaciones de situaciones antes mencionadas.

	Proyecto aprobado	Proyecto rechazado
Voto positivo	-1+5=+4	-5+0=-5
Voto negativo	-2+6=+4	-5+1=-4

Se puede notar que el diputado enfrentará situaciones predominantemente indeseables – con muchos más costos que beneficios- si el proyecto es rechazado, independientemente de si vota de forma positiva o negativa. Un patrón de resultados probables como los anotados llevaría a que una proporción alta de los diputados buscara coaligarse, independientemente de su filiación partidaria, para asegurar la aprobación favorable de los proyectos. Ciertamente, se está dejando de lado el valor que el diputado le asigne a su fidelidad a valores éticos o cívicos superiores. La incorporación de este tipo de consideraciones puede modificar sustancialmente el resultado. Pero de todas formas, el ejercicio puede servir para llamar la atención sobre el grado de poder de coacción tan alto con que puede contar el Poder Ejecutivo para incidir en el esquema de decisiones de los diputados en proyectos sujetos a la opción de elecciones anticipadas.

Otros problemas atribuidos al sistema político

Ciertamente, el argumento de la gobernabilidad es el más importante en la justificación de las reformas que tienden a modificar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Pero no es el único. A partir de la página 8 de la exposición de motivos, se empieza a hacer mención a dos problemas adicionales al de la gobernabilidad, que a juicio de los autores, contribuyen a mantener una relación inadecuada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Ambos problemas son mencionados de manera conjunta en una de las dos metas generales del proyecto: i) hacer responsable al Ejecutivo frente al Parlamento y ii) hacer responsable al Parlamento frente a la sociedad.

Para valorar esos argumentos era necesario analizar primero los contenidos y las implicaciones de los procedimientos de modificación de la relación entre poderes que propone el proyecto. Como ese análisis se hizo en la sección anterior, se procede ahora a revisar los razonamientos hechos en la exposición de motivos acerca de las responsabilidades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Responsabilidad del Poder Legislativo ante la sociedad

En principio, la mención a la responsabilidad política y social de la Asamblea Legislativa ante la sociedad hace pensar en algún tipo de mecanismo que mejore la relación entre este órgano y la ciudadanía en algún sentido. Hace pensar, por ejemplo, en los mecanismos de consulta o de rendición de cuentas de la primera ante la segunda. Pero, ¿cuál es el significado que los autores el proyecto le dan a esa expresión? Las siguientes citas ofrecen información en ese sentido:

(...) se establece la responsabilidad de los diputados frente a la sociedad. A ese objetivo están dirigidos el Referendo y la posibilidad de elecciones anticipadas de la

*Asamblea Legislativa, como contrapartida necesaria a la censura general del gabinete o al rechazo de proyectos legislativos esenciales del Ejecutivo.*²

Ciertamente, el referendo permite que la Asamblea Legislativa valide ante la sociedad ciertas decisiones especialmente trascendentes para el futuro del país, al someter la decisión a consulta popular directa, y al aceptar la decisión popular si esta fuera mayoritaria. Se entiende, entonces, que el referendo sirva para establecer la responsabilidad del Poder Legislativo ante la sociedad. Pero, ¿por qué se incluyen en este ámbito los procedimientos de elección legislativa anticipada que propone el proyecto de ley?

Es claro que tanto en la situación de censura al Gabinete como en la de voto negativo a un proyecto de “responsabilidad general de los Ministros”, los integrantes de la Asamblea Legislativa se ponen a sí mismos en riesgo de ser destituidos por el Poder Ejecutivo, como producto de una decisión que tome una mayoría calificada de ellos. No se trata, pues, de un mecanismo relacionado con la relación directa entre la Asamblea y la ciudadanía, sino de uno que compete a la relación entre la Asamblea y el Ejecutivo. La única forma de aceptar que, mediante estos procedimientos, la Asamblea se hace responsable ante la sociedad, es suponiendo que en los casos en los que se aplica, el Ejecutivo actúa como representante fiel de la sociedad en su conjunto. Esta suposición no es admisible a todas luces. En todas las democracias, y con harta frecuencia, los intereses del Poder Ejecutivo no corresponden con los intereses generales de la sociedad a la que sirven. Por tanto, hay que concluir que los mecanismos relacionados con las elecciones anticipadas no apuntan hacia promover una mayor responsabilidad de la Asamblea Legislativa ante la sociedad. Como se discute más adelante, tienen que ver más bien con la provocación de variaciones y desequilibrios en los niveles de poder de ambos poderes.

En síntesis: las soluciones a la llamada “falta de responsabilidad del Legislativo ante la sociedad” en realidad tienden a propiciar circunstancias en las cuales el Ejecutivo podría aumentar su poder de coacción sobre el Legislativo, mediante variaciones en la proporción de costos y beneficios políticos de ambos poderes.

La responsabilidad del Ejecutivo ante el Parlamento

A la solución del problema de la “responsabilidad del Ejecutivo ante el Parlamento” se dedica una de las metas específicas del proyecto. En el párrafo correspondiente, se explica que las medidas tendientes a lograr esa meta son las relacionadas con la censura vinculante de los ministros y jefes en particular y del Gabinete en general. Es decir, el Ejecutivo se hace más responsable ante el Legislativo en la medida en que se expone a que los Ministros y Presidentes Ejecutivos sean censurados por dos terceras partes de los diputados y a que, cuando ello ocurra, deban ser retirados de sus cargos y sustituidos por el Presidente. También se hace responsable ante el Legislativo, al exponerse a la censura del Gabinete en su conjunto por parte de este; además, si esa censura ocurre mediante mayoría absoluta, el Presidente tiene ante sí la opción de sustituir el Gabinete. Tal es la forma como se entiende en el proyecto el aumento de la responsabilidad del Poder Ejecutivo ante el Legislativo.

² En un párrafo posterior, se afirma que el mecanismo de elecciones anticipadas ayuda a la Asamblea Legislativa “a rendir cuentas ante sus electores respecto de sus actuaciones y del curso del Gobierno”.

Ciertamente, las normas incluidas en el proyecto exponen al Presidente a una verdadera restricción de su poder discrecional para elegir los miembros de su Gabinete. Sin embargo, tal restricción está constreñida a circunstancias muy particulares y poco frecuentes.

En el caso de la censura legislativa a Ministros o Presidentes Ejecutivos de manera individual, esta se haría efectiva si la moción fuera presentada por un tercio de los diputados; si está sustentada en la apreciación de los diputados de que los jefes en cuestión son culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos; o si las mociones de censura son votadas por mayoría calificada.

La probabilidad de censura del Gabinete en su conjunto es mucho más baja, pues una vez votada por la mayoría de los diputados, estos quedan expuestos a ser removidos de sus cargos por el Presidente, en caso de que este decida llamar a elecciones legislativas. El costo político para los diputados es, pues, muy alto. Y más alto aun si se considera que el proyecto de ley incluye un artículo que permite la reelección consecutiva de los diputados.

En síntesis, se puede afirmar que los elementos de responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo son más limitados y menos costosos políticamente que los llamados elementos de responsabilidad del Legislativo, a propósito de los mismos tipos de decisiones. Además, estas situaciones resultan poco probables cuando se trata de la censura del Gabinete en su conjunto porque en este caso, los miembros del Legislativo incurrirían en el mayor costo político.

¿Qué solucionan las soluciones propuestas?

En esta sección se analiza la argumentación de la exposición de motivos del proyecto, que tiende a justificar por qué la modificación de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tendería a mejorar los márgenes de gobernabilidad y la calidad de la democracia en el sistema político costarricense. Con esa intención, se analizan los dos lugares de la exposición de motivos donde se podrían encontrar justificaciones que relacionen el aumento de la gobernabilidad con la modificación de la relación entre Ejecutivo y Legislativo: i) la exposición de las reformas en ese ámbito, y ii) la explicitación de los supuestos sobre el comportamiento de los actores políticos afectados por las eventuales reformas, una vez que estas entraran en vigencia.

¿Por qué modificar la relación entre Poderes?

Como se mencionó al principio de este trabajo, una parte de los artículos del proyecto bajo análisis se orienta hacia la mejora de las normas que regulan la conformación y operación de la Asamblea Legislativa. Es claro que las reformas de ese tipo pueden tener un impacto positivo considerable en los márgenes de gobernabilidad política en Costa Rica. Con ellas se busca la conformación de una Asamblea más eficiente, con integrantes más calificados, con opciones para legitimar su labor mediante mecanismos de democracia directa, más propensa a la conformación de coaliciones mayoritarias, y menos vulnerable a la acción obstructora de las minorías. Sin entrar a juzgar en detalle sobre la conveniencia de cada una de las reformas de este tipo que aparecen en el proyecto, se puede afirmar que hay un margen de acción muy amplio para mejorar la

eficacia de las decisiones legislativas y en consecuencia, para provocar una relación más fluida y constructiva entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

¿Por qué piensan los autores que no basta con ese tipo de reformas? ¿Por qué piensan que hace falta modificar los esquemas de relación entre Ejecutivo y Legislativo, para lograr niveles de gobernabilidad adecuados? A pesar de que la respuesta a esta pregunta no es obvia, los autores del proyecto no la ofrecen. Los elementos justificativos en ese sentido no llegan a ser concretados pues expresan más bien lo que los proponentes desean que ocurra, sin explicar las secuencias causales que buscan afectar.

Afirman, por ejemplo, que con los cambios en la relación entre poderes de la República la Asamblea Legislativa se volvería más responsable. Pero, tal como se analizó anteriormente, en el fondo de su argumento lo que se muestra es que se tendría una Asamblea Legislativa cuyos miembros serían más susceptibles de ser coaccionados por el Poder Ejecutivo.

Los supuestos que están detrás de la propuesta

Si bien no se ofrecen las razones por las cuales se piensa que los cambios en la relación entre Poderes atinentes al tema de las elecciones legislativas anticipadas incidirán en una mayor gobernabilidad, sí se explicitan los efectos que se esperan de esos cambios. En distintas partes de la exposición de motivos, los redactores del proyecto hacen explícitos los supuestos hechos sobre el comportamiento de los diputados y el Presidente, a propósito del mecanismo que vincula la destitución del gabinete y las elecciones anticipadas. Aquí se analiza qué tan viables son esos supuestos, y cómo se relacionan con el objetivo de mejorar las condiciones de gobernabilidad. Esos supuestos fueron sistematizados por este estudiante, y aquí se presentan:

1. En caso de censura general del gabinete, y suponiendo que el Presidente decide nombrar un nuevo gabinete, este nombrará nuevos ministros que previsiblemente no vayan a ser censurados por la Asamblea Legislativa.
2. Si hubiera elecciones anticipadas, es previsible que el gabinete a nombrar por el Presidente será compatible con la mayoría legislativa que nazca de ese proceso electoral.
3. Ante la posibilidad de perder la curul si hubiera elecciones anticipadas, los diputados actuarán más responsablemente en el ejercicio de sus funciones y evitarán obstaculizar innecesariamente la marcha del gobierno. A la vez, es estimulará un funcionamiento más estable de las mayorías parlamentarias.
4. La posibilidad de reelección estimulará a los diputados a actuar más responsablemente y a rendir cuentas ante sus electores, para tratar de ser reelegidos.
5. El equilibrio entre los mecanismos 1. y 2. por un lado y los mecanismos 3. y 4. por otro lado favorece la gobernabilidad democrática, pues se evitan las situaciones de desequilibrio entre poderes que paralizan la acción del gobierno.
6. Los mecanismos citados ayudarán a evitar gobiernos impopulares y en esa medida, a que ocurran períodos de ingobernabilidad.

Se hacen lo siguientes comentarios sobre esos supuestos:

- En los supuestos 1 y 2 se hace una relación entre cambios en gabinete o elecciones anticipadas por un lado, y compatibilidad entre ministros y diputados. Tal compatibilidad es difícil de predecir. También es difícil de buscar. En la elección de miembros de gabinete entran en juego consideraciones muy diversas. En el mejor de los casos, la afinidad con la Asamblea sería un factor entre muchos a considerar. Más aun, las diferencias más importantes entre poderes no derivan de la personalidad de los ministros o los diputados, sino de cuán contradictorias sean las posiciones que se asuman desde uno y otro poder. Y en cuanto a la propensión de cierto ministro a ser censurado, hay que notar que las causas de censura son tan graves que en principio un Presidente no debería nombrar nunca un ministro que pudiera ser censurado por ellas, más allá de si la Asamblea llega a tener esa opción. En resumen: esos supuestos no tienen una buena base analítica y carecen de sentido de realidad.
- Los supuestos 3 y 4, en cambio, contienen previsiones que se comparten parcialmente. Al existir las “espadas de Damocles” de la reelección anticipada y la pérdida de opción de reelección consecutiva, una parte importante de los diputados tenderá a construir mayorías favorables alrededor de proyectos presentados por el Ejecutivo. Pero ese comportamiento no estaría basado en el sentido de responsabilidad, sino en la coacción y el temor. Es, como se dijo, un comportamiento promovido por desequilibrios de poder a favor del Ejecutivo que tienen una base contraria al juego democrático. Lo valioso de que estos supuestos estén explícitos es que muestran que el efecto advertido de las reformas no es casuístico, sino algo planeado y concebido expresamente por los autores del proyecto.
- En cuanto al supuesto 5: como se dijo, el proyecto no solo no promueve el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino que promueve el desequilibrio. En realidad, se busca la estabilidad mediante el desequilibrio. Y la estabilidad a costa del equilibrio. Solo con fines didácticos, se desea recordar que los regímenes autoritarios pueden ser muy estables: una estabilidad basada en la anulación del juego democrático, el cual –ciertamente- puede ser muy ineficiente.
- Sobre el supuesto 6, se está de acuerdo en que la ausencia de conflictos entre poderes -sobre todo si los conflictos pueden trascender a la opinión pública- favorece la legitimidad del Poder Ejecutivo y en esa medida, la gobernabilidad. Pero por otra parte, está el tema de los mecanismos usados para resolver conflictos: si son mecanismos que apelan a la negociación y la división de funciones nítida entre poderes o si son mecanismos que apelan a la coacción y la imposición. En el largo plazo, solo los primeros contribuyen a la gobernabilidad democrática.

Los supuestos, en resumen, ofrecen elementos de análisis adicionales que develan las limitaciones de lógica formal presentes en la exposición de motivos y el carácter poco democrático de las propuestas estudiadas.

¿Qué dice la experiencia internacional?

¿Por qué preferir el parlamentarismo?

Los redactores del proyecto no hacen un uso riguroso y explícito del conocimiento acumulado en el mundo democrático acerca de las ventajas o desventajas de determinados diseños de sistema político. Tampoco utilizan el conocimiento internacional en la materia para justificar su posición en el sentido de que el sistema político costarricense está agotado y requiere de injertos del modelo parlamentario para ser renovado. Eso sí, como se muestra en los párrafos siguientes, los autores del proyecto expresan su predilección por el parlamentarismo.

Con una cita al mensaje del primero de mayo de 2002 del Presidente Rodríguez, los autores del proyecto afirman que *“Nada hay en la teoría política o constitucional que determine la superioridad de un sistema parlamentario, semiparlamentario o presidencialista (...)”*. Sin embargo, en diferentes lugares de la exposición de motivos expresan su preferencia por el parlamentarismo. Esa preferencia es la que les lleva a proponer lo que según su criterio es *“un sistema semipresidencial o semiparlamentario”*. De esta manera *“se propone un cambio de nuestro modelo presidencial de manera que, sin renunciar a sus ventajas inherentes, pueda modificarse en sus desventajas corregibles, para lo cual se propone la introducción de elementos parlamentarios típicos en su organización”*.

No se llega a proponer un cambio radical hacia el parlamentarismo, no porque no se argumente que el sistema parlamentario puede ser más adecuado, sino porque *“El país no está preparado para ello y un cambio radical podría suponer una reforma más sustancial de nuestra Constitución Política, lo que se quiere evitar”*. Pero no se renuncia a la posibilidad de que en un futuro ese cambio sea factible: *“Nuestro sistema presidencialista necesita ajustes, e incluso puede y debe adoptar fórmulas del parlamentarismo, pero no debe pasar –al menos todavía– a un sistema parlamentario”* (subrayado nuestro).

¿Está sustentada esa preferencia por el parlamentarismo en la experiencia internacional? Lo que la experiencia internacional muestra es que no tiene sentido optar en general por el presidencialismo o el parlamentarismo. Eso sería caer, como afirma Lanzaro (2001) en el “fetichismo institucional”, esto es, suponer que existen diseños institucionales que son “intrínsecamente virtuosos o intrínsecamente perversos”. El diseño institucional de los sistemas políticos democráticos es solo uno de los factores que influyen en el éxito de esos sistemas. Hay factores históricos, internos y externos, y de tipo cultural, económico, político y social, que afectan tanto o más el desempeño de una democracia. Hay evidencia en este sentido: Shugart y Carey (1992) presentaron un análisis empírico sobre sistemas políticos en el siglo XX que muestra que el parlamentarismo no ha sido más exitoso que el presidencialismo en el mundo. En el mismo sentido concluye un estudio más reciente del World Values Survey sobre 25 democracias citado por Norris (1999), según el cual la diferencia en la legitimidad institucional entre regímenes parlamentarios y presidencialistas es extremadamente modesta a favor de los parlamentarios y más bien pareciera depender de otros factores.

En América Latina ha prevalecido el presidencialismo por razones históricas. La crítica más difundida al presidencialismo apunta hacia lo inestable de ese tipo de regímenes

cuando la composición de los parlamentos es multipartidaria. Algunos de quienes han hecho esta crítica se han pronunciado a favor del parlamentarismo, en el cual es posible tener estabilidad con multipartidismo. Al respecto, hay que hacer dos observaciones: i) algunos regímenes parlamentarios y multipartidarios no han sido estables (ej: Italia); y ii) como mencionan Chasquetti y Lanzaro, el tipo de presidencialismo multipartidista que ha probado ser propenso a la inestabilidad política –porque deja al Presidente en una posición de poder minoritaria-- es aquel que se encuentra altamente polarizado, hasta el punto en que no es posible formar coaliciones. En cambio, como afirma Chasquetti, en América Latina “los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos políticos institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática”. Pippa Norris (1999) opina en el mismo sentido; según esta autora, los países con dos partidos o con un sistema multipartidista moderado tienen mayores niveles de legitimidad institucional.

A pesar de que algunos autores han dicho que las coaliciones mayoritarias en regímenes presidencialistas son frágiles (Mainwaring y Shugart, citados por Chasquetti), se encuentra que en los noventas, hubo en América del Sur 7 países con regímenes multipartidistas de coalición. Además, ha sido posible la existencia de ese tipo de regímenes en condiciones de estabilidad durante períodos considerablemente largos. Según Chasquetti, los presidentes se ven obligados a promover coaliciones cuando el partido en el poder tiene menos de un tercio de los puestos en el Poder Legislativo. Y según el mismo autor, la posibilidad de crear una coalición mayoritaria depende en buena medida de la disposición y capacidad del Presidente para promoverla (es decir, de su capacidad de liderazgo).

En síntesis, se puede afirmar que no es tarea fácil sustentar la preferencia por el parlamentarismo como fuente de perfeccionamiento del modelo presidencial. Esa tarea le quedó pendiente a los autores del proyecto que aquí se analiza.

Usar el parlamentarismo para dar ventaja al Ejecutivo

Llama mucho la atención que los injertos al sistema presidencialista costarricense propuestos por el proyecto bajo análisis no apuntan en el sentido de fortalecer el poder del Parlamento. En ese sentido, van en dirección contraria de todos aquellos autores que enfilan sus críticas al sistema parlamentario desde el enfoque parlamentarista. En América Latina, el mayor exponente de esa posición ha sido Juan Linz (1984), cuyas críticas se pueden resumir así:

- En el presidencialismo hay una doble e inconveniente legitimidad de poderes, originada por la elección directa del Presidente y el Congreso;
- Los mandatos presidenciales son rígidos;
- Es poco democrática la lógica mayoritarista de elección del Presidente: el que gana obtiene todo el poder.

Como se puede notar, esas críticas expresan un rechazo hacia la elevada gravitación política de la figura del Presidente.³ Pero según se ha explicado en las secciones

³ También se pueden encontrar posiciones más moderadas de crítica al presidencialismo que aspiran únicamente a mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo para fortalecerlo y en ese tanto, reducir el poder del Ejecutivo que es considerado excesivo. Para el caso de Costa Rica, véase por ejemplo a Hernández Valle (2002).

anteriores de este trabajo, las propuestas del PLRSP no solo no se insertan en esas líneas de crítica sino que van en sentido contrario, pues si bien recogen elementos del parlamentarismo, como la censura del gabinete o las elecciones anticipadas, lo hacen de forma tal que se tiende a fortalecer aún más al Presidente y al Ejecutivo hasta el punto en que se rompe el equilibrio de poder con respecto al Parlamento. Estamos, pues, ante un extraño caso de parlamentarismo presidencialista.

Comentarios finales

En las secciones anteriores de este trabajo se ha tratado de demostrar que el PLRSP, en lo atinente a sus propuestas de modificación de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, propone una dirección de reforma constitucional del sistema político costarricense que tiene las siguientes características:

- Se basa en una concepción de gobernabilidad que privilegia el cuándo por encima de qué y del cómo. Es decir, privilegia la eficiencia de la toma de decisiones por encima de los acuerdos políticos y sociales que determinan la naturaleza y la temporalidad de esas decisiones. En ese sentido, se privilegia una noción de gobernabilidad que se aleja de la de gobernabilidad específicamente democrática.
- Se toman elementos del parlamentarismo, no para fortalecer el Poder Parlamentario, sino para crear una especie de ultrapresidencialismo. Al avanzar en este sentido, se tiende a debilitar el principio más importante para la sostenibilidad de la democracia: el de la división de poderes de la República y el equilibrio entre ellos.

Hay que agregar que, a pesar de la gran trascendencia de los cambios que se proponen por vía constitucional en el sistema político costarricense, los proponentes omitieron estructurar una justificación acerca de la necesidad de modificar en el sentido propuesto la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como condición para mejorar la calidad de la democracia. En ese tanto, se omitió cualquier tipo de consideración explícita del conocimiento acumulado en el mundo acerca de las ventajas y desventajas de distintos diseños de sistema político, como base para sustentar la propuesta.

Para finalizar, una reflexión final: en una democracia, no basta con buscar un sistema político donde las decisiones se produzcan de forma expedita. También hay que buscar un sistema político que produzca el tipo de decisiones capaces de construir la sociedad a la que aspiran las mayorías.

Referencias bibliográficas

Chasquetti, Daniel. 2001. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil situación. En: Lanzaro, Jorge, comp.. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Gibbons, Robert. 1996. An Introduction to Applicable Game Theory. Washington DC: NBER Technical Working Paper 199.

Hernández Valle, Rubén. 2002. ¿Parlamentarismo o presidencialismo? En: Rovira Mas, Jorge. La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Lanzaro, Jorge. 2001. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En: Lanzaro, Jorge, comp. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Linz, Juan. 1984. Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Publications.

Norris, Pippa, editora. 1999. Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Shugart, Mathew y John Carey. 1992. Presidents and Assemblies. Nueva York: Cambridge University Press.

ANEXO

Resumen de los principales contenidos del Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Político Costarricense para Alcanzar Mayor Responsabilidad y Gobernabilidad Democráticas (Expediente No. 14.588)

Matriz A-1. Cambios en la constitución y el nombramiento de los diputados

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la constitución modificados con cada cambio
Objetivo general: El proyecto inicia con la reforma constitucional a la Asamblea Legislativa, porque se comprende que no hay reforma política posible sin reformar la composición y actuación de nuestro Parlamento.	Aumento del número de diputados a 75	Art. 1 / art. 106
La calidad de la Asamblea Legislativa se puede elevar al incorporar un grupo de diputados por lista nacional (que no deben responder a una zona electoral). La lista nacional, por otra parte, da más oportunidad a los partidos emergentes a elegir más diputados, con lo que se aumenta también la representatividad.	Habrán 18 diputados a elegir por lista nacional	Art. 1 / art. 106
La representatividad territorial se impulsa al permitir constitucionalmente la adopción de distritos electorales legislativos dentro de las provincias. Se exige que sean de dos a cinco diputados para evitar la constitución de distritos uninominales por mayoría, lo que afectaría la representatividad proporcional de los distintos partidos políticos.	Se deja abierta la opción para que los 57 diputados restantes sean elegidos por distritos electorales. Cada distrito tendrá de 2 a 5 diputados.	Art. 1 / art. 106

**Matriz A-1. Cambios en la constitución y el nombramiento de los diputados
(Continuación)**

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la constitución modificados con cada cambio
La adopción de los distritos electorales, no es, sin embargo, obligatoria. El legislador puede mantener el sistema de lista provincial como está actualmente.	La ley que apruebe y regule la elección por distritos electorales deberá ser aprobada por 2/3 del total de diputados	Art. 1 / art. 106
La responsabilidad de la Asamblea Legislativa se impulsa al incorporar la figura de la reelección de los diputados y de las elecciones anticipadas, de manera que se evite el ejercicio irresponsable de la censura política, o de la inactividad legislativa, sin las contrapartidas democráticas necesarias. Ambos mecanismos y la potestad de censura al gabinete, por su parte, evitan que el Legislativo se sienta desligado de la responsabilidad o irresponsabilidad del Gobierno.	Se permite la reelección sucesiva de los diputados por dos veces.	Art. 1 / art. 107

Matriz A-2. Creación del Referéndum

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la constitución modificados con cada cambio
La adopción del Referendo permite al pueblo el ejercicio de la democracia directa en relación con leyes vigentes, con proyectos de ley o con contratos del Estado.	Puede ser abierto por: mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa, por el Consejo de Gobierno o por el 5% del electorado	6 / 197
	Será vinculante cuando participe más del 5% del electorado	6 / 197
	No quedan incluidos las reformas constitucionales, o la materia tributaria, presupuestaria, fiscal o de crédito público	6 / 197

Matriz A-3- Presentación del Ejecutivo de proyectos o paquetes de proyectos urgentes ante la Asamblea Legislativa en períodos de sesiones extraordinarias

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
<p>La operatividad de la Asamblea Legislativa también se impulsa, al establecerse el plazo para votar determinados proyectos de ley y la reducción del quórum legislativo. Se busca disminuir los efectos del llamado filibusterismo parlamentario (impedir que los proyectos se voten en plazo razonable, mediante el uso y abuso del reglamento legislativo), pero sin impedir el ejercicio responsable de la oposición y la garantía de su participación en la decisión, a las fracciones minoritarias. Objetivo de fijación de plazos y reducción de quórum: disminuir los efectos del llamado filibusterismo parlamentario (impedir que los proyectos se voten en plazo razonable, mediante el uso y abuso del reglamento legislativo)</p>	<p>Si el Ejecutivo presenta un proyecto urgente en sesiones extraordinarias, la Asamblea deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de 3 meses, que seguirá corriendo aunque haya vencido el período de sesiones extraordinarias.</p>	<p>2/118</p>
	<p>Si el período termina sin que haya habido votación, la Asamblea tendrá 48 horas para votar el proyecto en una sesión que tendrá ese fin exclusivo.</p>	<p>2/118</p>
	<p>Si en esa sesión no hubiere quórum, la Asamblea se reunirá el día siguiente y votará el proyecto con el número de diputados que hayan asistido.</p>	<p>2/118</p>

Matriz A-4. Interpelaciones, censuras y destituciones de Ministros y Presidentes Ejecutivos

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
Para incorporar mecanismos de responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo, se propone la censura vinculante de los ministros y jercas en particular y del Gobierno o del gabinete en general.	Además del derecho de interpelar a los Ministros, se agrega el de pedirles rendición de cuentas.	3/121
	Se extiende ese derecho a los Presidentes Ejecutivos	3/121
	Se restringe el momento del voto sobre la censura a un lapso dentro de las 5 sesiones siguientes a la moción	3/121
	Se vincula el voto de la censura a la obligatoria dimisión del ministro o jerarca censurado, dentro de los 15 días siguientes	3/121

Matriz A-5. Comparecencia del Ministro de la Presidencia ante el Plenario de la Asamblea Legislativa

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
Incorporar mecanismos de responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo.	Se crea constitucionalmente el puesto de Ministro de la Presidencia, se le establece la obligación de comparecer al menos una vez cada 15 días ante el Plenario de la Asamblea para rendir un informe de la acción del gobierno y de las propuestas legislativas del gobierno, y para ser interpelado por los diputados	4/141

Matriz A-6. Cantidad mínima de diputados necesaria para sesionar

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
Elevar la operatividad de la Asamblea Legislativa	Se reduce el mínimo de diputados necesario para sesionar, de 2/3 a la mayoría absoluta del total	6/117

Matriz A-7. Número de votos necesarios para elegir los puestos de Contralor General, Subcontralor, Defensor de los Habitantes, Defensor Adjunto y magistrados de la Corte Suprema

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
No se justifica	Para todos esos puestos, se eleva a 2/3 el número de votos necesarios para nombrarlos	7 / 121 y 158

Matriz A-8. Planteamiento del Presidente ante la Asamblea de la responsabilidad general de los Ministros respecto a un proyecto de ley, un paquete de ley o un programa de gobierno. Vinculación de la aprobación legislativa de los proyectos con la destitución de los ministros y con la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
<p>Ver el cuadro sobre la opción de censura general. Curiosamente, este mecanismo de “responsabilidad general” no se explica en la exposición de motivos. Sólo hay alusión a las opciones de destitución de ministros o convocatoria de elecciones anticipadas, en relación con el mecanismo de censura general, que luego se explica, y que incluye esas mismas opciones.</p>	<p>Se establece el siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El Presidente plantea ante la Asamblea Legislativa la responsabilidad general de los Ministros respecto de un proyecto, un paquete de proyectos, o el programa de gobierno.⁴ b) La Asamblea está obligada a conocer la moción planteada por el Ejecutivo de manera inmediata, y tiene hasta 10 sesiones consecutivas para conocer el o los proyectos presentados por el Ejecutivo. c) Si se trata de proyectos de ley, estos deben haber sido presentados a la Asamblea dos meses antes de la moción planteada por el Ejecutivo (¿moción de declaratoria de responsabilidad general?) d) Si los proyectos son rechazados, todos los ministros presentarán su dimisión ante el Presidente. e) El Presidente tiene entonces dos opciones: i) nombrar otro gabinete y ii) solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a elecciones legislativas anticipadas. f) El Tribunal las convocará para el 8º o 9º domingo siguiente a la solicitud, siempre y cuando haya existido al menos un año desde la última elección general y medie al menos un año antes de la próxima elección general. 	<p>8 / 144</p>

⁴ No queda claro lo de la responsabilidad general respecto al programa de gobierno.

Matriz A-9. Opción de censura general a los ministros vinculada con su destitución o con la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas

Objetivos que se quieren lograr	Cambios constitucionales propuestos para lograr cada objetivo	Artículos de la ley / artículos de la Constitución modificados con cada cambio
<p>Incorporar mecanismos de responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo, mediante la censura vinculante de los ministros y jefes en particular y del Gobierno o del gabinete en general.</p> <p>En caso de censura general del gabinete, el Presidente tiene dos opciones: nombrar nuevos ministros que previsiblemente no vayan a ser censurados por la Asamblea Legislativa (es decir, aceptables por la mayoría legislativa) o llamar a elecciones anticipadas, en este último caso, cuando no haya transcurrido un año desde la última elección o falte menos de un año para la elección general ordinaria. Después de las elecciones y para evitar su censura, el gabinete a nombrar sería previsiblemente compatible con la mayoría legislativa que nazca de ese proceso electoral.</p> <p>Con la posibilidad de elecciones anticipadas de la Asamblea Legislativa, se busca incorporar mecanismos de responsabilidad de la Asamblea Legislativa frente a la sociedad.</p> <p>Allí donde el ejercicio de la censura política se ha establecido, sin la contrapartida política natural (posibilidad de elecciones anticipadas), la censura legislativa se ha convertido en fuente de ingobernabilidad o de irresponsabilidad legislativa. La posibilidad de las elecciones anticipadas y de perder la curul los diputados vigentes, o de ser reelectos, actúa como mecanismo de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, ayuda a conformar mayorías legislativas más estables y a rendir cuentas ante sus electores respecto de sus actuaciones y del curso del Gobierno. Al mismo tiempo, evita gobiernos impopulares y los consecuentes períodos de ingobernabilidad.</p>	<p>a) La moción de censura deberá ser presentada por al menos 1/3 de los diputados. B) Se votará y discutirá dentro de las 5 sesiones siguientes a sesión de la moción.</p> <p>b) Se aprobará si hay mayoría absoluta a favor.</p> <p>c) El Presidente tiene entonces dos opciones: i) nombrar otro gabinete y ii) solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a elecciones legislativas anticipadas.</p> <p>d) El Tribunal las convocará para el 8º o 9º domingo siguiente a la solicitud, siempre y cuando haya existido al menos un año desde la última elección general y medie al menos un año antes de la próxima elección general.</p>	<p>8/121</p>