

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS**

**DOCTORADO EN CIENCIA SOCIAL CON ESPECIALIDAD EN SOCIOLOGÍA
PROMOCIÓN 2000-2003**

**DINÁMICAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS
Y DEL CAMBIO INSTITUCIONAL
EN EL RÉGIMEN ELECTORAL DE COSTA RICA
1952-2002**

Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social.

**Presenta:
Gerardo Hernández Naranjo**

**Director:
Dr. Jean François Prud'homme**

México, D.F.

Agosto, 2007

TRIBUNAL EXAMINADOR

Dr. Jean Francois Prud`homme
Director de Tesis

Dra. Silvia Gómez-Tagle
Lectora

Dr. Rogelio Hernández
Lector

Dr. Minor Mora Salas
Suplente

DEDICATORIA

*A mi familia, siempre presente, incluso en mis ausencias.
A Adriana, compañera de vida durante mi tránsito por México y más allá.
A su familia, cuyo abrazo llevaré siempre conmigo.
A quienes día a día compartimos experiencia, fortaleza y esperanza.
A los amigos y amigas resultantes de este paso por la tierra del nopal y del maíz.
Al Ajusco, por permitirme habitarlo, recorrerlo, sentirlo. . . .*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Costa Rica y al Colegio de México por las becas otorgadas para hacer posible los estudios doctorales.

A mi Comité Asesor por los aportes, comentarios y sugerencias en el proceso de investigación. En particular, agradezco al Dr. Prud'homme por su paciencia, tolerancia y persistencia como Director de tesis, incluso en mis altibajos y pausas.

Al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, por el apoyo brindado en las últimas etapas de la investigación. Particularmente, deseo agradecer a las compañeras y compañeros del Programa de Investigación "*Política, Estado y Actores Políticos en Costa Rica*", de quienes recibí valiosos comentarios y críticas a algunos avances de esta tesis.

Muchas gracias a mis compañeras y compañeros de generación en el Centro de Estudios Sociológicos, así como a profesores y profesoras del mismo, que hicieron posible una provechosa experiencia de vida y de formación académica.

A Chío, por animarme a venir a México y por recibirme en su casa a mi llegada. A Yami y Tere, por su generosa y cálida hospitalidad durante los últimos meses, los de la partida.

CONTENIDO

CONTENIDO	1
INDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS	4
INTRODUCCIÓN.....	8
PRIMERA PARTE:	14
OBJETO DE ESTUDIO Y ENFOQUE TEÓRICO-METODOLOGICO	14
CAPÍTULO I	
CAMPO PROBLEMÁTICO, PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y PERSPECTIVA DE ANÁLISIS	15
1.1 UBICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN EL CONTEXTO HISTÓRICO	15
1.1.1 <i>Tendencias electorales y sistema de partidos</i>	17
1.1.2 <i>Tendencias del cambio institucional en el régimen electoral</i>	19
1.2 UBICACIÓN DE LA PROPUESTA EN EL CAMPO TEÓRICO PROBLEMÁTICO	22
1.2.1 <i>La necesidad de considerar el papel de los actores en la definición de las normas</i>	22
1.2.2 LA PERSPECTIVA PARA EL ANÁLISIS.....	24
1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS GENERALES	26
1.4 DIMENSIONES DE ANÁLISIS	27
1.5 FUENTES DE INFORMACIÓN	28
CAPÍTULO II	
ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL. SU VÍNCULO CON LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS Y RÉGIMEN ELECTORAL	30
2.1 ENFOQUES TEÓRICOS CLÁSICOS Y CONTEMPORÁNEOS.....	30
2.1.1 <i>Las instituciones y la búsqueda de la estabilidad y el orden</i>	32
2.1.2 <i>Las instituciones como mecanismos para reducir costos de intercambio</i>	35
2.1.3 <i>Las instituciones como expresión de intereses y conflictos distributivos</i>	37
2.1.4 <i>Coordinación o conflicto de intereses: ¿opciones excluyentes o complementarias?</i>	40
2.2 LAS NORMAS ELECTORALES COMO INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO AGENTES DEL CAMBIO Y LA REPRODUCCIÓN INSTITUCIONALES.....	41
2.2.1 <i>El régimen electoral como dispositivo institucional</i>	42
2.2.2 <i>Los partidos políticos como agentes de la reproducción y del cambio de las normas electorales</i>	43
2.3 POSICIONES Y ESTRATEGIAS DE LOS PARTIDOS FRENTE AL CAMBIO INSTITUCIONAL	44
SEGUNDA PARTE	
SISTEMA DE PARTIDOS: TENDENCIAS ELECTORALES, PARTIDOS Y DINÁMICAS DE INTERACCIÓN	49
INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE	50
CONTEXTO INICIAL DE LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS.....	53
CAPITULO III	
TENDENCIAS ELECTORALES A NIVEL PRESIDENCIAL Y LEGISLATIVO	57
3.1 ELECCIONES PRESIDENCIALES.....	58

3.1.1	<i>Distribución del caudal electoral</i>	58
3.1.2	<i>Comparación de caudales electorales de agrupaciones mayoritarias</i>	61
3.1.3	<i>Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE)</i>	63
3.1.4	<i>Número de partidos participantes en las elecciones y NEPE</i>	66
3.2	NIVEL LEGISLATIVO	67
3.2.1	<i>Distribución de la votación y la adjudicación de escaños</i>	68
3.2.2	<i>Comparación de caudales electorales</i>	69
3.2.3	<i>Adjudicación de escaños</i>	70
3.2.4	<i>Número de partidos participantes y número efectivo de partidos</i>	71
3.2.5	<i>Quiebre de votación</i>	74
3.3	ABSTENCIONISMO, VOTOS NULOS Y VOTOS EN BLANCO.....	76
3.3.1	<i>Tendencias generales del abstencionismo</i>	76
3.2	<i>Votos en Blanco y Nulos</i>	81
3.4	RECAPITULACIÓN	82
CAPITULO IV		
PARTIDOS, FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES Y CAUDALES ELECTORALES		
		85
4.1	TRAYECTORIA DEL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (PLN).....	85
4.1.1	<i>Caudal electoral del PLN</i>	86
4.1.2	<i>Escisiones en el PLN y formación de nuevos partidos</i>	90
4.1.3	<i>Tendencia ideológica del PLN</i>	93
4.1.4	<i>Recapitulación de rasgos distintivos del PLN</i>	95
4.2	TRAYECTORIA DE LAS OTRAS AGRUPACIONES MAYORITARIAS (PUSC A PARTIR DE 1986).....	96
4.2.1	<i>Partidos, alianzas, coaliciones y sus escisiones</i>	97
4.2.2	<i>Caudal electoral de las agrupaciones opositoras al PLN (PUSC a partir de 1986)</i>	103
4.2.3	<i>Tendencias ideológicas dentro de la oposición al PLN (PUSC a partir de 1986)</i>	107
4.2.4	<i>Recapitulación de rasgos distintivos de las agrupaciones opositoras al PLN (PUSC a partir de 1986)</i>	109
4.3	LAS AGRUPACIONES DE IZQUIERDA: FORMAS DE PARTICIPACIÓN, PARTIDOS Y CAUDAL ELECTORAL....	110
4.4	OTRAS AGRUPACIONES MINORITARIAS NACIONALES O PROVINCIALES	116
4.5	RECAPITULACIÓN	120
CAPÍTULO V		
DINÁMICAS DE INTERACCIÓN ENTRE PARTIDOS		
		122
5.1	LA ETAPA DE TRANSICIÓN, 1953 A 1962	123
5.2	CRISTALIZACIÓN DE LA BIPOLARIDAD: 1966 A 1982	127
5.3	LA ETAPA DEL BIPARTIDISMO 1986 A 2002	135
5.4	RECAPITULACIÓN	141
SÍNTESIS DE LA PRIMERA PARTE.....		142
TERCERA PARTE		
DINAMICAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL RÉGIMEN ELECTORAL		
		146
INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE.....		
		147
CAPITULO VI		
TENDENCIAS GENERALES DEL REFORMISMO ELECTORAL 1952- 2002.....		
		150
6.1	MARCO INSTITUCIONAL PARA LAS REFORMAS ELECTORALES.....	150
6.2	CONTRASTE ENTRE INICIATIVAS PRESENTADAS Y LEYES APROBADAS	153
6.1.1	<i>Agentes proponentes de reformas</i>	154
6.1.2	<i>Materias principales del reformismo electoral</i>	159
6.1.3	<i>Materias prioritarias según agentes</i>	163
6.1.4	<i>Materias prioritarias según estado de los proyectos</i>	166

6.3 REFORMISMO ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS.....	172
6.3.1 <i>Proyectos de reforma según origen partidario (mayoritarios/minoritarios)</i>	172
6.3.2 <i>Distribución temporal de las iniciativas y su resultado, según etapas del sistema de partidos</i>	177
6.3.2 <i>Numero de proyectos y materias prioritarias según agentes</i>	178
6.3 RECAPITULACIÓN	184
CAPITULO VII	
DINÁMICAS DEL REFORMISMO EN EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS	187
7. 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	187
7.1.1 <i>Financiamiento de campañas electorales y armadas</i>	188
7.1.2 <i>El financiamiento en la Constituyente de 1949</i>	190
7.2 OPCIONES DE REFORMA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS	195
7.2.1 <i>Primera etapa (1953-1966): establecimiento de la obligación del Estado y del derecho de los partidos al financiamiento público.</i>	195
7.2.2 <i>Segunda etapa (1966-1986): reglamentación y ampliación del financiamiento estatal</i>	201
7.2.3 <i>Tercera etapa (1986-2001): financiamiento permanente, inconstitucionalidades y restitución del sistema</i>	213
7.3 RECAPITULACIÓN	244
CAPÍTULO VIII	
DINÁMICAS DEL REFORMISMO EN MATERIA DEL SISTEMA ELECTORAL	247
8. 1 CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL	247
8.1.1 NIVEL PRESIDENCIAL	249
8. 1.2 NIVEL LEGISLATIVO	251
8. 2 OPCIONES DE REFORMA EN EL SISTEMA ELECTORAL A NIVEL LEGISLATIVO	270
2.1 PRIMERA ETAPA (1953-1966).....	271
8.2.2 SEGUNDA ETAPA (1966-1986).....	274
8. 2.3 TERCERA ETAPA (1986-2001).....	279
8.3 RECAPITULACIÓN	290
CAPITULO IX	
REFORMISMO SOBRE REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS	292
9.1 ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	292
9.2 LOS CRITERIOS DE ACCESO EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 1952	296
9.3 OPCIONES DE REFORMA SOBRE LOS CRITERIOS DE ACCESO AL SISTEMA DE PARTIDOS.....	300
9.3.1 <i>Primera etapa (1953-1966)</i>	301
9.3.2 <i>Segunda etapa (1966-1986)</i>	305
9.3.3 <i>Tercera etapa (1986-2002)</i>	316
9.4 RECAPITULACIÓN	335
CONCLUSIONES	338
BIBLIOGRAFÍA	345
ANEXOS	355

INDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Tablas		
Tabla 2.1	Condiciones internas y externas que pueden intervenir en los procesos parlamentarios de las iniciativas de reforma electoral	47
Tabla 3.1	Costa Rica, Elecciones Presidenciales: porcentajes de votación por agrupaciones mayoritarias y minoritarias, votación conjunta de mayoritarias y diferencia entre mayoritarias. 1953-2002	60
Tabla 3.2	Elecciones legislativas: número de agrupaciones participantes a nivel nacional y provincial	72
Tabla 3.3	Porcentajes de abstencionismo por provincias 1953-2002	77
Tabla 4.1	PLN en elecciones presidenciales: porcentajes promedio de votos válidos y respecto al padrón, y variaciones promedio para todo el período y por sub-períodos	87
Tabla 4.2	PLN en elecciones legislativas: porcentajes de votos validos, del padrón electoral y de asientos con variaciones por períodos (valores promedio)	88
Tabla 4.3	Otras agrupaciones mayoritarias (PUSC a partir de 1986) en elecciones presidenciales: porcentajes promedio de votos válidos y respecto al padrón, variaciones promedio para todo el período, por sub-períodos y variaciones entre períodos	103
Tabla 4.4	Otra Agrupación Mayoritaria (PUSC a partir de 1986): porcentajes de votos válidos, del padrón electoral y de escaños en elecciones legislativas y variaciones por períodos (valores promedio)	105
Tabla 5.1	Características del sistema de partidos en cada una de las etapas	142
Tabla 6.1	Proyectos de Reforma al Código Electoral presentados a la Asamblea Legislativa según estado (1952-2001)	152
Tabla 6.2	Proyectos de ley según proponentes y resoluciones de la Sala IV 1952-2001	153
Tabla 6.3	Proyectos aprobados (leyes) según proponente 1952-2001	156
Tabla 6.4	Peso de las materias en proyectos y leyes de reforma al Código Electoral y en las resoluciones de la Sala IV 1952-2001	158
Tabla 6.5	Iniciativas presentadas por los diputados, según agrupación de origen y estado de los proyectos 1953-2001	171
Tabla 6.6	Leyes de reforma, originadas en iniciativas de diputados de las agrupaciones mayoritarias	172
Tabla 6.7	Proyectos archivados, presentados por diputados de partidos minoritarios	173
Tabla 6.8	Proyectos de reforma según período del sistema de partidos y estado del proyecto 1952-2001	175

Tabla 6.9	Proyectos de reforma, según etapas del sistema de partidos y origen de la iniciativa 1952-2001	177
Tabla 7.1	Evolución de componentes del sistema de financiamiento a nivel constitucional 1949-1997	190
Tabla 8.1	Elecciones legislativas 2002: escaños de diputados a elegir, votos válidos recibidos, cocientes y subcocientes, por provincias	250
Tabla 8.2	Elecciones legislativas 2002: porcentajes de votación y de escaños de partidos que lograron elegir diputados	251
Tabla 8.3	Elecciones legislativas 1994 y 2002: Adjudicación de escaños con sistema electoral vigente y en dos simulaciones con listas nacionales	252- 253
Tabla 8.4	Elecciones legislativas: porcentajes de votación, porcentaje de escaños, distorsión por partido y distorsión a favor de partidos mayoritarios, 1982-1994	258- 260
Tabla 8.5	Ejemplos de adjudicación de escaños por residuos menores a votación recibida por partidos excluidos por no alcanzar la barrera electoral	266
Tabla 8.6	Mujeres electas como Diputadas y como Regidoras 1982-2002	278
Tabla 9.1	Criterios de acceso al sistema de partidos en Código Electoral de 1952	296
Gráficos		
Gráfico 3.1	Elecciones Presidenciales: comparación de caudales electorales (en % VV) de las dos agrupaciones mayoritarias y líneas de tendencia, 1953-2002	61
Gráfico 3.2	Elecciones Presidenciales: diferencia en puntos porcentuales entre agrupación ganadora y la que obtuvo el segundo lugar, 1953 – 2002 (1 ^{er})	62
Gráfico 3.3	Elecciones Presidenciales: Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE) 1953-2002	64
Gráfico 3.4	Elecciones Presidenciales: Número de Agrupaciones participantes en las elecciones y Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE) 1953-2002	67
Gráfico 3.5	Elecciones Legislativas: Porcentajes de votación y porcentajes de escaños adjudicados conjuntamente por las dos agrupaciones mayoritarias. 1953-2002	68
Gráfico 3.6	Elecciones Legislativas: Porcentajes de votación obtenidos por las agrupaciones mayoritarias y por otras agrupaciones participantes 1953-2002	69
Gráfico 3.7	Elecciones Legislativas: Número de escaños adjudicados por agrupación y por año electoral 1953 – 2002	71
Gráfico 3.8	Elecciones Legislativas: Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE) y Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP) 1953-1994	72
Gráfico 3.9	Diferencia entre los porcentajes de votación conjunta, a nivel	74

presidencial y legislativo, de las dos agrupaciones mayoritarias 1953-2002

Gráfico 3.10	Diferencia entre los porcentajes de votación del nivel presidencial y legislativo en agrupaciones minoritarias o emergentes 1953-2002	74
Gráfico 3.11	Porcentaje de abstencionismo por año electoral. 1953-2002	76
Gráfico 3.12	Porcentaje conjunto de votos Nulos y en Blanco en las elecciones Presidenciales y Legislativas 1953-2002	81
Gráfico 4.1	PLN Porcentaje de votos válidos (VV) y respecto al Padrón Electoral (PE) obtenidos en las elecciones presidenciales. 1953-2001 (1ª)	86
Gráfico 4.2	PLN: porcentajes de escaños, de votos válidos y del padrón en elecciones legislativas 1953-2002	88
Gráfico 4.3	Otras agrupaciones mayoritarias (PUSC a partir de 1986): porcentaje de votos válidos (VV) y respecto al Padrón Electoral (PE) obtenidos en las elecciones presidenciales. 1953-2001 (1ª)	103
Gráfico 4.4	Otra agrupación mayoritaria (PUSC a partir de 1986): porcentajes de escaños, de votos válidos y del padrón en elecciones legislativas 1953-2002	105
Gráfico 4.5	Porcentajes de votos válidos y respecto al padrón, de las agrupaciones de izquierda en las elecciones presidenciales (1962, 1970-2002)	113
Gráfico 4.6	Porcentajes de votos válidos, respecto al padrón y de escaños alcanzados por agrupaciones de izquierda en las elecciones legislativas (1962, 1970-2002)	114
Gráfico 4.7	Porcentajes de votos válidos y respecto al padrón, de otras agrupaciones minoritarias o emergentes en las elecciones presidenciales 1953-2002	116
Gráfico 4.8	Porcentajes de votos válidos, respecto al padrón y de escaños alcanzados por otras agrupaciones minoritarias o emergentes en elecciones legislativas (1953-2002)	117
Gráfico 6.1	Estado de los proyectos de ley según proponentes, 1952-2001 (porcentajes)	156
Gráfico 6.2	Materias principales en los proyectos y leyes de reforma al Código Electoral y en las resoluciones de la Sala IV 1952-2001	158
Gráfico 6.3	Materias principales en iniciativas de los Diputados 1952-2001	161
Gráfico 6.4	Materias prioritarias en iniciativas del TSE	162
Gráfico 6.5	Materias prioritarias en iniciativas del Poder Ejecutivo	163
Gráfico 6.6	Materias principales en Resoluciones de la Sala IV	163
Gráfico 6.7	Materias principales en proyectos aprobados	164
Gráfico 6.8	Materias principales en proyectos archivados	165

Gráfico 6.9	Materias principales en proyectos en trámite	166
Gráfico 6.10	Razón proyectos archivados / proyectos aprobados en cada etapa del sistema de partidos	175
Gráfico 6.11	Materias principales 1952-1966	178
Gráfico 6.12	Materias principales 1966-1986	179
Gráfico 6.13	Materias principales 1986-2001	181
Gráfico 7.1	Distribución porcentual de la asignación de recursos para el pago de gastos de los partidos políticos 1953-2002	191
Gráfico 8.1	Porcentajes de votación captados por las dos agrupaciones mayoritarias y por otras, a nivel presidencial y legislativo 1953-2002	254- 255
Gráfico 8.2	Elecciones legislativas: comparación entre el quiebre de voto desfavorable y la distorsión de proporcionalidad favorable en la adjudicación de escaños, para las dos agrupaciones mayoritarias 1953-2002	260
Gráfico 8.3	Elecciones Legislativas, 1990-2002: Número Efectivo de Partidos Parlamentarios con formula electoral vigente y en una simulación sin barrera electoral	265
Figuras		
Figura 3.1	Tres dimensiones del sistema de partidos	52
Figura 7.1	Opciones y resultado de las debates sobre el financiamiento a los partidos en la Constituyente de 1949	189
Figura 7.2	Opciones de reforma al sistema de financiamiento a los partidos 1952-1966	198
Figura 7.3	Opciones de reforma al sistema de financiamiento a los partidos 1966-1986	209
Figura 7.4	Opciones de reforma al sistema de financiamiento a los partidos 1986-2001	240 241
Figura 8.1	Opciones de reforma al Sistema Electoral 1952-1966	271
Figura 8.2	Opciones de reforma al Sistema Electoral 1966-1986	276
Figura 8.3	Opciones de reforma al Sistema Electoral 1986-2001	287
Figura 9.1	Opciones de reforma a los requisitos para constitución, organización e inscripción de partidos 1952-1966	303
Figura 9.2	Opciones de reforma a los requisitos para constitución, organización e inscripción de partidos 1966-1986	312
Figura 9.3	Opciones de reforma a los requisitos para constitución, organización e inscripción de partidos 1986-2001	332

INTRODUCCIÓN

Tanto a nivel teórico como de la investigación en ciencia política, se ha puesto un particular énfasis al estudio de los aspectos institucionales que determinan el número de partidos y el tipo de sistema de partidos. En esta tesis se propone un enfoque complementario a dicha tendencia, en el que los partidos y la dinámica propia del sistema que conforman, son vistos como parte de los factores que intervienen en la adopción de determinadas disposiciones institucionales, en su reproducción y en sus cambios.

Específicamente, la tesis se refiere al ámbito de la interacción entre el sistema de partidos y el campo de las normativas electorales en un contexto histórico particular: el sistema de partidos costarricense que se reconfiguró después de la guerra civil de 1948, con las diferentes etapas y características del mismo, hasta las elecciones del 2002. En términos teóricos, la tesis se inscribe en el campo de las dinámicas de reproducción y cambio institucionales, a partir de una perspectiva de entrelazamiento entre instituciones y actores. En términos empíricos, la investigación se hizo sobre las dinámicas del sistema de partidos y sobre las propuestas y leyes de reforma al Código Electoral de 1952 hasta finales del 2001.

El problema general que orientó la investigación fue el de conocer ¿cómo se han dado los procesos de reproducción y cambio institucional en el régimen electoral costarricense de 1952 al 2002, dando como resultado la estabilidad y legitimidad que lo han caracterizado durante dicho período?. Y vinculado a este, dos problemas más específicos: a) ¿De qué manera el proceso de reconfiguración del sistema de partidos después de la guerra civil de 1948 —y específicamente las dinámicas de interacción entre partidos que se estableció en cada una de sus etapas—afectó el ritmo y la orientación de los cambios institucionales en el régimen electoral?; b) ¿Cuáles han sido las tendencias en las decisiones tomadas por los partidos políticos frente a propuestas de reformas electorales que pueden afectar sus posiciones de fuerza en el sistema de partidos, específicamente, aquellas orientadas a modificar el sistema de financiamiento a los partidos, el sistema electoral y los criterios de acceso?

La estructura de la tesis permite visualizar las dimensiones y ámbitos involucrados en la investigación:

La primera parte, denominada **“Objeto de Estudio y Enfoque Teórico-Metodológico”**, comprende el capítulo I en el que se plantean el campo problemático, la perspectiva de análisis, el problema de investigación y las hipótesis; y el capítulo II, que tiene un carácter eminentemente teórico y refiere a algunas discusiones sobre las instituciones y el cambio institucional, desembocando en la relación entre el régimen electoral y el papel de los partidos políticos en el cambio y/o reproducción de las normas que lo componen. Entre otras cosas, en esta parte se fundamentan: la perspectiva de entrelazamiento entre instituciones y actores; la importancia de poner la mirada en el papel de los actores en los procesos de cambio y reproducción institucionales; y la necesidad de un nivel de análisis, el régimen electoral, mucho más amplio que aquel que ha recibido la mayor atención dentro del conjunto de las reglas electorales, a saber, el sistema electoral.

La segunda parte refiere a una de los grandes ámbitos de la investigación, a saber, el sistema de partidos. Se denomina **“Sistema de partidos: tendencias electorales, partidos y dinámicas de interacción”**. En ella se plantea el análisis del sistema de partidos a partir de esas tres dimensiones, a cada una de las cuales corresponden los capítulos que la componen. Si bien analítica y conceptualmente se pueden distinguir cada una de las dimensiones y usualmente se identifica a la tercera con el sistema de partidos propiamente dicho, en esta parte se plantea que las tres forman parte del sistema y que de sus relaciones se derivan las dinámicas de este como un todo. Las tres dimensiones permiten ver la variabilidad, la fluidez, la estabilidad y el cambio, frente a algunas perspectivas de análisis ocupadas en la construcción de tipologías y otras marcadas por categorías como el congelamiento, la estructuración o la institucionalización. La perspectiva multidimensional permite una visión más integral del sistema de partidos, frente a perspectivas basadas única o principalmente en los resultados electorales.

La tercera parte se denomina **“Dinámicas del cambio institucional en el régimen electoral”** y en ella se muestra como el proceso de reconfiguración del sistema de partidos, que se inició después de la guerra civil de 1948, ha estado acompañado por una dinámica de discusión y propuestas para reformar las reglas del juego electoral, principalmente las contenidas en el Código Electoral

promulgado en 1952. En vista de la gran cantidad de normas contenidas en el Código, por un lado; y por otro, del número de iniciativas de reforma recopiladas durante el período en estudio —119 entre proyectos aprobados, archivados y en trámite, más 4 resoluciones de la Sala de Jurisdicción Constitucional— el análisis se delimitó a cuatro ámbitos específicos que se exponen en cada uno de los capítulos: en el VI, las tendencias generales del reformismo electoral durante el período en estudio, tanto en términos de los temas prioritarios como del peso de los diferentes actores en la elaboración de propuestas de reforma; en los capítulos del VII al IX, se presenta el análisis de las iniciativas, leyes de reforma y resoluciones de la Sala Constitucional, referidas a tres materias específicas: el sistema de financiamiento de los partidos; el sistema electoral; y los criterios de acceso al sistema de partidos. Aparte de la delimitación temática el análisis y el procesamiento de la información para esta parte, sigue algunos otros criterios. En términos de tiempo histórico, las dinámicas del cambio y la reproducción institucionales son vinculadas con tres etapas del sistema de partidos para establecer las particularidades que fueron tomando en cada una de ellas y del período en estudio como un todo. Por otro lado, desde la perspectiva del entrelazamiento entre instituciones y actores, en el análisis se tratan de marcar dos características del proceso de cambio y reproducción institucional: la selectividad y la direccionalidad.

Al final, se presentan las conclusiones y la bibliografía, así como algunos anexos con información complementaria a la expuesta en cada uno de los capítulos.

Asumiendo que toda investigación es al mismo tiempo un punto de llegada y un punto de partida, es importante hacer explícito que lo aquí expuesto se inscribe en esa dualidad, pero no solo en ella. También en aquella que se encarna en el investigador con un interés particular por comprender, dentro del campo de estudios, los procesos de cambio y reproducción institucional, por un lado; y por otro, dentro del mundo de vida, el interés por comprender aspectos de la historia y del sistema político de los que formo parte.

En lo que se refiere al primero de esos ámbitos problemáticos, interesa indagar sobre las instituciones como construcciones y convenciones socio-históricas, frente a discursos políticos y sentidos comunes que tienden a naturalizarlas, a asumirlas como neutrales o incluso como generadoras de beneficios colectivos indiscriminados. Si bien la efectividad

de las instituciones pasa porque alcancen cierta autonomía relativa, se tiende a no tener presente el vínculo de las mismas con los actores que las negocian y acuerdan, que las cambian o reproducen. Se tiende a no tener presente que esos actores tienen intereses y recursos de poder diferenciados, de manera que, si bien no siempre pueden manipular las reglas a su antojo, sí dejan sus huellas en las mismas. Son los actores los que, en sus interacciones de cooperación o conflicto y en sus ejercicios de poder, seleccionan las normas así como los cambios que en el transcurso del tiempo le hagan a las mismas. De esa selectividad deriva la direccionalidad de los procesos de cambio y reproducción institucional, entendida aquí como la resultante histórica de interacciones entre actores, dentro de marcos normativos preestablecidos y no como el resultado mecánico de la manipulación unilateral por uno o más actores individuales. La direccionalidad refiere al devenir histórico de las instituciones y en ese sentido a tendencias u orientaciones generales, más que a linealidades o a fines últimos.

Con esa perspectiva se busca marcar un punto de contraste con al menos dos tipos de discursos, uno político-ideológico y el otro académico-ideológico. El primero, se puede simplificar en la apelación a la defensa a toda costa del orden institucional que hacen por lo general los grupos dominantes en momentos de crisis. Este discurso asume que lo más importante son las instituciones por si mismas, que de ellas derivan beneficios colectivos para el conjunto de la sociedad, así como para cada uno de los sectores y actores que la componen. Las instituciones, se supone, deben estar por encima de las dinámicas sociales y conflictos así como de los actores. Los conflictos deben resolverse únicamente por los canales establecidos por aquellas, ocultando el hecho de que, por lo general, esos canales son más funcionales para los intereses de algunos actores que de otros.

El otro discurso es más de carácter académico pero no por ello deja de estar carente de ideología. Refiere, en términos generales, a una perspectiva que le ha dado énfasis al impacto de las instituciones en la constitución de los actores y sus interacciones. En términos del problema de investigación de esta tesis, dicha perspectiva se ha concentrado en estudiar el efecto de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos, asumiéndolos, respectivamente, como variables independiente y dependiente. El énfasis en el sistema electoral ha tendido a ocultar, además, el papel de otros componentes del régimen electoral en los sistemas de partidos. Pero en todo caso, el problema es que se tiende a asumir las reglas como dadas y a ocultar el papel de los actores en su selección, modificación o reproducción, así como los efectos diferenciados de las mismas sobre los

actores. Una variante de este discurso se puede encontrar en el ámbito del diseño institucional de carácter técnico en el cual se asume que de ciertos dispositivos institucionales se derivan automáticamente en ciertos resultados, haciendo caso omiso de condiciones históricas particulares en cada contexto, así como del papel de los actores en la puesta en práctica de dichos dispositivos. En ese sentido se tiende a enfatizar el diseño institucional técnico o teórico, por encima del diseño institucional como proceso histórico. Esta investigación considera los aspectos técnicos de las distintas propuestas de reformas pero al mismo tiempo busca visualizar los procesos sociohistóricos del diseño institucional.

En cuanto al segundo campo problemático, el del interés por comprender aspectos del sistema político costarricense, se busca marcar un punto de contraste con visiones apologéticas o idealizadas de su democracia representativa que, por las diferencias con otros países de la región, tienden a interpretar las particularidades históricas como excepciones. Preocupados por resaltar la legitimidad y estabilidad del sistema, algunos análisis han tendido a asumirlas también como naturalizadas, sin preguntarse cuales son las dinámicas políticas e institucionales que las han hecho posibles.

Por otro lado, al predominar un interés sobre las regularidades históricas —tendencia que marca en mucho el quehacer de las ciencias sociales— se ha tendido a prestar menos atención a las rupturas, a las discontinuidades, a las variaciones y en general a la fluidez del sistema político. En lo que se refiere por ejemplo al sistema de partidos, la atención se ha centrado en los resultados electorales agregados, en los índices de fraccionalización y en lo que ha sido una de sus características más notorias, a saber, la bipolaridad electoral. Menor atención han recibido los actores particulares que han protagonizado el sistema de partidos en diferentes momentos, sus trayectorias individuales, sus alianzas o escisiones, así como las dinámicas de interacción entre partidos que han caracterizado el sistema en distintas etapas. Por ello, en esta investigación se ha tratado de mostrar una visión más integral del sistema de partidos, que de cuenta tanto de las regularidades como de los diversos cambios y variaciones, de manera que se muestre su carácter fluido y abierto a modificaciones —en última instancia dinámico— más que a seguir una trayectoria inexorable hacia el congelamiento o hacia algún formato en particular.

En lo que se refiere al régimen electoral, del énfasis que la ciencia política le ha dado a uno de sus componentes —el sistema electoral— y del hecho de que en Costa Rica no ha sido modificado durante el período en estudio, se ha derivado también una especie de percepción de congelamiento, lo que ha tendido a ocultar las dinámicas del reformismo en otros componentes del régimen electoral. Con la excepción de dos temas, el financiamiento y el sistema electoral, que han recibido una mayor atención, los criterios de acceso al sistema de partidos, la organización de los partidos, las normas sobre propaganda electoral, los organismos electorales, entre muchos otros, han sido marginales en la literatura sobre reformas electorales. Además, ha predominado una perspectiva en la que, por lo general, solo se da cuenta de las reformas adoptadas en diferentes momentos históricos, lo cual muestra solo una cara de las dinámicas del reformismo, pues se tiende a ocultar que dichas reformas fueron opciones. De aquellas que fueron desechadas no se da cuenta, lo cual tiende también a ocultar el proceso decisorio y en ese sentido el papel de los actores que deciden y participan en las dinámicas de la reproducción y el cambio institucionales.

Por esas razones, en esta investigación se plantea la necesidad de un nivel de análisis, el régimen electoral, que si bien comprende al sistema electoral, es mucho más amplio que este. Se muestra también que las temáticas del reformismo electoral son muy variadas, si bien los actores han dado un mayor énfasis a algunas de ellas. Además, se da cuenta tanto de las opciones de reforma que fueron adoptadas como de aquellas que terminaron archivadas o se encontraban en trámite al final de nuestro período de estudio.

Otra inquietud relacionada con el interés por conocer aspectos del funcionamiento del sistema político ha sido lo que podría sintetizarse como el *“mucho ruido y pocas nueces”* del reformismo electoral. Esto se refiere a la constante presencia del tema en el debate público durante las últimas décadas y a la proliferación de propuestas de reformas, por un lado; y por otro, a las comparativamente pocas reformas que efectivamente han sido aprobadas. Tratar de comprender el porqué de ese contraste ha sido otro de los móviles de esta investigación.

Esas son algunas de las fuentes de las que derivó esta investigación, su “sentido” personal dentro del campo de estudios del investigador. Queda ahora abierta a la interlocución, parte de su sentido social.

PRIMERA PARTE:
OBJETO DE ESTUDIO Y
ENFOQUE TEÓRICO-METODOLOGICO

CAPÍTULO I

CAMPO PROBLEMÁTICO, PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

En este capítulo se presentan tres dimensiones básicas de esta tesis: en primer lugar, la enunciación de un campo problemático general dentro del cual se inscribe la investigación, comprendiendo esta elementos de ubicación en el contexto histórico del sistema político costarricense así como en el campo de conocimiento sobre el tema; en segundo lugar, la enunciación de la perspectiva de análisis con la que se trabajó; y en tercero, el problema específico de investigación que se abordó para la realización de esta tesis, así como la hipótesis y dimensiones de análisis.

1.1 Ubicación de la investigación en el contexto histórico

A partir de la década de los años 50 del siglo anterior, el sistema político costarricense inició un proceso de estabilización, eficacia y legitimidad en cuanto al funcionamiento de la democracia representativa y de la institucionalidad electoral, a diferencia de lo que experimentaron sus vecinos centroamericanos y muchos países de América Latina.

Dicho proceso marcó una gran diferencia también respecto a la década que lo precedió, en la que el sistema político costarricense se caracterizó por inestabilidad y la crisis política que llevó incluso a la vía armada como medio de dirimir conflictos. La década de los años 40 estuvo marcada por agudos conflictos políticos y sociales, así como por la agudización de una desconfianza progresiva en la institucionalidad electoral como consecuencia de prácticas fraudulentas, manipulaciones de los resultados electorales y conflictos institucionales sobre la calificación de dichos resultados.

Efectivamente, la guerra civil que se suscitó tras la anulación por parte del Congreso de las elecciones de 1948 —contradiendo el fallo del Tribunal Nacional Electoral— y la instauración posterior del Gobierno de facto de la autodenominada Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres Ferrer y que gobernó el país durante 18 meses, constituyen los dos momentos culminantes de ese proceso de inestabilidad que,

finalmente, desembocó en una ruptura de la institucionalidad democrático representativa que se había venido construyendo en el país hasta ese momento.

Ahora bien, por paradójico que parezca, ese mismo contexto de crisis se constituyó en un crisol del que resultaron cambios institucionales de gran relevancia para el posterior retorno a los cauces de la lucha política por la vía electoral y su paulatina estabilización a partir de los años 50's. En lo que se refiere al campo electoral, esos cambios se materializaron en instrumentos jurídicos como el Código Electoral de 1946, la Constitución Política de 1949 y al Código Electoral de 1952.

Por otro lado, el conflicto que llevó a la guerra civil de 1948, las consecuencias de la misma y del período de la Junta de Gobierno, generaron, al volver a los cauces de la lucha político electoral, una nueva configuración de las fuerzas políticas, de sus expresiones partidarias y del sistema de partidos. Esto, en un proceso gradual y tenso de reincorporación paulatina de todas las fuerzas que habían participado en la guerra, a la lucha político electoral.

Contrario a lo que se tiende a suponer, tanto en el ámbito del sentido común, como a veces también en el académico, el fin de la guerra civil y del período de la Junta de Gobierno no significaron un salto inmediato hacia la estabilidad democrática sino el inicio de un proceso de transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad democrática representativa, signado por nuevos conflictos que se expresaron incluso en intentos de tomar el poder por la vía armada por parte de sectores disidentes de las fuerzas triunfadoras (1949) o de las derrotadas (1948, 1955); la persecución y el exilio de muchos dirigentes políticos tanto del Partido Republicano Nacional como del Partido Vanguardia Popular (comunista) que conformaban la alianza gobernante desde principios de la década y durante la guerra; la proscripción de este último partido hasta 1975; el surgimiento de nuevas organizaciones partidarias, principalmente el Partido Liberación Nacional, conformado por un sector de las fuerzas triunfantes de la confrontación bélica. Estos fueron algunos de los rasgos de la polarización y tensión políticas posteriores a la guerra, que marcaron el inicio de los procesos a los que hacemos referencia.

Hablamos pues del inicio de un proceso de reconfiguración del sistema político a partir de un conflicto fundamental, por un lado; y por otro, de dos dimensiones interrelacionadas de dicho sistema: por un lado, la dinámica de las fuerzas políticas que, mediante partidos políticos, optaron por retomar la lucha político-electoral como mecanismo de competencia para

alcanzar el Gobierno; y por otro, la dinámica de la institucionalidad electoral o de las reglas de juego que han regulado dicha lucha.

Esta investigación se desarrolla precisamente en esas dos dimensiones y trata de establecer vinculaciones entre las mismas, sobre todo en lo que tiene que ver con la forma en que los actores se han desenvuelto como tales y frente a las opciones de cambio o reproducción de las normas electorales. Por ello, es pertinente en este momento hacer referencia a algunas características generales de esas dimensiones durante el período a estudiar, si bien las mismas serán objeto de un tratamiento más detallado en capítulos subsiguientes.

1.1.1 Tendencias electorales y sistema de partidos

Bajo el marco regulatorio de la Constitución Política de 1949 y del Código Electoral de 1952 y sus respectivas reformas, se han celebrado hasta ahora, sin interrupción, elecciones generales cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidentes de la República, a los Diputados a la Asamblea Legislativa y a los Regidores y Síndicos Municipales, sumando un total de 13 procesos electorales entre 1953 y 2002. Los resultados —cuyo escrutinio y calificación corresponden exclusivamente al Tribunal Supremo de Elecciones desde 1949— han sido respetados por los partidos políticos contendientes, asumiendo el control del Gobierno el partido triunfador en las elecciones.

La característica principal del sistema de partidos durante el período a estudiar, ha sido una tendencia a la bipolaridad electoral en el sentido de que ha tenido como principales protagonistas a dos grandes agrupaciones político partidarias, tanto a nivel de las elecciones presidenciales como de las legislativas:

La primera agrupación es el Partido Liberación Nacional (PLN), fundado en 1951 por líderes del movimiento armado que había resultado triunfador en la guerra civil de 1948. Desde un inicio el partido enarboló la bandera de la Socialdemocracia. Ha participado en todos los procesos electorales realizados durante el período y ha resultado ganador de las elecciones presidenciales en 7 de ellos. Exceptuando el período 1978-1982, el PLN tuvo un predominio en la Asamblea Legislativa hasta 1986, año a partir del cual se da un proceso de emparejamiento en el peso electoral y en los escaños legislativos con sus principales contendientes históricos.

La segunda fuerza electoral estuvo conformada, hasta 1983, por varias alianzas o coaliciones entre grupos opositores al PLN, caracterizadas por su inestabilidad y por una mayor debilidad programática y organizativa que aquel: Partido Demócrata (1953); Partido Unión Nacional (1958); Partido Republicano (1962); Unificación Nacional (1966, 1970 y 1974); Coalición Unidad (1978 y 1982). Ideológicamente, estas agrupaciones tendieron a autodefinirse como Socialcristianas. En 1983, los cuatro partidos componentes de la Coalición Unidad —Republicano Calderonista, Demócrata Cristiano, Unión Popular y Renovación Democrática—se fusionaron para constituir el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Este participó por primera vez en las elecciones de 1986, constituyéndose a partir de entonces, junto al PLN, en el otro actor principal del formato bipartidista que cristaliza claramente a partir de esas elecciones y se mantiene claramente hasta el período de Gobierno 1998-2002 ¹.

Y en tercer lugar, el sistema de partidos se ha caracterizado por la presencia de un número variable y diverso de partidos minoritarios que ha ido en aumento en los últimos procesos electorales. Si bien estos han logrado elegir algunos Diputados y Regidores Municipales, solo en algunas elecciones particulares han alterado significativamente las posiciones de fuerza de las dos agrupaciones mayoritarias, como ha sido el caso de 1958, 1974 y en el 2002.

Ahora bien, en lo que se refiere a las dinámicas de interacción entre partidos, y en vista del carácter bipolar que fue adquiriendo el sistema, podemos señalar que en el período 1953-2002 se pasó de un momento inicial de polarización y tensión con un actor predominante (el PLN), al establecimiento paulatino de una dinámica competitiva centrípeta, con poca diferenciación ideológica (ROVIRA 1987, 1990, 1994; FERNANDEZ, 1991; STEICHEN, 1992) la cual se ha agudizado en los últimos procesos electorales, asumiendo los partidos mayoritarios características cercanas a lo que Kirchheimer denominó como “partidos toma todo” (*catch-all parties*) o partidos “de todo el mundo” (KIRCHHEIMER, 1966 y 1980).

Durante el período 1953-2002, las dos grandes agrupaciones se han alternado los triunfos electorales a nivel presidencial de modo que, a lo sumo, han logrado estar solo dos períodos consecutivos controlando el Gobierno: el PLN 1970-1978 y 1982-1990; el PUSC 1998-2006. Por otro lado, la historia del sistema de partidos muestra indicios de que, después de las

¹ Sobre las características y la génesis del sistema de partidos costarricense en la segunda mitad del siglo XX, existen varias obras tales como: ROVIRA, 1990, 1994, 1998 y 2001; FERNÁNDEZ, 1991, 1992; 1994; 1996; SALAZAR, 1992; HERNÁNDEZ, G. 1998; SANCHEZ, 2003.

tensiones iniciales, se fue estableciendo una dinámica de negociación y cooperación entre adversarios, que se ha manifestado en aspectos como: la denominada “Ley 4-3”², según la cual, los puestos de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas se distribuyen entre los dos partidos con mayor votación; en la forma como se fue configurando el sistema de financiamiento estatal a los partidos, marcada por una serie de negociaciones mutuamente beneficiosas (FERNANDEZ, 1993); en los acuerdos para las reformas electorales de 1982 y 1988 en las que habían claros beneficios para las dos agrupaciones mayoritarias y estas se resguardaban frente a terceros competidores potenciales; en muchas de las medidas tomadas para enfrentar la crisis económica de inicios de los 80 así como el posterior impulso de reformas al Estado y la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (VEGA, 1990), entre otros.

En general, podemos hablar de una dinámica de negociación entre adversarios con beneficios mutuos para las dos grandes fuerzas partidarias que se deriva, básicamente, de la doble relación de **competencia** y **necesidades mutuas** en el marco de la democracia representativa. Competencia por el poder y necesidad de acordar las reglas, premios y compensaciones con el fin de definir, por la vía electoral, las posiciones que les corresponderán en los espacios, instancias y recursos para el ejercicio del poder político, su objetivo común.

1.1.2 Tendencias del cambio institucional en el régimen electoral

La institucionalización del régimen electoral costarricense refiere a un largo proceso histórico que se inicia con las disposiciones de la Constitución de Cádiz de 1812 y las primeras regulaciones legales que se empezaron a dar a partir de la independencia (1821) para conformar una estructura de Gobierno. Los sistemas de voto público, indirecto y censatario que funcionaron desde entonces, empezaron a ser reformados en 1913, año en que se estableció el voto directo; en 1925 se estableció el voto secreto y con la Constitución de 1949 se aprobó el sufragio universal otorgando así a las mujeres el derecho al sufragio.

Como ya se ha dicho, la conformación de la actual normativa electoral tiene como bases el Código Electoral de 1946, la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1952.

² Ley N° 4646 del 20 de octubre de 1970. Modificó la integración de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas.

En lo que se refiere a reformas electorales, de 1952 a la fecha, no se han producido cambios fundamentales en el sistema electoral, entendido este específicamente como el sistema de conversión de votos en escaños o puestos de elección y que refiere a cuatro componentes básicos: las circunscripciones electorales; las formas de candidatura; el tipo de votación y los procedimientos de escrutinio o fórmulas de elección (NOHLEN, 1988: 636). No obstante, la posibilidad de hacer reformas en este componente medular de la institucionalidad electoral no ha estado ausente del debate y se han presentado varias propuestas a la Asamblea Legislativa las cuales no han prosperado. En ese sentido, se ha dado una cierta resistencia al cambio en lo que se refiere a las normas que rigen ese componente fundamental del régimen electoral.

Ahora bien, en el ámbito más amplio del régimen electoral —entendido como el conjunto de *“normativas jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos... [que] abarca todos los fenómenos relacionados con la elección”* (NOHLEN, 1988: 636)— sí se han producido múltiples modificaciones en aspectos como el sistema de financiamiento estatal a los partidos políticos, las posibilidades de organización y participación de los partidos, los períodos de campaña electoral, la propaganda política, procedimientos y organización de las elecciones, entre otros.

En ese sentido, resulta relevante el hecho de que, detrás de la estabilidad y legitimidad características de la institucionalidad electoral costarricense, se encuentra una gran dinámica de elaboración, discusión y redefinición de aspectos específicos de las normas electorales, que no ha sido visualizada suficientemente en las investigaciones sobre el sistema político costarricense. Indicador de esto son las 119 iniciativas de reforma al Código Electoral presentadas a la Asamblea Legislativa desde su promulgación en 1952 y hasta principios del 2002. De ellas, solo 35 terminaron convirtiéndose en leyes de reforma, mientras que las otras resultaron archivadas o se encontraban en trámite en la Asamblea Legislativa a finales del período de estudio.

Lo anterior refiere a una constante práctica de revisión, actualización y adaptación de aspectos específicos de las normativas, detrás de las cuales se encuentran agentes tales como el Gobierno de turno, El Tribunal Supremo de Elecciones y, sobre todo, los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa que son los que, en última instancia, aprueban o rechazan las propuestas de reforma que llegan a la misma. En ese sentido el hecho de que solo 35 iniciativas fueran aprobadas es muestra de un proceso de

selección entre opciones de reforma, resultado de decisiones de los actores involucrados y de sus dinámicas de interacción (cooperación/conflicto), así como de los límites del propio marco institucional que regula las reformas.

Estos datos constituyen precisamente una primera fuente de inquietud para plantear esta investigación, sobre todo en el sentido de indagar sobre la relación entre la dinámica del sistema de partidos, por un lado; y las dinámicas del cambio y la reproducción de la institucionalidad electoral, por otro. En segundo lugar, el hecho de que algunas de las reformas electorales han estado claramente orientadas a favorecer a las agrupaciones mayoritarias. Y en tercer lugar, el que dichas agrupaciones se han mostrado resistentes al cambio cuando se ha tratado de propuestas para reformar el sistema electoral y las condiciones para la competencia, por ejemplo, en aspectos como el financiamiento estatal y las campañas electorales.

Ahora bien, es importante tener presente que no todas las iniciativas de reforma han estado orientadas a modificar aspectos que inciden en las posiciones y formas de interacción de los partidos políticos, es decir, reformas con eventuales efectos distributivos. Una gran cantidad de ellas refiere a cuestiones propiamente técnicas, organizativas, de actualización tecnológica o de procedimientos de los procesos electorales, que generalmente han tenido como su principal impulsor al Tribunal Supremo de Elecciones. Este tipo de reformas, no menos importantes en lo que se refiere a la administración y organización de elecciones, merecen también una atención particular de la que no han sido objeto suficientemente por las investigaciones y la literatura sobre reformas electorales.

Otro conjunto de iniciativas han estado vinculadas al tema fundamental de la ciudadanía y los procedimientos para su ejercicio cuando de elecciones se trata, en aspectos como el Registro Civil, personas con impedimentos físicos, residentes en el extranjero, así como al tema de la participación de las mujeres en puestos de elección.

De lo dicho hasta ahora surgen algunas de las inquietudes generales que motivaron esta investigación y que podríamos sintetizar en tres preguntas generales: ¿cómo es que se ha construido la legitimidad y estabilidad de la institucionalidad electoral costarricense en medio de tantas propuestas y procesos de discusión sobre las normativas electorales? ; ¿en que medida las posibilidades del cambio institucional están determinados por el patrón de interacción que caracteriza al sistema de partidos, así como por los intereses tácticos o

estratégicos de los mismos?; y finalmente, ¿qué posición y rol asumen los partidos políticos representados en el Congreso cuando se trata de legislar sobre sus propias reglas de juego, es decir, sobre la reproducción o el cambio de la institucionalidad electoral?

Por el constante debate en torno a reformas electorales en Costa Rica, así como por la importancia de las dinámicas asociadas al cambio institucional, como una forma de comprender el funcionamiento del sistema político, es que se propone en esta tesis el estudio de tendencias y procesos de cambio institucional en el régimen electoral, en una perspectiva diacrónica.

1. 2. Ubicación de la propuesta en el campo teórico problemático

En este apartado, se hace una primera ubicación de la investigación en el campo de conocimiento, a partir de dos ámbitos: el papel de los actores en la definición de las normas electorales, por un lado; y la perspectiva de análisis desde la que consideramos pertinente dar cuenta de dicho papel.

1. 2.1 La necesidad de considerar el papel de los actores en la definición de las normas

En relación con la constitución y dinámica de los sistemas de partidos políticos, uno de los aspectos que ha recibido mayor atención a nivel teórico e investigativo, ha sido el de la influencia de las leyes electorales en la conformación de dichos sistemas. En ese marco, el aspecto más analizado y debatido ha sido el de los efectos del sistema electoral —entendido como el sistema para convertir votos en escaños— sobre la reducción o multiplicación del número de partidos políticos. Desde las denominadas “Leyes de Duverger” (1979) hasta los recientes debates en el contexto de las transiciones democráticas en América Latina y otras latitudes, se ha producido una extensa literatura al respecto³. A partir de diferentes perspectivas y con diversos resultados, la variable “sistema electoral” ha tenido un puesto de privilegio en los esfuerzos explicativos sobre la configuración de los sistemas de partidos, apareciendo estos últimos como variable dependiente.

Ese énfasis se inscribe en una perspectiva analítica más general que le ha puesto atención a las consecuencias de determinados arreglos institucionales sobre la

³ Solo a modo de ejemplo: DUVERGER, 1979, 1988; LIJPHART, 1994; NOHLEN, 1993; RIKER, 1982; SARTORI, 1987, 1988; SHUGART AND TAAGEPERA, 1989; VALENZUELA Y SIAVELIS, 1992; COX, 1997.

conformación y dinámica de los actores políticos, lo que ha tenido como consecuencia una relativa desatención a la otra dimensión, sin la cual, las instituciones no tendrían ni sentido ni sustento: la de los actores, particularmente en lo que se refiere a su papel en el diseño, construcción, cambio y reproducción de dichos arreglos.

Esto se ha dado en el análisis de la relación sistema de partidos - leyes electorales, a pesar de que, desde los orígenes mismos de la discusión y en el transcurso de la misma, diversos autores han llamado la atención sobre la necesidad de considerar otros aspectos como condiciones históricas, culturales y el papel de las propias fuerzas políticas en la definición de las leyes electorales.

En ese sentido, Douglas Rae planteaba que “los sistemas de partidos están afectados por muchas variables, sociales, económicas, legales y políticas. La ley electoral es solo una de esas fuerzas determinativas. Y...es imposible sortear todos los factores contribuyentes y darles un peso relativo a cada uno. Para peor, las leyes electorales son ellas mismas moldeadas por los partidos políticos” (RAE, 1971, Citado por VALENZUELA, 1992: 543).

Dieter Nohlen, ha planteado que no existen relaciones monocausales ni unilineales entre el sistema electoral y sistema de partidos (NOHLEN, 1993: 22) y que las fuerzas políticas mismas tienen un papel fundamental a la hora de definir las normativas electorales: “los sistemas electorales empíricos generalmente son resultado de compromisos entre fuerzas políticas opuestas en cierto momento” (NOHLEN, 1984:11-12). En ese mismo sentido, Silvia Gómez Tagle plantea que “la legislación electoral es un terreno de lucha política en el que se plasma la relación de fuerzas sociales organizadas en un momento histórico determinado” (GOMEZ, 1993: 23-24).

Pero a pesar de que se tiende a dar por supuesto el papel de las fuerzas y actores políticos en la construcción de las normas, es necesario reconocer también que existe poca investigación y construcción teórica al respecto. Como lo plantea Lehoucq, “aunque se conoce mucho (y aún se necesita conocer más) sobre las consecuencias de las leyes electorales, significativamente se conoce menos sobre los orígenes de las leyes electorales” (...) y es necesario profundizar mucho en la complejidad de los procesos que llevan a la adopción de determinadas normas y a las diferentes lógicas y/o racionalidades que los actores políticos asumen frente a ellas desde las diferentes arenas en que se mueven (LEHOUCQ, 1998: 64-69)

En vista de la poca teorización e investigación existente desde la perspectiva de los actores, predominando en cambio el formalismo o el análisis de las consecuencias de los arreglos institucionales, plantear una investigación con esta orientación implica la necesidad y el reto de su propia construcción.

1. 2.2 La perspectiva para el análisis.

En general, los señalamientos anteriores sugieren la necesidad de una perspectiva que permita abordar la relación entre los aspectos institucionales y las dinámicas de los actores políticos de forma tal que se atiendan en primer lugar las dinámicas de interacción de estos últimos y su incidencia sobre los procesos de reproducción y cambio institucional. En ese sentido, Colomer es uno de los que ha abordado esa dirección de la relación, al estudiar las condiciones en las que se adoptaron diferentes sistemas electorales en múltiples países. Desde su perspectiva, “los sistema electorales —y, en general, las instituciones y reglas políticas formales—no son variables completamente independientes, sino que son también objetos de decisiones políticas por actores políticos previamente existentes, los cuales tienden a promover sus propios intereses”. (COLOMER, 2005:26)

De modo que, sin caer en la unilateralidad, en la unicausalidad, o en determinismos voluntaristas, parece necesario construir ángulos de mirada y perspectivas de análisis que nos permitan comprender, al menos en parte, los procesos de construcción, estabilidad y cambio de la institucionalidad electoral; la relación entre las dinámicas de interacción (competencia/cooperación) entre los actores y la orientación, el ritmo y contenidos de los cambios institucionales del régimen electoral; en general, el papel de los partidos políticos como agentes de la reproducción y el cambio institucionales.

Lo anterior requiere tener en cuenta, eso sí, que las acciones de esos agentes no están exentas de restricciones, sino que se dan en un marco normativo previamente acordado por otros, como resultado del proceso histórico de institucionalización de las democracia representativa y que las propias dinámicas de interacción imponen límites a la acción de cada uno de ellos. De manera que, de entrada, asumimos una perspectiva en la que interesa dar cuenta de los resultantes históricas de las dinámicas del sistema de partidos y de cambio institucional, pero no reduciéndolas a las decisiones individuales de los actores, sino como producto de la interacción entre estos y de los marcos en que dicha interacción tiene lugar.

Por otro lado, no solo es necesario reorientar la mirada hacia la relación actores-instituciones electorales, sino también ampliar el restringido ámbito que ha predominado hasta ahora en relación con estas últimas. Por ello, frente al énfasis puesto a nivel teórico e investigativo sobre los sistemas electorales y más particularmente sobre las formulas para convertir votos en escaños, es necesario abrir un nivel de análisis mucho más amplio que, incluyéndolo, permita también estudiar otros componentes de la normativa electoral que son relevantes para la dinámica del sistema de partidos y del sistema político. Para ello, se opta por ubicar el análisis en el ámbito del régimen electoral, entendiendo este como el conjunto de normas que regulan los procesos electorales.

En términos de literatura más reciente, podemos relacionar dicho ámbito de análisis con lo que algunos autores han llamado la gobernanza electoral (*Electoral Governance*), siendo esta definida como “el amplio conjunto de actividades que crea y mantiene el marco institucional en el que tienen lugar las votaciones y la competencia electoral”, la cual opera a tres niveles: la construcción de reglas, que tiene que ver con la definición y elección de las reglas básicas del juego electoral; la aplicación de las reglas, que tiene que ver con la organización del juego; y la “adjudicación” de las reglas, lo que refiere a la certificación de los resultados y la resolución de disputas (MOZAFFAR Y SCHEDLER, 2002:7-8).

Esta investigación se ubica precisamente en el primero de esos niveles, a saber, el de la construcción de las reglas, su revisión, cambios, adaptaciones y/o reproducciones en diferentes momentos, tratando de identificar el papel que los propios partidos y los patrones de interacción entre los mismos, tienen en dichos procesos. Específicamente, se pretende identificar cuales han sido las opciones de reforma electoral y de ellas, cuales fueron las que se adoptaron y cuales las que se desecharon, como una forma de aproximarnos a la direccionalidad histórica del cambio institucional en diferentes etapas del sistema de partidos.

A nivel teórico, se impone la necesidad de partir de una perspectiva general sobre el fenómeno institucional, los procesos de reproducción y de cambio de las instituciones, y el papel que en ellos juegan los actores (ver capítulo II) para después hacer las vinculaciones correspondientes con el campo electoral y más específicamente con el problema que nos proponemos investigar.

1.3 Planteamiento del problema de investigación e hipótesis generales

Desde una perspectiva centrada en los actores políticos (partidos) y sus dinámicas de interacción (competencia/cooperación) la investigación que proponemos está orientada a brindar elementos que permitan comprender un problema general: ¿cómo se han dado los procesos de reproducción y cambio institucional en el régimen electoral costarricense durante el período 1952-2002, dando como resultado la estabilidad y legitimidad que lo han caracterizado durante ese período?

Como aproximaciones específicas a ese problema general proponemos dos problemas específicos:

¿De qué manera el proceso de reconfiguración del sistema de partidos después de la Guerra Civil de 1948 y específicamente la dinámica de interacción entre partidos que se estableció en cada una de sus etapas, afectó el ritmo y la orientación de los cambios institucionales en el régimen electoral?

¿Cuáles han sido las tendencias en las decisiones tomadas por los partidos políticos frente a propuestas de reformas electorales que pueden afectar sus posiciones de fuerza en el sistema de partidos, específicamente, aquellas orientadas a modificar el sistema de financiamiento a los partidos, el sistema electoral y los criterios de acceso? ⁴.

Como hipótesis generales frente a esos problemas planteamos las siguientes:

1. La estabilidad y legitimidad del régimen electoral costarricense, no ha sido resultado de un acuerdo originario, de una vez y para siempre, entre las fuerzas políticas que se constituyeron después de la Guerra Civil de 1948, sino de una práctica recurrente de negociación para revisar y actualizar las reglas del juego político electoral entre el conjunto de fuerzas políticas representadas en el la Asamblea Legislativa en diferentes momentos.
2. El surgimiento de un tipo de sistema de partidos caracterizado por la bipolaridad electoral desde 1953 y que poco a poco fue decantándose hacia un sistema bipartidista, facilitó un tipo particular de interacción entre las dos grandes agrupaciones

⁴ Originalmente se había planteado estudiar también la materia de las regulaciones sobre las campañas y propaganda electorales. Pero fue necesario acotar la investigación, por lo que dicha materia será estudiada en otro momento.

político partidarias, propicia para la negociación y colaboración en procura de beneficios mutuos, constituyéndose en los agentes principales de la reproducción y el cambio institucional e imprimiéndole una orientación tendencial particular: la reproducción y reforzamiento de sus posiciones de fuerza en el sistema de partidos, frente a terceros competidores.

3. Las decisiones adoptadas por los partidos políticos frente a procesos de reformas electorales con eventuales efectos distributivos se han fundamentado principalmente —y al mismo tiempo tienden a reproducir— en una estructura diferenciada de oportunidades para el intercambio político, para el acceso a los recursos y para la distribución de los beneficios del mismo. Los partidos mayoritarios se han orientado a mantener y fortalecer las oportunidades que les brinda ese sistema, resistiéndose al mismo tiempo a propuestas para cambiarlas a favor de terceros competidores reales o potenciales.

1. 4 Dimensiones de análisis

De acuerdo con la perspectiva que hemos ido enunciando y como una opción de lectura de los fenómenos y problemas que nos planteamos, consideramos que no podemos reducir los mismos a factores únicos, ni construir modelos cerrados con opciones de acción definidas a priori, al estilo de algunas aplicaciones de la teoría de juegos o de la teoría de la elección racional, en las que se le atribuyen a los actores únicamente una orientación de carácter egoísta o en función de intereses inmediatos. De ahí el carácter general de nuestras hipótesis.

Las dimensiones de análisis que proponemos para abordar nuestro problema de investigación son las siguientes:

a. Partidos, sistema de partido y resultados electorales

Puesto que la investigación refiere a la relación entre la dinámica del sistema de partidos y las dinámicas del cambio institucional en el régimen electoral, se impone en primer lugar la necesidad de analizar la primera de esas dimensiones. Para ello, hemos considerado necesario realizar un abordaje diacrónico en tres dimensiones: las tendencias de los resultados electorales durante el período en estudio; la trayectoria individual de los actores partidarios y sus formas de participación en las elecciones; y las dinámicas de interacción (competencia/cooperación) entre partidos. Desde nuestra perspectiva, esos

tres niveles y sus interrelaciones conforman la dinámica del sistema de partidos como un todo, en diferentes momentos de su desarrollo histórico.

b. Lo que permanece, lo que cambia, lo que pudo cambiar y no cambió (visión global)

En esta dimensión se busca caracterizar las tendencias generales del cambio en las normativas electorales tanto en términos de materias y actores proponentes como en términos temporales, es decir, la ubicación de las iniciativas (tanto las aprobadas como la archivadas) en sus momentos históricos de ocurrencia.

Esta dimensión incluye el total de los 119 proyectos de reforma al Código Electoral presentados a la Asamblea Legislativa durante el período, así como las reformas constitucionales en materia de electoral.

c. Momentos del sistema de partidos y momentos del reformismo electoral

Orientados por la segunda de nuestras hipótesis, planteamos analizar los vínculos entre los momentos o etapas particulares del sistema de partidos, con las temáticas y ritmos del reformismo electoral que predominaron en cada una.

d. Las disputas por las reformas con efectos distributivos

Esta dimensión supone el análisis de las tendencias del reformismo electoral en materias como: el sistema electoral, los criterios de acceso y participación en la competencia y el sistema de financiamiento a los partidos. Hemos definido estas tres materias por ser aspectos sensibles de la estructura de oportunidades derivada del régimen electoral y por lo tanto generadoras de debates y procesos de interacción entre partidos en los que estos perfilan más claramente sus intereses y posiciones frente a la normativa vigente y los cambios propuestos.

La idea básica es analizar aquí las iniciativas aprobadas y las archivadas, correspondientes a cada una de esas materias seleccionadas. El objetivo es reconstruir tendencias generales y procesos de cambio institucional para cada una, así como los posibles vínculos con etapas o momentos del sistema de partidos.

1. 5 Fuentes de información

En la primera gran dimensión de la investigación, referida al sistema de partidos, se utilizaron documentos del Tribunal Supremo de Elecciones en los que se registran los

resultados de cada una de las elecciones generales realizadas entre 1953 y 2002. Igualmente, se recurre a fuente secundarias para caracterizar la trayectoria de cada una de las agrupaciones político-electorales así como para establecer los rasgos de los patrones de interacción predominantes en las diferentes etapas del sistema de partidos.

En cuanto a la otra dimensión, las dinámicas de reformismo electoral, los expedientes legislativos de los proyectos de reforma y las leyes de reforma aprobadas, constituyeron las principales fuentes de información para el estudio. Dicha información fue recopilada principalmente en la biblioteca y el archivo de la Asamblea Legislativa, así como en las bases de datos electrónicas sobre proyectos de ley de dicha instancia. En este ámbito, la investigación tuvo un carácter eminentemente documental pero se recurre también a fuentes secundarias, fundamentalmente a investigaciones previas así como a literatura sobre reforma electoral, elecciones, partidos y sistema de partidos.

CAPÍTULO II

ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL. SU VÍNCULO CON LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS Y RÉGIMEN ELECTORAL

Como lo hemos señalado en el capítulo I, consideramos necesario partir de una perspectiva general sobre el fenómeno institucional y el cambio institucional, para luego transitar hacia aspectos mucho más específicos del ámbito electoral de nuestro problema de investigación, tarea que se aborda en este capítulo

En los desarrollos teóricos recientes sobre el tema de las instituciones, se hace mucho énfasis en señalar que éstas no se limitan a sus expresiones formales y legales, las cuales constituyen solamente una de las formas que pueden tomar aquellas. Si bien nuestro interés de investigación se centra en las normas jurídicas electorales, no se busca hacer un análisis jurídico ni formal de las mismas, sino más bien de los procesos sociopolíticos con los que se vinculan. De ahí que consideremos importante partir de una perspectiva general sobre las formas en que se ha conceptualizado el fenómeno institucional y el cambio institucional.

El capítulo presenta en primer lugar tres enfoques generales sobre las instituciones y el cambio institucional mostrando algunas coincidencias y diferencias, pero sobre todo indicando las limitaciones o potencialidades que, desde nuestra perspectiva, presentan para el análisis que pretendemos. En segundo lugar, una caracterización general del régimen electoral como dispositivo institucional y de los partidos políticos como agentes del cambio y la reproducción institucionales, a partir de un conjunto de enunciados que buscan también mostrar el entrelazamiento entre ellos. El tercer apartado plantea algunas reflexiones teóricas sobre las posiciones y estrategias de los partidos políticos frente al cambio institucional.

2. 1 Enfoques teóricos clásicos y contemporáneos

La naturaleza, efectos y cambios de las instituciones sociales, ha sido uno de los temas presentes en las ciencias sociales desde los clásicos hasta nuestros días. Según Knight (1992), las perspectivas clásicas sobre las instituciones y sobre el cambio institucional,

pueden clasificarse en dos grandes escuelas de pensamiento, según los diferentes efectos de las instituciones sobre los que hagan énfasis: la coordinación para la obtención de beneficios colectivos, por un lado, o los beneficios diferenciados o efectos discriminantes que se derivan de determinados marcos institucionales, por otro.

La primera, supone una interacción humana orientada a la coordinación de intereses y por lo tanto al establecimiento de determinados marcos institucionales con el objetivo de obtener beneficios colectivos para la comunidad como un todo. Dentro de esta perspectiva existen 4 mecanismos para explicar el desarrollo y el cambio de las instituciones que, según Knight, continúan hoy día marcando las discusiones: a) el mecanismo del contrato; b) la generación espontánea, c) el intercambio coordinado por el mercado, y d) la selección social (KNIGHT, 1992, 5-7).

La segunda tradición se refiere más bien a los efectos y beneficios discriminantes de las instituciones sobre segmentos particulares de la comunidad y se centra en los conflictos de intereses inherentes a los problemas de la distribución. Dentro de esta escuela, Knight ubica tanto a Marx como a Weber. El primero, ofrece dos teorías para explicar el cambio social, el materialismo histórico y el conflicto de clases, las cuales descansan en la visión de que las instituciones discriminan en favor de los grupos dominantes y que pueden ser explicadas en esos términos. Considera, por otro lado, que aunque esta perspectiva brinda elementos para explicar el mantenimiento de las instituciones, falla en dar cuenta de los mecanismos del cambio institucional. En lo que se refiere a Weber, Knight señala que este autor trata de mostrar porqué algunas instituciones sociales favorecen la sobrevivencia de ciertos grupos sociales, mientras que otros no pueden surgir o perecen. En ese sentido, el estudio sobre la ética protestante y el capitalismo, constituye un recuento sistemático de la competencia inherente a los cambios institucionales. Pero a pesar de que Weber se refiere al conflicto de intereses, no brinda elementos adecuados sobre los mecanismos del cambio que den cuenta de la importancia del conflicto y de los efectos distributivos (KNIGHT, 1992, 8-9).

En lo que se refiere a perspectivas contemporáneas sobre el cambio institucional, señala Knight que existe una continuidad con la perspectiva clásica de la coordinación para la búsqueda de beneficios colectivos, lo cual se debe, fundamentalmente, a un mayor desarrollo de los microfundamentos del cambio institucional que el logrado en la escuela clásica del conflicto y la distribución. El análisis de las instituciones es actualmente

conceptualizado como un problema de acción colectiva, donde a aquellas se les atribuye el papel de solucionar problemas generales de la sociedad.

Según Knight, se pueden clasificar las teorías contemporáneas de acuerdo a dos criterios: a) los efectos institucionales invocados para explicar el mantenimiento y la estabilidad y b) los mecanismos para el cambio institucional. En lo que se refiere al primer criterio, el mantenimiento y la estabilidad institucional son explicados en la actualidad por la capacidad de las instituciones para producir bienes colectivos y beneficios para la comunidad, ya sea la eficiencia, la reducción de costos de transacción, estabilidad o la satisfacción de otras necesidades funcionales. En cuanto al segundo criterio, el autor señala que existen variantes según sea el tipo de cambio que se quiere explicar, pero que en general se da una continuidad con los mecanismos de cambio utilizados en la escuela clásica de la coordinación de intereses: a) las teorías evolucionistas vinculadas a la teoría clásica (generación espontánea, intercambio coordinado por el mercado y selección social); b) teorías del diseño institucional basadas en una perspectiva contractualista que definen las instituciones como un producto intencional ya sea de (1) un intercambio de recursos o beneficios entre actores privados o (2) la competencia política por la influencia en la definición de políticas públicas; y c) teorías que combinan las dos perspectivas anteriores: diseño intencional en el nivel micro, sujeto a algún proceso competitivo de selección (ya sea el mercado u otro mecanismo competitivo) en el nivel macro (KNIGHT, 1992, 10).

Hemos considerado útil retomar este panorama general, sobre todo en lo que se refiere a las dos grandes corrientes — la coordinación para beneficios colectivos y la de los intereses y conflictos asociados a la distribución— porque de alguna manera nos permiten ordenar una aproximación más sistemática a algunas de las múltiples perspectivas actuales sobre las instituciones sociales y políticas. En ese sentido, a continuación retomamos los conceptos y postulados principales de tres perspectivas que consideramos representativas de las dos grandes escuelas y de las que se pueden deducir herramientas importantes para nuestros intereses de estudio.

2.1.1 Las instituciones y la búsqueda de la estabilidad y el orden

La conocida obra de la Samuel Huntington “**El orden político en las sociedades en cambio**” (1970) constituye un ejemplo de la perspectiva de análisis de las instituciones en

términos de su papel como garantes de beneficios colectivos (la estabilidad y el orden) frente a inminentes conflictos sociales que, llevados a ciertos extremos, harían imposible la comunidad política.

Huntington plantea un concepto general de institución según el cual estas *“son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciables”* pero pone su atención específicamente en las organizaciones y procedimientos formales. El origen y el fin de las instituciones políticas, en concordancia con la perspectiva de Hobbes, se vincula con los conflictos sociales y la necesidad de limitarlos para hacer posible la comunidad política: *“En una sociedad de cualquier complejidad que fuere, el poder de los grupos varía, pero para que se convierta en una comunidad, el poder de cada grupo debe ejercerse por medio de instituciones políticas que lo atemperan, moderan y reorientan, con el fin de hacer que la dominación de una fuerza social resulte compatible con la comunidad de muchas. Cuando el conflicto social falta por completo, las instituciones políticas son innecesarias; cuando hay ausencia total de armonía, son imposibles”.... “En el plano histórico, las instituciones políticas surgieron de la interacción y el desacuerdo entre las fuerzas sociales y del gradual desarrollo de procedimientos y dispositivos de organización para resolver esos desacuerdos”* (HUNTINGTON, 1970,20-23)

Uno de los aspectos interesantes del planteamiento de Huntington, es precisamente el vínculo que establece entre las fuerzas sociales, sus conflictos y las instituciones políticas, relación que determinará el grado de estabilidad y orden, o bien, de inestabilidad y violencia, según sean los niveles de concordancia o discordancia entre esas dos dimensiones. Lo cual supone una dinámica de cambio institucional que se corresponda con cambios económicos, sociales y políticos. Sin embargo, el cambio institucional es analizado por Huntington, no tanto en términos de los mecanismos particulares que lo hacen posible, sino más bien en una perspectiva normativa y teleológica, detrás de la cual están los supuestos de la teoría de la modernización los cuales se expresan en la oposición de tipos ideales tales como : tradición-modernidad, sociedad simple-sociedad compleja. Dichos supuestos, así como el énfasis puesto en las organizaciones y procedimientos, lo llevan a calificar como débiles las instituciones en algunas sociedades y como fuertes en otras, o bien, hablar de sistemas políticos con altos o bajos niveles de institucionalización.

Según esto, existe una limitación en el planteamiento de Huntington para visualizar otras formas de institucionalización presentes en diferentes contextos y en otros ámbitos de la sociedad, más allá de aquellas que adquieren una expresión formal en las sociedades consideradas modernas. Es decir, si bien el supuesto de la relación entre las fuerzas sociales y las instituciones nos parece útil desde el punto de vista analítico, su riqueza está no tanto en la aplicación evaluativa de ciertos tipos ideales sino en la posibilidad de analizar la especificidad histórica de ambas dimensiones y sus relaciones, en diferentes contextos sociales.

Por otro lado, si bien los criterios de institucionalización planteados por Huntington (adaptabilidad - rigidez ; complejidad - simplicidad ; autonomía - subordinación ; y coherencia - desunión) dan cuenta de un proceso dinámico y cambiante en las instituciones —si bien limitado por la visión dicotómica— esa idea choca con otros de los planteamientos del autor en los que se parece desdibujar la dinámica social subyacente a los arreglos institucionales y la posibilidad de que los actores políticos puedan generar cambios en los mismos. Podríamos decir que, si bien se plantea la posibilidad de cambio, no parecen claros los mecanismos ni los agentes del mismo en tanto las instituciones ideales de Huntington deben gozar de una autonomía casi plena.

Esto último cobra sentido si consideramos aspectos planteados por Huntington tales como: la identificación de los intereses de las instituciones con el interés de la colectividad o interés público; una forma particular de plantear la autonomía de las instituciones donde el ideal es que las mismas no sean susceptibles a influencias de grupos o intereses particulares; una forma análoga de concebir el poder, el cual debe descansar, supuestamente, en la no representación de intereses particulares; y un énfasis en el ejercicio de la autoridad, la garantía del orden y la estabilidad, como ideal de un buen gobierno, aspectos que, en conjunto, parecen clausurar el vínculo con los conflictos sociales originarios de los que, en su perspectiva, derivan los arreglos institucionales.

El énfasis puesto en las organizaciones y procedimientos, pero sobre todo su no diferenciación, constituye una de las causas del desdibujamiento de los agentes y mecanismos del cambio institucional. Podríamos decir —siguiendo la clasificación de Knight— que el énfasis puesto en la coordinación de intereses y en la supuesta búsqueda

de un interés general o beneficio para la comunidad, tiende a ocultar aspectos de la distribución y de los conflictos de intereses consecuentes.

La perspectiva de Huntington es en ese sentido cercana a discursos político-ideológicos utilizados incluso para legitimar regímenes opresivos a nombre de la estabilidad y el orden, o a nombre de la defensa de la institucionalidad. Al suponer una identidad entre las instituciones y el interés público les confiere a aquellas una falsa neutralidad y oculta los conflictos distributivos.

Si bien las instituciones son necesarias para hacer posible la vida en sociedad, o la comunidad política y en cierto sentido afecten a todos los actores, de ello no debería inferirse que sus efectos sean iguales o equitativos para todos. Menos aún suponer que son garantes de un supuesto interés general o colectivo que, por abstracto, resulta ser más un axioma ideológico que un recurso heurístico.

2.1.2 Las instituciones como mecanismos para reducir costos de intercambio

Un segundo ejemplo de la perspectiva de la coordinación de intereses en la búsqueda de beneficios colectivos, lo constituye la obra de Douglas North (1993) orientada, según lo planea el mismo autor, “al problema de la colaboración humana, específicamente en la colaboración que permite a las economías captar las ventajas del comercio...” (NORTH, 1993: 7). Si bien la obra de North está referida al ámbito de la economía, plantea aspectos conceptuales relevantes que van más allá del mismo y que nos resultan sugerentes para orientar nuestra investigación.

En primer lugar, el concepto mismo de institución como creación humana, lo que sugiere cierta intencionalidad, por un lado; y por otro, la idea de que las instituciones constituyen limitaciones, marcos, guías o reglas para la interacción que se van conformando en una especie de proceso evolutivo: *“Son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”* (NORTH, 1993: 13-14)

Un segundo elemento que consideramos de gran utilidad es que North, utilizando la analogía deportiva, plantea una distinción entre las instituciones y los organismos u

organizaciones, que equivale a la distinción entre las reglas del juego y los equipos jugadores (NORTH, 1993: 15). La distinción es relevante pues, a diferencia de lo que planteábamos respecto a Huntington, permite una mejor visión de los mecanismos y de los agentes del cambio que, en la perspectiva de North, son precisamente esos organismos u organizaciones.

Para explicar el cambio institucional, su atención se centra en la interacción entre instituciones y organismos, a partir de la cual se puede comprender, no cómo las sociedades cambian hacia un cierto modelo predeterminado (como sería el tipo ideal de sociedad moderna en Huntington) sino cómo cambian de forma tal que se producen tanto convergencias como divergencias entre actores, en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos. Según North, *“Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en la sociedad. Las organizaciones y organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan, los organismos alteran las instituciones. La vía resultante del cambio institucional está conformada por: 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y los organismos que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que propician esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades”* (NORTH, 1993: 18-19)

Para nuestros intereses de investigación resulta sumamente interesante la idea del **entrelazamiento** entre las instituciones y los organismos, en el sentido de que las primeras establecen determinaciones sobre el tipo de organismos u organizaciones y al mismo tiempo, estas se constituyen en agentes del cambio institucional: *“Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en la que evoluciona el marco institucional”* (NORTH, 1993: 15). Sin embargo, no consideramos que la relación entre organismos e instituciones sea simbiótica en la medida en que, si bien se interrelacionan, son de naturaleza distinta, cada una mantiene niveles de autonomía relativa respecto a la otra e incluso pueden entrar en contradicción o conflicto. De manera que el entrelazamiento sería más cercano a una relación dialéctica que simbiótica, sobre todo porque, como veremos en el siguiente enfoque, los efectos distributivos de las

instituciones no operan igual para todos los actores e incluso pueden excluir parcial o totalmente a algunos de ellos⁵.

Siendo de nuestro interés el estudio de limitaciones formales y del papel que en su diseño tienen los actores políticos, nos resulta interesante el planteamiento de North al respecto. El incluye dentro de este campo reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos, cuya función es la de facilitar el intercambio político o económico, que surgen de una negociación inicial entre partes y que al mismo tiempo establecen marcos para las negociaciones subsecuentes incluyendo aquellas que refieren a cambios en las normas. Esto refiere a lo que podríamos considerar como una especie de encadenamiento entre los arreglos institucionales, de manera que aquellos que son generados en un momento particular se dan bajo un marco institucional preestablecido y al mismo tiempo pasan a ser parte del marco bajo el cual se harán arreglos futuros. Esto incluye tanto la creación o ampliación de oportunidades como de limitaciones para la interacción entre actores.

Ahora bien, considerando que existen muchos grupos de interés económico y político, North señala que esa diversidad tiende a influir la estructura de las reglas. Así mismo, reconoce que las reglas están ideadas, en gran parte, para favorecer intereses del bienestar privado y no del bienestar social. Y por lo tanto, que ese proceso de definición de las reglas formales no garantiza su eficiencia. Pero a pesar de ese reconocimiento del papel de la diversidad de intereses en la definición de las normas y de las instituciones en general, en el autor sigue prevaleciendo el objetivo de la coordinación y al igual que Huntington, no aborda los efectos distributivos de las normas y de los conflictos consecuentes.

2.1.3 Las instituciones como expresión de intereses y conflictos distributivos

El tercer enfoque que vamos a considerar es el planteado por Jack Knight precisamente en contraposición con las perspectivas que le dan énfasis a la búsqueda de beneficios colectivos, pues considera que estas tienden a ocultar aspectos fundamentales para explicar el desarrollo y el cambio institucionales, tales como: los efectos distributivos de las instituciones, los conflictos sociales asociados a la distribución y las relaciones de poder entre los actores.

⁵ Este sería el caso, por ejemplo, de la proscripción del partido comunista en Costa Rica entre 1949 y 1975; de las distintas barreras de acceso al sistema de financiamiento estatal a los partidos; de la barrera electoral usada en el proceso de adjudicación de escaños, entre otros, que analizaremos en la tercera parte de esta tesis.

Ubicándose en la perspectiva del conflicto de intereses y de los aspectos de la distribución, Knight parte de un concepto general de las instituciones muy similar al de North, reconociendo también la necesidad de considerar la existencia de instituciones formales e informales, así como la diferenciación entre instituciones y organizaciones. *“Primero, una institución es un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales de unas formas particulares. Segundo, para que un conjunto de reglas sea una institución, el conocimiento de esas reglas debe ser compartido por los miembros de una comunidad o sociedad”* (KNIGHT, 1993: 2)⁶.

Esta definición implica, primero, que no se consideran instituciones algunas normas o pautas de comportamiento estrictamente individuales o privadas. Segundo, un rechazo de la dicotomía ley-sociedad según la cual, las únicas instituciones con efectos estructurales duraderos sobre la vida social son las legales. De ahí se deriva la necesaria distinción entre instituciones formales e informales. Y en tercer lugar, la distinción entre institución y organización, en el sentido de que las primeras son conjuntos de reglas que estructuran interacciones entre actores y las segundas son actores colectivos que pueden estar sujetos a constreñimientos institucionales, si bien muchas entidades colectivas u organizaciones pueden ser también conceptualizadas como instituciones considerando su funcionamiento y estructura internas (KNIGHT, 1993: 3).

Knigh t plantea que el conflicto social deriva de la interacción entre actores que tienen intereses diferentes sobre los resultados o productos sociales y que actúan en función de algunas metas específicas. Dichos actores seleccionan sus estrategias bajo diversas circunstancias, considerando por ejemplo su entorno y la acción de los otros. Es decir, calculan sus estrategias óptimas dentro de constreñimientos o parámetros ya establecidos y enfrentan también situaciones de interdependencia, que afectan sus elecciones finales y los resultados.

De acuerdo con lo anterior, el autor plantea que las instituciones tienen consecuencias sobre la distribución de los beneficios derivados de las numerosas interacciones que constituyen la vida social y propone un concepto distributivo de las instituciones sociales, según el cual, *“En lugar de concebir las instituciones sociales como producto de esfuerzos para limitar actores sociales como a una colectividad, las instituciones sociales son concebidas como un producto de los esfuerzos de unos para limitar la acción de otros*

⁶ La traducción es nuestra

con quienes interactúan” (KNIGHT, 1993:19). Según su concepción, “la meta principal de aquellos que desarrollan reglas institucionales es obtener ventajas estratégicas frente a otros actores, y por consiguiente, el contenido sustantivo de dichas reglas generalmente reflejará asuntos distributivos” (KNIGHT, 1993: 40)

El aspecto que para nuestro interés de investigación resulta más relevante de esta perspectiva, es el considerar que las instituciones, particularmente las normas formales del régimen electoral, expresan intereses de diferentes sectores y tienen consecuencias diferenciadas sobre los actores políticos, lo que plantea problemas como ¿a qué actores tienden a beneficiar más ciertas normas y a cuales menos? por un lado ; y por otro, ¿qué papel tienen esos efectos diferenciados en el mantenimiento y el cambio de las normativas, es decir, en las dinámicas del cambio y la reproducción institucionales?.

Según Knight, un concepto distributivo de las instituciones conlleva a la necesidad de considerar los factores que influyen en la capacidad diferenciada de los actores estratégicos para determinar el contenido de las reglas institucionales, lo que necesariamente conduce al tema de las asimetrías de poder en una comunidad, aspecto que ha sido poco considerado dentro de las teorías de la elección racional. (KNIGHT, 1993, 41)

El tema del poder nos parece también fundamental para esta investigación pues, en el caso de las normas electorales, donde son los propios partidos políticos con representación en el Congreso los que en última instancia aprueban o rechazan determinadas reformas, los mismos van a tener recursos diferenciados de poder para impulsar o defender sus intereses, según sea el número de asientos con que dispongan o del tipo de coaliciones o alianzas que puedan establecer.

Los factores del conflicto derivado de intereses diferenciados de los actores, de las asimetrías de poder, y de los efectos distributivos de determinados arreglos institucionales o normativos, nos parecen los aspectos más relevantes planteados por Knight, para nuestros intereses de investigación. Sin embargo, habría que tener la precaución de que esa visión sobre el vínculo de las instituciones con el conflicto de intereses, no desemboque en una visión instrumentalista de las mismas, donde, en términos de la autonomía institucional, se caiga en el extremo de lo planteado por Huntington, es decir, en la ausencia de autonomía o en la manipulación unilateral de las instituciones por los

actores más poderosos. Incluso estos, enfrentan limitaciones derivadas de la interacción con otros actores y del marco institucional preexistente, al menos en contextos de Estados de Derecho.

2.1.4 Coordinación o conflicto de intereses: ¿opciones excluyentes o complementarias?

Hemos hecho un recuento general de tres perspectivas sobre el origen, función y cambio de las instituciones, que de ninguna manera agotan la multiplicidad de enfoques que hoy existen en las ciencias sociales sobre el tema. Dos de las que aquí hemos reseñado hacen énfasis en la coordinación de intereses para buscar beneficios colectivos y otra refiere a los conflictos de intereses en relación con la distribución de los beneficios de la interacción social. Sin duda, cada una de ellas muestra diferencias teóricas importantes, pero sobre todo, énfasis particulares sobre aspectos del fenómeno institucional en general.

En ese sentido, podemos considerar que los enfoques de North y de Knight no son necesariamente excluyentes sino que brindan herramientas y ángulos diferentes para la explicación de las instituciones, que pueden complementarse según sea el problema o componente específico del que se trate, pero también de los diferentes contextos históricos en los cuales se estudie el fenómeno. El enfoque de Huntington, en cambio, muestra diferencias sustantivas con aquellos y mayores limitaciones para comprender el problema que nos ocupa sobre todo por los componentes teleológicos e ideológicos a los que se ha hecho referencia.

Por otro lado, como bien lo señala Goodin (1992, 19) en la actualidad existen múltiples enfoques dentro de lo que se ha llamado el neoinstitucionalismo, que pasan por visiones normativas, de elección racional, históricas, sociológicas, de ciencia política, etc. de tal forma que no se trata de uno sino de muchos neoinstitucionalismos, que refieren a temas y enfoques disciplinarios particulares pero que son esencialmente complementarios.

Este autor plantea una serie de proposiciones que, en conjunto, apuntan a los temas y dimensiones fundamentales de las que se trata de dar cuenta en análisis del fenómeno institucional como un todo : “1) *agentes individuales y grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que está limitado por la colectividad ; 2) entre muchas, esas limitaciones pueden tomar, en un grado significativo, la forma de instituciones — patrones*

organizados de normas y roles socialmente contruidos, y comportamientos socialmente prescritos esperados de los ocupantes de dichos roles, los cuales son creados y recreados en el tiempo— ; 3) aunque constriñen, estas limitaciones constituyen, en otros sentidos, ventajas para individuos y grupos en la búsqueda de sus propios proyectos particulares ; 4) lo cual es cierto en muchas formas, pero en parte porque los mismos factores que constriñen las acciones individuales y grupales, también forman los deseos, preferencias y motivos de esos agentes individuales y grupales” (GOODIN, 1992, 19-20)⁷.

Mas específicamente sobre la naturaleza de dichas limitaciones, platea que las mismas: tienen raíces históricas, como artefactos remanentes de acciones y elecciones pasadas; abarcan, preservan y distribuyen recursos diferenciados de poder respecto a diferentes individuos y grupos ; y finalmente, que la acción individual y grupal, contextualmente limitada y socialmente formada, aunque lo sea, es el motor que mueve la vida social (GOODIN, 1992, 19-20) y en ese sentido, el cambio y la reproducción institucionales.

Nos parece que en gran medida estos enunciados sintetizan las discusiones de las perspectivas reseñadas anteriormente, y además brindan dos elementos que todavía no habíamos apuntado en detalle: el primero, que las instituciones no solo limitan o constriñen la acción de individuos y grupos, sino que también son un recurso que potencia su acción. Y segundo, el arraigo histórico de las instituciones, en el sentido de que en estas se expresan resultados de interacciones anteriores entre actores sociales.

Ahora bien ¿cómo se vinculan estas discusiones teóricas generales con los problemas de investigación de los que trata esta tesis?. En la siguiente sección se plantean una serie de enunciados mediante los que se trata de caracterizar el entrelazamiento entre el régimen electoral y los partidos políticos, como agentes principales del cambio y la reproducción institucionales.

2.2 Las normas electorales como instituciones y los partidos políticos como agentes del cambio y la reproducción institucionales

Al estar orientada esta investigación al estudio de las normas electorales en Costa Rica y de sus tendencias de cambio y reproducción, el reto a esta altura consiste en establecer los vínculos entre la discusión teórica anterior y los fenómenos a investigar. Es decir,

⁷ La traducción es nuestra

caracterizar teóricamente el tipo de instituciones (el régimen electoral), los organismos (los partidos políticos) y su entrelazamiento.

Para ello formulamos a continuación una serie de enunciados sobre la forma en que podemos analizar al primero como institución y a los segundos como actores que de alguna manera son limitados y potenciados por el régimen electoral, pero que al mismo tiempo pueden ser sus agentes de cambio. En ese sentido, reiteramos nuestra visión de que existe un entrelazamiento y un mutuo condicionamiento entre el régimen electoral y los partidos políticos, pero que estos no son unilaterales ni mecánicos.

2.2.1 El régimen electoral como dispositivo institucional

Entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad electoral en un sistema político, se lo puede conceptualizar como un arreglo institucional en tanto:

1. Es un resultado del proceso histórico de construcción de la democracia liberal representativa, como forma particular de regulación de intercambio político en diferentes contextos. Proceso en el que han convergido tanto ideologías y filosofías políticas sobre la formas de organización de la sociedad, de los derechos de los individuos, la toma de decisiones, etc., así como interacciones (conflictivas o cooperativas) entre actores que han dado como resultado el diseño, la negociación y la instauración de dichas normas, en diferentes momentos y contextos históricos.
2. Dichas normas son resultado de procesos de interacción que se han dado en diferentes tiempos y espacios, y que han ido configurando sistemas institucionales que guían las interacciones de los organismos políticos (partidos), a modo de “reglas de juego” donde se establece quién califica para participar, cómo se define un ganador, cómo se distribuyen los recursos en disputa y quien arbitra, entre otros aspectos.
3. Como resultados históricos, estas normas han sido objeto de cambios y adaptaciones, lo que supone una capacidad de reproducción y actualización que implica a su vez la presencia de actores políticos que las han sustentado, reproducido y/o adaptado mediante sus interacciones.

4. La acción de los actores y sus diferenciados recursos de poder, se expresa en normas con efectos distributivos diferenciados para el conjunto de ellos, en términos de ventajas para algunos y desventajas para otros, lo que a la larga contribuye a configurar un formato particular del sistema de partidos. O dicho en términos teóricos, dichas normas establecen un sistema diferenciado de oportunidades para la competencia por los recursos de poder político.
5. Finalmente, y a modo de síntesis, podemos plantear uno de los supuestos generales que guía nuestra la investigación: en la medida en que el régimen electoral expresa formalmente los alcances y los límites de la participación político partidaria en los procesos electorales, constituye uno de los elementos que influye en la conformación de los partidos políticos del sistema de partidos como un todo.

2.2.2 Los partidos políticos como agentes de la reproducción y del cambio de las normas electorales

1. Los partidos constituyen los actores colectivos legitimados y regulados por el régimen electoral, para canalizar la interacción político electoral en la democracia representativa. En otro nivel de análisis, los mismos pueden a su vez ser vistos como instituciones si se consideran su estructura y funcionamiento interno como espacios de interacción de actores individuales y grupales.
2. La constitución de los partidos políticos como agentes, está vinculada también al proceso histórico de institucionalización de la democracia representativa, dándose una relación de mutuo condicionamiento entre estos actores y las normativas electorales. Podríamos decir que son agentes que interactúan bajo el marco institucional de la democracia representativa y al mismo tiempo le van dando forma a esas instituciones.
3. La capacidad de mantener (reproducir) o cambiar las normas electorales, se deriva, entre otras cosas, del papel que el sistema democrático representativo les asigna como mecanismos para la selección de las personas que ocupen los puestos de decisión, como es el caso de quienes conforman el Poder Legislativo. En ese sentido, los partidos representados en el Congreso, tienen una posibilidad privilegiada —aunque no ilimitada—para definir ellos mismos, en su interacción y negociación, modificaciones a las reglas del juego político electoral.

4. De acuerdo con lo anterior, en la medida en que son los propios partidos representados en el congreso en un momento determinado los que establecen y modifican, las reglas del juego político electoral, estos tienen influencia en la definición de los contenidos del régimen electoral y tienden a moldearlo de acuerdo a sus necesidades de reproducir y afianzar sus posiciones de poder, pero también considerando factores contextuales y de interacción con otros actores sociales y políticos.
5. Los partidos políticos, son actores con recursos diferenciados de poder, entre los cuales se pueden mencionar como ejemplo, los siguientes: el grado de apoyo del electorado y los asientos parlamentarios de que dispongan en un momento determinado; los recursos financieros a los que tienen acceso (estatales o privados); el control de instancias de decisión o ejecución de políticas públicas; los recursos para asegurarse el acceso a los medios de comunicación; recursos simbólicos como su ideología, programa, signos externos, entre otros
6. En los procesos de interacción que se generan frente a propuestas de reforma a las normas electorales, los partidos ponen en juego, además de sus recursos tangibles de poder, representaciones y símbolos sobre la democracia y el sistema político.

Sintetizando, podemos decir que los partidos tienen una capacidad para constituirse en agentes del mantenimiento (reproducción) y del cambio institucionales, de acuerdo a sus intereses y proyectos. Pero se trata de una capacidad **diferenciada** según sean sus recursos de poder; **condicionada** por los límites y potencialidades derivadas de la interacción con otros partidos (sean conflictivas o de cooperación) las cuales varían, entre otros factores, de acuerdo al tipo de configuración del formato del sistema de partidos; **limitada y potenciada**, al mismo tiempo, por las propias normas y procedimientos vigentes, previamente negociados y acordados por actores en otros momentos; y **vinculada** a condiciones sociopolíticas del entorno, de carácter coyuntural o estructural, que facilitan u obstaculizan los cambios.

2.3 Posiciones y estrategias de los partidos frente al cambio institucional

Caracterizados ya el régimen electoral como instituciones y los partidos como organismos, así como su entrelazamiento, es necesario ahora hacer referencia a algunos

enfoques que han sido planteados para explicar las posiciones y estrategias de los partidos frente a procesos de cambio institucional.

Un enfoque que ha predominado viene de la obra de Dawns (1973) y, con diferentes matices, ha estado presente en la perspectiva de la elección racional. Básicamente, se supone que los partidos actúan en concordancia con los intereses egoístas de sus líderes y orientados a incrementar votos para maximizar la adjudicación de puestos de elección y el control de espacios de decisión. Algunas de las formas que ha adoptado esta perspectiva racionalista según Lehoucq son: la idea de que las leyes electorales son resultado de negociaciones entre mandatarios y sus adversarios que tratan de maximizar su representación legislativa; otra, que las reglas están motivadas por el deseo de los políticos de proteger y avanzar en sus carreras políticas; y una tercera, que son resultados de una tensión entre los intereses de los líderes de los partidos y las limitaciones que les imponen las preferencias de los votantes (LEHOUCQ 1998, 65).

El enfoque de la maximización, si bien permite visualizar el papel que pueden estar jugando los intereses propios de los líderes y de los partidos como organizaciones, tiende a reducir a una sola lógica las estrategias de los actores, plantea dificultades para la comprensión de acciones que pueden ser contrarias a dicha lógica y en general, puede llevar a una explicación muy simplificada que prescinda de factores coyunturales, del contexto de interacción o de la especificidad histórica del lugar y el momento en que tengan lugar cambios institucionales. En ese sentido, Lehoucq señala la necesidad de considerar que la "multiplicidad de arenas en donde luchan los políticos, genera preferencias contradictorias para los encargados de la tarea de mantener o de transformar las instituciones vigentes (LEHOUCQ, 1998,).

Refiriéndose a un ámbito diferente al de las normas electorales, pero vinculado con el tema de las estrategias de los partidos, Kischelt (1994, 255-256) ha señalado cómo en la definición de éstas últimas se da una convergencia de dos lógicas: por un lado la *lógica de intereses*, según la cual los partidos tratan de obtener ciertos objetivos (votos/puestos/políticas) dentro de los límites establecidos por las instituciones electorales, por las estrategias de los otros partidos y por la distribución del electorado; y por otro, la *lógica de las ideas* que refiere a los objetivos y creencias que guían sus estrategias incluyendo ideologías, programas, principios, etc. Esta lógica impone ciertas restricciones y orientaciones para la acción de los partidos y puede explicar porqué en

algunas ocasiones éstos pueden alejarse de estrategias “racionales” en función de la primera de las lógicas.

Por otro lado, refiriéndose a las estrategias seguidas por los partidos cuando se trata de tomar “decisiones difíciles” —como podrían ser a nuestro parecer las decisiones sobre reformas electorales— Müller y Strøn plantean un conjunto de factores que pueden entrar en juego, caracterizando con ello la complejidad de los procesos de toma de decisiones y de las negociaciones entre partidos: a) el liderazgo y la organización partidaria: los objetivos inmediatos y de largo plazo de los líderes; las necesidades del partido como organización; las relaciones con los partidarios y los incentivos para su participación; b) el marco institucional vigente del que se deriva una estructura de oportunidades a nivel electoral, legislativo y gubernamental; c) determinantes situacionales : el numero de partidos involucrados en las negociaciones, las posiciones de fuerza de estos en términos de puestos, votos y políticas ; el contexto interno o externo ; el tipo de conflictos y la complejidad de la negociación (MÜLLER Y STRØN, 1999, 13-27)

A lo anteriormente dicho, podríamos agregar el hecho de que los partidos no solo negocian normas electorales sino paquetes de políticas y reformas institucionales de muy diverso orden. De modo que para abonar todavía más a la complejidad de la definición de sus estrategias, habría que considerar el orden de prioridad que le den a las reformas electorales respecto a otras decisiones en momentos particulares, así como las posibilidades de transacción de unas por otras en ciertas coyunturas.

Con estos señalamientos generales, solo se pretende reconocer la complejidad de los procesos de reproducción y cambio institucional, así como de las estrategias de acción seguidas por los partidos y sus líderes, las cuales pueden tomar diferentes formas de cooperación o de confrontación (PRUD’HOMME, 1996). Según lo anterior, los partidos pueden seguir diferentes lógicas y racionalidades de acuerdo con sus prioridades y/o necesidades en un momento histórico particular, de modo que lo que puede explicar el comportamiento de uno no necesariamente es aplicable para otros, por un lado; y por otro, lo que puede explicar el comportamiento del conjunto de actores en un momento particular, no necesariamente lo explica en otros.

El cambio o el mantenimiento de una norma o de un conjunto de ellas, sería más bien resultado de la combinatoria de múltiples lógicas de acción, en primer lugar; segundo, de

los sistemas de interacción y de oportunidades compartidas por todos los actores, que pueden sobreponerse a los intereses individuales de cada uno; y tercero, de características propias del contexto y momento histórico en que se plantea y procesa legislativamente cada iniciativa de reforma.

En general, a partir de las anteriores consideraciones teóricas, estaríamos visualizando, al menos, tres niveles de variabilidad en lo que se refiere a posiciones y estrategias de los partidos frente a procesos de cambio institucional: según tipo de reforma; según intereses y posición que ocupe cada partido en la relación de fuerzas; según el momento histórico.

Tabla 2.1
Condiciones internas y externas que pueden intervenir en los procesos parlamentarios de las iniciativas de reforma electoral

CONDICIONES INTERNAS	Coyuntura electoral	- cercanía o lejanía de procesos electorales - disputas internas por puestos del partido o candidaturas	condiciones y factores que afectan las <u>posiciones y estrategias</u> de los partidos y por tanto, la <u>viabilidad y orientación de los cambios</u>
	Intereses de los partidos como organización	- estrategias para el mantenimiento y/o reforzamiento de su posición en el sistema de partidos - estrategias para mantener o mejorar sus recursos para la competencia electoral - estrategias para mantener o mejorar la cohesión interna y organización del partido - otros	
	Proyecto	- programa de gobierno o políticas específicas - reformas a otros ámbitos institucionales	
	Recursos	- caudal electoral - control de asientos parlamentarios o de puestos de decisión política - acceso a recursos financieros - capacidad de movilización y presión - acceso a medios de información - otros	
	Posición respecto al Gobierno	- Partido de Gobierno - Partido de Oposición	
CONDICIONES SISTÉMICAS O DE CONTEXTO	Características del Sistema de partidos	- patrón de interacción entre partidos - relaciones de fuerzas - posibilidades de alianzas	
	Condiciones del Régimen electoral vigente	- Concordancia con normas constitucionales - Criterios del Tribunal Supremo de Elecciones - Distribución de recursos, criterios de acceso a los mismos, establecidas por las normas vigentes	
	Situación del Sistema político	- Condiciones de estabilidad / inestabilidad - Necesidades de legitimación - Corrientes de opinión pública y movimientos sociales	
	Coyuntura electoral	- cercanía o lejanía de elecciones	

Fuente: Elaboración propia con fines ilustrativos

Y de manera aún más detallada, podemos plantear una sistematización de factores hipotéticos que podrían afectar las estrategias y posiciones de los actores frente a opciones de reformas electorales, considerando tanto condiciones internas como sistémicas o de contexto (Tabla 2.1).

Esta tesis no pretende analizar el peso de todos esos factores y realmente no fue posible profundizar en las estrategias particulares de los partidos frente a cada propuesta de reforma. Sin embargo es importante considerar dicho marco para tener presente que el entrelazamiento entre instituciones y actores está mediado y condicionado por múltiples factores, de manera que los procesos de cambio y reproducción institucionales no son lineales, mecánicos ni unidireccionales.

En ese marco y por los niveles de análisis en que se abordó el problema de investigación, es importante reiterar que nos interesa identificar la direccionalidad del proceso histórico de reproducción y el cambio institucional. No se niega que los partidos tengan intereses, que traten de defenderlos y que para ello sigan diversas estrategias. Pero se asume que los intereses no se traducen mecánicamente en los resultados históricos (en este caso en las normas electorales) pues estos son producto de interacciones entre actores, con diferentes recursos de poder y al mismo tiempo limitados por el marco institucional preexistente, así como por diferentes factores estructurales o coyunturales del sistema político. Los resultados, en ese sentido, no son traducción fiel de los intereses de los actores individuales, aún de los más poderosos, pero sí tienen huellas de los mismos que le dan cierta direccionalidad a los procesos históricos de reproducción y cambio institucionales.

SEGUNDA PARTE

SISTEMA DE PARTIDOS: TENDENCIAS ELECTORALES, PARTIDOS Y DINÁMICAS DE INTERACCIÓN

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

Esta investigación de tesis se lleva a cabo en dos grandes dimensiones de análisis: por un lado, la dinámica del sistema de partidos políticos de 1953 al 2002; y por otro, la dinámica del cambio institucional, específicamente del reformismo electoral en el régimen electoral costarricense desde la promulgación del Código Electoral en 1952 hasta el 2002. Interesa no solo conocer las características y particularidades históricas de cada una de esas dimensiones, sino también los vínculos entre ellas. Esta primera parte refiere a la primera de ellas

Con la categoría de “dinámica” hacemos referencia a una forma de ver los fenómenos en cuestión en términos de su desenvolvimiento, de su movimiento, de su variabilidad, en el espacio y tiempo históricos seleccionados para la investigación. Implica asumir los hechos y procesos a analizar, no como resultados inexorables en una dirección determinada, sino como resultantes de la interacción entre los actores políticos, de decisiones y negociaciones realizadas bajo condiciones de las que se derivan tanto oportunidades como limitaciones en diferentes momentos históricos (*temporalidad*). Dichos hechos y procesos, por otro lado, son también desencadenantes de nuevas condiciones (oportunidades y restricciones) para la acción. Es de la articulación entre condiciones-actores-acciones-condiciones que va derivando una orientación particular (*direccionalidad*) —no lineal ni inmutable— de la historia y en este caso, del sistema de partidos. Historia que, en ese sentido, es construcción y constructora, de agentes sociales y políticos. O, dicho de otra forma, agentes que, construyendo historia se construyen también a si mismos, a sus instituciones, organizaciones y sistemas (*historicidad*). Los sistemas, como el de partidos que nos ocupa, no son eternos ni inmutables, sino constantemente tensionados por las fuerzas de la estabilidad y del cambio, por las determinaciones y las indeterminaciones, por las regularidades y las contingencias, en fin, por las dinámicas constitutivas de los agentes sociales y de los marcos en los que interaccionan.

En las ciencias sociales y más específicamente en la ciencia política, se ha tendido a veces a soslayar esa dualidad inherente a las instituciones, a las organizaciones y los sistemas, prestándole una mayor atención a solo uno de sus lados, el de las regularidades. Ejemplos de ello, en el campo específico al que refiere esta investigación son conceptos como el de “congelamiento” (LIPSET Y ROKKAN, 1967), “estructuración” (SARTORI, 1976) e

“*institucionalización*” (MAINWARING Y SCULLY, 1995) de los sistemas de partidos. Y ni qué decir del tan difundido concepto de “*consolidación*” democrática que ocupó una posición protagónica en la producción académica en el contexto de la denominada “tercera ola democratizadora”.

En ese sentido, no es de extrañar que cuando se empiezan a dar cambios significativos en algunas tendencias históricas o cuando los hechos y procesos no coinciden claramente con las teorías predominantes, se exprese cierta zozobra y asombro que lleva a redirigir la mirada, a abrir nuevas perspectivas y constructos teórico-metodológico para enfrentar las contingencias⁸. De ahí la atención puesta más recientemente a temas como el cambio en los sistemas de partidos (MAIR, 1997); a los cambios en la cultura política (INGLEHART, 1991); a la desafección con la democracia (PHARR Y PUTMAN, 2000); al desencanto político (RIAL Y ZOVATO, 1998) para mencionar solo algunos ejemplos. Y en el ámbito costarricense, al desalineamiento partidario (SANCHEZ, 2003) y el abstencionismo (RAVENTÓS Y OTROS, 2005).

Ahora, pasando al tema y al contexto histórico que nos ocupa, esta segunda parte de la tesis refiere específicamente a la dinámica en el sistema de partidos durante el período en estudio: ¿cómo ha sido su desenvolvimiento?, ¿cuales han sido los rasgos iniciales, intermedios y más recientes de ese sistema de partidos?, ¿cuál son las características más estables y cuales las más cambiantes?, ¿cuáles han sido los actores partidarios que lo han constituido, su peso electoral, sus formas de participar en las elecciones y los resultados alcanzados en las mismas?, ¿cuáles las formas de interacción entre los partidos? .

Para enfrentar esas preguntas es necesario comenzar haciendo algunas precisiones conceptuales y metodológicas. Desde nuestra perspectiva es necesario distinguir tres dimensiones del sistema de partidos pero al mismo tiempo considerarlas en interrelación:

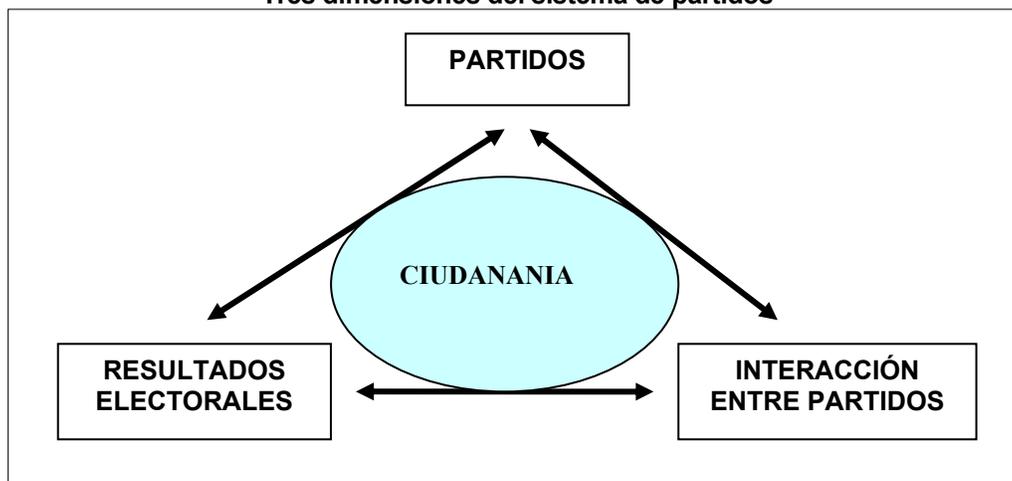
- a) **los resultados electorales y tendencias derivadas** de los procesos electorales
- b) **los partidos como tales y su trayectoria**, tanto a nivel individual como en sus diferentes alianzas, coaliciones y escisiones.
- c) **las dinámicas de interacción** (competencia-cooperación) entre partidos en diferentes momentos de dicho período.

⁸ En ese sentido, podría decirse que en las ciencias sociales, como ámbito particular de producción de conocimiento, también se manifiestan las tensiones aludidas.

En lo que se refiere la dimensión a), hemos considerado que a la distinción entre partidos y sistema de partidos, es necesario agregar otra referida a los resultados electorales (o tendencias electorales) propiamente dichos. Esto por tres razones fundamentales:

1. Los resultados electorales no dependen únicamente de la acción de los partidos individuales ni solo de las formas de interacción entre ellos, sino también de la relación de esas dos dimensiones con una tercera que es fundamental: la dinámica de los votantes y de la ciudadanía en general en diferentes momentos históricos;
2. Al analizar resultados y tendencias electorales, es necesario distinguir los partidos propiamente dichos de las formas particulares en que participan en las elecciones (en alianzas, en coaliciones, o de forma individual)
3. Un análisis centrado únicamente en los resultados electorales para referirse a los partidos y al sistema de partidos, puede llevar más bien a invisibilizarlos, como sucede en muchos de los estudios cuantitativos comparados donde el sistema de partidos queda reducido a índices como el Número Efectivo de Partidos.

Figura 3.1
Tres dimensiones del sistema de partidos



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos

En relación con las dimensiones b) y c) partimos de la necesidad expresada por varios autores (SARTORI, 1987; WARE, 1996; MAIR, 1997) de distinguir entre las dinámicas de los partidos como tales y la de los sistemas de interacción que conforman. Esto por cuanto los cambios en los partidos (vistos individualmente) no necesariamente se expresan en cambios en la estructura de la competencia del sistema como un todo. Es decir, pueden incluso desaparecer partidos o reorganizarse en diferentes alianzas o coaliciones, pero eso no necesariamente afecta la estructura de la competencia y las dinámicas de interacción.

Sin embargo, consideramos que esa distinción conceptual no debe llevar a considerar que son ámbitos totalmente independientes y mostraremos que en algunos momentos del sistema de partidos estudiado sí ha sido afectado por las dinámicas internas, sobre todo cuando estas se expresan en escisiones o en alianzas.

Desde nuestra perspectiva, las tres dimensiones (resultados electorales, los partidos y las dinámicas de interacción) están interrelacionadas y en conjunto, le imprimen la dinámica, la estabilidad y los cambios al sistema de partidos, en diferentes momentos y contextos históricos. Igualmente, esas dimensiones están interrelacionadas con las dinámicas de la ciudadanía y con cambios en aspectos como la cultura política.

En ese sentido, las dinámicas de interacción entre los partidos que conforman el sistema no son mecánicas sino históricas a pesar de que, como lo ha planteado la teoría, el sistema como un todo puede ejercer ciertos constreñimientos y/o facilidades hacia ciertos tipos de interacción.

Los tres capítulos que componen esta segunda parte de la tesis abordan las características de las tres dimensiones del sistema de partidos señaladas. No es nuestro interés hacer un enfoque orientado a las tipologías sino más bien a caracterizar los rasgos principales de cada una de esas dimensiones en diferentes momentos y en su devenir histórico, con el objetivo de lograr una aproximación mucho más integral a las dinámicas del sistema de partidos.

Por ello, antes de abordar en detalle esas dimensiones, es importante tener presente el contexto histórico inicial de la reconfiguración de las agrupaciones electorales y del sistema de partidos como un todo.

Contexto inicial de la reconfiguración del sistema de partidos

En 1953, se realizaron las primeras elecciones generales después de la Guerra Civil de 1948⁹ y con ellas se inició una nueva etapa en el sistema de partidos, estrechamente ligada al

⁹ Antes de esas elecciones generales se realizaron las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente el 8 de diciembre de 1948 y las elecciones para Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, Regidores y Síndicos Municipales el 2 de octubre de 1949. Estas últimas estaban orientadas a elegir todos los puestos de elección popular exceptuando el de Presidente de la República, cargo que sería ejercido por Otilio Ulate Blanco. Ulate había sido el candidato del Partido Unión Nacional en las elecciones de 1948 cuyo resultado había sido anulado por el Congreso Constitucional de entonces, lo que constituyó uno de los motivos esbozados por el movimiento liderado por José Figueres Ferrer para alzarse en armas. Al final

desenlace de la confrontación bélica, pero con alineamientos de fuerzas políticas y partidos, diferentes a los que se habían dado en la escena política previa y durante la guerra misma.

Las elecciones parciales para la Constituyente en 1948, las legislativas y municipales de 1949, las generales de 1953 e incluso las de 1958, revisten características especiales pues se inscriben en un proceso de transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad democrática representativa que podemos caracterizar en tres ámbitos fundamentales: un conjunto significativo de cambios institucionales; la reconfiguración de las organizaciones partidarias; y un clima de fuertes conflictos políticos y tensiones que llegaron incluso a la vía armada.

En el ámbito de los cambios institucionales, se asiste a la puesta en marcha de la nueva Constitución Política aprobada en 1949 en la que se estableció el sufragio universal, permitiendo la participación electoral de las mujeres; se creó el Tribunal Supremo de Elecciones —en sustitución del Tribunal Nacional Electoral establecido en el Código Electoral de 1946— al que se le otorgó plena autonomía así como potestades para regular y calificar los procesos electorales; se estableció una nueva forma de financiamiento estatal a los partidos políticos a partir del artículo 96 de la Constitución de 1949 y de sus reformas en 1956; se proscribió al Partido Vanguardia Popular mediante una disposición (artículo 98 de la Constitución de 1949) que estuvo vigente hasta 1975; en 1952 se promulgó un nuevo Código Electoral que vino a ampliar la normativa establecida en el de 1946 adaptándola además a las disposiciones de la nueva Constitución de 1949.

En cuanto a los actores partidarios se dio un debilitamiento y hasta rupturas de las alianzas previas a la guerra civil y se iniciaron otras. Esto se va a expresar en las elecciones, en las agrupaciones político-electorales y en los alineamientos partidarios, pero de una forma en que las posiciones de algunos actores no coinciden con las ocupadas para las elecciones de 1948 y en la guerra civil, pasando de ser aliados a adversarios o viceversa.

del enfrentamiento armando, Ulate y Figueres pactaron que, después del Gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República, se entregaría al primero la Presidencia de la República en reconocimiento al resultado de las elecciones de 1948, en las que el Tribunal Nacional Electoral lo había declarado ganador. Atendiendo a una solicitud de la Junta Fundadora de la Segunda República, la Asamblea Nacional Constituyente emitió un decreto el 16 de enero de 1949, en el que ratifica como Presidente Electo a Otilio Ulate Blanco: *"1º. Se declara inexistente y, en consecuencia, sin ningún valor ni efecto, la nulidad de la elección presidencial del 8 de febrero de 1948, decretada por el Congreso Constitucional el 1º de marzo del propio año; y con vista del resultado de esa votación y acatando el fallo pronunciado por el Tribunal Nacional Electoral a las 10 horas y 30 minutos del 28 del mismo mes de febrero, declárase constitucionalmente electo a don Otilio Ulate Blanco para ejercer la Presidencia de la República por un período de cuatro años"*. (Imprenta Nacional, **Colección de Leyes y Decretos**, Primer Semestre de 1949, Páginas 48-49)

Y en tercer lugar, en el ámbito de las tensiones y conflictos que caracterizaron los años posteriores a la guerra civil, debemos tener en cuenta, al menos, tres momentos críticos en los que la vía armada fue retomada por algunos grupos: el primero, en julio de 1948 con la insubordinación conocida como el “cardonazo”, liderada por el Ministro de Seguridad de La Junta Fundadora de la Segunda República, Edgar Cardona Quirós, quien intentó derrocarla apoyado por sectores conservadores que se oponían a ciertas medidas y a la orientación que estaba siguiendo dicho gobierno, como era el caso de la nacionalización de la banca y el impuesto del 10% a los capitales privados (SHIFTER, 1981:115). El segundo, en diciembre de 1948, con la invasión armada desde Nicaragua protagonizada por sectores afines al Gobierno depuesto en la guerra civil. Y el tercero, 7 años después de finalizada la guerra, en enero de 1955, cuando se produce una nueva invasión desde Nicaragua por grupos armados afines al “calderonismo”, uno de los bandos depuestos por la guerra civil del 48 (BOWMAN, 2000; AGUILAR, 1989). Si bien ninguno de estos intentos logró su objetivo constituyen muestras del tenso clima político que siguió viviendo el país en la década posterior a la finalización de la guerra civil

La conflictividad de ese momento inicial, no se expresó solo en enfrentamientos armados, ni se verificó solo entre los bandos opuestos en la guerra, sino también al interior de las alianzas previas y protagonistas de la misma. Así por ejemplo, desde el inicio del gobierno de facto la Junta —cuyos principales líderes provenían del Partido Socialdemócrata— se fueron haciendo evidentes los conflictos subyacentes al interior de la alianza que se habían conformado para las elecciones de 1948¹⁰ y para la guerra civil en oposición a la alianza gobernante del Partido Republicano y el Partido Vanguardia Popular. Estos conflictos se evidenciaron, por ejemplo, alrededor de las fuertes medidas adoptadas por la Junta tales como la nacionalización bancaria y impuesto del 10% a los capitales superiores a 50.000 colones. También durante la discusión en el seno de la Constituyente sobre si se le ampliaba o no el período de gobierno a la Junta¹¹ (ARGUEDAS, 2000:201). Pero sobre

¹⁰ El Partido Unión Nacional había concurrido a las elecciones de 1948 en una coalición junto con el Social Demócrata, el Demócrata y el Cortesista Auténtico. A excepción del Socialdemócrata, los otros partidos eran de corte conservador y en ellos se agrupaban sectores que incluso adversaban las reformas sociales implementadas y defendidas por la alianza gobernante del Republicano y Vanguardia Popular.

¹¹ El 3 de septiembre de 1948 fue hecha la Convocatoria a Elecciones para la Constituyente y en el punto I del artículo 5° de la misma se establecía que la Asamblea conocería: “De la solicitud que presentará la Junta para que se ratifique la elección del 8 de febrero último, según la cual don Otilio Ulate Blanco resultó electo Presidente de la República por un período de cuatro años; así como de la ampliación del período de gobierno de esta Junta por seis meses más a contar del día 8 de noviembre de 1949; todo de acuerdo a las cláusulas 5ª y 1ª del pacto firmado el 1º de mayo del año en curso entre José Figueres Ferrer y Don Otilio Ulate Blanco” (CLD 2º Semestre, 1948 p.122-123) (subrayado nuestro) . El 24 de marzo de 1949, la ANC resolvió: “Amplíase el período de Gobierno de la Junta Fundadora de la Segunda República hasta las doce horas del

todo, durante la discusión del proyecto de Constitución que envió la Junta a la Asamblea, rechazado como base de discusión por la mayoría conservadora de los diputados¹². El rechazo del proyecto provocó una crisis en la Junta, la cual planteó incluso la posibilidad de dimitir y entregar el poder anticipadamente a Otilio Ulate Blanco, el presidente electo en las elecciones que había anulado el Congreso en 1948, pero reconocido como tal por la Junta de Gobierno después de la guerra. Un grupo de constituyentes le expresó su apoyo a Ulate para que asumiera, pero este rechazó la propuesta y llegó a un nuevo acuerdo con Figueres para que la Junta continuara ejerciendo el Poder Ejecutivo de manera que él no asumiría hasta tanto no se promulgara la nueva Constitución y se realizaran elecciones para conformar un nuevo Congreso (ARGUEDAS, 2000: 201-224).

Las características y hechos anotados de manera general en esas tres dimensiones, son muestras claras de un sistema político que inicia un proceso gradual de estabilización después del conflicto electoral, de la guerra civil y del gobierno de facto de la Junta. Parte de ese proceso es la reconfiguración del sistema de partidos y en esa medida de las formas de interacción entre los mismos, proceso que pasará por varias etapas hasta la cristalización de un formato bipartidista en las dos últimas décadas del siglo XX.

ocho de mayo de 1950". Al final la JFSR no usó la prórroga pues Ulate asumió el 8 de noviembre de 1949, como estaba estipulado originalmente.

¹² La Asamblea Nacional Constituyente quedó conformada por 34 representantes del Partido Unión Nacional, 6 del Partido Constitucional, 4 del Social Demócrata y 1 del Partido Confraternidad Nacional (ARIAS, 2001:29)

CAPITULO III

TENDENCIAS ELECTORALES A NIVEL PRESIDENCIAL Y LEGISLATIVO

Las tendencias electorales constituyen una dimensión relevante, aunque no suficiente, para el análisis de sistemas de partidos, puesto que en ellas se expresan aspectos como el número de partidos que compiten en las elecciones, el peso electoral de los mismos y la adjudicación de puestos elegibles, entre otros. Así mismo, a partir de los resultados electorales se pueden establecer indicadores como el número efectivo de partidos, para ver los niveles de fraccionalización del sistema.

A continuación se presenta una síntesis de las tendencias electorales a nivel presidencial y legislativo, a partir de las cuales se pueden establecer algunos rasgos característicos del sistema de partidos costarricense durante el período en estudio ¹³. Consideramos aquí los resultados de las 13 elecciones generales realizadas entre 1953 y el 2002, bajo el marco normativo establecido en la Constitución de 1949 y el Código Electoral de 1952, con sus respectivas reformas.

Un primer aspecto a tener en cuenta es que los partidos políticos, actores principales de los procesos electorales, pueden participar en los mismos al menos mediante tres modalidades básicas: individualmente, en alianzas ¹⁴ y en coaliciones ¹⁵. Esto nos lleva a la necesidad de distinguir entre los partidos propiamente dichos y sus modalidades o formas de participación

¹³ Si bien los procesos electorales incluyen también las elecciones municipales, estas no serán incluidas en el análisis por razones de delimitación. Sobre la tendencias electorales más recientes a ese nivel y el peso de los partidos cantonales, ver: ALFARO REDONDO, 2002; BLANCO, R. 2001 y 2002.

¹⁴ La alianza como tal es una forma de hecho, más que de derecho, pues no se encuentra estipulada como tal en el régimen electoral costarricense, como sí ocurre en otros países (FERREIRA, 2000: 23-28). En el caso costarricense, específicamente, una alianza se da cuando un partido no participa directamente (con su propia nómina de candidatos) en las elecciones y opta por brindar su apoyo a otro que sí lo hace. O bien, cuando un partido que participa solo en las elecciones legislativas, da su apoyo a otro que lo hace a nivel de las presidenciales. Los casos más relevantes de esta modalidad se dieron en las elecciones de 1953 y 1958.

¹⁵ Las coaliciones, en cambio, sí son una forma regulada por el Código Electoral que implica acuerdos formalizados de las Asambleas superiores (Nacional, Provincial, o Cantonal, según sea el caso) de los partidos que participen en ellas; la inscripción de un "pacto de coalición" ante el TSE que debe contener: el programa común a realizar; los puestos reservados a cada partido en las nóminas de candidatos; el nombre y divisa distintiva; la forma en que distribuirán el porcentaje del financiamiento estatal a cada uno de los partidos que la integren en caso de que la coalición se disuelva; entre otras disposiciones (Artículo 62 del Código Electoral). En ese sentido, para el caso costarricense el concepto de coalición refiere a una alianza preelectoral y no a una posterior a las elecciones como sucede en los sistemas parlamentarios para efectos de formar gobierno o para tomar ciertas decisiones. Sobre este último sentido y otro tipo de alianzas entre partidos para las que se usa el concepto de coalición, ver: RIAL, 2000: 191-202)

en las elecciones. Dicha distinción, resulta importante para analizar el sistema de partidos costarricense puesto que, si bien éste ha mostrado una tendencia predominantemente bipolar durante el período en estudio, ésta no siempre ha correspondido a la competencia entre dos partidos políticos estructurados y mayoritarios.

De modo que, para efectos del análisis sobre las tendencias electorales, esas modalidades van a ser consideradas genéricamente como **agrupaciones político electorales** o bien como **agrupaciones** y haremos la especificación cuando se trata de un partido individual o de un conjunto variable de ellos participando en forma de alianza o de coalición.

3.1 Elecciones Presidenciales

Según el régimen electoral costarricense, las elecciones presidenciales deben realizarse cada 4 años, el primer domingo de febrero del año correspondiente. Cada partido o coalición, inscribe una nómina con un candidato a Presidente y dos candidatos a Vicepresidentes de la República. La papeleta ganadora será aquella que obtenga el mayor número de votos siempre que exceda el 40% del total de votos válidos emitidos¹⁶. En caso de que ningún partido exceda dicha mayoría, deberá realizarse una segunda elección entre las dos nóminas que obtuvieron más votos, el primer domingo de abril del mismo año. En ésta, resultará ganadora la nómina que obtenga el mayor número de votos¹⁷. A continuación veremos cuales han sido las tendencias electorales en las elecciones presidenciales de 1953 al 2002, a partir de un conjunto diverso de indicadores.

3.1.1 Distribución del caudal electoral

Dos agrupaciones político electorales han captado la mayoría de los votos válidos emitidos entre 1953 y 2002 (Tabla 3.1), llegando incluso al 100% en 1953 y 1966, años en los que participaron únicamente dos de ellas. Dicha tendencia muestra un comportamiento relativamente irregular hasta 1974, período en el que la concentración osciló entre un 73.8% y un 100% de los votos válidos. En cambio, a partir de 1978 y hasta 1998, se observa una tendencia sostenida a la concentración bipolar del caudal electoral por encima del 90%, logrando su mayor estabilidad entre 1986 y 1994. En las elecciones del 2002 la

¹⁶ Esta mayoría relativa del 40% fue establecida en 1936 (Ley N° 13 del 16 de junio) sustituyendo la regla de mayoría absoluta vigente desde 1871 (CHACON , 1975:206-207)

¹⁷ Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

concentración tiene una fuerte caída, llegando a su punto más bajo de todo el período: 69.62%. En estas elecciones, el Partido Acción Ciudadana (PAC) obtuvo el más alto caudal electoral (26.2%) obtenido por una tercera agrupación, diferente a las dos mayoritarias en las elecciones presidenciales ¹⁸.

Como se muestra en la tabla 3.1, el caudal electoral se ha distribuido entre: Partido Liberación Nacional (PLN), el único que ha participado en todas las elecciones; otras agrupaciones mayoritarias constituidas por varias alianzas y coaliciones hasta 1982 y por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) a partir de 1986; un conjunto variable de partidos minoritarios o emergentes cuyo número ha tendido a incrementarse durante el período.

El PLN ha ganado 7 de las 13 elecciones presidenciales mientras que las otras 6 han sido ganadas por otras agrupaciones mayoritarias (PUSC a partir de 1986). De modo que la concentración del caudal electoral en dos agrupaciones mayoritarias ha estado acompañada de un patrón bastante estable de alternabilidad entre las mismas. Entre 1953 y 1970, ninguna agrupación había ganado dos elecciones consecutivas y fue hasta 1974 que el PLN ganó las elecciones siendo partido gobernante. Las elecciones de 1982 y 1986 fueron ganadas también por el PLN y finalmente, las elecciones de 1998 y 2002 fueron ganadas por el PUSC, siendo la primera vez que un partido diferente al PLN ganaba dos elecciones presidenciales consecutivas.

Las elecciones del 2002, fueron las que más variaron respecto al patrón bipolar de concentración de los votos, llegando a niveles en que la distribución de la gran mayoría del caudal electoral (el 95.82%) se dio en tres agrupaciones (PUSC, PLN y PAC) razón por la cual ninguna de ellas logró hacerse con el triunfo en la primera ronda, como ya lo mencionamos. Sin embargo, también es evidente que, a pesar del incremento en el caudal electoral captado por otras agrupaciones emergentes, este no fue suficiente para pasar a la segunda ronda y en ese sentido poder disputar con alguno de los partidos tradicionales el control del gobierno. Disputa que, nuevamente, se dio entre el PLN y el PUSC en virtud de las reglas del juego establecidas y de que estas agrupaciones siguieron captando el mayor número de votos, a pesar de su significativa reducción en comparación con procesos electorales previos.

¹⁸ En las elecciones del 2002, se dio además la particularidad de que ningún partido obtuvo el mínimo requerido para hacerse con el Gobierno en la primera ronda, a saber, más del 40% de los votos válidos, lo que obligó a que se realizara una segunda vuelta entre aquellos que habían obtenido el mayor número de votos en la primera (que siguieron siendo el PUSC y el PLN). Fue la primera vez, desde que se instauró dicha mayoría para definir el triunfador de las elecciones presidenciales, en 1936, que se dio tal situación.

Tabla 3.1

Costa Rica, Elecciones Presidenciales: porcentajes de votación por agrupaciones mayoritarias y minoritarias, votación conjunta de mayoritarias y diferencia entre mayoritarias. 1953-2002

AÑO	AGRUPACIÓN	% DE VOTACIÓN		DIFERENCIA ENTRE MAYORITARIAS
		Por agrupación	2 Mayoritarias	
1953	Liberación Nacional	64.7	100	29.4
	Demócrata (a)	35.3		
1958	Unión Nacional (b)	46.4	89.2	3.6
	Liberación Nacional	42.8		
	Independiente	10.8		
1962	Liberación Nacional	50.3	85.6	15.0
	Republicano	35.3		
	Otros (2 partidos)	14.4		
1966	Unificación Nacional (Coalición) (c)	50.48	100.0	0.96
	Liberación Nacional	49.52		
1970	Liberación Nacional	54.8	96.0	13.6
	Unificación Nacional	41.2		
	Otros (3 partidos)	4.0		
1974	Liberación Nacional	43.4	73.8	13.0
	Unificación Nacional	30.4		
	Otros (6 partidos)	26.2		
1978	Coalición Unidad (d)	50.5	94.3	6.7
	Liberación Nacional	43.8		
	Otros (6 partidos)	5.7		
1982	Liberación Nacional	58.80	92.44	25.16
	Coalición Unidad	33.64		
	Otros (4 partidos)	7.56		
1986	Liberación Nacional	52.33	98.09	6.57
	Partido Unidad Social Cristiana (e)	45.76		
	Otros (4 partidos)	1.91		
1990	Partido Unidad Social Cristiana	51.48	98.67	4.29
	Liberación Nacional	47.19		
	Otros (5 partidos)	1.33		
1994	Liberación Nacional	49.61	97.34	1.88
	Partido Unidad Social Cristiana	47.73		
	Otros (5 partidos)	2.66		
1998	Partido Unidad Social Cristiana	46.96	91.52	2.4
	Liberación Nacional	44.56		
	Otros (11 partidos)	8.48		
2002 1ª Ronda	Partido Unidad Social Cristiana	38.58	69.63	7.53
	Partido Liberación Nacional	31.05		
	Partido Acción Ciudadana	26.19		
	Otros (10)	4.18		
2002 2ª Ronda	Partido Unidad Social Cristiana	57.95	100	15.9
	Partido Liberación Nacional	42.05		

(a) En alianza con el Partido Unión Nacional

(b) En alianza con el Partido Demócrata y con el apoyo del Partido Republicano

(c) Coalición de los Partidos Republicano y Unión Nacional

(d) Coalición de los Partidos Renovación Democrática, Unión Popular, Demócrata Cristiano y Republicano Calderonista

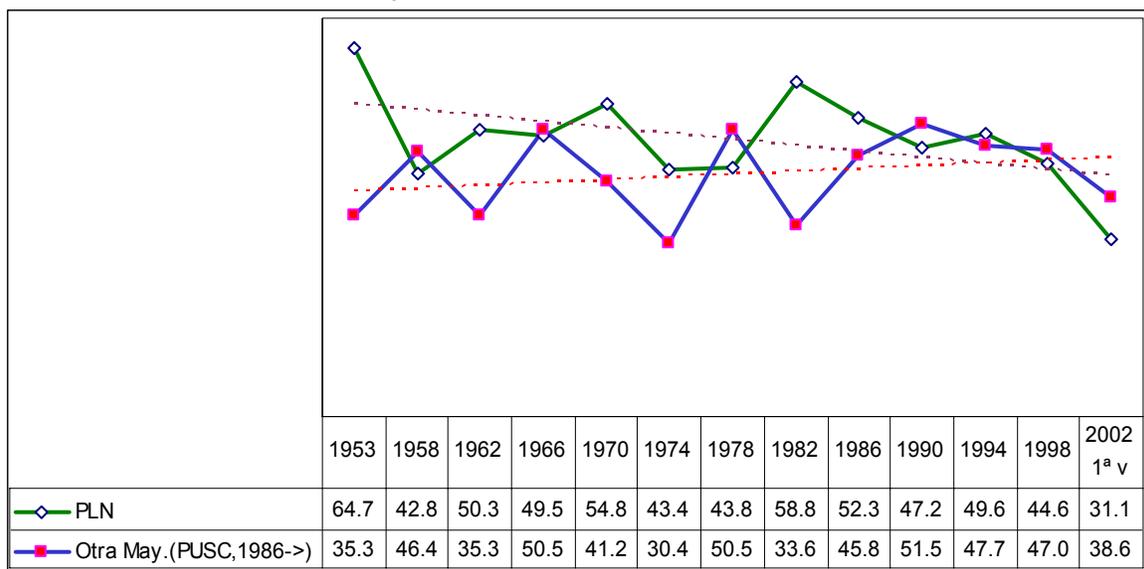
(e) Constituido en 1983, mediante la fusión de los cuatro partidos integrantes de la Coalición Unidad.

Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

3.1.2 Comparación de caudales electorales de agrupaciones mayoritarias

Un segundo indicador significativo para efectos de caracterizar parte de la dinámica del sistema de partidos es la comparación entre los caudales electorales de las dos agrupaciones mayoritarias durante el período (gráfico 3.1). Esto nos permite hacernos una idea del nivel de la competencia entre ellas en diferentes momentos del período en estudio.

Grafico 3.1
Elecciones Presidenciales:
comparación de caudales electorales (en % VV) de las dos agrupaciones mayoritarias
y líneas de tendencia, 1953-2002



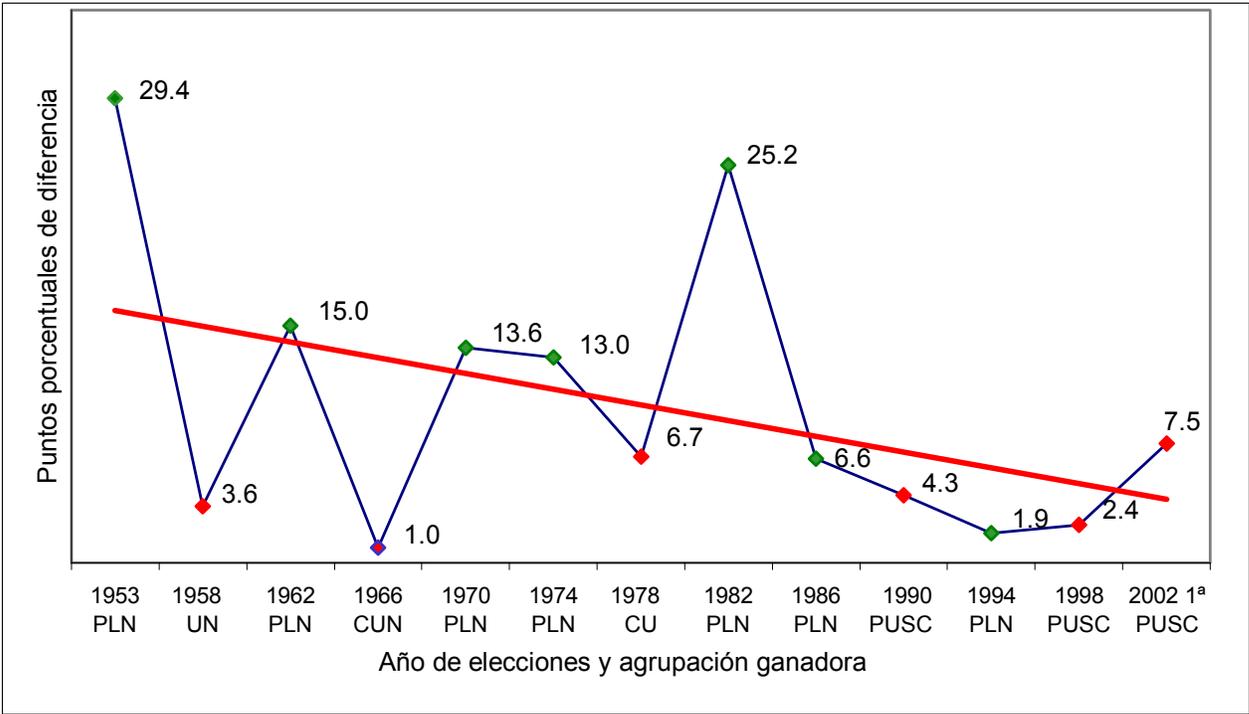
Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

Lo primero que resalta es el hecho de que las primeras elecciones (1953) son ganadas por el PLN de una forma contundente, con el 64.7% de los votos válidos (VV) mientras que el Partido Demócrata obtuvo el 35.3%. Esta fue la primera elección en la que participó el PLN y desde entonces se posicionó como un partido mayoritario, si bien hay que tener en cuenta que para entonces no participaron en las elecciones los dos partidos que conformaban la alianza gobernante antes de y durante la Guerra Civil de 1948 (El Partido Republicano Nacional y el Partido Vanguardia Popular) lo que constituyó una ventaja competitiva muy importante para el PLN.

Ahora bien, tomando como punto de partida esa primera elección (1953) y los resultados electorales posteriores hasta la primera vuelta de las elecciones del 2002, se observa un

proceso de emparejamiento entre los caudales electorales de las dos agrupaciones mayoritarias, que tiene su mayor acentuación en el período de 1986-1998. Según lo muestran las líneas de tendencia, el emparejamiento ha significado una reducción gradual del caudal electoral del PLN a lo largo del período mientras que, por otro lado, se ha dado un incremento también gradual en la otra agrupación mayoritaria (PUSC a partir de 1986), lo que implica una mayor competitividad entre estas, en términos de su fuerza electoral, sobre todo a partir de 1986. El emparejamiento lo podemos observar también si consideramos la diferencia en puntos porcentuales entre la agrupación que ganó cada elección y la que obtuvo el segundo lugar en la votación (grafico 3.2).

Gráfico 3.2
Elecciones Presidenciales:
diferencia en puntos porcentuales entre agrupación ganadora y la que obtuvo el segundo lugar,
1953 – 2002 (1ª)



Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

Hasta 1982 las diferencias variaron, en un comportamiento bastante irregular, entre 29.4 y 0.96 puntos porcentuales (en 1953 y 1966 respectivamente), siendo esta última la elección más cerrada del período. Se observa además que el PLN tendió a ganar elecciones con diferencias mucho más elevadas que aquellas alcanzadas por la otra agrupación mayoritaria cuando ganó las elecciones presidenciales. A partir de 1986, en cambio, tiende a reducirse significativamente el margen entre el partido ganador y su contendor principal llegando a su punto más bajo en 1994, cuando la diferencia fue de tan solo 1.9 puntos porcentuales.

Como resultado de esta tendencia al emparejamiento, resulta significativo observar que en 1994, el PLN obtiene el triunfo con la diferencia de votos más pequeña en toda su historia. Además, los anteriores triunfos electorales del PLN, después de haber sido oposición (1962, 1970 y 1982), se dieron con diferencias porcentuales de 15, 13.6 y 25.2 puntos respectivamente.

3.1.3 Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE)

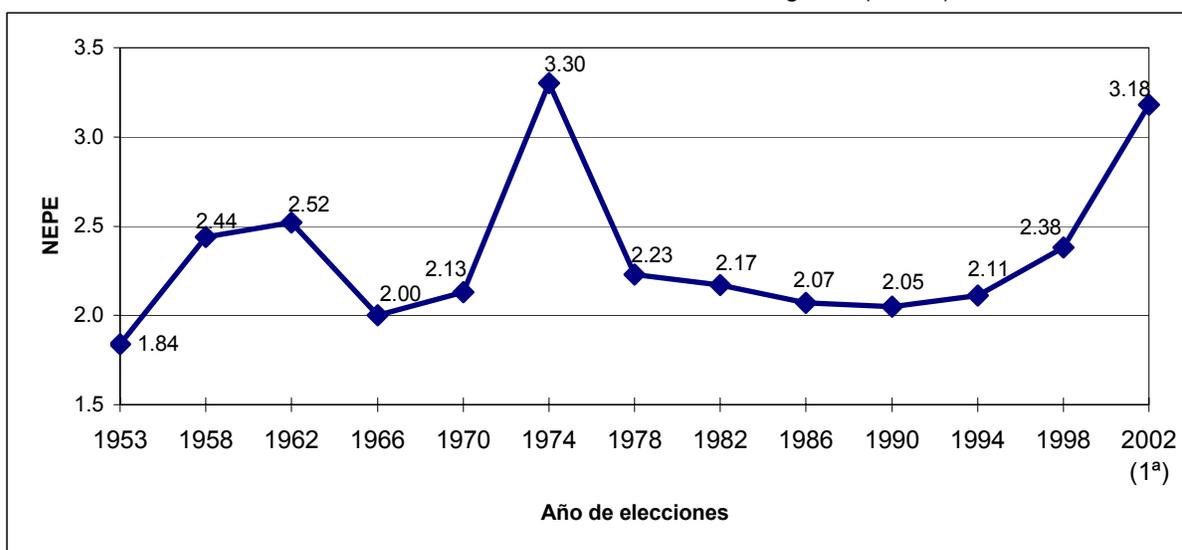
Otro indicador importante resulta del cálculo del *Numero Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE)*, índice utilizado para medir la fraccionalización del sistema de partidos a partir de los caudales electorales obtenidos por los partidos contendientes¹⁹. De lo que se trata es de establecer cuantos partidos tienen relevancia sistémica a partir de su caudal electoral, para tener un mejor criterio de análisis más allá del número total de partidos participantes en las elecciones. Sin embargo, en virtud de la distinción hecha arriba entre los partidos y las modalidades de participación en las elecciones, debemos tener presente que este indicador es precisamente uno de los que puede eventualmente ocultar a los partidos como tales pues no siempre una competencia bipolar, por ejemplo, corresponde a una competencia entre dos partidos. De modo que, aunque aquí respetamos la denominación original de este indicador, debemos tener presente que en lugar de número efectivo de partidos, estamos refiriéndonos a número efectivo de agrupaciones político electorales y en esa medida obteniendo información relevante sobre el peso de los principales actores en la competencia electoral, una de las dimensiones del sistema de partidos.

Los resultados del cálculo de este indicador (gráfico 3.3) muestran también las características arriba anotadas: una tendencia predominante a la bipolaridad electoral que se expresa, en un NEPE promedio de 2.3 durante todo el período y en el hecho de que en 10 de las 13 elecciones realizadas, el índice ha oscilado entre 2 y 2.5 partidos elegibles. No obstante, se pueden identificar algunas etapas con rasgos particulares en relación con la tendencia predominante. Es el caso de las tres primeras elecciones del período en las que se expresa, en primer lugar, la ventajosa victoria que el PLN obtuvo en la primera de ellas, posicionándose como un partido predominante; y en segundo lugar, se empieza a dar un

¹⁹ Para el cálculo de este índice se usa la fórmula planteada por Markku Laakso y Rein Taagepera: $Nv = 1 / \sum v_i^2$, donde v_i es el porcentaje de votación obtenido por el partido i . La fórmula puede aplicarse también a los porcentajes de escaños obtenidos por los partidos en cuyo caso se expresa así: $Ns = 1 / \sum s_i^2$ e indicaría el Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP). **N** indica el número de partidos, hipotéticamente de igual tamaño, que tendrían el mismo efecto sobre la fraccionalización del sistema de partidos que el que tienen realmente partidos de diferente tamaño (Shugart y Taagepera, 1989, 79-80).

incremento del índice en las siguientes dos elecciones resultado, por un lado, de una escisión que experimentó el PLN en 1958, la cual llevó a la conformación del Partido Independiente; por otro, de la gradual incorporación del Partido Republicano Nacional a las competencias electorales: en 1958 lo hizo a nivel legislativo y municipal pero no en el presidencial, en el que le dieron su apoyo al Partido Unión Nacional; en 1962 participó en todos los niveles de elección y de forma individual; y en tercer lugar, de los primeros intentos de alianzas (en 1953 y 1958) entre agrupaciones opositoras al emergente PLN pero que habían sido opositoras entre sí en la coyuntura que llevó a la guerra civil de 1948, lo que motivó también la ruptura de dichas alianzas para las elecciones de 1962 en las que el PUN y el PRN participaron cada uno por separado.

Gráfico 3.3
Elecciones Presidenciales: Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE) 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Es hasta las elecciones de 1966 que cristaliza de forma clara la bipolaridad, como resultado de que en ellas participan únicamente el PLN y la primera gran coalición opositora, Unificación Nacional, compuesta por los partidos Republicano y Unión Nacional. Pero a partir de ahí se da nuevamente una tendencia multiplicadora que llega a su punto más elevado en 1974, cuando el índice de fraccionalización alcanza un valor de 3.3, el más alto entre 1953 y el 2002. Como es evidente, hasta aquí se ha dado un comportamiento bastante irregular en este indicador y específicamente el caso de 1974 es resultado de la emergencia de nuevos partidos algunos de ellos a partir de escisiones de las dos agrupaciones mayoritarias: es el caso del Partido Renovación Democrática (PRD) que se había formado a partir de una escisión en el PLN y del Partido Nacional Independiente (PNI) que agrupó,

entre otros, a algunos sectores disidentes de Unificación Nacional. Y por otro lado, para 1974 la izquierda tradicional participó de forma más abierta en la contienda electoral —a pesar de la prohibición constitucional— con el Partido Acción Socialista (PASO) y surge también el Partido Socialista Costarricense (PSC) que tiene su primera participación electoral precisamente en esas elecciones.

Ahora, para las elecciones de 1978, el índice de fraccionalización se reduce nuevamente, iniciando una etapa de gran estabilidad en la tendencia bipolar predominante que se extenderá hasta 1998. Esta etapa corresponde al preámbulo inmediato (elecciones de 1978 y 1982) y a la fase de cristalización del formato bipartidista que claramente caracterizó al sistema de partidos entre 1986 y 1998, como veremos más adelante. Efectivamente, en las elecciones de 1978 se presenta a competir contra el PLN una segunda gran coalición opositora, denominada Unidad (CU), que participó también en las elecciones de 1982. Luego, en 1983, los partidos que formaban esa coalición se fusionaron para conformar el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) que a partir de 1986 protagonizaría el bipartidismo junto con el PLN.

Ahora bien, en esa misma etapa bipartidista, se empieza a gestar un leve incremento del NEPE, correspondiendo con un mayor número de partidos participantes en las elecciones y con un caudal electoral creciente recibido por los mismos, pero sin alterar mucho la tendencia predominante hasta 1998. Pero las elecciones del 2002, sí significaron un aumento muy significativo en el índice de fraccionalización, dando como resultado un sistema de tres agrupaciones importantes en términos de su peso electoral llegando a niveles similares a los observados en las elecciones de 1974.

En el capítulo siguiente se analizará la trayectoria de los partidos, alianzas y coaliciones que han protagonizado las elecciones presidenciales durante el período en estudio y en él vamos a ahondar en cada uno de los momentos aquí reseñados. Por ahora solo señalamos, por un lado, que los momentos de mayor fraccionalización coinciden con la emergencia de nuevos partidos a partir de grupos disidentes de las dos agrupaciones mayoritarias o de la ruptura de alianzas al interior de ellas. En 1958, el Partido Independiente se creó a partir de una división del PLN. En 1962, se rompe la alianza entre los principales partidos opositores al PLN por lo que el Partido Republicano y el Unión Nacional participaron por separado en las elecciones. En 1974, se trató del Partido Renovación Democrática (PRD), fundado por dirigentes disidentes del PLN, y del Partido Nacional Independiente (PNI) que agrupó a sectores

cercanos a Unificación Nacional. Y en el 2002, el Partido Acción Ciudadana (PAC) se formó a partir de una ruptura en el PLN. Y por otro, que en términos de la fraccionalización, se ha dado un patrón de movimientos secuenciales que podríamos caracterizar como: *multiplicación-reducción-multiplicación-reducción-multiplicación*, pero en el cual ha predominado la bipolaridad. Hasta ahora, es claro que los momentos de mayor fraccionalización no se han sostenido en el tiempo y que, por el contrario, después de cada uno de ellos (1962 y 1974) se ha restaurado la bipolaridad como característica predominante, si bien con cambios importantes en las agrupaciones protagonistas de la misma, principalmente del lado de la oposición al PLN ²⁰.

3.1.4 Número de partidos participantes en las elecciones y NEPE

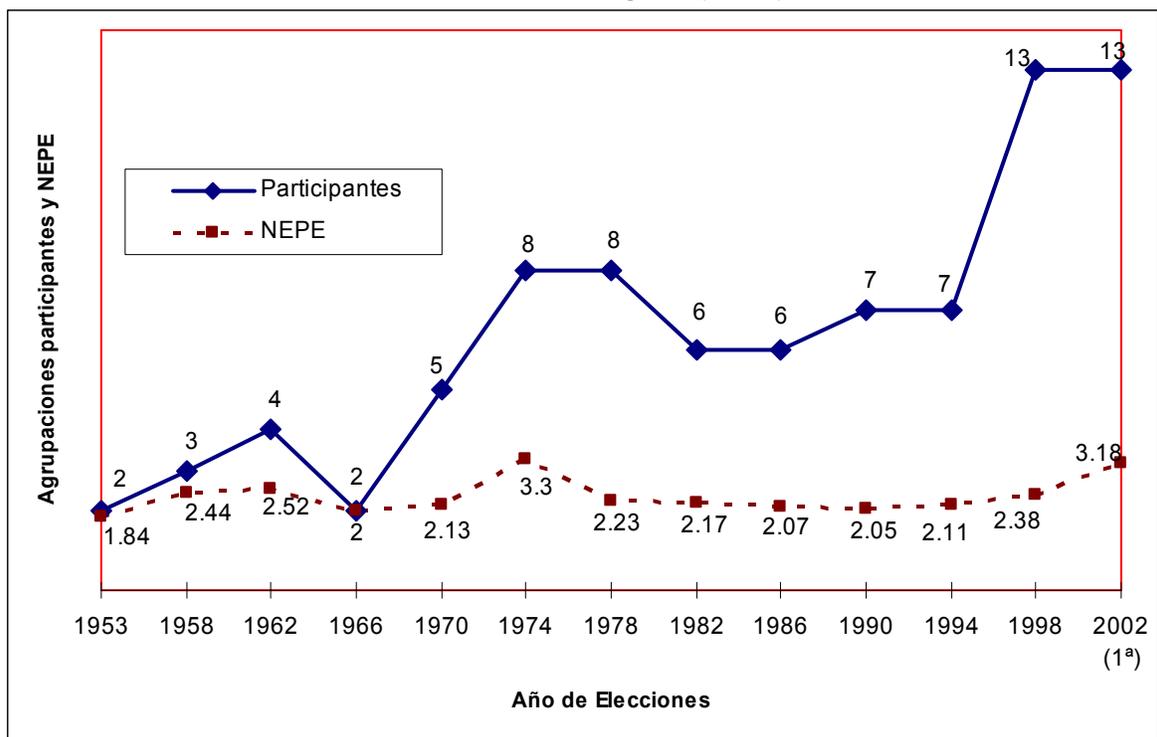
En contraste con las tendencias a la concentración del caudal electoral en dos agrupaciones mayoritarias; del proceso de emparejamiento de sus fuerzas; y del comportamiento en el número efectivo de partidos elegibles, se ha dado un incremento en el número total de agrupaciones participantes en las elecciones llegando a sus valores más altos en 1998 y 2002 con la participación de 13 agrupaciones, contrastando con las 2 que lo hicieron en 1953 (Gráfico 3.4).

Es decir que, a pesar de la gran fuerza electoral de dos agrupaciones mayoritarias, aquellas de carácter minoritario o emergente no desisten de la competencia sino que, por el contrario, han tendido a multiplicarse.

Obviamente, solo en algunos momentos particulares, el aumento en el número de partidos participantes coincidió con un cambio significativo en el índice de fraccionalización, como fue el caso de 1974 y el 2002. Esto se debe a que en estos años, una o dos de esas terceras agrupaciones —diferentes a las dos mayoritarias— obtuvieron un porcentaje de votos con el peso suficiente para alterar la concentración bipolar predominante. En 1974, el Partido Nacional Independiente (PNI) obtuvo un 10.9% de los votos válidos y el Partido Renovación Democrática (PRD) un 9.12%. Y en el 2002, el impacto en el índice de fraccionalización se debió principalmente a que el Partido Acción Ciudadana (PAC) obtuvo un 26.2% de los votos válidos.

²⁰ Considerando la experiencia histórica podemos plantear, hipotéticamente, que la restauración de la bipolaridad es uno de los escenarios posibles después de su ruptura en las elecciones del 2002. Que dicha restauración, no necesariamente se daría de manera inmediata (en las elecciones siguientes) ni con los mismos protagonistas del período anterior.

Gráfico 3.4
Elecciones Presidenciales: Número de Agrupaciones participantes en las elecciones y
Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE) 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

En los demás casos, se ha tratado de un caudal de votos de tamaño variable, pero en general bajo, respecto al captado por las agrupaciones mayoritarias, además de estar distribuido de forma muy desigual entre varios partidos. Dichos caudales han oscilado entre un 0.05% de los votos válidos (Partido Independiente Obrero en 2002) y 3.84% (Partido Movimiento Nacional en 1982) (Ver anexo 1).

3.2 Nivel Legislativo

Las elecciones legislativas se llevan a cabo simultáneamente a las presidenciales, pero con papeletas separadas y un sistema electoral particular. Los Diputados a la Asamblea Legislativa se eligen en 7 circunscripciones correspondientes a las Provincias en que está dividido el país, mediante un sistema de representación proporcional. El número de escaños a elegir por cada provincia varía según el número de habitantes de cada una de ellas. Los partidos postulan una nómina de candidatos por cada provincia, la cual es cerrada y bloqueada, por lo que los ciudadanos pueden votar por la lista de candidatos de

uno de los partidos, sin poder discriminar entre los candidatos.

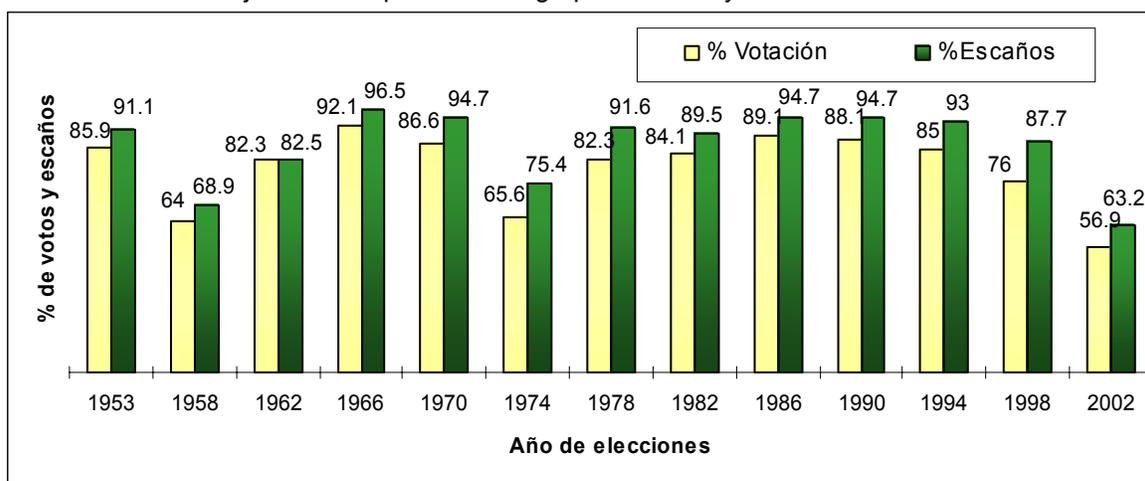
Es posible, según el sistema electoral, que se inscriban partidos a nivel provincial para participar solo en las elecciones legislativas de una provincia. Además, como la elección de Presidente y Vicepresidentes por un lado; y la de Diputados a la Asamblea Legislativa, por otro; y en tercer lugar, la de Regidores y Síndicos Municipales, se realizan con papeletas independientes, es posible que los ciudadanos que así lo deseen voten por partidos diferentes en cada uno de esos niveles, lo que se conoce como la posibilidad de “quebrar el voto”.

Estas características hacen que el nivel de las elecciones legislativas deba ser considerado por aparte, y en complemento al presidencial, a la hora de caracterizar las tendencias electorales. Como veremos, si bien se reproducen algunas de las tendencias globales ya reseñadas en el nivel presidencial, también se dan características particulares de este nivel.

3.2.1 Distribución de la votación y la adjudicación de escaños

De modo similar al nivel presidencial, desde 1953 se ha dado una concentración del caudal electoral y de la adjudicación de los escaños en dos agrupaciones mayoritarias (Gráfico 3.5). En 9 de las 13 elecciones la concentración de votos ha sido superior al 80% y en 9 elecciones dichas agrupaciones se han adjudicado más del 85% de los escaños.

Gráfico 3.5
Elecciones Legislativas: Porcentajes de votación y porcentajes de escaños adjudicados conjuntamente por las dos agrupaciones mayoritarias. 1953-2002



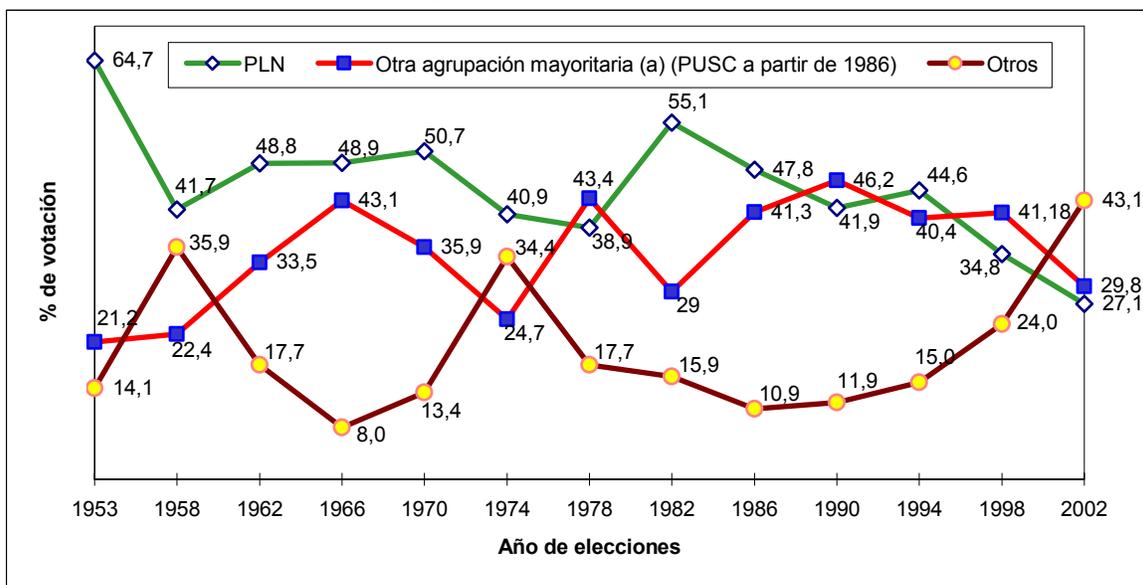
Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

Más adelante abordaremos el evidente efecto de desproporcionalidad que ha tendido a favorecer a las agrupaciones mayoritarias, en el sentido de que generalmente han sido “premiadas” a la hora de convertir votos en escaños. Pero en lo que se refiere a la concentración, tenemos que los valores más bajos tanto en votación como en la adjudicación de escaños se dan en 1958, 1974 y el 2002, años en los que, como hemos visto en el nivel presidencial y veremos en el presente, se han dado cambios importantes en los índices de fraccionalización. Se puede observar también que de 1978 a 1994 se da una cierta estabilidad en estas tendencias respecto a períodos anteriores. Ya en las elecciones de 1998 bajan los porcentajes de votos y escaños y el cambio más fuerte se da en el 2002, como consecuencia de la participación de un mayor número de partidos en las elecciones legislativas y de la captación por algunos de ellos de porcentajes más elevados de votación que los que hasta ese momento habían logrado disputarle a las dos agrupaciones mayoritarias.

3.2.2 Comparación de caudales electorales

Al igual que en el nivel presidencial, la comparación entre los porcentajes de votación obtenidos por el Partido Liberación Nacional y las otras agrupaciones mayoritarias dejan ver una mayor cercanía en cuanto a los caudales electorales de cada una en el período 1986-2002 (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6
Elecciones Legislativas: Porcentajes de votación obtenidos por las agrupaciones mayoritarias y por otras agrupaciones participantes 1953-2002



Nota (a): Partido Demócrata (1953); Partido Unión Nacional (1958); Partido Republicano(1962);

Unificación Nacional (1966, 1970 y 1974); Coalición Unidad (1978 y 1982); Partido Unidad Social Cristiana (1986 a 2002)

Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

El PLN tuvo un predominio claro hasta 1974, obteniendo el mayor porcentaje de votación en las elecciones legislativas aún cuando perdiera las elecciones presidenciales. Fue hasta las elecciones de 1978 cuando otra agrupación mayoritaria (la Coalición Unidad) obtuvo, por primera vez, una votación superior a la del PLN, en correspondencia con el triunfo en el nivel presidencial. En cambio, durante el período 1986-2002, ya no se da el predominio del PLN y se pasa a un patrón en que el partido ganador de las elecciones presidenciales, logra también el mayor número de votos en el nivel legislativo.

Por otro lado, se ha dado desde 1953 la presencia de otras agrupaciones que han captado en el período entre un 8% y un 43% de la votación. Los momentos de mayor captación de apoyo electoral por estas, en conjunto, han sido 1958, 1974 y el 2002, coincidiendo estos dos últimos años con los índices de fraccionalización más altos de este nivel, como veremos más adelante. En las elecciones del 2002 es la primera ocasión que, en conjunto, otras agrupaciones logran un caudal electoral mayor que el captado por cada una de las dos agrupaciones mayoritarias.

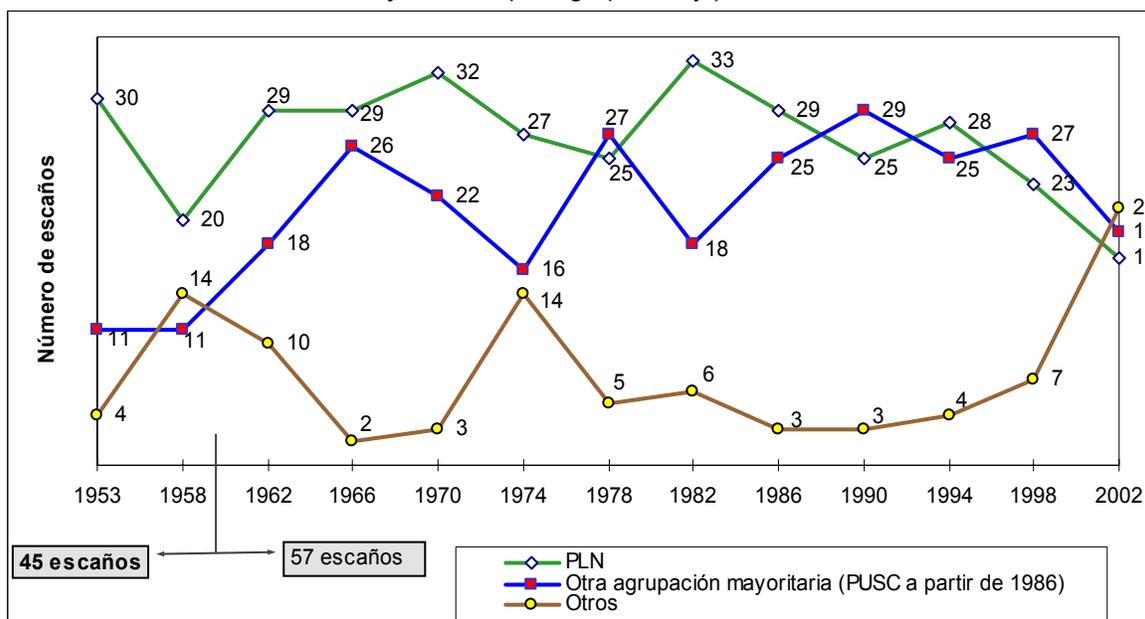
3.2.3 Adjudicación de escaños

En correspondencia con las tendencias de la votación, el PLN logró adjudicarse el mayor número de escaños en todas las elecciones celebradas entre 1953 y 1974; en 1978 la Coalición Unidad logró romper ese predominio pero en 1982 y 1986 fue recuperado nuevamente por el PLN. Pero ya a partir de entonces, se ha dado la situación de que el partido que gana las elecciones presidenciales ha obtenido también el mayor número de escaños en la Asamblea Legislativa, si bien en las tres últimas elecciones ninguno ha logrado una mayoría absoluta (29 escaños). Esto, como una consecuencia del emparejamiento de los caudales electorales de las dos agrupaciones mayoritarias y de la adjudicación de escaños lograda por partidos minoritarios o emergentes.

En lo que se refiere a estos últimos, tenemos que se ha dado una presencia mucho más numerosa —si bien bastante irregular— en términos de la adjudicación de escaños entre 1953 y 1974 (entre 2 y 14 escaños). Luego se pasa a una etapa mucho más estable pero de menor presencia entre 1978 y 1998 (3 a 7 escaños). Y el momento que rompe de manera

significativa el predominio de las dos agrupaciones mayoritarias es obviamente el de las elecciones del 2002 en las que alcanzaron en conjunto 21 escaños, cifra mayor a la alcanzada por cada una de aquellas.

Gráfico 3.7
Elecciones Legislativas:
Número de escaños adjudicados por agrupación y por año electoral 1953 - 2002



Nota: A partir de 1962, el número de escaños pasó de 45 a 57.

Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

3.2.4 Número de partidos participantes y número efectivo de partidos

Al igual que en el ámbito presidencial, en el legislativo se ha producido desde 1953, un proceso de multiplicación del número de agrupaciones participantes en las elecciones que llegó a sus niveles más altos en las de 1998 y 2002 en las que participaron 23 y 18, respectivamente²¹ (Tabla 3.2). Sin embargo los datos sobre partidos participantes, contrastan con el “Numero Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE)” y “Numero Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP)”²² índices que nos permiten caracterizar la fraccionalización

²¹ También a nivel municipal se ha producido un incremento significativo de partidos participantes en las elecciones, sobre todo por la emergencia de nuevos partidos inscritos en esa escala. Así por ejemplo, entre 1986 y 1994 solo participó un partido cantonal en las elecciones municipales. En 1998 lo hicieron 8 y en 2002 19 partidos (ALFARO REDONDO, 2002: 98)

²² El NEPE se calcula a partir de los porcentajes de votación obtenidos por cada partido y el NEPP a partir del porcentaje de escaños adjudicados a cada partido. Aunque existe una relación directa entre ambos índices, el segundo siempre es menor al primero en tanto no todos los partidos que participan en las elecciones logran elegir diputados.

a nivel legislativo (Gráfico 3.8). A diferencia de lo que observamos en el nivel presidencial, en el ámbito legislativo se expresa una mayor pluralidad de agrupaciones con peso significativo en el sistema, aunque, por otro lado, también muestran la tendencia bipolar predominante durante el período en estudio.

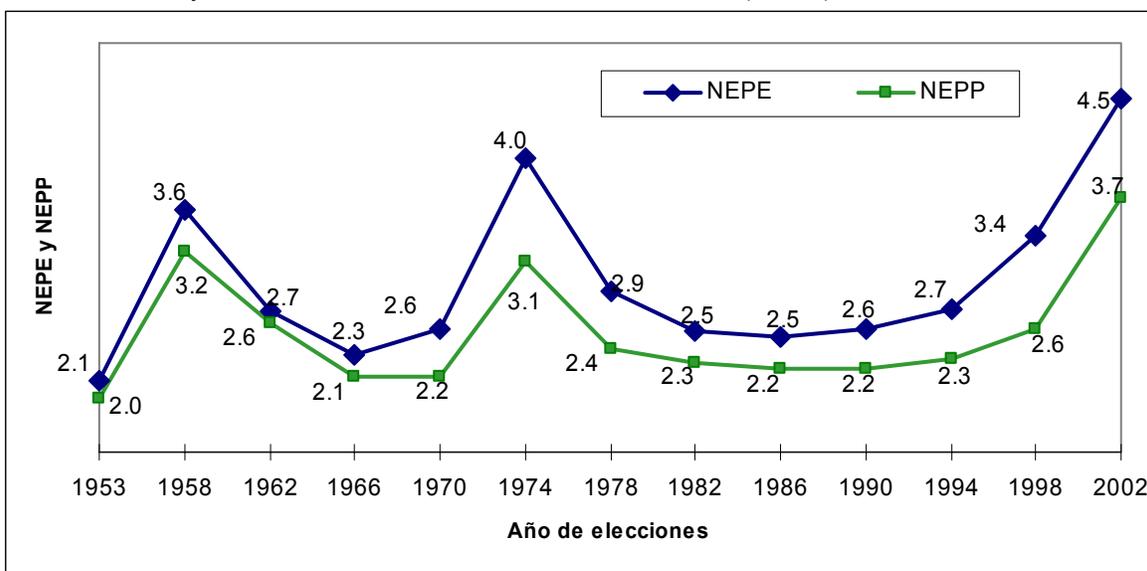
Tabla 3.2
Elecciones legislativas: número de agrupaciones participantes a nivel nacional y provincial

Nivel (a)	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002
Nacional	3	7	4	4	7	10	10	8	8	8	8	14	13
Provincial	1	1	5	1	2	2	5	8	5	6	7	9	5
TOTAL	4	8	9	5	9	12	15	16	13	14	15	23	18

Nota (a) : las agrupaciones de nivel nacional, son las que presentan nóminas a diputados en todas las provincias; lo de carácter provincial lo hacen solo en alguna de ellas.

Fuente: Elaborado a partir de datos del T.S.E.

Gráfico 3.8
Elecciones Legislativas: Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE)
y Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP) 1953-1994



Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

En ambos índices, aparece un comportamiento más irregular hasta 1974, año en que llegan a uno de sus puntos más altos: 4 el NEPE y 3.13 el NEPP. En contraste, a partir de 1978 se da una reducción que tiende a mantenerse, con pequeñas variaciones, hasta 1994. Es decir, el sistema muestra una tendencia a la bipolaridad electoral y en la composición del parlamento, que adquiere una mayor estabilidad entre esos años. Sin embargo, las dos

últimas elecciones dejan ver un cambio importante en el número efectivo de partidos al llegar el NEPE a 3.4 y 4.5 mientras el NEPP a 2.6 y 3.7 en 1998 y 2002, respectivamente. Estas últimas elecciones constituyen el punto más alto en la fraccionalización del sistema de partidos desde 1953, seguidas por las de 1974 y 1958. En el caso de las del 2002 se expresa aquí el incremento en el número de partidos participantes en las elecciones; un mayor porcentaje de votación conjunta captada por los partidos emergentes y un mayor número de escaños adjudicado a algunos de esos partidos.

Ya desde 1998, se observaba la existencia de tres grandes conjuntos de caudales electorales, dos de los cuales corresponden a los partidos mayoritarios (41.18% del PUSC, 34.83% del PLN) y un 23.99% captado en conjunto por los otros 21 partidos participantes en las elecciones. Sin embargo, la dispersión de este último caudal entre tantos partidos no permitió un impacto tan fuerte en la adjudicación de escaños pues muchos de esos partidos no alcanzaron la votación suficiente para acceder a la misma.

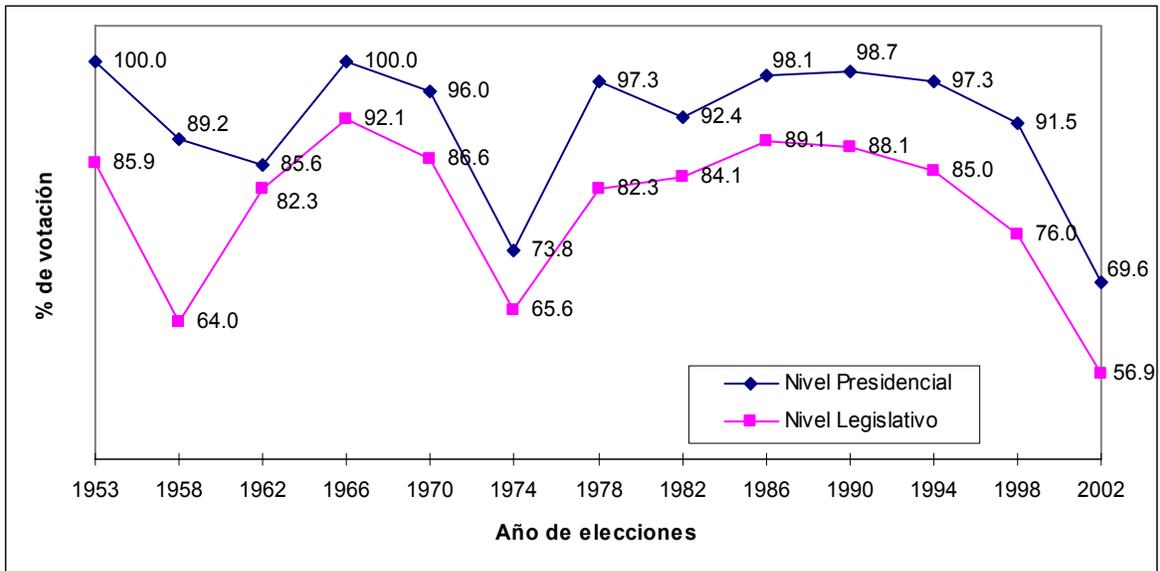
Pero a diferencia de lo sucedido en 1998, las elecciones del 2002 sí modificaron sustantivamente la distribución de escaños, en gran medida porque se redujo la dispersión del caudal captado por los 16 partidos diferentes al PLN y PUSC que participaron en dichas elecciones. Así, solo el Partido Acción Ciudadana (PAC) alcanzó el 22% de la votación y logró adjudicarse 14 escaños; el Movimiento Libertario (ML) captó un 9.3% de los votos válidos con lo que se adjudicó 6 escaños y el Partido Renovación Costarricense (PRC) alcanzó el 3.6% de los votos, adjudicándose un escaño. Las restantes 13 agrupaciones no lograron ningún escaño por el número tan reducido de votos captado por cada uno de ellos y a pesar de que en conjunto llegó a un 8% (ver anexo nº 2).

Como lo mencionamos en el caso de las elecciones presidenciales, los índices más altos de fraccionalización del sistema de partidos durante el período, a saber, 1958, 1974 y 2002, también coinciden, en el ámbito legislativo, con fracturas o desquebrajamiento de alianzas al interior de las dos agrupaciones mayoritarias. Pero después de esos momentos —al menos en el caso de 1958 y 1974— se ha tendido a restablecer la bipolaridad electoral predominante. Habrá que esperar los resultados de venideros procesos electorales para ver si eso mismo sucede después de los resultados del 2002 o se estabiliza, por el contrario, otro tipo de patrón en lo que se refiere a la fraccionalización.

3.2.5 Quiebre de votación

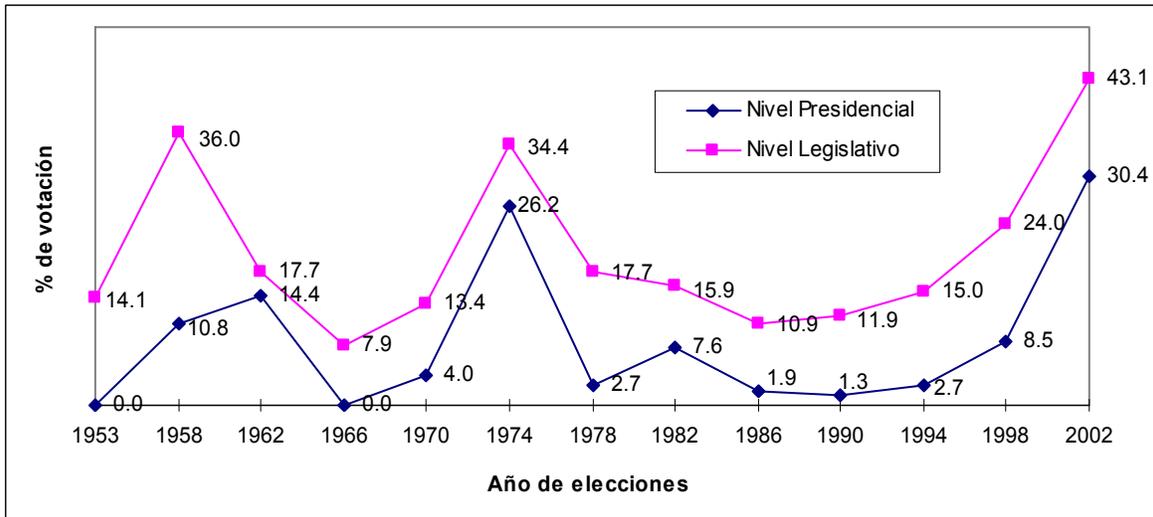
Como ya lo mencionamos, cada votante tiene la posibilidad de votar por diferente partido en cada uno de los niveles de elección (presidencial, legislativo y municipal), es decir, de “quebrar su voto”. Comparando los resultados electorales a nivel presidencial y legislativo, se puede observar que desde 1953 las agrupaciones mayoritarias han recibido una menor votación en el nivel legislativo que en el presidencial (Gráfico 3.9) y que en las otras agrupaciones se ha dado la tendencia opuesta (Gráficos 3.10). Es decir, lo que “pierden” las primeras, lo ganan las segundas en el ámbito legislativo.

Gráfico 3. 9
Diferencia entre los porcentajes de votación conjunta, a nivel presidencial y legislativo, de las dos agrupaciones mayoritarias 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del T.S.E.

Gráfico 3.10
Diferencia entre los porcentajes de votación del nivel presidencial y legislativo en agrupaciones minoritarias o emergentes 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Los datos sobre el quiebre de votación dejan ver que, a nivel presidencial, los electores tienden a dar más su voto a las agrupaciones mayoritarias, o sea, aquellas con posibilidades reales de triunfo. Podría decirse que están menos dispuestos a desperdiciar su voto, dadas las pocas posibilidades de los partidos minoritarios. Pero, a nivel legislativo, parte del electorado parece percibir más posibilidades de “éxito” para los partidos minoritarios o emergentes, lo que los lleva a darles su apoyo a este nivel, aunque no lo hagan en el presidencial. Esto es solo una consideración general pues, obviamente, en cada elección se pueden dar factores coyunturales que incidan en el quiebre de votación, cuya ponderación requeriría de un análisis de cada caso.

Pero existe una razón lógica de este mayor caudal electoral captado por partidos minoritarios o emergentes en el ámbito legislativo, referida al hecho de que algunas agrupaciones solo participan a este nivel, ya sea como partidos nacionales o provinciales, captando apoyos sectoriales o regionales de votantes que dan su voto a otro partido en las elecciones presidenciales. Y por otro lado, el quiebre de votación es una de las posibilidades o derechos que tienen los electores de discriminar entre partidos y entre niveles de elección, al no poder discriminar entre candidatos, por ser las listas cerradas y bloqueadas tanto a nivel de las elecciones legislativas como las municipales.

En el gráfico 3.9 podemos observar, nuevamente, que son los años 1958, 1974 y 2002 los que registran el mayor apoyo de parte de los electores a otras agrupaciones diferentes a las dos mayoritarias en el nivel legislativo, lo que, como ya hemos visto, ha incidido

significativamente en los índices de fraccionización.

Por otro lado, podemos notar que a diferencia de los altibajos en el quiebre de votación que ocurren de 1953 hasta 1986 y si tomamos como referente las elecciones de ese año, se da una tendencia sostenida hasta el 2002 en la que las agrupaciones mayoritarias han visto decrecer su votación a nivel legislativo, mientras que las otras agrupaciones han visto incrementada la votación captada en conjunto a ese mismo nivel. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, al tratarse de un caudal disperso entre un número creciente de partidos pequeños hasta 1998, su impacto sobre la distribución de escaños había sido muy limitado. No fue sino hasta las elecciones del 2002 en que el incremento en la votación también se reflejó en un incremento de los escaños adjudicados a las agrupaciones diferentes al PLN y al PUSC. Esto se debió no solo al incremento de votación como tal, sino también a una mayor concentración del mismo entre los partidos participantes emergentes, entre los cuales, el Partido Acción Ciudadana y el Movimiento Libertario captaron la gran mayoría de ese caudal.

Y como le veremos también al analizar el sistema electoral, se ha dado una distorsión de proporcionalidad que ha tendido a favorecer a las agrupaciones mayoritarias a la hora de convertir votos en escaños, lo que había aminorado el impacto del quiebre de votación sobre las mismas.

3.3 Abstencionismo, votos nulos y votos en blanco

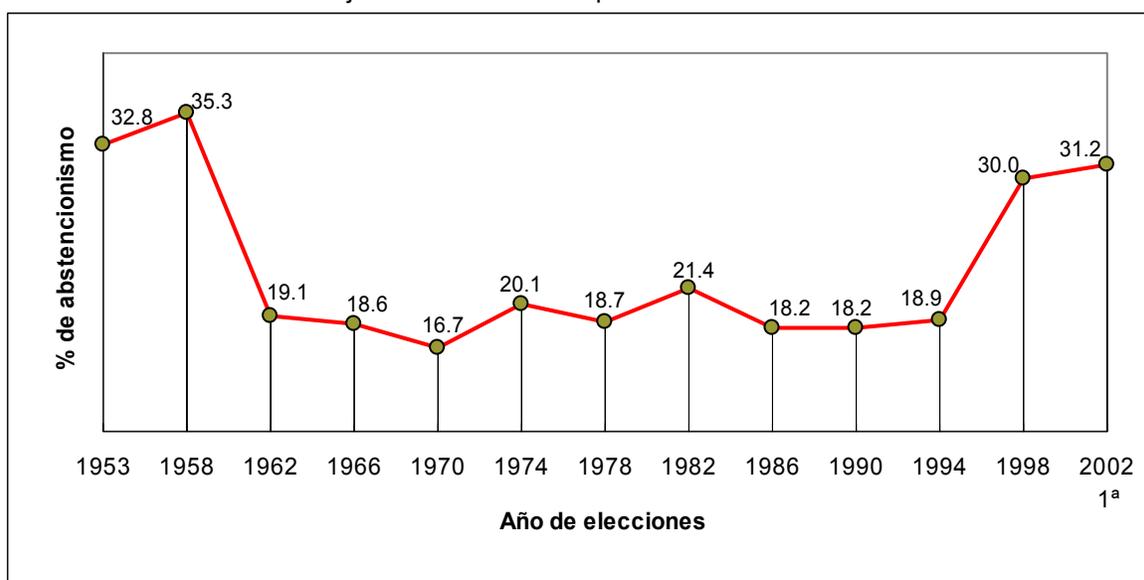
Para finalizar este capítulo sobre las tendencias electorales, veamos ahora las correspondientes a los niveles de participación del electorado en las elecciones principalmente a partir de los datos sobre el abstencionismo, así como de los votos en blanco y nulos.

3.3.1 Tendencias generales del abstencionismo

La opción de no acudir a las urnas, más que la de anular o dejar en blanco las papeletas, es la que ha tenido mayor presencia durante el período. De los 13 procesos electorales realizados entre 1953 y 2002, el porcentaje promedio de abstencionismo ha sido de 23%. Pero, como podemos ver en el gráfico 3.11, se han dado dos momentos históricos en los que la abstención ha alcanzado niveles más altos, precisamente en las dos primeras y las dos últimas elecciones del período. En cambio, entre 1962 y 1994 el abstencionismo se

mantiene bastante estable, oscilando entre 16.7% y 21.4%.

Gráfico 3.11
Porcentaje de abstencionismo por año electoral. 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

En términos territoriales, se pueden observar varios aspectos (Tabla nº 3): primero, que los años de mayor abstencionismo a nivel nacional a los que nos referimos arriba, coinciden también con los más altos porcentajes en cada una de las provincias por lo que podemos inferir que se ha tratado de un comportamiento de carácter nacional, es decir, que no muestra diferencias regionales. Sin embargo, lo que sí muestra diferencias regionales es la incidencia del abstencionismo en las distintas provincias durante todo el período pues dos provincias costeras (Puntarenas en el Pacífico y Limón en el Caribe) son las que han registrado los porcentajes más altos de abstencionismo durante todo el período; y por otro lado, provincias del centro del país son las que han registrado los porcentajes más bajos de abstencionismo en diferentes momentos: Heredia en 7 de las 13 elecciones, Cartago en 4 y Alajuela en 2 de ellas.

Tabla 3.3
Porcentajes de abstencionismo por provincias 1953-2002

Provincia	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	Promedio
San José	29.4	34.6	17.6	18.2	16.2	19.6	18.7	20.9	18.2	18.5	20	30.8	30.69	22.6
Alajuela	31.6	31.9	16	14.9	14	17.8	15.2	18.7	15.3	15.1	15.5	27.1	27.82	20.1
Cartago	30.3	32.9	15	17.2	14	17.4	17.6	18.6	15.3	15	16.3	25.5	27.71	20.2
Heredia	25.7	29.7	14.4	14.2	13.3	18.4	15.7	18.9	15.1	14.8	15.9	28.0	28.29	19.4
Guanacaste	36.1	34.5	22.3	17.5	16.3	18.3	16.2	19.4	16.4	16.5	15.8	26.1	30.19	22.0
Puntarenas	51	49.9	33.5	28	23.2	26.1	24.2	27.9	24	23.5	22.8	34.7	39	31.4
Limón	37.5	38.3	25.5	29.4	28.4	30.3	30.2	32.4	27.9	28	30.6	39.9	41.61	32.3

Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Las elecciones de 1953 y 1958 son las que han registrado los porcentajes más altos de abstención electoral en todo el período. No se han investigado a profundidad las causas de este fenómeno pero sí se puede considerar que el contexto político de esos años de posguerra desalentó la participación en las elecciones de una parte importante del electorado. Dicho contexto se caracterizó, en el plano del sistema de partidos, por un proceso de reconfiguración del mismo después de la ruptura institucional generada por: la anulación de las elecciones de 1948 por parte del Congreso; la guerra civil que se desató después de esa medida y el Gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República que establecieron las fuerzas triunfantes de la guerra. Algunos rasgos de ese proceso son:

- a) La emergencia de un nuevo partido (Liberación Nacional) en 1951 conformado por los principales líderes que se alzaron en armas, ganaron la guerra y controlaron por 18 meses el gobierno de facto que se constituyó entonces y que se autodenominó “Junta Fundadora de la Segunda República”. El PLN participó por primera vez en las elecciones de 1953 posicionándose como la principal fuerza política electoral, si bien para las elecciones de 1958 un conflicto interno llevó a una fractura interna de la que resultó el Partido Independiente, lo que ocasionó su derrota en dichas elecciones.
- b) La Junta Fundadora de la Segunda República y la Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 1949 proscibieron al partido comunista (Partido Vanguardia Popular- PVP) con lo cual se sacó del juego político electoral a esta agrupación, que había sido aliada del Partido Republicano en las dos Administraciones que precedieron la guerra civil.
- c) el Partido Republicano Nacional, el cual gobernaba en el momento que estalló la guerra civil y era una de las principales fuerzas político-electorales, se vio debilitado después de la guerra, con sus principales líderes en el exilio, entre ellos, el Dr. Rafael Angel Calderón Guardia y el Lic. Teodoro Picado²³. Este partido no participó en las elecciones de 1953 y solo lo hizo de manera parcial (a nivel de diputados) en las de 1958.

²³ Rafael Ángel Calderón Guardia había sido Presidente de la República durante el período 1940-1944 y desde entonces se posicionó como el principal líder del partido. Fue el candidato a la Presidencia en las elecciones de 1948. Teodoro Picado Michalsky fue electo Presidente de la República para el período 1944-1948, por lo que ejercía dicho cargo durante las elecciones de 1948 y en el momento en que estalló la guerra civil. Se mantuvo en el cargo durante la misma hasta que entregó el Gobierno al denominado Movimiento de

- d) Ante la fuerza con que emergió el PLN, se empezaron a dar una serie de alianzas para las elecciones de 1953 y 1958, entre otras agrupaciones que se oponían a aquel. Pero las mismas tenían grandes contradicciones y conflictos internos en parte porque habían sido fuerzas opuestas en el proceso que llevó a la guerra civil

- e) A pesar de la finalización de la guerra, de la puesta en marcha de la nueva Constitución Política, de la autonomía dada al Tribunal Supremo de Elecciones y de la promulgación del Código Electoral de 1952, no todas las fuerzas políticas habían renunciado a la vía armada para conseguir el poder, como se manifestó en 1948, en 1949 y en 1955 en que se dieron intentos en ese sentido.

Es probable que ese contexto de fuerte tensión y de cambio, se expresara en los niveles de participación de los costarricenses en las elecciones en tanto las opciones político-partidarias no estaban claras; las secuelas de la guerra estaban aún muy frescas; algunos partidos no participaron abiertamente en las contiendas electorales, y las contradicciones en las alianzas opositoras a Liberación Nacional eran muy evidentes.

Es a partir de 1962 que se da una mayor participación electoral por lo que el porcentaje de abstencionismo se reduce significativamente respecto a los dos procesos electorales anteriores y tiende a mantenerse bastante estable en las siguientes ocho elecciones (hasta 1994). Esto es expresión de un proceso de estabilización del sistema político y de los procesos electorales como vía para la selección de los gobernantes después de la Guerra Civil de 1948. Esta estabilización va acompañada de la paulatina reincorporación a la vida política nacional y a la competencia electoral, de las principales fuerzas políticas que habían estado involucradas en la guerra del 48. Por otro lado, se va dando una mayor claridad de las opciones político-partidarias para los electores y por ende un proceso de construcción de lealtades hacia esas agrupaciones.

También se expresa de esa forma, el impacto de algunos factores institucionales como la declaratoria del sufragio universal, que permite ejercer este derecho a las mujeres a partir de la Constitución de 1949, pero que probablemente llevó a una incorporación gradual de las mismas a los procesos electorales; el papel que empieza a jugar el Tribunal Supremo de

Liberación Nacional, liderado por José Figueres Ferrer, después de las negociaciones para poner fin al enfrentamiento armado.

Elecciones como instancia independiente reguladora y garante de los procesos electorales así como promotora de la participación de los ciudadanos en las votaciones; y la obligatoriedad del sufragio, que entró en vigencia precisamente a partir de las elecciones de 1962 (HERNANDEZ, O., 1991 y 2002). Esta última medida, ha sido una de las más eficaces en otros países, para reducir el abstencionismo electoral (ALCUBILLA, 1988:1-6).

En lo que se refiere a las elecciones de 1998 y 2002, se han hecho algunas investigaciones que sugieren que el abstencionismo en general está asociado a varios factores, dentro de los cuales han incidido particularmente en las dos últimas elecciones, los siguientes:

- a) un debilitamiento en los alineamientos partidarios que se habían construido vinculados a los hechos políticos de la década de 1940, principalmente la Guerra Civil, con sus consecuencias sobre el sistema de partidos y la construcción de lealtades partidarias. Estos cambios habrían incidido también en que una parte de los electores opte por dar apoyo a nuevos partidos (CORTES, y otros, 1998; CRUZ y otros, 2002; SANCHEZ, 2002 y 2003).
- b) La continuidad de un abstencionismo vinculado a condiciones socioeconómicas de exclusión (ya presente en procesos electorales previos) claramente presente en las elecciones de 1998 y que se acrecentó para las elecciones del 2002(RAVENTOS Y OTROS, 2005)
- c) La presencia, a partir de las elecciones de 1998 y en las del 2002 de un sector de abstencionistas que, independientemente de su condición socioeconómica, son motivados por una decepción y malestar con la política y que conscientemente protestan no acudiendo a las urnas. (IDEM)
- d) La tendencia a que se abstengan más los hombres que las mujeres, siendo esto más acentuado en el caso de hombres jóvenes (IDEM)

En general, podemos decir que los dos momentos de mayor abstencionismo (1953 y 1958, por un lado; 1998 y 2002, por otro) así como el período de mayor estabilidad del mismo (1962-1994) coinciden con momentos particulares del proceso histórico seguido por el sistema de partidos: primero, el proceso de transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad de la democracia representativa y la reconfiguración del sistema de partidos,

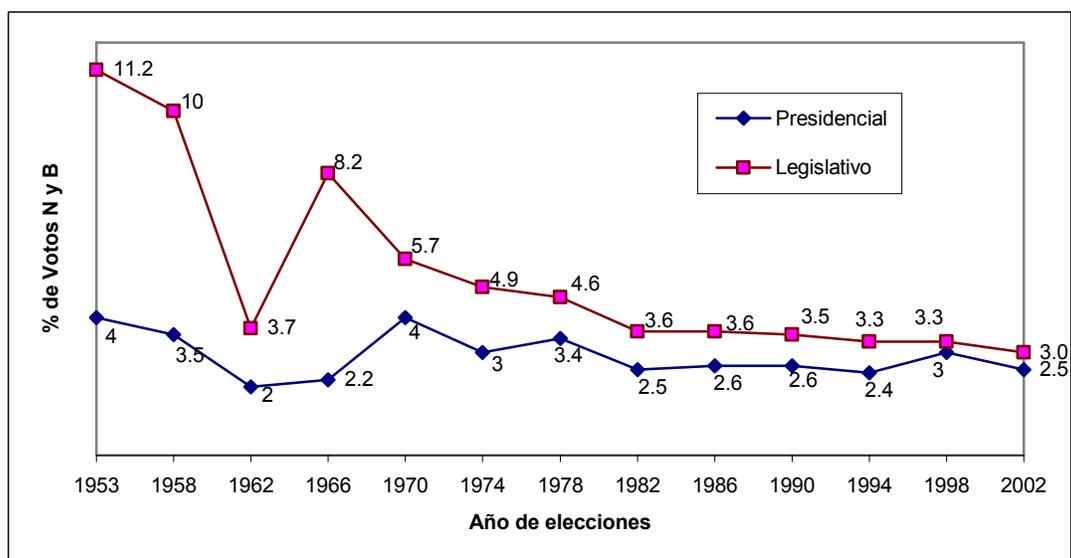
después de la guerra civil y del Gobierno de facto de la Junta, que generaron un marco de competencia electoral restringida; segundo, la reincorporación paulatina de todas las fuerzas políticas a la lucha político electoral, la estabilización de la alternancia, de las agrupaciones político electorales (si bien con algunos altibajos en el caso de la oposición mayoritaria al PLN) que conformaron el patrón predominante de bipolaridad electoral que terminaría configurándose como bipartidismo a partir de 1986; y tercero, el inicio de un proceso de debilitamiento de dicho patrón y de las lealtades partidarias en que se sustentaba que, junto con un malestar creciente de la ciudadanía con el desempeño de los dos partidos mayoritarios, abren un espacio de incentivos para el cambio que se manifiesta tanto en el abstencionismo como en el apoyo brindado a nuevas opciones partidarias hasta romper de una forma contundente el patrón bipartidista en las últimas elecciones del 2002.

Esto último sugiere, por otro lado, el inicio de un nuevo proceso de reconfiguración del sistema de partidos, marcado en gran medida por cambios en el comportamiento de los electores y por cambios en la oferta partidaria, pero cuya direccionalidad está todavía por verse.

3.2 Votos en Blanco y Nulos

Una de las posibilidades de los electores cuando se presentan a las urnas es la de anular o dejar en blanco las papeletas, lo cual puede darse por un factor intencional o bien por impericia en las prácticas electorales. No existen investigaciones que nos permitan diferenciar entre esas dos posibilidades. Pero los datos disponibles nos permiten observar que han tenido una mayor incidencia en el nivel legislativo que en el Presidencial (gráfico 3.12).

Gráfico 3.12
Porcentaje conjunto de votos Nulos y en Blanco en las elecciones Presidenciales y Legislativas
1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

Lo anterior puede remitir a varios factores: el carácter presidencialista del régimen político y la consecuente centralidad de la elección presidencial que tiende a desplazar la atención puesta en las legislativas y municipales; el mayor número de partidos que tienden a participar en las legislativas y que en esa medida aparecen en las papeletas, podría generar una mayor dificultad a los electores a la hora de marcar su opción y en esa medida, eventualmente, cometer errores que anulen su voto, o bien, al no tener clara su opción, dejarla en blanco.

Los porcentajes más altos de votos nulos y en blanco se dieron en 1953 y 1958, en lo cual pueden haber incidido los mismos factores que hemos anotado respecto al abstencionismo. Pero en general, se observa en ambos niveles una tendencia a la baja, siendo que, a diferencia del abstencionismo, no han sido opciones fuertes de los electores en las dos últimas elecciones. Es decir, si bien hay un leve repunte en las presidenciales de 1998, anular o dejar en blanco las papeletas no ha sido una opción importante para expresar el malestar o el descontento con las opciones partidarias como sí lo ha sido en el caso de una buena parte de los abstencionistas.

3.4 Recapitulación

Las tendencias de los resultados electorales son importantes como una dimensión del sistema de partidos pero este no se agota en ellas. Estas son un resultado, no solo de la

oferta partidaria y de las estrategias de los partidos para hacerse con el caudal electoral sino también de la demanda y estrategias de los electores frente a dicha oferta, por un lado. Y por otro, son resultado también de la interacción entre los votos captados por cada uno de los partidos y la traducción de esos caudales en puestos elegibles mediante el sistema electoral, pieza fundamental del marco institucional bajo el cual tienen lugar las elecciones.

Ahora bien, ¿qué nos dicen entonces del sistema de partidos en estudio las tendencias electorales?

En primer lugar, que la bipolaridad electoral ha sido uno de los rasgos predominantes en el conjunto de los resultados electorales del período, pero la misma no es algo absoluto y ni totalmente estable, pues ha tenido altibajos importantes que incluso han dado como resultado, por ejemplo a nivel legislativo, una distribución de los votos y de los escaños en más de dos agrupaciones importantes en algunos momentos.

En ese sentido, también hay que decir que la bipolaridad ha sido mucho más clara y estable en el nivel presidencial que en el legislativo, donde se ha mostrado una mayor presencia e impacto de agrupaciones diferentes a las dos mayoritarias. Obviamente, este nivel constituye un ámbito de mayores oportunidades tanto para los partidos como para los electores, una parte importante de los cuales tiende a quebrar su voto a favor de agrupaciones diferentes a las mayoritarias en este nivel.

Entre las dos agrupaciones que en diferentes momentos han protagonizado la bipolaridad se ha dado una tendencia general hacia el emparejamiento de sus caudales electorales, elevando gradualmente el nivel de competitividad entre ellas, lo que tuvo su mayor acentuación a partir de 1986. Esto llevó a que el PLN perdiera gradualmente su carácter predominante inicial y se pasara a una situación de paridad junto con el PUSC a partir de ese año.

En segundo lugar, que se ha dado un cierto patrón de movimientos secuenciales que se pueden observar más claramente en el índice de fraccionalización tanto a nivel presidencial como legislativo y que se pueden caracterizar como una tendencia a la multiplicación seguida de otra hacia la reducción para iniciar otro movimiento hacia la multiplicación. En términos de la tendencia predominante, podemos decir que se da un movimiento de alejamiento de la bipolaridad, seguido de otro hacia su restauración o sea, una tensión entre

una mayor y una menor fraccionalización del sistema de partidos. Al movimiento hacia mayor fraccionalización han contribuido en ciertos momentos el creciente número de partidos participantes en las elecciones, sobre todo cuando han emergido nuevas agrupaciones como resultado de escisiones en las dos mayoritarias.

En tercer lugar y en lo que se refiere a la participación electoral y el abstencionismo, tenemos que a partir de 1962 se logró bajar significativamente el abstencionismo inicial del período (1953-1958) a niveles que se mantuvieron bastante estables hasta 1994. Pero que, cuando parecía que esa sería la tónica a seguir en cuanto a la participación electoral de los ciudadanos, las elecciones de 1998 y 2002 vuelven a mostrar niveles similares a los vistos en aquellos años iniciales. El comportamiento del electorado afecta también las dinámicas del sistema de partidos, no solo por la pérdida general de caudal electoral para las agrupaciones mayoritarias sino también por un mayor apoyo dado por parte del electorado a nuevas opciones partidarias.

Finalmente, es importante resaltar la variabilidad que han tenido los resultados electorales durante el período en estudio y la tensión entre la multiplicación y la reducción. Esto es muestra de un sistema con un carácter oscilante y fluido, abierto a variaciones, incluso de las agrupaciones más fuertes.

CAPITULO IV

PARTIDOS, FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES Y CAUDALES ELECTORALES

Detrás de la dinámica que hemos observado en las tendencias electorales, se ha dado también otra correspondiente a los actores principales de las elecciones, a saber, los partidos políticos. En este capítulo ponemos la mirada sobre ellos: su trayectoria durante el período, formas de participación en las elecciones y peso electoral. Se trata de observar algunos de los cambios que se han dado en las agrupaciones y en los partidos propiamente dichos, como componentes fundamentales del sistema de partidos.

De acuerdo con lo que hemos visto en el capítulo anterior, la configuración de la escena política costarricense con dos agrupaciones político-electorales mayoritarias ha sido su principal característica en el período 1953-2002, si bien con algunas momentos en que se ha roto dicha tendencia predominante. Pero durante el período han existido mucho más variaciones en cuanto a la conformación de dichas agrupaciones, lo que tiene que ver no solo con alianzas sino también con escisiones. También ha experimentado fluctuaciones en sus caudales electorales y han variado en las modalidades de participación en las elecciones (individual, en alianzas o en coaliciones).

4.1 Trayectoria del Partido Liberación Nacional (PLN)

Fundado en 1951, el PLN participa por primera vez en la competencia electoral en 1953. Su antecedente partidario inmediato fue el Partido Socialdemócrata, fundado en 1945 a partir de la fusión de un grupo de jóvenes intelectuales denominado Centro para el Estudio de los Problemas Nacional (CEPN) entre quienes destacó el Lic. Rodrigo Facio y del Grupo Acción Demócrata (una tendencia dentro del Partido Demócrata) liderado por José Figueres Ferrer (SALAZAR, 1992; ARAYA, 1968; AGUILAR, 1989).

Los socialdemócratas tuvieron una participación protagónica en el Movimiento de Liberación Nacional que se alzó en armas en 1948 y gobernó “*de facto*” durante 18 meses (del 8 de mayo de 1948 al 8 de noviembre de 1949) en la autodenominada Junta Fundadora de la Segunda República establecida al finalizar la guerra civil y presidida por Figueres, siendo

estos otros antecedentes políticos importantes del PLN. También tuvieron un papel muy importante en la Asamblea Constituyente que emitió la nueva Constitución Política en 1949, si bien su proyecto de constitución fue desechado como base de discusión y en su lugar se tomó la Constitución de 1871, vigente hasta la toma del poder por la Junta, que la derogó.

El proyecto de Constitución de los socialdemócratas fue desechado en parte porque su partido, que en ese momento podría ser considerado como el oficial, solo logró elegir 4 de los 45 diputados que conformaron la Constituyente. De modo que, a pesar del liderazgo militar y político-ideológico de Figueres y los socialdemócratas, estos todavía no lograban arraigarse como una opción electoral fuerte en el momento de las elecciones para la Constituyente cuyos resultados favorecieron a los partidos más conservadores.

4.1.1 Caudal electoral del PLN

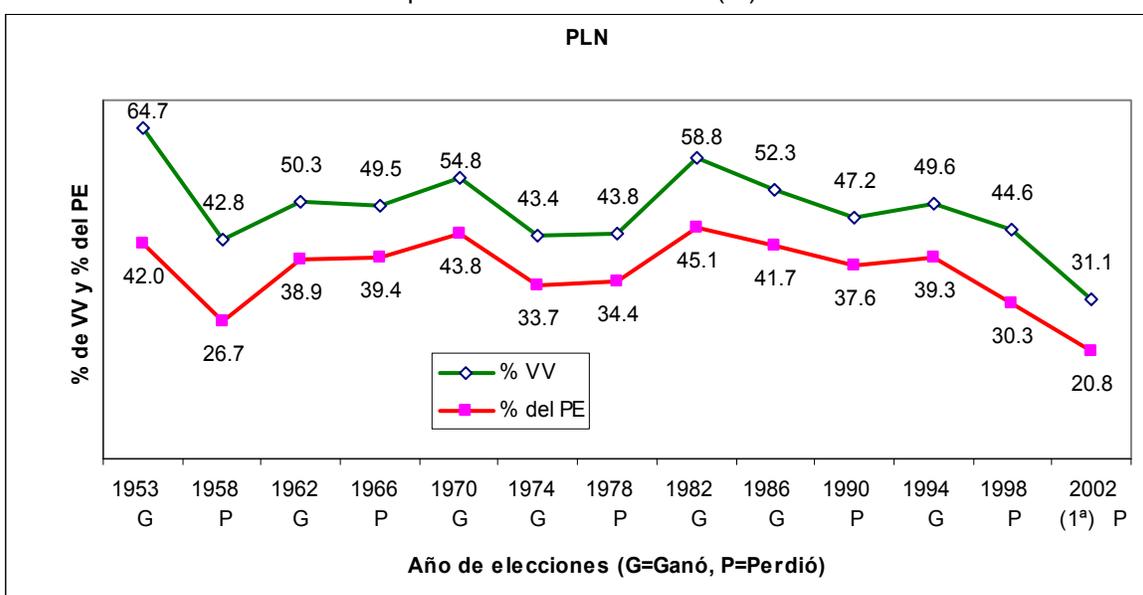
Antes de la conformación del PLN y de las elecciones de 1953, los socialdemócratas fueron una fuerza menor en términos electorales. En las elecciones de 1948 el Partido Socialdemócrata participó, junto con el Partido Demócrata, el Cortesista Auténtico y el Unión Nacional, en la alianza de oposición al partido gobernante (el Republicano Nacional (PRN), aliado al Partido Vanguardia Popular (PVP)). En las elecciones para diputados a la Asamblea Constituyente, celebradas el 8 de noviembre de 1948, solo lograron elegir 4 de 45 diputados que la conformaron, contra 34 del Partido Unión Nacional, 6 del Partido Constitucional y 1 del Partido Confraternidad Nacional (ARIAS, 2001:29). Y en las elecciones legislativas celebradas el 2 de octubre de 1949, solo lograron elegir 3 de los 45 diputados ²⁴. De modo que al constituirse como PLN y participar en las elecciones de 1953, esta agrupación experimentó un salto extraordinario en la captación de apoyo electoral sin duda favorecido por las condiciones del contexto descrito arriba —del que se derivó una situación de competencia electoral restringida— y por la popularidad alcanzada por su principal líder, José Figueres Ferrer ²⁵.

²⁴ La Distribución de escaños legislativos entre los partidos fue la siguiente: Unión Nacional 33; Constitucional 6; Social Demócrata 3; Demócrata Cortesista 1; Demócrata Alajuelense 1; Unión Cartaginesa 1. (TSE, “Declaratoria de elección de diputados de las elecciones del 2 de octubre de 1949”. En: **Colección de Leyes y Decretos**, Segundo Semestre de 1949, Tomo 2, Paginas 536-541)

²⁵ Habría que mencionar también que en esta elección la oposición al PLN denunció varias irregularidades que habrían favorecido el triunfo de Figueres e incluso calificaron el mismo como resultado de un fraude (BOWMAN, 2000: 96-98). Sin embargo, no se ha estudiado a fondo la magnitud de esas irregularidades ni su impacto real en el resultado electoral.

El PLN ha participado desde 1953 en todos los procesos electorales celebrados hasta el 2002, en todos los niveles de elección y bajo una sola modalidad: de forma individual (sin participar en coaliciones). A nivel presidencial, la más alta votación captada por este partido fue precisamente en su primera competición, cuando obtuvo el 64.7% de los votos válidos, y el más bajo fue en las últimas elecciones del 2002 cuando alcanzó 31.1% en la primera ronda ²⁶ (en la segunda obtuvo el 42.1% de VV). Ahora, en términos de la votación captada respecto al total de votantes inscritos (Padrón Electoral) la más alta votación se registró en 1982 (45.1%) y la más baja también fue en el 2002, cuando alcanzó solo un 20.8% del PE (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1
 PLN Porcentaje de votos válidos (VV) y respecto al Padrón Electoral (PE) obtenidos en las elecciones presidenciales. 1953-2001 (1ª)



Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

En promedios, el PLN ha logrado captar entre 1953 y el 2002(1ª) el 48.7% de los votos válidos (VV) y el 38.3% del padrón electoral (PE) con variaciones promedio negativas de -2.8 y -1.8 respectivamente (Tabla 4.1), lo que muestra una tendencia general decreciente en su caudal electoral. Esto lo podemos observar también en los promedios de votación y las variaciones promedio de cada uno de los períodos, en los que resalta que la mayor disminución de caudal electoral se da entre 1986 y 2002, en comparación con el anterior.

²⁶ Hemos considerado ante todo el resultado de la primera ronda pues es el porcentaje alcanzado en una competición con todos los partidos. En la segunda ronda solo participaron los dos partidos con mayor votación en la primera, a saber, el PLN y el PUSC.

Obviamente, aquí se expresa el impacto de las últimas elecciones en las que, como hemos dicho antes, el PLN obtiene la votación más baja de toda su historia.

De los 13 procesos electorales en los que ha participado, el PLN ha resultado ganador en siete de ellos y en dos ocasiones ha ganado elecciones sucesivas (1970 y 1974 - 1982 y 1986).

Tabla 4.1
 PLN en elecciones presidenciales: porcentajes promedio de votos válidos y respecto al padrón, y variaciones promedio para todo el período y por sub-períodos.

PERIODO ²⁷	% promedio de V.V.	Variación entre periodos	Variación promedio en cada periodo	% promedio del P.E.	Variación entre periodos	Variación promedio en cada periodo
1953-2002 (1ª)	48.7		-2.8	38.3		-1.8
1953-1962	52.6		-7.2	35.9		-1.6
1966-1982	50.1	-2.5	1.7	39.3	3.4	1.2
1986-2002	45.0	-5.1	-5.6	33.9	-5.4	-4.8

Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

A nivel legislativo, el PLN captó su mayor porcentaje de Votos Válidos (VV) en 1953, año en que obtuvo también el mayor porcentaje de escaños en la Asamblea Legislativa. En términos de la votación captada respecto al total de votantes inscritos (PE) la más alta la obtuvo en 1982. Por otro lado, las elecciones del 2002 fueron las que registraron los valores más bajos en todo el período y en las tres dimensiones consideradas (Grafico 4.2).

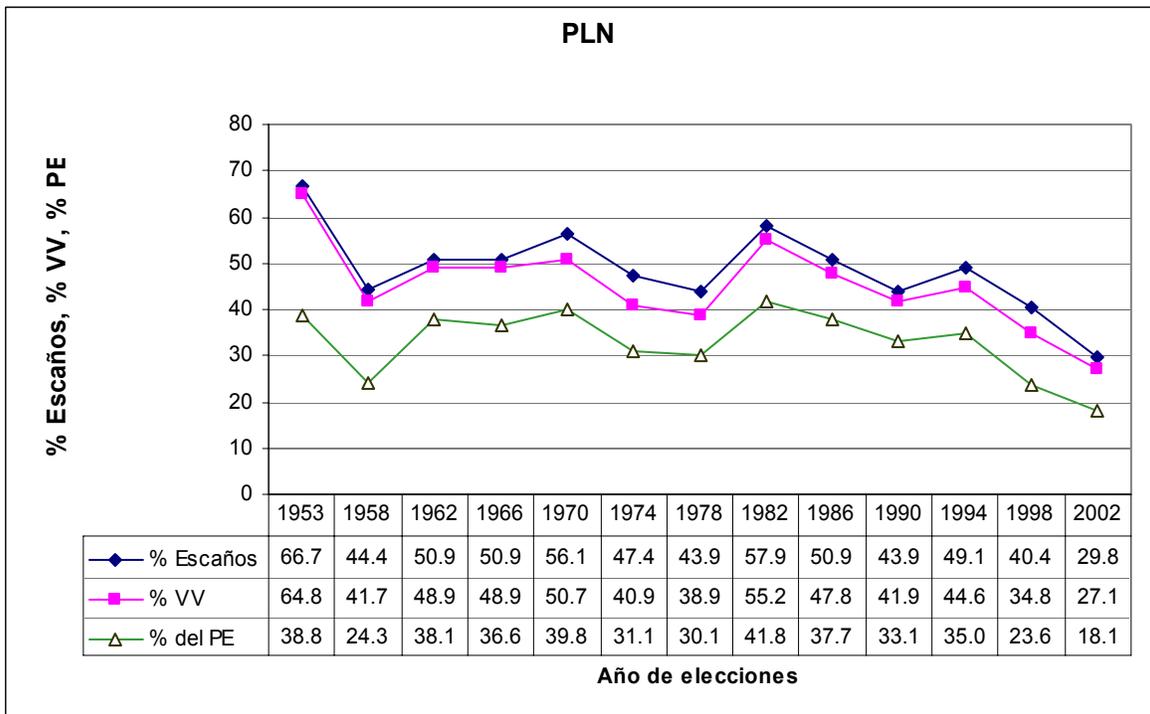
En 9 de los 13 procesos electorales el PLN ha obtenido el mayor número de escaños legislativos, constituyendo mayorías parlamentarias (al menos 29 escaños o el 50% de ellos) en 6 ocasiones. De 1953 a 1974 el PLN tuvo un predominio en la Asamblea Legislativa pues, en todos los procesos electorales de ese sub-período, fue la agrupación que logró elegir el mayor número de diputados. Esto, a pesar de que en 1958 y 1966, otra agrupación obtuvo el triunfo a nivel presidencial. Fue hasta 1978 que otra agrupación diferente al PLN (la Coalición Unidad) logró por primera vez un mayor número de asientos en la Asamblea Legislativa, pero en 1982 y 1986 el PLN recuperó de nuevo el predominio. Sin

²⁷ En este cuadro, como en los siguientes, se utiliza una división del período en estudio en sub-períodos correspondientes a etapas del sistema de partidos, según se explicará con detalle en el capítulo siguiente. Esta división se basa en parte en la propuesta por ROVIRA (2001). Por ahora solo mencionar que el primero, 1953-1962, corresponde a la etapa de transición a la democracia después de la ruptura institucional de 1948 y del gobierno de facto de Junta; el segundo, de 1966 a 1986, corresponde a la etapa de cristalización de la bipolaridad electoral hasta la conformación de un solo partido unificado por parte de las agrupaciones mayoritarias opositoras al PLN; y el tercero, de 1986 a 2002, es la etapa del formato claramente bipartidista del PLN y el PUSC al tiempo que de la emergencia de nuevos partidos que lo cuestionan hasta su debilitamiento en las elecciones del 2002.

embargo, a partir de ese año compite con otro partido mayoritario (el PUSC, fundado en 1983) más unificado y fuerte que sus contendoras anteriores, iniciándose ahí un período de alternancia bipartidista donde el que gana las elecciones presidenciales obtiene al mismo tiempo el mayor número de escaños en la Asamblea Legislativa, como lo hemos visto en el apartado 1.2.3 del capítulo anterior.

Grafico 4.2

PLN: porcentajes de escaños, de votos válidos y del padrón en elecciones legislativas 1953-2002



Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Tabla 4.2

PLN en elecciones legislativas: porcentajes de votos validos, del padrón electoral y de asientos con variaciones por períodos (valores promedio)

Período	% de VV	Variación	% PE	Variación	% Escaños	Variación
1953-2002	45.08	-3.14	32.92	-1.73	48.63	-3.07
1953-1962	51.76	-7.95	33.71	-0.39	54.00	-7.90
1966-1982	46.91	1.26	35.89	0.75	51.23	1.40
1986-2002	39.25	-5.61	29.49	-4.74	42.81	-5.61

Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Pero al mismo tiempo —y al igual que lo observado a nivel de las elecciones presidenciales— también en el legislativo se observa una tendencia sostenida a la disminución del caudal electoral a partir de 1986, tanto si este es considerado como porcentaje de votos válidos (V.V.) o del total de votantes inscritos (P.E). Esto se ha expresado en el mismo sentido descendente en lo que se refiere a los porcentajes de

escaños legislativos, lo que ocasionó incluso que en 1994 ganara las elecciones presidenciales sin obtener una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, lo cual solo le había ocurrido en las elecciones de 1974.

En promedios, el PLN ha logrado captar el 45.08% de los votos válidos, un 32.9% del total de votantes inscritos en el Padrón Electoral y el 48.6% de los escaños en la Asamblea legislativa entre 1953 y el 2002. Durante este período y en las tres dimensiones, se observan variaciones promedio negativas. En los sub-períodos, solo el de 1966-1982 muestra valores positivos, mientras que en los otros son negativas alcanzando los valores más bajos en el último de ellos (1986-2002). En ese sentido, se muestra también aquí una tendencia general decreciente de su caudal electoral, similar a la observada en el nivel presidencial.

El comportamiento del caudal electoral del partido que surgió como la principal fuerza política del país, después de la crisis de la década de los 40's del siglo anterior, se vincula con el sistema de partidos como un todo. Así por ejemplo, durante la mayor parte del período en estudio, constituyó un fuerte polo de atracción para el electorado y generó una presión sobre los partidos opositores para constituir alianzas, coaliciones y finalmente un solo partido mayoritario, capaces de competir con él. Por otro lado, el paulatino debilitamiento de su caudal electoral le abrió mayores posibilidades a sus adversarios mayoritarios para posicionarse en condiciones prácticamente de igualdad en el sistema de partidos, e incluso ganar dos elecciones seguidas (1998 y 2002). La pérdida del caudal electoral del PLN junto a la del otro protagonista del bipartidismo, al final del período en estudio, ha generado también un espacio de mayores oportunidades para la emergencia de nuevos partidos, algunos de los cuales han sido resultado incluso de escisiones internas.

4.1.2 Escisiones en el PLN y formación de nuevos partidos

Desde su primera participación electoral, el PLN ha mostrado características de partido mayoritario y de estabilidad político - organizativa, aunque no exenta de fluctuaciones y tensiones propias de sus procesos políticos internos. Ejemplos de esas últimas situaciones fueron las escisiones que llevaron a la formación de otros partidos, cuyos casos más representativos fueron: Partido Independiente (PI) para las elecciones de 1958, bajo el liderazgo de Jorge Rossi Chavarría quien había sido Ministro de Hacienda del primer gobierno liberacionista presidido por Figueres entre 1953 y 1958 (AGUILAR, 1989:43-59); el Partido Renovación Democrática (PRD) para las elecciones de 1974, cuyo líder principal fue

Rodrigo Carazo Odio quien había sido Secretario General del PLN y diputado por ese partido (SALAZAR, 1992:145-146); y el Partido Acción Ciudadana (PAC) para las elecciones del 2002 bajo el liderazgo de Ottón Solís Fallas quien, entre otros puestos, fue Ministro de Planificación en el gobierno liberacionista presidido por Oscar Arias Sánchez (1986-1990) y Diputado por el PLN en el período 1994-1998.

Esas tres escisiones fueron las que tuvieron mayores repercusiones sobre el caudal electoral del PLN. Ellas coinciden con los tres porcentajes de votos válidos más bajos logrados por este partido en toda su historia en elecciones presidenciales; dos de ellas (en 1958 y 2002) coinciden con los dos porcentajes más bajos de votación respecto al padrón electoral en ese mismo nivel; y una de ellas (la del 2002) coincide con el más bajo porcentaje de escaños alcanzado por el partido en toda su historia. Por otro lado, en esas tres elecciones se registran los niveles de adjudicación de escaños más altas por parte de agrupaciones diferentes a las mayoritarias y como consecuencia, los índices más altos de fraccionalización (NEPE y NEPP) a nivel legislativo. Este último aspecto indica un impacto, de dinámicas internas que llevaron a escisiones de un partido, sobre el sistema de partidos como un todo.

También habría que señalar que las tres escisiones más fuertes experimentadas por el PLN han tenido trayectorias diferentes. En el caso de del Partido Independiente, si bien participó en las elecciones de 1958 obteniendo un 10.79% de los votos válidos a nivel presidencial y un 9.84% de los mismos a nivel legislativo, lo que le permitió adjudicarse 3 escaños en la Asamblea Legislativa, se dio luego una reunificación volviendo sus líderes a las filas del PLN por lo que ese fue el único proceso electoral en el que participó.

En el caso del Partido Renovación Democrática, participó de manera individual en las elecciones de 1974, obteniendo 9.12% y 7.68% de los votos válidos a nivel presidencial y legislativo respectivamente; logró adjudicarse 3 escaños. Luego, el PRD pasó a formar parte de la Coalición Unidad que ganó las elecciones de 1978 llevando a la Presidencia de la República a su principal líder, Rodrigo Carazo Odio. Esa misma coalición participó en las elecciones de 1982 y en 1983 los partidos que la conformaban, entre ellos el PRD, se fusionaron para conformar el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

Por su parte, el Partido Acción Ciudadana (PAC) participó por primera vez en las elecciones del 2002, alcanzando los niveles de votación y de adjudicación de escaños (14) más altos logrados por una agrupación diferente al PLN y al PUSC o sus antecesores²⁸.

Pero además se han dado desplazamientos de sectores o dirigentes del PLN hacia otras agrupaciones, si bien con un menor impacto en su caudal electoral y en el sistema de partidos como un todo: una de ellas se dio también para las elecciones de 1958, cuando Frank Marshall fundó el partido Unión Cívica Revolucionaria (PUCR). Marshall fue una de las figuras militares más relevantes del Movimiento de Liberación Nacional durante la Guerra Civil del 48 y había jugado un papel muy importante en defensa de Figueres cuando sus opositores intentaron derrocarlo en la invasión de diciembre de 1948, en el “Cardonazo” y en la invasión de 1955 (BOWMAN, 2000: 113). El PUCR, de orientación derechista, participó en 1958 en las elecciones para Diputados, obteniendo el 3.32% de los votos válidos y logrando adjudicarse un escaño. No participó en las siguientes elecciones (las de 1962) pero sí lo hizo en las de 1966, también a nivel legislativo, en las que logró elegir 2 diputados con un 5.48% de los votos válidos.

Otro de los partidos que se conformó a partir de dirigentes que provenían del PLN fue el Acción Democrática Popular (ADP) que se autodefinió como izquierdista pero no comunista, liderado por Enrique Obregón Valverde y Marcial Aguiluz Orellana, quienes habían sido diputados por el PLN (OCONITRILLO, 1981:183). Este partido participó en las elecciones de 1962 obteniendo solo un 0.87% de los votos en las presidenciales y un 2.46% en las legislativas con lo que logró elegir como diputado al periodista Julio Suñol, otro de sus fundadores. Aunque el ADP no participó en ninguna otra elección, para las elecciones de 1966, Marcial Aguiluz presidió un nuevo partido denominado Alianza Popular Socialista (PAPS) cuya inscripción fue rechazada tanto por el Tribunal Supremo de Elecciones como por la Asamblea Legislativa, considerando que el partido estaba incluido dentro de la prohibición del artículo 98 de la Constitución Política. Para las elecciones de 1970, Aguiluz logró inscribir el Partido Acción Socialista (PASO) y se alió con los comunistas a cuyo partido, denominado Bloque de Obreros, Campesinos e Intelectuales (BOCI), le había sido negada la inscripción por el TSE (OCONITRILLO, 1981: 195; 211-212). En esta ocasión el PASO logró elegir a dos diputados: Marcial Aguiluz y Manuel Mora Valverde, este último, líder histórico del partido comunista desde su fundación en 1931. Esto significó la

²⁸ Cuatro años más tarde, en las elecciones del 2006, el PAC se posicionó como la segunda fuerza electoral del país después del PLN.

reincorporación “de hecho” de este sector político a la vida político electoral. El PASO participaría también en las elecciones de 1974, logrando nuevamente elegir dos diputados.

Para las elecciones de 1990, se inscribió un nuevo partido denominado Partido del Progreso, liderado por Isaac Felipe Azofeifa quien había sido militante del PLN. Si bien en esas elecciones el PDP obtuvo un bajísimo caudal electoral (0.19% a nivel presidencial y 0.58% a nivel legislativo), se convirtió en una de las bases para la conformación del Partido Fuerza Democrática en 1992, junto con otros sectores que provenían tanto de la izquierda tradicional (para entonces muy debilitada) como de sectores progresistas independientes, y algunos otros dirigentes provenientes del PLN (ALFARO, 2003: 105-106). Como veremos más adelante, el PFD se constituyó en 1994 y 1998 en la fuerza electoral más importante dentro del conjunto de agrupaciones minoritarias opuestas al bipartidismo protagonizado por el PLN y el PUSC, al lograr elegir en las elecciones de esos años 2 y 3 Diputados, respectivamente.

Y para las elecciones del 2002, se conformó la Coalición Cambio 2000, bajo el liderazgo de Walter Coto, quien había ocupado, entre otras posiciones, la de Secretario General, Diputado y precandidato presidencial del PLN en diferentes momentos de su carrera política. Esta coalición tuvo muy poco impacto pues solo logró un 0.26% de los votos válidos a nivel presidencial y un 0.85% a nivel legislativo.

En términos generales, se observa que la trayectoria del PLN ha estado marcada por a al menos tres escisiones importantes que han afectado su caudal electoral y han impactado también en el sistema de partidos como un todo. Los desplazamientos o salida de grupos de dirigentes, han tenido un impacto menor en su caudal electoral, pero han generado la emergencia de nuevos partidos y en ese sentido, afectado también al sistema como un todo. Es en procesos de este tipo donde las dinámicas internas de los partidos cuentan también para entender lo que pasa en el sistema de de partidos.

4.1.3 Tendencia ideológica del PLN

En términos de la forma convencional de clasificar los partidos según “familias” ideológicas, al PLN se lo tiende a identificar con la socialdemocracia y esa ha sido incluso una bandera asumida explícitamente por una parte de sus dirigentes e incluso el PLN forma parte de la Internacional Socialista desde 1976.

Muchos analistas coinciden en que la socialdemocracia, efectivamente, fue una de las fuentes ideológicas del partido sobre todo en sus orígenes (SALOM, 1991; BODENHEIMER, 1984; ARAYA POCHE, 1968). Pero al mismo tiempo, se ha planteado la dificultad de clasificar al PLN dentro de esa “familia”, en parte por los rasgos personalistas, caudillistas, policlasistas y pragmáticos que también han sido parte de su historia. En ese sentido, en 1970 Bodenheimer (1984:67) señalaba sobre la ideología del PLN: *“Mientras esa ideología es ecléctica y está dirigida a ‘encontrar el componente común del desarrollo’ dentro de las tradiciones socialista utópica, social cristiana, liberal, y de la CEPAL, su espíritu y estilo se mantienen en gran medida dentro de la tradición liberal”*.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el PLN tanto en su discurso como en su práctica política, tuvo hasta finales de los 70 una orientación reformista en la que se le dio énfasis a *“la diversificación de la economía; a la mejora sustancial de la distribución y redistribución del ingreso; a la construcción de una estructura social menos polarizada, con la expansión de la clase media; a la mejora en la calidad de la seguridad social y a la expansión de su cobertura, así como a la extensión de la educación en sus diferentes niveles; a profundizar la presencia del Estado en variados ámbitos de la vida social, especialmente en el económico; y a la consolidación de la institucionalidad política propia de la democracia representativa”* (ROVIRA, 1990: 46-47).

Pero a partir de los años 80, como consecuencia de un cambio generacional y como respuesta a la crisis económica que vive el país a principios de esa década, la cual significó el quiebre del modelo desarrollista y reformista impulsado por el propio PLN, este partido dio un giro hacia el conservadurismo y neoliberalismo, que lo llevó incluso a mimetizarse con sus adversarios históricos, sobre todo a partir de que cristalizó claramente un formato bipartidista en 1986 (SOLIS, 1992; ROVIRA, 1990).

A pesar de que los giros ideológicos de los últimos 20 años, el PLN se sigue definiendo como “socialdemócrata” y así lo hizo en su último congreso ideológico, realizado en 1998, si bien en una perspectiva revisionista de dicha corriente que concuerda con la expresada también por muchos partidos de esa orientación a nivel internacional. Por otro lado, en términos del modelo espacial *Izquierda-derecha* el Partido y sus militantes tienden a ubicarse en el centro izquierda. Igualmente los perciben en esa ubicación los miembros de otros partidos (ALFARO, 2003:44-45).

Los cambios a nivel ideológico y en las prácticas políticas de los partidos pueden incidir en las identidades partidarias y en ese sentido, afectar el caudal electoral y al sistema de partidos como un todo, sobre todo cuando el electorado no percibe claramente la diferencia entre unos y otros. En el caso que estudiamos, el mimetismo del PLN con la otra agrupación mayoritaria, al final del período en estudio, se ha convertido en un punto de referencia y de identificación de nuevos partidos, algunos de los cuales han hecho de la lucha contra el bipartidismo su bandera.

4.1.4 Recapitulación de rasgos distintivos del PLN

A manera de recapitulación podemos puntualizar las siguientes características de la historia del PLN:

- Es el único partido que ha participado en todas las elecciones celebradas desde 1953, en todos los niveles y lo ha hecho de forma individual (sin conformar coaliciones).
- Ha ganado 7 de las 13 elecciones presidenciales; en 9 de las 13 elecciones legislativas ha obtenido mayorías relativas de escaños y mayorías absolutas en 6 de ellas.
- En toda su trayectoria, se puede observar una tendencia general decreciente en su caudal electoral tanto a nivel presidencial como legislativo. En ese sentido, se puede decir que pasó de ser un partido predominante (claramente hasta 1986), a un partido mayoritario dentro de un sistema de partidos con claro formato bipartidista junto al PUSC (hasta 1998) y de ahí a ser el segundo de los tres partidos con mayor peso electoral en las elecciones del 2002.
- A pesar de su gran estabilidad y/o permanencia como partido durante todo el período, ha experimentado diversas escisiones que podrían caracterizarse como una tendencia “expulsiva” de líderes y cuadros que han salido para conformar nuevos partidos o unirse a otros²⁹.

²⁹ Si bien nuestra investigación llega hasta las elecciones del 2002, hay que anotar que en el transcurso del 2004 y el 2005, el PLN ha experimentó una serie de escisiones a nivel de dirigencia que apuntan también en esa dirección: el ex Presidente de la República Luis Alberto Monge; el precandidato presidencial Antonio Alvarez Desantti; el Diputado y excandidato presidencial José Miguel Corrales; parte de un grupo de intelectuales denominado Iniciativa Social Demócrata, entre otros. La mayoría de estos últimos se incorporaron al Partido Acción Ciudadana para las elecciones del 2006, contribuyendo a que este partido se convirtiera en la segunda fuerza electoral del país. Otros, como Desantti y Corrales formaron parte de partidos nuevos que obtuvieron pobres resultados electorales.

Tal como se ha planteado, hay aspectos de la trayectoria individual de este partido y de sus dinámicas internas, que ha tenido consecuencias sobre el sistema de partidos y que, en ese sentido, no pueden desligarse del todo de este, aún cuando analítica y conceptualmente sea necesario distinguir ambas dimensiones (los partidos y el sistema de partidos).

4. 2 Trayectoria de las otras agrupaciones mayoritarias (PUSC a partir de 1986)

Después de finalizada la guerra civil de 1948 el Partido Republicano Nacional —que había controlado el gobierno desde 1940 bajo el liderazgo de Rafael Angel Calderón Guardia y en alianza con el Partido Vanguardia Popular— prácticamente queda fuera de la escena política, sus líderes salen al exilio, enfrentan grandes restricciones, intentan la vía armada en varias ocasiones³⁰ y se incorporaron parcialmente a la lucha electoral hasta las elecciones de 1958 y plenamente, hasta las de 1962. Partidos como el Unión Nacional y el Demócrata se vieron debilitados después de la guerra y en 1953 inauguran una práctica de alianzas electorales, con cierto apoyo de los comunistas y de los calderonistas (BOWMAN, 2000:95-97) para enfrentarse a Liberación Nacional.

De modo que a la par del surgimiento del PLN y su proceso de estabilización como partido mayoritario, no se formó una agrupación opositora unitaria y estable, sino varias alianzas y coaliciones relativamente inestables que se constituyeron en sus principales contendoras en la lucha por el control del Gobierno. Estas fueron conformadas, en un primer momento que corresponde al período 1953-1974, por partidos existentes ya en la década de 1940 y que incluso estuvieron en posiciones antagónicas en los conflictos políticos que tuvieron lugar en la misma, incluyendo la guerra civil de 1948. En un segundo momento, que en términos de elecciones podemos ubicar en las de 1978 y 1982, por partidos “herederos” o sobrevivientes de esa primer etapa y otros que surgieron durante la década de 1970. Y en un tercer momento, que corresponde al período 1986-2002, por un solo partido mayoritario y unificado (el PUSC) que junto con el PLN vino a protagonizar un formato bipartidista, al menos hasta las elecciones del 2002 en que ambos partidos, como hemos visto en el capítulo anterior,

³⁰ Después de la invasión desde Nicaragua, en diciembre de 1948, con la que se intentó derrocar a la Junta Fundadora de la Segunda República, ésta emitió un decreto en el que declaraba “traidor a la Patria” a Rafael Angel Calderón Guardia (Decreto N°322 del 15 de diciembre de 1948) y dos días después emite otro decreto (N° 306, del 17 de diciembre de 1948) en el que declara “despedidos de los cargos, puestos o funciones que desempeñen al servicio del Estado, de sus instituciones autónomas o semiautónomas, todas las personas de reconocida filiación calderonista o comunista”. El decreto faculta a los Ministros o Jefes de instituciones para que lo apliquen según su criterio y además deroga, en lo que se refiere a los despedidos, “los artículos 28, 29 y 31 del Código de Trabajo para efectos de las prestaciones legales a que tuvieran derecho, y los artículos que se le opongan de la Constitución derogada cuya vigencia provisional decretó esta Junta” (Colección de Leyes y Decretos. Imprenta Nacional, 2º Semestre de 1949, p.433-437)

experimentaron bajas muy significativas en sus caudales electorales y el sistema de partidos alcanzó los más altos niveles de fraccionalización.

En el proceso histórico seguido por estas agrupaciones, podríamos decir que ha predominado una lógica de agregativa (opuesta a la lógica expulsiva del PLN) que tendió a atenuar gradualmente la fragmentación, conflictos y/o antagonismos entre sus actores partidarios individuales, con miras a enfrentar al actor principal de la escena política durante el período, a saber, el PLN. Este proceso se expresó en diversas formas de participación en las elecciones tales como alianzas y coaliciones hasta la conformación final de un solo partido, como veremos a continuación. De manera que, las dinámicas de estas agrupaciones incidieron también en el sistema de partidos, ya fuera reforzando la bipolaridad electoral cuando lograban mantenerse unidas o debilitándola cuando se fraccionaban.

4.2.1 Partidos, alianzas, coaliciones y sus escisiones

Para las elecciones de 1953, en las que no participaron todos los partidos existentes antes de la Guerra Civil de 1948, se estableció una primera alianza político electoral entre el Partido Unión Nacional (PUN)³¹ y el Partido Demócrata (PD)³² para participar en el proceso electoral bajo la plataforma del segundo, pero solo a nivel presidencial pues en las legislativas lo hicieron cada uno por su lado. Esta alianza también fue apoyada por sectores del “calderonismo” (Partido Republicano), fuerza política que en ese entonces se encontraba debilitada organizativamente como consecuencia de la guerra civil de 1948, de las tensiones

³¹ El PUN (diferente este al que, con el mismo nombre, participó en las elecciones de 1901, 1905 y 1913 [SALAZAR, 1992]) fue fundado en 1945 y tuvo su primera participación electoral en 1948 (aliado con los partidos Demócrata, Social Demócrata y Cortesista Independiente) llevando como candidato a la Presidencia a su principal líder, el periodista Otilio Ulate Blanco, director y propietario del Diario de Costa Rica. El Tribunal Nacional Electoral dio por triunfador a Ulate en dichas elecciones, pero estas fueron luego anuladas por el Congreso, suscitándose días después la guerra civil. La Asamblea Constituyente establecida el 15 de enero de 1949 anuló el fallo del Congreso y declaró a Ulate Presidente electo, por lo que este ejerció la Presidencia de la República desde que finalizó el Gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República, el 8 de noviembre de 1949 hasta el 8 de noviembre de 1953. El PUN participó en las elecciones para la Asamblea Constituyente del 8 de noviembre de 1948, eligiendo 34 de los 45 Diputados que la conformaron. También en las elecciones legislativas del 2 de octubre de 1949, en las que logró elegir a 33 de los 45 diputados que conformarían la Asamblea Legislativa del período 1949-1953 (VER NOTA AL PIE N° 11). Otilio Ulate fue presidente del PUN hasta su muerte en octubre de 1973 (ULATE, 1976).

³² El Partido Demócrata había sido fundado en 1942 por Fernando Lara Bustamante y Eladio Trejos (SCHIFTER, 1982:107) y en él destacó como líder el ex Presidente León Cortés Castro (1936-1940) quien se distanció de su partido (el Republicano Nacional) por las políticas seguidas por el Gobierno de Calderón Guardia (1940-1944). El Partido Demócrata, con León Cortés como candidato a la Presidencia, se constituyó en la plataforma partidaria de la oposición a la alianza entre el Partido Republicano Nacional y el Partido Vanguardia Popular (denominada Bloque de la Victoria) para las elecciones de 1944, de las cuales resultó triunfadora esta última, eligiendo a Teodoro Picado como Presidente. Para las elecciones de 1948, el PD formó parte de la alianza con el PUN que postuló a Otilio Ulate. No participó directamente en las elecciones para la Constituyente, pero para las elecciones legislativas del 2 de octubre de 1949 participa el partido Demócrata Cortesista, el cual logró elegir solo un Diputado.

y conflictos con las fuerzas triunfantes en la misma, y del exilio de sus principales líderes (SALAZAR, 1992:104). En ese entonces el Partido Demócrata obtuvo un 35.3 % de los votos a nivel presidencial y el 21.2 % a nivel legislativo, logrando elegir 11 de los 45 escaños que conformaban la Asamblea Legislativa.

Esos mismos sectores se volvieron a aliar para las elecciones Presidenciales de 1958, pero en esa ocasión participaron bajo la bandera del Partido Unión Nacional (PUN), resultando triunfadores con un 46.4% de los votos válidos. En estas elecciones se reincorporó parcialmente el Partido Republicano Nacional a la competencia electoral, pues le dio el apoyo al candidato presidencial del PUN, el Lic. Mario Echando y presentó sus propias papeletas para las elecciones legislativas (encabezadas por Calderón Guardia) y municipales (MESEN Y SANCHEZ, 1986: 16). El apoyo del “calderonismo” al PUN se dio después de un pacto entre esos antiguos adversarios para poner fin a la represión contra el Republicano y sus dirigentes (SHIFTER, 1982:107). El Partido Unión Nacional y el Partido Republicano lograron elegir 10 y 11 diputados respectivamente. En ese sentido, considerando los resultados de las elecciones legislativas, el Republicano se manifestó en ese momento como la segunda fuerza electoral más importante después del PLN, mostrando un proceso de revitalización 10 años después de la guerra civil y de las fuertes consecuencias de esta para el partido y su dirigencia³³.

La alianza se rompió para el proceso electoral de 1962 en el que participaron por separado, a nivel presidencial y legislativo, el Partido Republicano y el Partido Unión Nacional. Ambos designaron como candidatos a sus líderes históricos, los Ex Presidentes Rafael Angel Calderón Guardia y Otilio Ulate Blanco, respectivamente. Esto evidenció lo débil y contradictorio de la alianza previa, en vista de que dichos líderes representaban fuerzas políticas que habían estado en posiciones antagónicas en el proceso que llevó a la guerra civil de 1948. Pero las elecciones de 1962 fueron muy importante significativas en tanto se dio la reincorporación plena del Partido Republicano a la competencia electoral, con lo cual,

³³ Durante los dos gobiernos del Partido Republicano Nacional, previos a la guerra civil (el de Rafael Angel Calderón Guardia de 1940 a 1944 y el de Teodoro Picado de 1944 a 1948) se fortaleció mucho el liderazgo del primero de ellos, lo que fue conformando una identidad política centrada en el líder, que ha sido denominada como el “calderonismo” o como la etapa “calderonista” del Republicano (AGUILAR, 1981; SALAZAR, 1992). Calderón Guardia fue el candidato a Presidente por ese partido en las conflictivas y finalmente anuladas elecciones de 1948, desencadenantes finales de la guerra civil. Al finalizar la guerra, tanto Calderón Guardia como Teodoro Picado, junto con gran parte de los principales líderes del partido salieron al exilio. Como hemos dicho ya, sectores del “calderonismo” —junto con otros descontentos con la orientación de la JFSR primero y el PLN luego— hicieron intentos por retomar el poder por la vía armada en el mismo año de 1948 y en 1955. Calderón Guardia regresó al país para reintegrarse a la vida política hasta después de las elecciones de 1958, en las que resultó electo diputado por el partido Republicano.

todas las fuerzas políticas que habían participado en las conflictivas elecciones de 1948 y en las confrontaciones armadas posteriores, lucharon de nuevo en el campo electoral, con excepción del Partido Vanguardia Popular que siguió proscrito hasta 1975.

La nueva candidatura presidencial de Rafael Angel Calderón Guardia generó una gran expectativa para el “calderonismo” tradicional, pero también fue motivo de que incluso se dieran conversaciones entre el PUN y el PLN —cuyos líderes, Ulate y Figueres, habían sido aliados en 1948— para una posible alianza electoral, pero las mismas fracasaron (OCONITRILLO, 1981: 182). Las elecciones fueron ganadas por el PLN llegando a la Presidencia de la República otro de los líderes destacados del Movimiento de Liberación Nacional que tomó el poder en 1948 y que había sido parte de la autodenominada Junta Fundadora de la Segunda República: Francisco Orlich Bolmarcich. Por su parte, el Partido Republicano obtuvo en ese entonces un 35.3% de los votos a nivel presidencial y el 33.5% a nivel legislativo, logrando elegir 18 diputados, mostrándose nuevamente como la segunda fuerza electoral después del PLN y como la agrupación más fuerte entre las opositoras a este. El PUN obtuvo un 13.5% de los votos a nivel presidencial y un 13.3% en el legislativo, eligiendo 9 diputados, mostrándose así más debilitado respecto al proceso electoral previo.

Para el proceso electoral de 1966, tuvo lugar el primer intento por crear una agrupación fuerte, estable y con más unidad programática, que permitiera una competencia en mejores condiciones frente al PLN. Es así como se unieron nuevamente el Partido Republicano y el Unión Nacional para participar en las elecciones bajo la modalidad de coalición, adoptando el nombre de Unificación Nacional (UfN) y resultando electo su candidato presidencial, el Lic. José Joaquín Trejos Fernández, con el resultado más cerrado del período que estamos estudiando: 50.48% de los votos válidos a favor de UfN contra 49.52% obtenidos por el candidato del PLN, Daniel Oduber Quirós; en términos absolutos una diferencia de 4.220 votos. Unificación Nacional fue así la primera coalición constituida por las principales fuerzas de oposición al PLN, legalmente inscrita ante el Tribunal Supremo de Elecciones (MESEN Y SANCHEZ, 1986:28).

Unificación Nacional participó en las elecciones de 1970, con el ex-Presidente Mario Echandi como candidato a la Presidencia, apoyado por Calderón Guardia y por parte de la dirigencia del Unión Nacional, con excepción de su presidente, Otilio Ulate (OCONITRILLO, 1981:204-216). Echandi se enfrentó al líder histórico del PLN, José Figueres Ferrer, quien ganó las elecciones. Unificación había experimentado varios conflictos internos que generaron, entre

otros resultados, la salida del Partido Unión Nacional en 1967. Este participó a nivel nacional con papeletas a diputados en las elecciones de 1970, pero no logró elegir ninguno, siendo este el último proceso electoral para el PUN. Por otro lado, quien fuera el Vicepresidente del Gobierno de Unificación del período 1966-1970, el señor Virgilio Calvo, de filiación “calderonista”, renunció a su puesto meses antes de terminar su período y formó el Partido Frente Nacional (PFN), que participó en las elecciones legislativas de 1970 pero tampoco eligió ningún diputado (MESEN Y SANCHEZ: 29-30).

Para 1974, Unificación vuelve a participar y pierde las elecciones presidenciales aunque se mantuvo como la segunda fuerza político electoral después del PLN. Sin embargo, para entonces, este partido logró solo un 30.4% de los votos. De Unificación Nacional se había escindido un sector del calderonismo, liderado por el Dr. Longino Soto Pacheco que participó en las elecciones como Partido Republicano Nacional, presentando una papeleta a diputados de la cual logró elegir solo un diputado. Los ex Presidentes Mario Echandi y Jose Joaquín Trejos también habían entrando en controversias con la dirigencia de Unificación (dominada por el calderonismo) por lo que consideraban era un “colaboracionismo” o un “cogobierno” con el PLN mediante el cual, entre otras medidas, se había negociado y aprobado en la Asamblea Legislativa la reforma constitucional que estableció el financiamiento estatal adelantado a los partidos políticos (SCHIFTER,1982:112) conocido como “pago adelantado de la deuda política”. Las críticas del Expresidente Trejos generaron su expulsión de la Asamblea Nacional de Unificación Nacional, por lo que este fundó el Partido Unión Popular (PUP) (OCONITRILLO, 1981:220).

Se dieron varios intentos fallidos para unificar la dispersa y fragmentada oposición al PLN de cara a las elecciones de 1974. Algunos de los partidos que gravitaban en ese entonces, además de los ya mencionados, eran: Renovación Democrática (PRD); Unión Republicana Auténtica (PURA) liderado por el ex Presidente Mario Echandi; Demócrata Cristiano (PDC); y el Partido Nacional Independiente (PNI). El esfuerzo más importante de unir a varios de esos partidos con miras a las elecciones de 1974, fue la denominada Alianza Nacional Cristiana (AGUILAR, 2003:35-46) pero no llegó a fructificar.

Finalmente, acudieron a las elecciones presidenciales: Unificación Nacional; Partido Nacional Independiente, con la candidatura del empresario Jorge Gonzalez Martén, apoyado por el Expresidente Echandi; Partido Renovación Democrática (escisión del PLN) con la candidatura de Rodrigo Carazo Odio y con el apoyo del ex Presidente Trejos

(OCONITRILLO, 1981 y Datos del TSE). El Demócrata Cristiano lo hace de forma individual obteniendo una muy baja votación.

Como se puede observar, las elecciones de 1974 muestran los más altos niveles de fragmentación entre las agrupaciones conservadoras opositoras al PLN, después de los intentos unionistas que habían fructificado en 1966 con la conformación de la coalición Unificación Nacional. Pero también en estas elecciones se da la presencia de partidos emergentes como el PRD, el PNI y el PDC. Esto incidió en la fraccionalización del sistema de partidos, alcanzando el NEPE y el NEPP, uno de los valores más altos durante el período en estudio, como ha sido mostrado en el capítulo anterior.

Para 1978 emergió una nueva alianza de partidos que conformaron la Coalición Unidad, compuesta por los partidos Renovación Democrática (PRD), Unión Popular (PUP), Demócrata Cristiano (PDC) y Republicano Calderonista (PRC), este último formado bajo el liderazgo del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier (hijo de Calderón Guardia) en 1976, por conflictos al interior de Unificación Nacional (MESEN Y SANCHEZ, 1986: 213). Esta coalición obtuvo el triunfo de las elecciones presidenciales con un 50.5 % de los votos y, por primera vez desde 1953, una agrupación mayoritaria distinta al PLN, obtuvo también un mayor número de diputados que aquel en la Asamblea Legislativa, si bien no logró constituir una mayoría absoluta.

Por otro lado, las elecciones de 1978 significaron la desaparición de Unificación Nacional, que llegó a su punto más bajo de votación. Esta agrupación nunca logró superar la votación captada en 1966 (50.5%) y por el contrario, tendió a perder caudal en los siguientes procesos electorales: 41.2% en 1970; 30.4% en 1974 y 1.6% en 1978. Este último resultado es expresión del peso que dentro de Unificación Nacional tenía el "calderonismo", fuerza político-electoral que se trasladó mediante el Partido Republicano Calderonista a la Coalición Unidad.

La Coalición Unidad volvió a participar en las elecciones de 1982, sufriendo una derrota contundente, pues solo logró captar un 33.6% de la votación a nivel presidencial y un 29% a nivel legislativo, eligiendo 18 diputados. Sin embargo, esta derrota electoral, aunque parecía presagiar un proceso de debilitamiento de estas agrupaciones, más bien fue la antesala de un proceso de unificación y fortalecimiento en lo organizativo, lo programático y lo electoral.

En 1983, gracias a una negociación con el PLN que permitió reformar el Código Electoral para hacer viable la fusión de los cuatro partidos que componían la coalición, manteniendo el derecho al financiamiento estatal, se fundó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Este participó por primera vez en las elecciones de 1986 en las que logró captar el 45.7% de los votos a nivel presidencial y el 41.4% a nivel legislativo, elevando significativamente su caudal electoral en comparación con el captado en las elecciones anteriores.

La fundación del PUSC en 1983 y su primera participación electoral en 1986, fue un cambio muy significativo para las agrupaciones que desde 1953, unidas en distintas alianzas y coaliciones, habían sido las principales contendientes del PLN en los procesos electorales. En 1986, se presentan como un solo partido que, contrario a lo que sucedió con Unificación Nacional, tiendió a estabilizarse en lo organizativo, en lo programático y en su caudal electoral, al menos hasta las elecciones de 1998. La fundación del PUSC impactó significativamente en el sistema de partidos pues, a partir de entonces, la bipolaridad electoral tuvo como protagonistas a dos partidos mayoritarios y estables, tanto en su estructura organizativa como en su forma de participación electoral. Tal como se ha mostrado en el capítulo anterior, a partir de entonces la competencia entre las dos agrupaciones mayoritarias se hizo más pareja y, como se mostrará en el siguiente, se incrementaron las interacciones cooperativas y se redujeron las diferencias ideológicas y en las prácticas políticas.

En 1990, el PUSC ganó las elecciones con un 51.5 % a nivel presidencial eligiendo a su principal líder, Rafael Angel Calderón Fournier, como Presidente de la República. A nivel legislativo obtuvo 46.2% de los votos, logrando elegir 29 diputados. Este resultado constituye el porcentaje de votación más alto captado por una agrupación mayoritaria distinta al PLN desde 1953. Además fue la primera vez, desde 1953, que una agrupación de estas obtenía una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa a la par de un triunfo a nivel presidencial.

En 1994, el PUSC pierde las elecciones pero en términos que evidencian un fortalecimiento y estabilidad de su caudal electoral: obtiene un 47.7% a nivel presidencial y logra elegir 25 diputados. En 1998 el PUSC gana nuevamente las elecciones presidenciales con un 47% de los VV, llevando a la Presidencia de la República a Miguel Ángel Rodríguez. A nivel legislativo se hace también con el mayor número de escaños entre los partidos contendientes, pero no logra conformar una mayoría absoluta pues elige 27 diputados.

Las elecciones del 2002, tienen varios significados importantes para el PUSC, al resultar triunfador en las mismas. Por un lado, fue la primera ocasión desde 1953 que una agrupación opositora al PLN obtuvo un triunfo consecutivo en las elecciones presidenciales. Pero por otro, como lo hemos señalado antes, fue un triunfo que se dió en un contexto de mayor fraccionalización del sistema de partidos, de un incremento del abstencionismo y de un mayor caudal electoral captado por partidos diferentes a los dos mayoritarios. Esto tuvo, entre otras consecuencias, una reducción significativa en el caudal electoral del PUSC y la necesidad de ir a una segunda ronda electoral con el PLN. A nivel legislativo, el PUSC obtuvo solo 19 escaños, siendo esta la fuerza parlamentaria más baja obtenida por una agrupación ganadora de las elecciones presidenciales desde 1953.

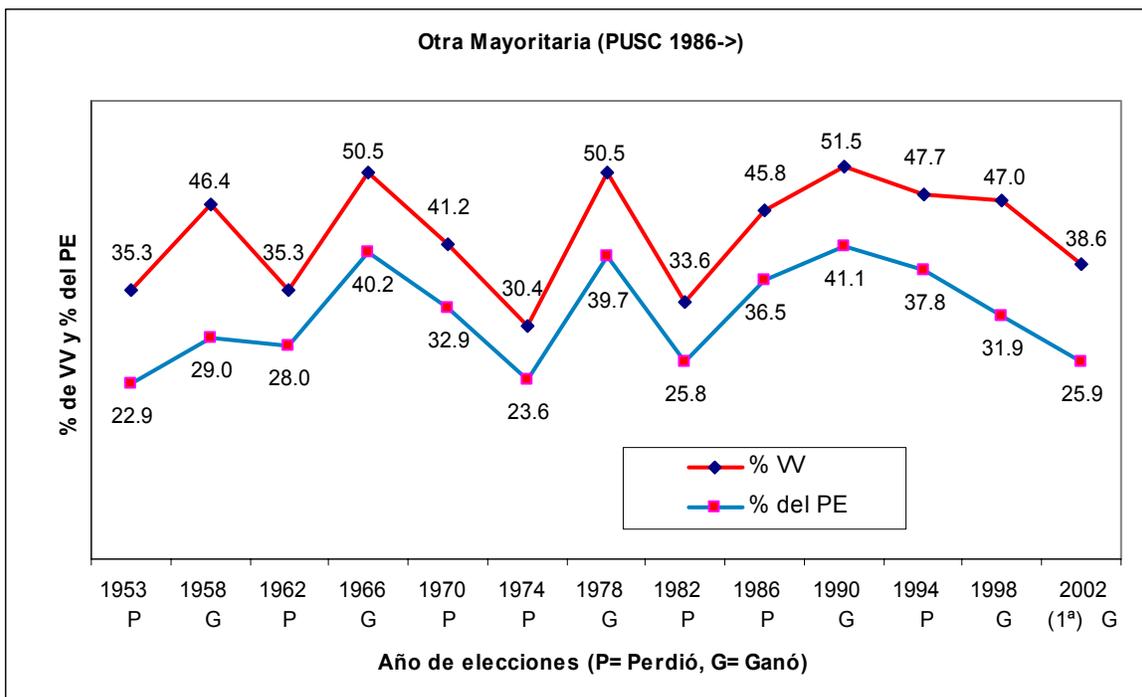
4.2.2 Caudal electoral de las agrupaciones opositoras al PLN (PUSC a partir de 1986)

En el apartado anterior, hemos hecho una puntualización sobre las diversas agrupaciones mayoritarias opositoras al PLN y los resultados electorales alcanzados en diferentes momentos del período. Como es evidente, no podemos hablar aquí de un solo partido sino de varias alianzas y coaliciones conformadas por diferentes partidos y es hasta 1983 que cristaliza un solo partido unificado, que se mantendrá así en los procesos electorales siguientes. Ahora, veamos cuales han sido las tendencias generales del caudal electoral captado por estas agrupaciones en diferentes momentos del período en estudio.

Lo primero que hay que señalar es que estas agrupaciones han resultado ganadoras en 6 de las 13 elecciones presidenciales realizadas desde 1953, teniendo triunfos consecutivos en las dos últimas.

En el gráfico 4.3 podemos observar que hasta 1982 su caudal electoral se caracteriza por fuertes altibajos (oscilaciones entre el 30.4% y el 50.5% de VV o entre el 22.9% y el 40.2% del PE) mientras que a partir de 1986 —año de la primera participación electoral del PUSC— y hasta 1998 tiende a mantenerse bastante estable, oscilando entre un 45.8% y un 51.5% de VV o entre un 31.9% y un 41.1% del PE. Sin embargo, se nota también que en este último período, partiendo de 1990, se ha dado una tendencia sostenida a la reducción del caudal tanto en términos de votos válidos como respecto al total de votantes inscritos en el Padrón Electoral, llegando a su punto más bajo en las elecciones del 2002.

Gráfico 4.3
Otras agrupaciones mayoritarias (PUSC a partir de 1986): porcentaje de votos válidos (VV) y respecto al Padrón Electoral (PE) obtenidos en las elecciones presidenciales. 1953-2001 (1ª)



Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

Tabla 4.3
Otras agrupaciones mayoritarias (PUSC a partir de 1986) en elecciones presidenciales:
porcentajes promedio de votos válidos y respecto al padrón,
variaciones promedio para todo el período, por sub-períodos y variaciones entre períodos

PERIODOS	% Promedio de VV	Variación entre períodos	Variación promedio en cada período	% promedio del PE	Variación entre períodos	Variación Promedio en cada período
1953-2002 (1ª)	42.6		0.3	31.9		0.2
1953-1962	39		0	26.6		2.6
1966-1982	41.2	2.2	-0.3	32.4	5.8	-0.4
1986-2002	46.1	4.9	1	34.6	2.2	0.02

Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

Por otro lado, los más altos caudales electorales alcanzados por estas agrupaciones fueron en 1966, 1978 y 1990, elecciones que coinciden con momentos importantes en las estrategias electorales seguidas por estas agrupaciones: en 1966 se dió el primer intento por constituir una sola agrupación que compitiera de manera más ventajosa con el PLN que las alianzas electorales previas, lo que dio como resultado la participación y el triunfo de la Coalición Unificación Nacional; en 1978 se dio la segunda gran Coalición de partidos opositores al PLN (la Coalición Unidad) que logró el triunfo en esas elecciones y que, como hemos dicho, alcanzó por primera vez desde 1953 elegir un mayor número de diputados que

el PLN; y en 1990, se dio el primer triunfo electoral del PUSC con el cual no solo alcanzó la Presidencia de la República sino también constituir una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, siendo esta la primera y única ocasión en que una agrupación distinta al PLN lo ha logrado.

Por otro lado y a diferencia de lo que observamos en el caso del PLN, tenemos aquí una tendencia general al incremento del caudal electoral en todo el período, si bien este logra valores promedio más bajos que los del PLN, a saber, 42.6% de VV y 31.9% del PE. Otra diferencia respecto al PLN es que las variaciones promedio de ambos indicadores son positivas en el período 1953-2002.

En términos de subperíodos observamos cómo se va incrementando el caudal promedio de VV y respecto al PE. Solo en el período 1966-1982 hay variaciones promedio negativas, si bien con valores muy bajos. Y por otro lado, a diferencia también de lo observado en el caso del PLN, el período 1986-2002 ha sido, en promedio, de crecimiento respecto al anterior y al interior del mismo. Pero en este último aspecto el promedio es engañoso pues, como se ha dicho ya, el PUSC experimenta también una reducción sostenida de su caudal si tomamos como punto de referencia las elecciones de 1990.

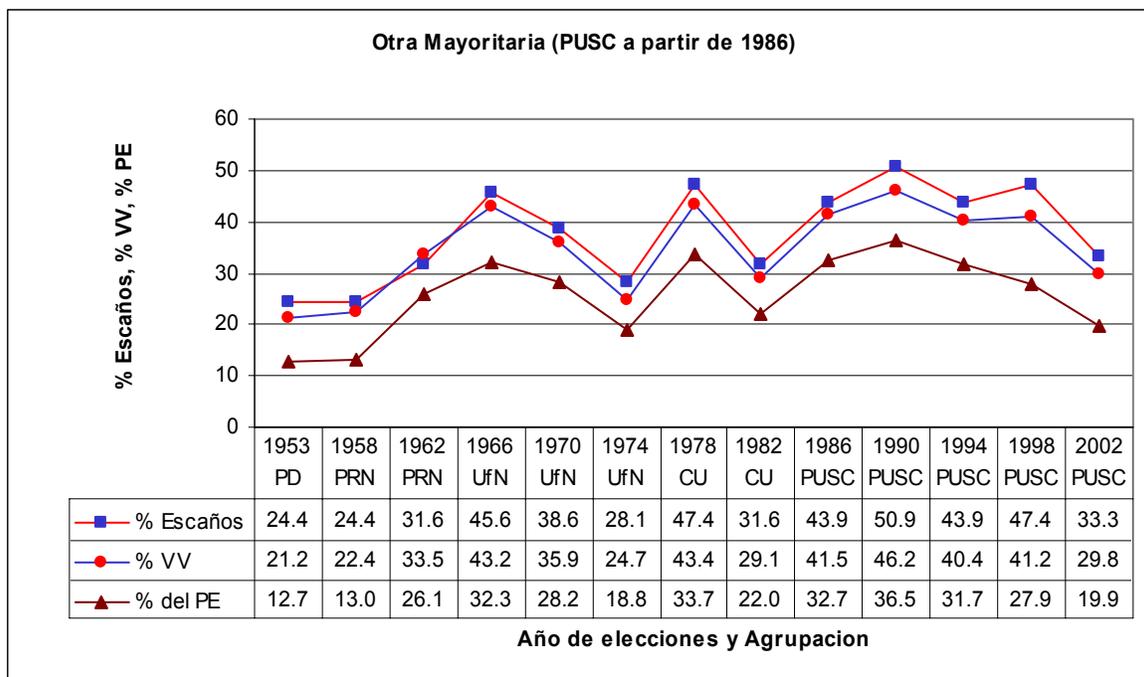
A nivel legislativo, las agrupaciones mayoritarias opositoras al PLN han logrado elegir el mayor número de escaños (mayoría relativa) en 4 ocasiones pero solo en una ellas llegaron a constituir una mayoría absoluta: en 1990. Se pueden observar también a nivel legislativo algunas de las características observadas ya en el presidencial, como el comportamiento más oscilante del mismo entre 1953 y 1982, por un lado; y por otro, la mayor estabilidad alcanzada a partir de la conformación del PUSC y su primera participación electoral en 1986. Los puntos de más altos porcentajes de escaños, de VV y respecto al PE, son también las elecciones de 1966, 1978 y 1990, momentos cuyo significado hemos mencionado ya a nivel de las elecciones presidenciales.

Podemos observar en esos resultados también diferentes momentos del proceso y estrategias seguidas por las fuerzas políticas después de la guerra civil y de cómo se fue conformando una oposición al PLN ante la fuerza electoral con que emergió dicho partido. El primer momento, de 1953 a 1966, es de crecimiento sostenido con lo cual se manifiestan: el gradual proceso de reincorporación del Partido Republicano a las contiendas electorales y las primeras alianzas que se dieron entre fuerzas opositoras al PLN, a pesar de sus

contradicciones y pasado antagonico, hasta la cristalización de la primera gran coalición (Unificación Nacional) en 1966.

Gráfico 4.4

Otra agrupación mayoritaria (PUSC a partir de 1986): porcentajes de escaños, de votos válidos y del padrón en elecciones legislativas 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del T.S.E.

Tabla 4.4

Otra Agrupación Mayoritaria (PUSC a partir de 1986): porcentajes de votos válidos, del padrón electoral y de escaños en elecciones legislativas y variaciones por periodos (valores promedio)

Período	% de VV	Variación	% PE	Variación	% Escaños	Variación
1953-2002	34.79	0.72	25.79	0.60	37.77	0.74
1953-1962	25.68	6.15	17.27	6.69	26.82	3.57
1966-1982	35.24	-0.89	26.98	-0.81	38.25	0.00
1986-2002	39.80	0.15	29.72	-0.43	43.86	0.35

Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

El descenso que se observa en las dos elecciones siguientes (1970 y 1974) es expresión de los conflictos internos que se van manifestando al interior de Unificación Nacional, las escisiones que se dieron en dicha coalición, así como del surgimiento de nuevos partidos, generando un alto grado de fragmentación para las elecciones de 1974, que le resta fuerza electoral a la oposición al PLN y que les llevó a experimentar dos derrotas consecutivas.

Las lecciones de esas dos derrotas parecen haber pesado mucho para hacer posible una nueva coalición para 1978, en la que participan nuevos líderes y partidos, logrando elevar significativamente su caudal electoral. Sin embargo, para las siguientes elecciones ese caudal se vio mermado en gran parte por el desprestigio del Gobierno de la Coalición Unidad (1978-1982) como resultado de la aguda crisis económica experimentada por el país a inicios de los 80's.

Y el tercer momento, de 1986 a 1998, muestra el resultado de la conformación de un partido unificado (PUSC) logrando el período más estable y de mayor éxito electoral (tanto en términos de escaños como de caudal) desde 1953. La fuerte caída experimentada en las elecciones de 2002 es algo que no fue exclusivo del PUSC sino que lo comparte con el PLN aunque lo afecta menos que a este. Aquí se da más bien una reacción del electorado frente al bipartidismo que han protagonizado esos dos partidos desde 1986 que se expresó tanto en un incremento en el abstencionismo como en el mayor apoyo dado a los partidos diferentes a los dos mayoritarios³⁴.

Por otro lado, el comportamiento en los valores promedio de votos válidos, respecto al Padrón Electoral y de Escaños parlamentarios, así como las variaciones promedio positivas, dejan ver una tendencia general al crecimiento entre 1953 y 2002. Solo al interior del sub-período 1966-1982 se dieron variaciones negativas en los porcentajes de votos válidos y respecto al Padrón Electoral. Y a diferencia de lo observado en el caso del PLN el sub-período 1986-2002 muestra variaciones que, si bien son bajas, tienen un signo positivo tanto en términos del porcentaje de votos válidos como del porcentaje de escaños. En lo que se refiere al porcentaje de votos respecto al padrón, hay una variación promedio negativa (-0.43), mucho más baja que la experimentada por el PLN (-4.74).

4.2.3 Tendencias ideológicas dentro de la oposición al PLN (PUSC a partir de 1986).

Debido a las tendencias y prácticas reformistas —inspiradas entre otras corrientes en la doctrina social de la iglesia católica— que caracterizaron al Partido Republicano Nacional entre 1940 y 1948, época en que fue liderado por Rafael Angel Calderón Guardia y en la que se dieron alianzas muy *sui generis* con la Iglesia Católica y con el Partido Comunista,

³⁴ En las siguientes elecciones, las del 2006, el PUSC experimentó una estrepitosa caída en su caudal electoral (3.5% de los votos válidos en las Presidenciales y 7.8% en las Legislativas) afectado por varios factores: el desgaste de dos administraciones seguidas; escándalos de corrupción en los que se vieron involucrados dos Ex Presidentes de la República y otros líderes del partido; la migración de dirigentes y bases hacia partidos emergentes como el Movimiento Libertario y el Partido Acción Ciudadana y el incremento del caudal electoral que por sí mismos lograron estos últimos y otros partidos.

para impulsar y defender importantes reformas sociales, la oposición mayoritaria al PLN se ha tendido a autodefinir como “social cristiana”.

Otro elemento que incidió en dicha autodenominación fue la participación del Partido Demócrata Cristiano —fundado para las elecciones de 1970 por el Dr. Luis Barahona Jiménez— en la coalición Unidad que se conformó para las elecciones de 1978 y 1982 y en la posterior fusión de la misma para conformar el Partido Unidad Social Cristiana en 1983 (SALAZAR, 1992: 101-102).

Sin embargo, como es lógico considerar a partir de la experiencia histórica seguida por estas agrupaciones, caracterizada por alianzas y coaliciones entre partidos de muy diverso signo; así como también por la presencia del personalismo y el caudillismo, tampoco es fácil aceptar como una tendencia clara la autodenominación de estas agrupaciones. Esto, porque a pesar de las tendencias reformistas que caracterizaron en los 40`s al Partido Republicano, después de la Guerra Civil, este se tendió a aliar con fuerzas políticas conservadoras que en aquellos años habían incluso constituido parte de la oposición, como fue el caso del Partido Unión Nacional.

Rovira (1990:56) caracteriza la orientación de la oposición al PLN hasta finales de los 70`s con las siguientes líneas que dan cuenta de la heterogeneidad ideológica de las misma: *“liberalismo político y económico, así como defensa a ultranza de los principios de la empresa privada, matizado todo ello con algunos contenidos inspirados en la Doctrina Social de la Iglesia Católica; y firme rechazo del crecimiento y ampliación de las funciones del Estado Costarricense, en particular en lo referente a su ingerencia en la esfera económica”*.

En ese sentido, la crisis económica de principios de los ochentas y junto a ella, la del modelo reformista e intervencionista que había sido impulsado por el PLN desde la década de los años 50`s, generaron un clima mucho más propicio para las corrientes neoliberales ya presentes en la oposición el PLN desde hacía muchos años. De modo que, como lo hemos señalado anteriormente, en las décadas de los 80`s y 90`s, se gestó un mimetismo ideológico entre las dos agrupaciones mayoritarias (ROVIRA, 1990; SOLIS, 1992) en la medida en el la oposición tuvo un clima interno e internacional más favorable a sus tesis y en tanto el PLN dio un giro hacia las tesis de sus adversarios históricos.

En la actualidad, el PUSC forma parte de la Internacional Demócrata Cristiana. En términos del modelo espacial (izquierda-derecha), las percepciones tanto de dirigentes y militantes del PUSC, como las de miembros de otros partidos, tienden a ubicarlo hacia el centro – derecha (ALFARO: 2003, 77-78).

4.2.4 Recapitulación de rasgos distintivos de las agrupaciones opositoras al PLN (PUSC a partir de 1986)

Algunos de los rasgos características mas notorios de las agrupaciones que conformaron la segunda fuerza electoral de mayor importancia durante el período en estudio son las siguientes:

- No se trató (al menos hasta antes de 1986) de un único partido sino de varios en diversas alianzas y coaliciones, que en algunos casos participaron aliados o coaligados en los tres niveles de elección, pero que en otras lo hicieron con candidaturas separadas. Es a partir de 1986 que las agrupaciones opositoras al PLN se constituyen en un solo partido y a partir de entonces participa en las elecciones de forma unificada, individual y en todos los niveles de elección.
- Estas agrupaciones han ganado 6 de las 13 elecciones presidenciales, en 4 elecciones legislativas han obtenido mayorías relativas de escaños pero solo en una ocasión y conformaron una mayoría absoluta.
- En la trayectoria histórica de estas agrupaciones, se puede observar una tendencia general creciente en su caudal electoral tanto a nivel presidencial como legislativo. En ese sentido, se puede decir que pasaron de ser la segunda fuerza electoral (claramente hasta 1986), a uno de los partidos mayoritarios del formato bipartidista (hasta 1998), a ser el primero de los tres partidos con mayor peso electoral en las elecciones del 2002.
- A pesar de la fragmentación, antagonismos e inestabilidad que caracterizaron inicialmente a estas agrupaciones, se puede observar un proceso gradual de atenuación de los mismos, lo que podríamos denominar como una tendencia “agregativa” que desembocó finalmente en la conformación de un solo partido.

La relación entre las dinámicas internas de estas agrupaciones y el sistema de partidos, queda clara en el sentido de que no podría comprenderse la bipolaridad electoral e incluso su debilitamiento en algunos momentos, al margen del proceso histórico seguido por estas en términos de la conformación de alianzas, coaliciones y finalmente un solo partido.

4.3 Las agrupaciones de izquierda: formas de participación, partidos y caudal electoral

Una de las consecuencias de la coyuntura que llevó a la guerra civil de 1948 y del desenlace de esta — además de la persecución y exilio de líderes políticos de la alianza gobernante³⁵ — fue la proscripción del partido comunista. La misma fue promulgada inicialmente por el gobierno de facto que tomó el poder tras el enfrentamiento armado, la autodenominada Junta Fundadora de la Segunda República³⁶.

No obstante el ambiente de restricción a la acción política de los comunistas y del decreto emitido por la JFSR, el PVP intentó inscribirse, sin éxito, para las elecciones de diputados a la Asamblea Constituyente que se celebraron el 8 de diciembre de 1948. Frente a esto, optó por aliarse con el Partido Constitucionalista, de orientación liberal, que logró elegir 6 diputados para la Constituyente, los cuales se opusieron a la inclusión en el artículo 98 de la prohibición al partido comunista (SALAZAR, 1991:110)

La Asamblea Constituyente insertó finalmente la prohibición en el artículo 98 de la Constitución Política. En este, al tiempo que se establecía el derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos políticos se prohibía también *“la formación o funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea*

³⁵ Se ha estimado que alrededor de 7.000 personas salieron del país como consecuencia de la represión ejercida por la Junta Fundadora de la Segunda República y que aproximadamente 3.000 fueron encarceladas, entre calderonistas y comunistas. También se dieron algunos asesinatos políticos después de finalizada la guerra (SHIFTER, 1981; SALAZAR, 1992; AGUILAR HERNANDEZ, 1989)

³⁶ El Decreto N° 105 de la JFSR promulgado el 17 de Julio de 1948, disponía, entre otras cosas lo siguiente: *“1°. Se prohíbe la organización o funcionamiento de partidos políticos que por sus programas, medio de acción, vinculaciones o antecedentes, se opongan al régimen de Gobierno representativo y democrático de la República, o que atenten contra la soberanía nacional”; “2°. Quedan igualmente prohibidas las agrupaciones secretas de carácter político y aquellas que tengan su organización a base de técnica militar o que usen violencia como medio de acción”; “3° Los dirigentes y militantes de las organizaciones prohibidas en los artículos anteriores incurrirán por el hecho de serlo en la comisión del delito que prevé y pena el artículo 354 del Código Penal”; “6°. Mientras no entre en vigencia la nueva Constitución, corresponde al Tribunal de Sanciones Inmediatas el conocimiento de las causas por delitos a que este decreto refiere, el cual deberá darles preferencia en su tramitación, a fin de acortar en lo posible la detención provisional de los indiciados”; “7°. Declárase comprendido expresamente en la prohibición del artículo primero al Partido Vanguardia Popular”.* (Colección de Leyes y Decretos, 2° Semestre de 1948, páginas 16-18). Valga anotar que los Tribunales de Sanciones Inmediatas fueron tribunales especiales establecidos por la propia Junta y con una orientación eminentemente política pues estaban orientados a conocer presuntos delitos cometidos por funcionarios de las Administraciones Calderón Guardia y Picado Michalsky, así como de los denominados “caldero-comunistas”. Sus resoluciones tendrían carácter de cosa juzgada por lo que no cabría ningún recurso contra las mismas. En el mismo decreto de su creación, se derogó el artículo 38 del capítulo de Garantías Individuales de la Constitución Política. (Decreto N° 16 de la JFSR, del 19 de mayo de 1948. Colección de Leyes y Decretos. Primer Semestre de 1948, p. 180-181)

Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones”³⁷ .

Esa disposición constitucional fue especificada aún más mediante una ley promulgada en 1950 en la cual se resolvió, ante una instancia hecha por el Poder Ejecutivo, que “...*el Partido Vanguardia Popular se encuentra comprendido dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 98 de la Constitución Política*”. Y como complemento, establecía: “*Prohibase la formación y el funcionamiento de toda organización política de filiación o extracción comunista, cualquiera que sea la denominación que adopte*”³⁸.

El partido comunista había sido fundado en 1931 y su primera participación electoral fue en las elecciones municipales de San José de 1932 con el nombre de “Bloque de Obreros y Campesinos”, en las que logró elegir dos Regidores Municipales. En 1934, participó en las elecciones legislativas en las provincias de San José y Limón obteniendo un 5% de la votación total; para las legislativas de 1938 y 1942 obtuvo el 12.1% y el 16.2% de los votos respectivamente. Por su parte, en lo que se refiere a las elecciones presidenciales obtuvo un 5.2% y un 9.6% de los votos en 1936 y 1940 respectivamente (MOLINA Y LEHOUCQ, 1999: 120). Según esto, el PC había venido experimentando una tendencia general ascendente en su caudal electoral. En 1943, el partido se disolvió formalmente y tomó el nombre de Partido Vanguardia Popular (PVP) para conformar una alianza con el gobernante Partido Republicano Nacional en defensa de las reformas sociales promovidas por dicho Gobierno y de cara a las elecciones de 1944 (SALAZAR, 1992:64) conformando lo que denominaron “Bloque de la Victoria”, que resultó triunfador en dichas elecciones. Esta alianza con el “calderonismo” —que se mantuvo también para las elecciones de 1948— les dio una gran presencia e influencia a nivel de Gobierno y un papel protagónico a favor del mismo durante la guerra civil. De ahí que los opositores denominaran a esta alianza como el “caldero-comunismo”.

Además de los conflictos que llevaron a la guerra civil, contribuyó a la proscripción del partido comunista el contexto internacional en el que se había iniciado la Guerra Fría. La proscripción obstaculizó la participación de agrupaciones de izquierda en la competencia electoral hasta 1970. Algunos de los intentos de la izquierda para participar en las

³⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y Concordada. Editorial Juricentro, 1985, p. 377.

³⁸ Ley N° 1191 del 30 de julio de 1950. **Colección de Leyes y Decretos**, 2º Semestre de 1950, pág.95.

elecciones, sin que fueran permitidos por La Junta de Gobierno, el Tribunal Supremo de Elecciones, o por la Asamblea Legislativa, fueron: Partido Nacional Democrático (1949) (SALAZAR, 1991:110); Partido Progresista Independiente (1953); Partido Unión Popular (1957); Partido Socialista Costarricense (1961); Partido Alianza Popular Socialista (1966); y Bloque de Obreros, Campesinos e Intelectuales (1968) (MERINO, 1996:143-173).

El primer partido autodenominado de “izquierda no comunista”, que logró participar abiertamente en un proceso electoral después de 1948, fue el Acción Democrática Popular (PADP) en las elecciones de 1962. Este fue fundado a partir de una escisión del PLN por los entonces diputados por ese partido Marcial Aguiluz Orellana y Enrique Obregón Valverde, junto con otros dirigentes de ese partido como Julio Suñol y Lisímaco Caamaño. El PADP participó únicamente en dichas elecciones eligiendo como diputado a Suñol, quien más tarde se alejaría de la agrupación (AGUILAR, 1989:86). Aguiluz intentó sin éxito inscribir un nuevo partido, denominado Alianza Popular Socialista para las elecciones de 1966, pero la solicitud fue rechazada tanto por el Tribunal Supremo de Elecciones como por la Asamblea Legislativa por considerar que dicho partido caía dentro de la prohibición del artículo 98 de la Constitución (OCONITRILLO, 1981: 195).

Para las elecciones de 1970, en cambio, sí fue permitida la inscripción y participación electoral del Partido Acción Socialista (PASO), fundado también por el ex liberacionista Marcial Aguiluz quien, aliado con los comunistas, logró su elección como Diputado, lo mismo que la de Manuel Mora Valverde (SALAZAR, 1991:113) principal líder del Partido Comunista desde su fundación en 1931. Es así como las elecciones de 1970 marcaron el regreso a la contienda electoral abierta y a un puesto de elección popular de esta fuerza política y del último de los principales líderes involucrados en el conflictivo proceso que había llevado a la guerra civil de 1948, a saber, Mora Valverde. Significa, de hecho, la salida de la clandestinidad del Partido Vanguardia Popular a pesar de que la prohibición constitucional seguiría vigente hasta 1975.

Para 1974 el PASO participó nuevamente en las elecciones logrando elegir también 2 diputados. Para estas elecciones participaron además dos nuevos partidos de izquierda, el Frente Popular Costarricense (PFPC) y el Partido Socialista Costarricense (PSC), pero no logran ningún escaño en la Asamblea Legislativa.

En 1975 fue derogada la prohibición constitucional dando paso a una participación más abierta de las agrupaciones de izquierda. Para las elecciones de 1978 se presentaron las siguientes: Coalición Pueblo Unido (compuesta por Vanguardia Popular, Socialista Costarricense y Partido de los Trabajadores) que logró elegir 3 diputados; el Partido Frente Popular Costarricense que logró elegir 1 diputado; y el Partido Organización Socialista de los Trabajadores (OST) que no logró elegir diputados.

En la elección de 1982 la Coalición Pueblo Unido logró elegir 4 diputados, con lo cual, esta agrupación llegó a su punto más alto en la adjudicación de escaños legislativos, aunque captó una votación menor (61.465 votos: 6.4%) que la de 1978 (62.865 votos: 7.6%). Este resultado, significó la culminación del proceso de resurgimiento de la izquierda tradicional y de emergencia de nuevos partidos de esa tendencia ideológica, que se había iniciado en la década de los 70's. A partir de 1982, se empiezan a dar profundos conflictos y procesos de división orgánica al interior de los principales partidos como el Partido Vanguardia Popular, el Partido Socialista y el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) (SALOM, 1987).

Resulta significativo señalar que a finales de 1983 y principios de 1984, mientras la Coalición Unidad realizaba su proceso de fusión para la fundación del Partido Unidad Social Cristiana, en el Partido Vanguardia Popular se recrudeció un conflicto interno que llevó a su división en dos organizaciones: una mantenía el nombre de Partido Vanguardia Popular y la otra se denominó, Partido del Pueblo Costarricense (PPC).

En las elecciones de 1986, las agrupaciones de izquierda mostraron su debilitamiento pues solo logran elegir dos diputados, uno por cada una de las coaliciones que postularon candidatos: Pueblo Unido (Socialista Costarricense y Partido de los Trabajadores) y Alianza Popular (Partidos Vanguardia Popular y Frente Amplio Democrático).

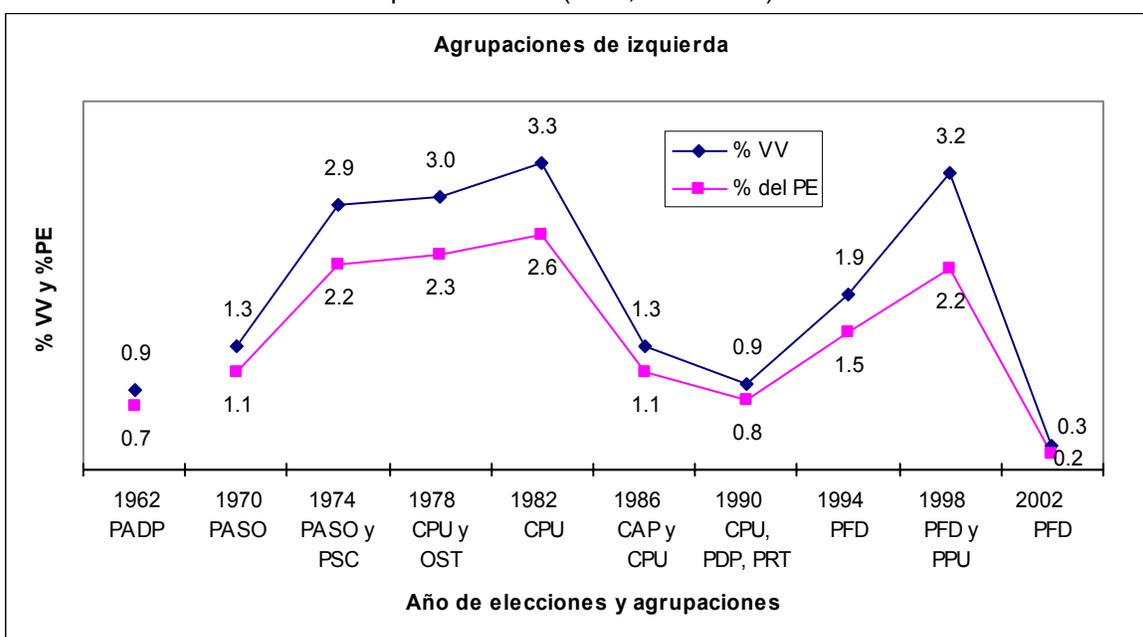
Ese debilitamiento siguió en los dos siguientes procesos electorales pues en 1990 la coalición Pueblo Unido solo eligió un diputado y el otro partido de izquierda que participó, el Revolucionario de los Trabajadores (PRT) no logró elegir ninguno.

Ya para las elecciones de 1994 no participó Pueblo Unido, aunque sí lo hizo Vanguardia Popular, pero sin lograr representación en la Asamblea Legislativa. De modo que, del resurgimiento y auge de las agrupaciones de izquierda experimentado en los años 70 y hasta las elecciones de 1982, se pasó a un proceso de rápido debilitamiento y fraccionalización que se hizo patente en su bajo caudal electoral alcanzado desde 1986.

Sin embargo, para las elecciones de 1994 surgió un nuevo partido, Fuerza Democrática (PFD), que aglutinó a sectores de la izquierda tradicional, sectores independientes e incluso ex militantes del PLN como fue el caso de Isaac Felipe Azofeifa, quien había dimitido de ese partido y fundado el Partido del Progreso para las elecciones de 1990. En 1994, sus primeras elecciones, FD logró elegir 2 diputados. Y para las siguientes, las de 1998, incrementó significativamente su caudal electoral logrando elegir tres diputados representativos de la heterogeneidad de sectores políticos que conformaban para entonces el partido: José Merino, quien venía de la militancia en el Partido del Pueblo Costarricense (uno de las ramas del PVP después de su escisión en 1983); José Manuel Núñez, quien venía de la política universitaria, del Centro de Estudios para la Justicia Social con Libertad (CEJUL) —auspiciado por la Fundación Friedrich Naumann— y que había participado en el Partido del Progreso; y Célimo Guido, ex dirigente de base del PLN.

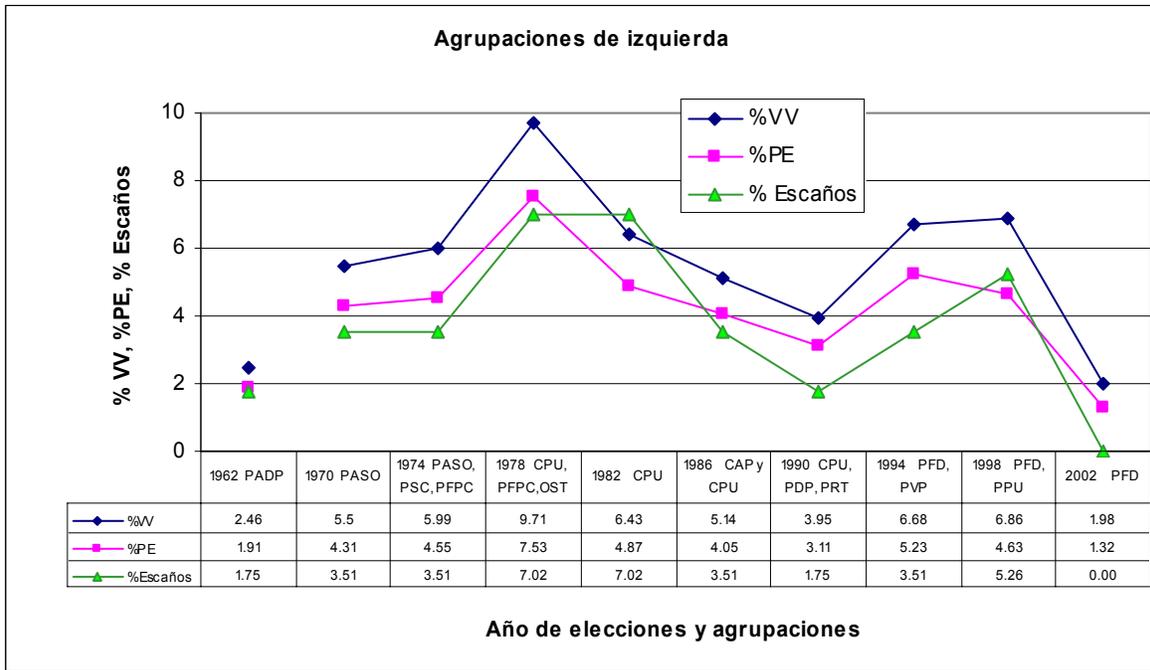
Los tres diputados conformaron un equipo unificado de trabajo que destacó mucho en el período legislativo 1998-2002, sobre todo por su vinculación a movimientos sociales que se dieron en esos años, cuyo caso más relevante fue el que se opuso a un proyecto de ley que pretendía la apertura y privatización de parte de las actividades de telecomunicaciones y electricidad, a cargo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), a finales de 1999 y principios del 2000.

Grafico 4.5
Porcentajes de votos válidos y respecto al padrón, de las agrupaciones de izquierda en las elecciones presidenciales (1962, 1970-2002)



Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Grafico 4.6
 Porcentajes de votos válidos, respecto al padrón y de escaños alcanzados por agrupaciones de izquierda en las elecciones legislativas (1962, 1970-2002)



Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Sin embargo, para las últimas elecciones del 2002, lejos de fortalecer la alianza de sectores con las que habían venido trabajando, las elevadas expectativas para las elecciones y consecuentes disputas internas, entre otros factores, dieron al traste con la experiencia acumulada y FD vio reducido de tal manera su caudal electoral que no le alcanzó para elegir ningún representante en la Asamblea Legislativa.

Los gráficos 4.5 y 4.6 muestran que, en general, la izquierda ha tenido muy poca presencia en términos de caudal electoral tanto a nivel presidencial como legislativo, si bien en este último nivel es donde ha logrado un mayor impacto, alcanzando su más alto número de escaños en 1978 y 1982 cuando en conjunto lograron elegir 4 Diputados. Después de eso se dio una tendencia decreciente que en alguna medida revierte el Partido Fuerza Democrática en 1994 y 1998, pero que para el 2002 se viene estrepitosamente abajo al no lograr elegir ningún Diputado.

La modalidad de coalición ha sido utilizada con mucha frecuencia por parte de los partidos de izquierda para participar en los procesos electorales, evidenciando la búsqueda de mayores posibilidades en la competencia por los puestos elegibles. Pero al mismo tiempo, las divisiones internas y sectarismo han sido factores que han estado muy presentes en estas fuerzas políticas que, en muchas ocasiones, han dado al traste con posibilidades de articulación.

En relación con el sistema de partidos, es necesario tener en cuenta que la bipolaridad electoral tiene como trasfondo inicial el haber sacado del juego, mediante la proscripción constitucional, a uno de los actores políticos relevantes durante la década de los años 40, impidiendo diferentes intentos de incorporarse a la lucha político electoral, hasta la década de los 70`s. Cuando finalmente se abre plenamente el sistema a la competencia de todos los actores, las agrupaciones de izquierda tuvieron una revitalización contribuyendo con ello a la presencia de más actores y opciones ideológicas en el sistema de partidos. Sin embargo, afectadas por conflictos internos y por la coyuntura internacional, su debilitamiento contribuyó a reforzar el bipartidismo y hasta cierto punto, a reducir el espectro ideológico en los últimos años del período en estudio.

4.4 Otras agrupaciones minoritarias nacionales o provinciales.

La presencia de algunos partidos minoritarios, o emergentes es característica del sistema de partidos costarricense desde 1953. Desde entonces se ha dado, además, una tendencia al aumento del número total de partidos participantes en las elecciones, tanto a nivel presidencial como legislativo, como se ha mostrado en el capítulo anterior. Estos partidos han sido expresión de divisiones a lo interno de las grandes agrupaciones, como lo hemos anotado ya en cada caso; de sectores que no se sienten satisfechos o representados en las mismas y que han intentado constituir terceras fuerzas partidarias; o bien, de fuerzas y liderazgos políticos a nivel provincial o regional, como ha sido el caso de algunos partidos provinciales.

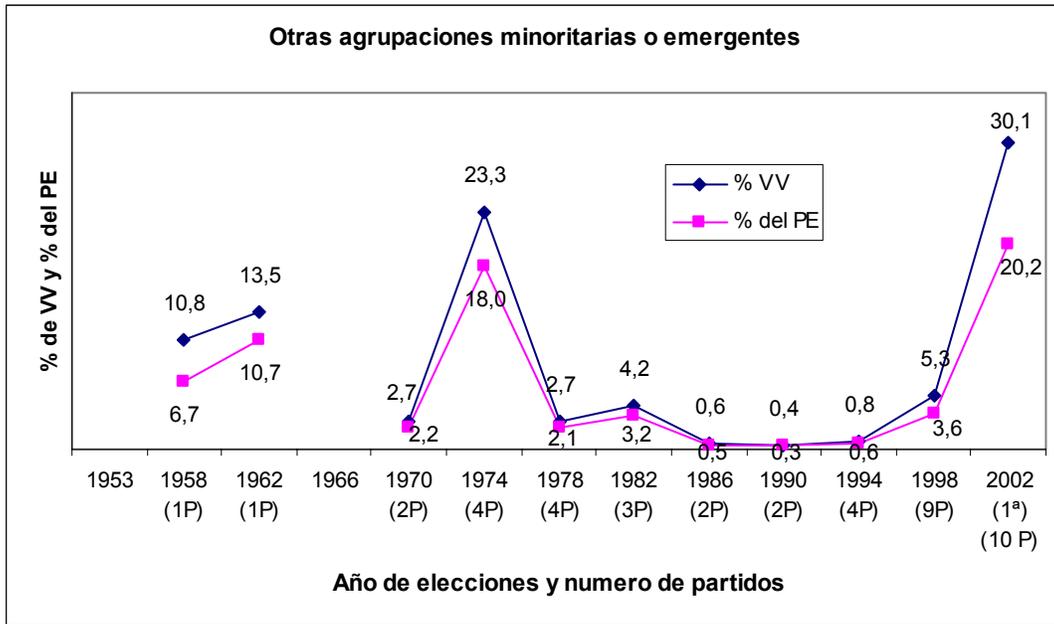
Ejemplo de estos últimos es el Unión Agrícola Cartaginés, el partido provincial más estable y con más éxito electoral durante el período en estudio. Ha participado en las elecciones legislativas por la provincia de Cartago logrando elegir un diputado en 5 ocasiones (1974, 1978, 1986, 1990 y 1994). En las dos últimas elecciones (1998 y 2002) también participó, pero no logró adjudicarse ningún escaño en la Asamblea Legislativa.

Otros de estos partidos que han logrado elegir algún diputado son : el Acción Democrática Alajuelense (PADA) (1 escaño en 1982) y participó también en 1986,1994 y 1998 pero sin elegir ninguno de sus candidatos; el Partido Unión Generaleña (PUG) que eligió un diputado por San José en 1990 y que ha participado en las ultimas tres elecciones pero su caudal no le ha alcanzado para llegar a la adjudicación de escaños; el Partido Agrario Nacional (PAN), que ha participado en todas las elecciones celebradas desde 1990 por la provincia de Limón, pero solo logró elegir un diputado en 1994; el Partido Acción Laborista Agrícola (PALA) que ha participado por la provincia de Alajuela en las elecciones legislativas desde 1990 pero que solo en 1998 logró elegir un Diputado.

En general, la mayoría de estos partidos minoritarios muestran una gran debilidad organizativa e inestabilidad y a pesar de obtener alguna representación a nivel de la Asamblea Legislativa y/o de las Municipalidades, no han alterado en lo fundamental la fuerza de las dos agrupaciones mayoritarias. Sin embargo, dado el proceso de emparejamiento de fuerzas entre estas últimas, que se expresa en la distribución de escaños en la Asamblea Legislativa, los partidos minoritarios vienen a jugar un papel clave para definir votaciones en coyunturas en las que no hay acuerdo entre los dos partidos mayoritarios. Estas situaciones elevan su capacidad negociadora y de esa forma pueden llegar a acuerdos con los partidos mayoritarios que les permitan hacer realidad algunas de sus propuestas o satisfacer necesidades de las comunidades que representan.

Gráfico 4.7

Porcentajes de votos válidos y respecto al padrón, de otras agrupaciones minoritarias o emergentes en las elecciones presidenciales 1953-2002

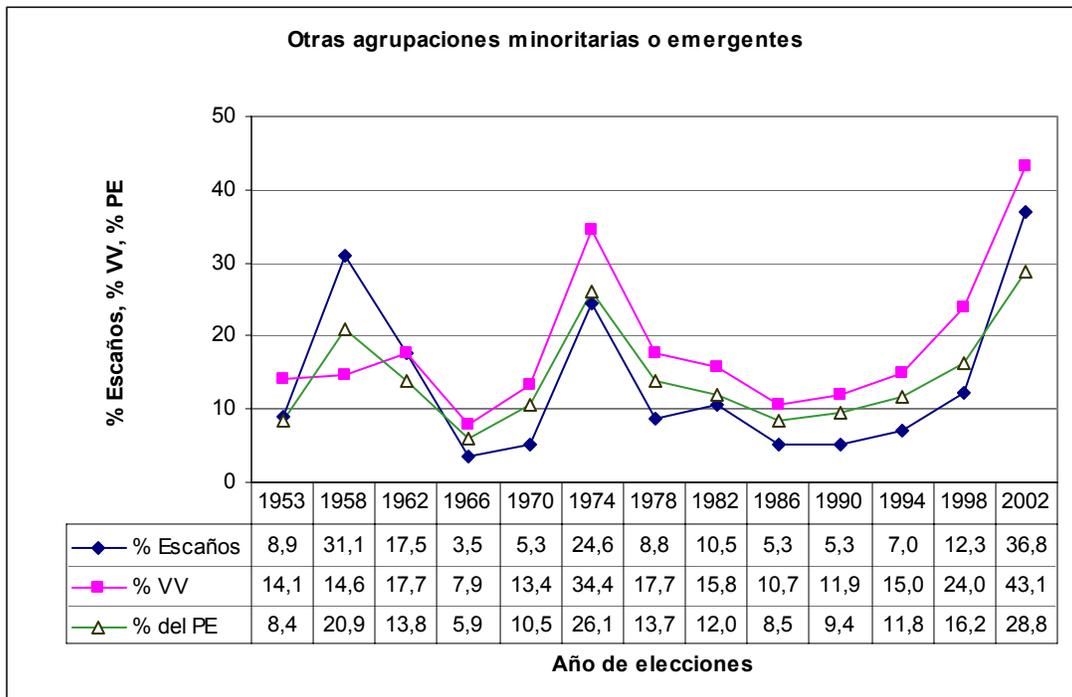


Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

En los gráficos 4.7 y 4.8 se muestran los caudales electorales conjuntos alcanzados por estas agrupaciones entre las que se consideran las provinciales ya anotadas, otras minoritarias que participan a nivel nacional o provincial y las agrupaciones emergentes que han logrado en ciertos momentos un impacto en la fraccionalización del sistema de partidos.

Gráfico 4.8

Porcentajes de votos válidos, respecto al padrón y de escaños alcanzados por otras agrupaciones minoritarias o emergentes en elecciones legislativas (1953-2002)



Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

Podemos observar que solo en algunas ocasiones han tenido un impacto significativo que vale la pena puntualizar. En 1958, se da la primera escisión fuerte del PLN que llevó a la conformación del Partido Independiente; en 1962, no se logra restablecer la alianza entre las principales agrupaciones opositoras al PLN por lo que el Partido Republicano y el Unión Nacional participan por separado, quedando este último como la tercera fuerza electoral; para 1994, como hemos anotado antes, se dan conflictos internos en la alianza opositora al PLN a lo cual se une la participación de dos partido emergentes, a saber, el Renovación Democrática y el Partido Nacional Independiente; y para el 2002, se da la participación de un partido emergente resultado de una nueva división en el PLN de la cual resulta el Partido Acción Ciudadana (PAC) que alcanzó los más altos caudales electorales de un tercer partido diferente a las dos agrupaciones mayoritarias desde 1953, tanto a nivel presidencial como legislativo; para esas mismas elecciones, también otro partido emergente, el Movimiento Libertario, en su segunda participación electoral, logró incrementar significativamente su caudal y el número de escaños adjudicados³⁹.

Un elemento que contribuye al incremento del caudal electoral conjunto captado por estas otras agrupaciones minoritarias o emergentes, que se observa sobre todo en las dos últimas

³⁹ Si bien las elecciones del 2006 están fuera del período de estudio de esta tesis, cabe señalar que en las mismas el Partido Acción Ciudadana y el Movimiento Libertario se posicionaron como la segunda y tercera fuerzas electorales, respectivamente, desplazando al PUSC a una cuarta posición.

elecciones, ha sido el mayor número de partidos participantes en ellas lo que en cierto sentido ha tendido a diversificar las ofertas partidarias, mas allá de los dos partidos mayoritarios.

4.5 Recapitulación

La trayectoria de las agrupaciones y partidos permite ver que su historia no se inicia con la crisis política de 1948, sino que tienen antecedentes y procesos de gestación previos. En ese sentido, tendríamos que considerar que “el 48” no es un momento fundante para la mayoría de los partidos que van a desenvolverse en la competencia electoral posterior, aunque sí un punto de inflexión que provoca nuevos realineamientos de las fuerzas políticas, de sus expresiones partidarias y de sus alianzas. La bipolaridad electoral y la construcción de alianzas entre partidos, eran ya algo característica en las elecciones de 1944 y 1948. La bipolaridad se reconfigura gradualmente, se restablece, no nace, después del 48.

En términos de los partidos, de sus dimensiones y de sus formas de participación electoral, el sistema de partidos que se reconfiguró desde entonces muestra una gran diversidad y dinámica, además de la observada en la dimensión de los resultados electorales y los índices de fraccionalización (NEPE y NEPP).

Es decir, que a pesar de una tendencia predominante hacia la bipolaridad electoral, se ha dado todo un proceso de reconfiguración del sistema de partidos después de la guerra civil de 1948, que ha pasado por varias etapas y que no es sino hasta 1986 que la bipolaridad tiene también como protagonistas a dos partidos mayoritarios. Anteriormente, solo el PLN reunía estas características, mientras que las principales fuerzas de oposición se expresaron en varios partidos que conformaron alianzas y coaliciones electorales mayoritarias, pero inestables.

En términos de los caudales electorales de esas agrupaciones, el del PLN fue experimentando una gradual reducción durante todo el período, mientras que las otras agrupaciones mayoritarias, en su conjunto, han experimentado la tendencia opuesta. Sin embargo, al final del período, en las elecciones de 1998 y el 2002, ambas agrupaciones mayoritarias han perdido caudal electoral frente a un creciente número de agrupaciones emergentes y el incremento en el abstencionismo.

Comparando la trayectoria de las dos agrupaciones mayoritarias se puede decir que en el PLN se han dado escisiones o desplazamientos de dirigentes hacia otras agrupaciones, lo que hemos denominado como cierta lógica expulsiva; mientras, en las agrupaciones mayoritarias se fueron atenuando gradualmente los antagonismos y la inestabilidad de las alianzas hasta lograr conformar un solo partido unificado siguiendo una cierta lógica agregativa.

Las perspectivas ideológicas predominantes en las agrupaciones mayoritarias (socialdemocracia y socialcristianismo) así como una mayor convergencia de ambas en las últimas décadas hacia el neoliberalismo, constituyen elementos facilitadores para una competencia poco polarizada ideológicamente. Si a esto se agrega la baja incidencia de la izquierda y el carácter mayoritariamente centrista o (centro-derecha) de las otras agrupaciones emergentes o minoritarias que han tenido presencia en el sistema de partidos, se completa así un conjunto de actores partidarios poco propensos a los extremos o a posiciones antisistema.

A pesar de la diferenciación conceptual y analítica entre “partido” y “sistema de partidos”, las dinámicas internas, trayectorias electorales y organizativas de aquellos están vinculadas a las dinámicas del sistema como un todo.

CAPÍTULO V

DINÁMICAS DE INTERACCIÓN ENTRE PARTIDOS

En los capítulos III y IV hemos hecho una caracterización de dos dimensiones fundamentales del sistema de partidos, a saber, los resultados electorales y la trayectoria individual de los principales actores de la escena política durante el período en estudio. El punto de partida fue diferenciar precisamente las tendencias electorales —resultado de la interacción entre partidos y electores— de los partidos propiamente dichos, con sus dinámicas internas. Distinguimos también a los partidos de sus formas de participación en las elecciones (individual, en alianza o en coalición), aspecto este último que es una opción estratégica o táctica de aquellos en cada elección.

Corresponde ahora abordar la tercera de las dimensiones a las que hicimos referencia en la introducción de esta parte del informe, la cual es comúnmente considerada como el sistema de partidos propiamente dicho ya sea que se lo entienda como las formas y modalidades de coexistencia de los partidos (DUVERGER, 1990), como la estructura de la competencia (MAIR, 1997) como los patrones de competencia y cooperación entre los diferentes partidos (WARE, 1996) o como las relaciones entre del formato (número de partidos) y la mecánica (propiedades funcionales como alternabilidad, la dirección centrípeta o centrífuga de la competencia, la distancia ideológica) del sistema de partidos (SARTORI, 1987).

En este capítulo presentamos una caracterización de rasgos generales de la interacción, dándole énfasis a la que se verificó entre las agrupaciones mayoritarias en diferentes etapas del sistema de partidos. El proceso al que se hace referencia es el de la transición desde un momento de polarización y conflicto hacia la atenuación gradual de estos y el establecimiento de una dinámica marcada más por la cooperación que por el conflicto. El capítulo está estructurado de tal manera que se analizan los rasgos de la interacción en tres etapas del sistema de partidos. Con algunas modificaciones o ajustes, se sigue en general la periodización propuesta por Rovira (2001) para el proceso de institucionalización de la democracia electoral costarricense a partir de 1948.

5.1 La etapa de transición, 1953 a 1962

El primer período planteado por Rovira va de 1948 a 1962 y lo caracteriza como la *“transición a la democracia desde el breve gobierno de facto de Figueres”*. Este período tiene como límites, de un lado, la guerra civil y el Gobierno de facto de la Junta comandada por Figueres ; y de otro, las elecciones de 1962 en las que compiten electoralmente los principales líderes y fuerzas que habían protagonizado la guerra civil , exceptuando a los comunistas, lo cual significó, según el autor, que dichas fuerzas *“reconocen y aceptan con toda claridad que la competencia por los votos es el nombre del juego que debería prevalecer en la política costarricense”* (ROVIRA, 2001: 196)

Para efectos de esta investigación, el período corresponde más particularmente al de 1953 a 1962 y comprende las tres primeras elecciones generales realizadas después de la guerra civil y del gobierno de facto. Es el período en que empiezan a ponerse a prueba las normas del actual régimen electoral costarricense cimentado en la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1952, instrumentos jurídicos a los que, por otro lado, se les empiezan a hacer las primeras reformas como lo veremos en la tercera parte de esta tesis.

Esta etapa corresponde también al inicio del proceso de reconfiguración del sistema de partidos, con la emergencia del PLN como fuerza predominante a partir de su ventajoso triunfo en las elecciones de 1953 y la obtención de mayorías parlamentarias en las dos que le siguieron (1958 y 1962). Así mismo, en esta etapa se dan los primeros intentos de acercamiento y alianzas entre otras fuerzas políticas (Partido Demócrata; Partido Unión Nacional; Partido Republicano Nacional) opuestas al PLN, las cuales fructificaron en 1953 y 1958, pero fracasaron en 1962.

Es un período que inicia con una competencia electoral restringida (1953) en la medida en que el Partido Vanguardia Popular estaba proscrito mientras que el Partido Republicano se encontraba desarticulado, con su dirigencia en el exilio e incluso apostándole todavía a la vía armada para retomar el poder, como sucedió en 1955 con la fallida invasión militar del territorio nacional desde Nicaragua, con el objetivo de deponer al primer gobierno constitucional del PLN, presidido por José Figueres Ferrer (1953-1958). En las elecciones de 1953 se generaron algunos rumores de fraude electoral (BAWMAN, 2000), que no fueron confirmados pero que muestran también el clima de desconfianza y tensión entre los actores que se vivía en ese momento. Sin embargo, en el transcurso de este sub-período, parte de

las fuerzas políticas derrotadas en la guerra civil y que siguieron apostando a las armas como recursos para la lucha por el poder, se fueron incorporando gradualmente a la opción electoral de manera que el juego electoral fue pasando de su carácter restringido inicial a una dinámica cada vez más abierta y competitiva.

En ese sentido, uno de los hechos más relevantes fue el resultado de las elecciones de 1958, en las que resultó triunfadora la segunda alianza opositora al PLN y este tuvo su primera derrota electoral después de su descollante triunfo en las de 1953. Interesante es que en estas elecciones se enfrentaron, como opositores, partidos (PUN y PLN —antes PSD—) que en las elecciones de 1948 habían sido aliados en la coalición que se enfrentó a la alianza gobernante del Partido Republicano y el Vanguardia Popular. Igualmente significativo fue el hecho de que el Partido Republicano —incorporado parcialmente al juego electoral, pues solo postuló candidatos a Diputados— se aliara en las presidenciales al Partido Unión Nacional, su gran adversario en las de diez años atrás.

Pero quizá el hecho más importante de estas elecciones, en términos de la interacción entre partidos, fue el reconocimiento de su derrota por parte del gobernante PLN —en parte motivada por la escisión de la que resultó el Partido Independiente— lo que permitió el inicio a la alternabilidad en el control del Gobierno, característica que se ha mantenido durante todo nuestro período en estudio. Este es uno de los factores más relevantes para hacer viable el juego electoral y en este caso fue decisivo, sobre todo considerando que tres años antes, parte de los sectores que ahora ganaban en las elecciones, habían intentado la vía armada para alcanzar el poder.

El triunfo del PUN fue también decisivo para la estabilización de la institucionalidad político electoral y de la competencia electoral, pues recién iniciado su período de Gobierno, presidido por Mario Echandi, se acordó una amnistía general para todas las personas involucradas en los enfrentamientos armados desde 1948 hasta 1955, lo que facilitó la incorporación plena del Partido Republicano Nacional y de sus dirigentes a la vida política del país. Dicha amnistía había sido pactada desde antes de las elecciones de 1958, como parte de la alianza entre el Partido Republicano y el Unión Nacional para las presidenciales (SHIFTER, 1982:107). Este es uno de los hechos más significativos de las oscilaciones entre cooperación y conflicto que caracterizaron a los partidos opositores al PLN en sus intentos por conformar una sola fuerza electoral.

Las elecciones de 1962 son también muy simbólicas pues en ellas se enfrentaron nuevamente en elecciones tres fuerzas políticas, que habían sido protagonistas en las de 1948 y en la guerra civil. Por un lado, el PLN que resultaría ganador de estas justas con la candidatura presidencial de Francisco Orlich uno de los fundadores del partido y líder relevante en la guerra civil y en el gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República. Por otro, el Partido Republicano que se incorporaba plenamente a la lucha electoral postuló a su principal líder, el Expresidente Rafael Ángel Calderón Guardia, logró posicionarse como la segunda fuerza electoral. Y en tercer lugar, el Partido Unión Nacional, que postuló también a su principal líder, el Expresidente Otilio Ulate, que ocupó el tercer lugar en la votación. En esta ocasión no prosperaron los intentos de alianzas entre al PRN y el PUN, por lo que cada partido concurrió a las elecciones por separado.

El triunfo del PLN lo reafirmó como la principal fuerza electoral después de haber logrado la reincorporación de los líderes que en las de 1958 se habían separado para conformar el Partido Independiente. Por otro lado, el resultado de las elecciones fue un claro mensaje para las fuerzas opositoras en el sentido de que el participar separadas les restaba efectividad en la competencia y de que no podían fundamentar su estrategia principalmente en los liderazgos de sus candidatos. Pero como lo hemos señalado en el capítulo anterior, la participación por separado del partido Unión Nacional y del Republicano en estas elecciones, era expresión todavía de las posiciones opuestas que habían ocupado estos partidos en la coyuntura electoral y en la guerra civil de 1948 y en ese sentido, mostraba la fragilidad de las alianzas previas (1953 y 1958) o, en última instancia, la tensión entre cooperación y conflicto a la que ya hicimos referencia.

De manera que, en esta primera etapa, podemos decir que se empezó a gestar la bipolaridad electoral pero no terminó de cristalizar con claridad, de lo cual dan cuenta las rupturas y reagrupaciones que se dieron en los partidos mayoritarios. En el caso del PLN, experimentó una escisión importante en 1958 pero ya para las de 1962 se da su reunificación. En el caso de los partidos opositores, en cambio, se dieron alianzas en las elecciones de 1953 y 1958 pero se rompieron para las 1962.

Ahora bien, en lo que se refiere a la dimensión ideológica de la competencia, se perfila una tendencia centrípeta en parte por el carácter personalista de los partidos; también por las cercanías de las autodefiniciones ideológicas partidarias, como era el caso de la socialdemocracia y el socialcristianismo; y en tercer lugar, por la poca presencia de

agrupaciones extremistas de izquierda o derecha en la escena política, en el caso de las primeras, por éstas proscritas constitucionalmente. De manera que las líneas de conflicto se perfilaron más bien alrededor de la participación de los actores en los hechos políticos y militares del pasado —principalmente en la coyuntura que llevó a la guerra civil— así como en aspectos más sustantivos sobre el tipo de gestión estatal que proponían y practicaban los actores.

Sobre esto último, el PLN impulsó en sus períodos de gobierno un modelo de intervención estatal fuerte tanto en lo social como en lo económico, cuyas bases habían sido sentadas desde el gobierno de la Junta y en la Constitución de 1949. Creó nuevas instituciones, fortaleció las reformas sociales de los años 40, defendió la nacionalización bancaria y la participación directa del Estado en actividades estratégicas como la generación de energía eléctrica y las telecomunicaciones. También estimuló el aumento y diversificación de la producción, incluyendo la industrialización, mediante instrumentos como el control de precios, la comercialización, el crédito y estímulos fiscales, entre otros.

Por su parte, las agrupaciones opositoras, si bien tenían coincidencias con el PLN en materia de política social (sobre todo el sector proveniente del “caleronismo”), empezaron a mostrar también claras diferencias en cuanto al papel del Estado en la economía, sustentando posiciones más cercanas al liberalismo económico (principalmente por el papel de los sectores más conservadores del Unión Nacional). Así, por ejemplo, plantearon fuertes críticas a la nacionalización bancaria y a lo que consideraban una intervención excesiva del Estado en la economía ⁴⁰.

Dichas diferencias se van a ir decantando conforme se van configurando las agrupaciones mayoritarias y se van a hacer más evidentes y explícitas en la segunda etapa del sistema de partidos, como veremos.

A manera de síntesis el patrón de interacción entre las agrupaciones mayoritarias, en esta primera etapa, lo podemos definir en términos del tránsito de una situación de conflicto polarizado —en el que todavía no se terminaba de descartar la vía armada— hacia una atenuación progresiva de la conflictividad para terminar optando por la competencia electoral

⁴⁰ Para un análisis exhaustivo del tipo de gestión estatal y de la política económica propiciada por los diferentes gobiernos entre 1948 y 1970, ver el estudio de ROVIRA (2002) así como el de HIDALGO CAPITÁN (2000).

como mecanismo para dirimir los conflictos y ejercer gobierno. Dicha competencia toma rasgos de cierta convergencia en materia de política social pero muestra mayores divergencias en materia de política económica y sobre el papel del Estado.

En lo referente al régimen electoral — que será analizado con más detalle en la tercera parte— éste empezó a afianzar su legitimidad en la medida en que todos los actores lo fueron reconociendo y aceptando como las reglas de juego, al tiempo que dieron inicio los debates sobre reformas electorales, la elaboración de propuestas y la aprobación de algunas de ellas en la Asamblea Legislativa. Una de las reformas más significativas para la ampliación de estructura de oportunidades de los partidos, fue la que en 1956 estableció a nivel constitucional la contribución del Estado a los gastos de los partidos políticos. Si bien esta reforma fue impulsada principalmente por el PLN, contó también con el apoyo de partidos de oposición, dando inicio a una serie de acuerdos colaborativos entre adversarios, en una materia de común interés.

5.2 Cristalización de la bipolaridad: 1966 a 1982

El segundo período lo define Rovira entre 1962 a 1986 y lo caracteriza como *“la larga marcha hacia el bipartidismo”* (ROVIRA, 2001: 197). Uno de los extremos del mismo lo constituye el hecho de que después de las elecciones de 1962 las fuerzas políticas que resultaron derrotadas frente al PLN, se empiezan a plantear la conformación de una sola agrupación que les permita competir en mejores condiciones con aquel y superar las divisiones ideológicas y políticas que se tenían desde la coyuntura que llevó a la guerra civil. Es así como los partidos Unión Nacional y Republicano Calderonista conformaron la Coalición Unificación Nacional que resultó triunfadora en las elecciones de 1966. La misma participó en los siguientes tres procesos electorales pero fue derrotada en 1970 y 1974. Poco a poco perdió peso electoral, en parte por recurrentes conflictos internos y escisiones hasta que fue desplazada por un nuevo intento de reunificación de fuerzas opuestas al PLN en las campañas de 1978 y 1982, la Coalición Unidad. Esta coalición triunfó en elecciones de 1978, fue derrotada en las de 1982 y como lo señalamos ya en el capítulo 4, en 1983 los cuatro partidos que la componían se fusionaron para fundar el Partido Unidad Social Cristiana, el cual participó como tal en su primera elección en 1986, hecho que caracteriza, según Rovira, el otro extremo de este período.

Desde nuestra perspectiva y en la medida en que estamos haciendo referencia al sistema de partidos y a procesos electorales, la segunda etapa comprende las elecciones celebradas

entre 1966 y 1982. En el ámbito de las fuerzas de oposición al PLN, los límites estarían dados por las experiencias de las dos grandes coaliciones que conformaron antes de convertirse en un solo partido. Las elecciones de 1986, en ese sentido, constituirían el primer límite del siguiente período del sistema de partidos por la aparición de una nueva experiencia organizativa de dichas fuerzas, a saber, el Partido Unidad Social Cristiana, fundado en 1983. De manera que, lo que Rovira denomina como la “larga marcha hacia el bipartidismo”, refiere a los diversos intentos para la constitución de un partido unificado y mayoritario por parte de las principales agrupaciones opositoras al PLN, pero que solo lograron cristalizar como coaliciones, hasta que la última de ellas se transformó en el PUSC. En lo que al PLN se refiere, la segunda etapa significó su consolidación como fuerza electoral predominante, como partido estable y más institucionalizado, en un contexto de competencia electoral mucho más abierta que en la etapa anterior. Los procesos seguidos en esta etapa por esas dos grandes agrupaciones político-electorales dieron como resultado la cristalización y estabilización, con ciertos altibajos, de la bipolaridad electoral.

Uno de los rasgos relevantes de esta segunda etapa del sistema de partidos es que el sistema se abre mucho más a la participación electoral de diferentes fuerzas políticas, pues en la década de los 70 aparecen nuevos partidos, algunos de los cuales eran de izquierda. Esto último fue en parte facilitado por la reforma hecha en 1975 al artículo 98 de la Constitución, para eliminar la parte que había servido de sustento legal para impedir la participación electoral del partido comunista ⁴¹. De manera que hasta ese momento, 27 años después, se terminaron de levantar las restricciones a la participación electoral establecidas después de la guerra civil.

Pero la mayor pluralidad de opciones, no solo se debe a la presencia de las agrupaciones de izquierda sino también a la emergencia de otros partidos, algunos de los cuales fueron resultado de escisiones en las agrupaciones mayoritarias, como lo hemos señalado en los capítulos 3 y 4. El momento culminante de este rasgo lo constituyeron las elecciones de 1974 cuando tanto el número de partidos participantes como el número efectivo de partidos (NEP) alcanzaron los niveles más altos registrados hasta ese momento, desde 1953.

En lo que se refiere a la alternabilidad en el control del Ejecutivo uno de los cambios de esta etapa es que, después del triunfo de Unificación Nacional en 1966, el PLN logró dos victorias consecutivas (1970 y 1974) para ser luego derrotado en 1978 por la Coalición

⁴¹ Ley N° 5698 del 4 de Junio de 1975.

Unidad y triunfar nuevamente 1982. Por otro lado, con la excepción de las elecciones de 1978, el PLN logró elegir en toda esta etapa el mayor número de diputados en la Asamblea Legislativa mostrándose así como la principal fuerza electoral del país, lo que le permitió seguir impulsando su proyecto político e incluso iniciar su reorientación al final de este período.

En el campo ideológico, se hicieron más claras y explícitas las diferencias entre las perspectivas intervencionista y liberal de las agrupaciones mayoritarias en cuanto al tamaño y el papel del Estado. La campaña para las elecciones de 1966, primeras de esta segunda etapa, fue un momento donde se marcaron precisamente diferencias en ese ámbito, de lo cual dan cuenta, por ejemplo, las formas en que cada una de las agrupaciones calificó a su adversaria. El PLN criticó a Unificación Nacional como promotora de un “*Gobierno Débil*” haciendo referencia con ello al principio de subsidiariedad del Estado defendido por esta. Por su parte, Unificación utilizó la expresión “*Estado Paternalista*” para criticar la perspectiva de intervención del Estado en la economía defendida por el PLN ⁴². Estos calificativos estuvieron presentes en las campañas de este período a manera de marcas distintivas de las perspectivas y prácticas políticas que sobre el tipo de gestión estatal sustentaron las principales fuerzas políticas.

Uno de los puntos de conflicto más relevantes en la campaña para las elecciones de 1966 fue precisamente la propuesta de Unificación Nacional para crear una banca mixta, con la participación de bancos privados, lo cual significaba romper con el monopolio de la banca nacionalizada establecida desde 1948 por la Junta de Gobierno y defendida por el PLN como uno de los pilares fundamentales de su ideología y de su forma de ejercer Gobierno. Cuando Unificación asumió el gobierno, después de su triunfo en las elecciones de 1966, el Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para la creación de la banca mixta, pero el mismo topó con la rotunda oposición de los diputados del PLN, que tenían mayoría y a los cuales el partido hizo jurar fidelidad a la tesis de la banca nacionalizada (ROVIRA, 2000: 173), razones por las cuales el proyecto fue finalmente rechazado.

El período 1966-1970 significó, en cierto sentido, una pausa en la construcción del modelo de Estado propiciado por el PLN pero este le daría un nuevo impulso entre 1970 y 1978,

⁴² Los debates sobre el modelo de Estado y sobre la conducción del Gobierno están bien caracterizados en sendas recopilaciones de artículos y discursos que hiciera cada uno de los candidatos a la Presidencia de la República en la campaña de 1966: Oduber Quirós, Daniel: **Una Campaña. Artículos y Discursos de la Campaña Electoral 1966-1967**, Editorial Eloy Morúa Carrillo, San José, 1967 ; Trejos Fernández José Joaquín, **Ocho años en la política costarricense**, Editorial Hombre y Sociedad, San José, 1973

cuando logró dos victorias electorales consecutivas. En esos 8 años, pero principalmente en el período 1974-1978, correspondiente al gobierno presidido por Daniel Oduber Quirós, el modelo de Estado propiciado por el PLN desde los años 50 entró en una nueva fase con lo que fue denominado como el “Estado Empresario” o el “capitalismo de Estado” (VEGA, 1982). Ya no solo se trataba de incentivar la producción y la industrialización en ciertas áreas, mediante instrumentos monetarios, fiscales, de protección comercial o de crédito, sino que ahora también el Estado ampliaba su participación directa, mediante empresas públicas, en actividades productivas o de servicios. Esto se materializó en la creación de nuevas empresas públicas productivas o de servicios y de una de las entidades más representativas y polémicas de esta nueva etapa, la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA)⁴³.

Si ya desde la etapa anterior del sistema de partidos se habían marcado diferencias con respecto a las formas y ámbitos de la acción estatal, los dos gobiernos consecutivos del PLN las agudizaron y acentuaron la oposición de los sectores más favorables a un modelo liberal. Dentro del mismo PLN se dieron conflictos con algunos grupos de industriales que si bien habían sido favorecidos por las políticas impulsadas por ese partido desde los años 50`s, sentían ahora que el Estado se convertía en su competidor o que se estaban rebasando límites en cuanto a su participación en la economía (VEGA, M., 1982; RIVERA, E., 1982).

Sin embargo, la agudización de las diferencias ideológicas y de las prácticas políticas en la gestión gubernamental no fue suficiente, en 1974, para cohesionar a la oposición partidaria la cual mostró, por el contrario, fragilidad organizativa, divisiones y conflictos internos que le impidieron frenar la orientación dada por el PLN a la acción del Estado. Pero sí fue un ingrediente importante para hacer posible, en las de 1978, la conformación de una segunda gran coalición electoral opuesta al PLN, en la cual participaron no solo los sectores más tradicionales del calderonismo y del liberalismo económico sino también otros partidos emergentes y grupos empresariales que se habían distanciado del PLN por su impulso al Estado Empresario (VEGA, M. 1982; RIVERA, 1982).

⁴³ CODESA fue creada en 1972 pero durante el gobierno de Oduber (1974-1978) tuvo su mayor impulso. La corporación fue el canal para la participación del Estado en actividades productivas y de servicios ya fuera financiando proyectos privados, participando con acciones en empresas mixtas o bien, creando empresas públicas en diferentes campos. Ejemplo de algunas empresas subsidiarias de CODESA fueron: Central Azucarera del Tempisque (CATSA); Aluminios Nacionales S.A.(ALUNASA); Algodones de Costa Rica S.A.; Ferrocarriles de Costa Rica S.A.; Transportes Metropolitanos S.A.; Cementos del Pacífico S.A. (VEGA, M. 1982).

Con el triunfo de la Coalición Unidad en 1978 nuevamente se le puso cierto freno a aquella orientación dada por el PLN al Estado, reforzándose sobre todo el discurso liberal. Uno de los ejes de campaña de la Unidad —como lo fuera en 1966 de Unificación— fue reiterar la crítica al “Estado Paternalista” con un énfasis particular en el Estado Empresario. Y si bien esta agrupación y el gobierno de la misma (1978-1982) estuvieron conformados por sectores muy heterogéneos en términos sociales e ideológicos lo cierto es que predominó una perspectiva neoliberal en lo referente a la política económica (ESQUIVEL Y SOLIS, 1980; RIVERA, E. 1982). Sin embargo, la institución insigne del Estado Empresario, CODESA, no fue desmantelada e incluso siguió creciendo a pesar del discurso oficial de la Coalición en la campaña electoral y durante su gobierno. Esto último se debió en parte a que también en la Coalición participaban grupos empresariales favorecidos con ese esquema de participación del Estado en la economía (BRENES, 1990: 124-125).

Ahora bien, más que la oposición política y la acción del gobierno de la Coalición (1978-1982) —marcada esta última por fuertes contradicciones e incoherencias— fue la fuerte crisis económica que sufrió el país entre 1980 y 1982, la que mostró los mayores límites y vulnerabilidades en partes del modelo de Estado impulsado por el PLN, lo que obligó incluso a este partido a una redefinición del mismo. En el PLN también tomarían fuerza visiones y sectores más neoliberales, que se distanciarían de las concepciones ideológicas sustentadas por el partido antes de la crisis y se acercarían mucho más a las de sus adversarios históricos. Este posicionamiento del neoliberalismo estuvo también favorecido por las presiones que desde el gobierno de la Unidad empezó a ejercer el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la realización de reformas sustantivas en el modelo de Estado que se había venido construyendo desde los años 50 bajo la hegemonía del PLN (RIVERA, 1982). El Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos van a ser también promotoras importantes de dicho cambio a partir de los años 80's adquiriendo un mayor protagonismo con los préstamos y la cooperación dada al Gobierno de Costa Rica en el marco de las medidas adoptadas para superar la crisis económica, durante la administración liberacionista presidida por Luis Alberto Monge Álvarez, entre 1982 y 1986 (ROVIRA, 1987; BRENES, 1990)

La errática gestión de la coalición Unidad (1978-1982) así como la crisis económica, facilitaron en las elecciones de 1982 un ventajoso triunfo al PLN que recuperaba de esa manera su posición predominante en la escena política. Sin embargo, por las condiciones ya mencionadas, así como por cambios en las relaciones de poder internas, este triunfo marcó

el inicio de una nueva etapa en dicho partido, en lo que a ideología y práctica política se refiere, específicamente con una reorientación hacia el neoliberalismo (WILSON, 1992) y en ese sentido hacia una especie de “mimetismo” (ROVIRA, 1990) con sus adversarios históricos.

De lo dicho hasta aquí podemos decir que en esta etapa del sistema de partidos se decantan de manera más clara de las diferencias ideológicas entre las dos agrupaciones mayoritarias, sobre todo en lo que se refiere al tamaño y funciones de Estado. Pero también que, al final de la misma, se empiezan a dar las condiciones para una mayor convergencia ideológica. Según Rovira, tanto la crisis económica de principios de los 80's como el contexto de agudización de las guerras civiles en otros países centroamericanos, contribuyeron a estimular la cooperación entre las dos grandes fuerzas políticas (ROVIRA, 2001, 197)

Sobre esto último tenemos que considerar el siguiente hecho significativo: recién iniciado el nuevo gobierno liberacionista en 1982, se dio precisamente un pacto entre el Presidente de la República Luis Alberto Monge y su principal adversario en la campaña electoral —el líder de la Coalición Unidad Rafael Ángel Calderón Fournier— que marcaría el tono y el carácter de las formas de interacción entre las dos agrupaciones mayoritarias a partir de entonces. Según lo pactado, el PLN le daría su apoyo en la Asamblea Legislativa a un proyecto de reforma al Código Electoral, que permitiría la fusión de los partidos de la coalición, para que conformaran uno nuevo que mantendría el derecho al financiamiento estatal adquirido por aquella. A cambio, la Unidad brindaría su apoyo a un conjunto de iniciativas de ley que el Presidente Monge enviaría a la Asamblea Legislativa como parte de las medidas para enfrentar la crisis económica del país (ROVIRA, 1987; HERNÁNDEZ, 1998). Este pacto tuvo un efecto sustantivo en el sistema de partidos: por un lado, abría el camino legal para que la oposición al PLN conformara finalmente un solo partido mayoritario y estructurado, lo cual sucedió precisamente en 1983 con la fundación del PUSC; por otro, daba inicio a una nueva fase de interacciones colaborativas entre las dos agrupaciones mayoritarias que tendería incluso hacia una mayor coincidencia tanto en lo ideológico como las prácticas políticas.

La catalogamos como una nueva fase pues lo cierto es que en el transcurso de esta segunda etapa del sistema de partidos se habían venido dando ya muchas interacciones cooperativas entre las agrupaciones mayoritarias, orientadas a ampliar la estructura de oportunidades para la competencia política y para el ejercicio de gobierno.

Expresión de esto fueron los acuerdos para ampliar el sistema de financiamiento estatal a los partidos, con la reforma electoral de 1969 que introdujo el capítulo sobre deuda política en el Código Electoral; la de 1971, que dio inicio al financiamiento anticipado (deuda política adelantada); la de 1972, con la que se redujo de un 10% a un 5% de los votos válidos la barrera para tener acceso al financiamiento estatal. Otras reformas electorales significativas fueron la de 1975, con la que se levantó la prohibición constitucional al Partido Comunista; y finalmente la de 1982, ya mencionada, para permitir la fusión de los partidos integrantes de la Coalición Unidad.

Esos son ejemplos de acuerdos colaborativos en el campo de las leyes electorales, lo cual será tratado en detalle en la segunda parte de este informe. Pero los acuerdos cooperativos también alcanzaron el campo de la distribución de los recursos de poder que se disputaban en las elecciones lo cual tuvo su máxima expresión en la denominada Ley 4-3, promulgada en 1970⁴⁴ y según la cual, las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas —muchas de ellas creadas en los gobiernos del PLN— se conformarían por cuatro miembros nombrados por el partido ganador de las elecciones y tres nombrados por el partido que ocupara el segundo lugar en la votación. De esta manera, a la par del mejoramiento en la condiciones de acceso al financiamiento estatal a los partidos, la estructura de oportunidades y de incentivos para la competencia, se ampliaba también para las dos agrupaciones mayoritarias, en lo que se refería al acceso a recursos de poder y las posibilidades de participar en la gestión gubernamental.

Y en cuanto a las prácticas políticas y el tipo de gestión gubernamental, esta etapa está caracterizada por situaciones relativamente opuestas. Si bien se inicia con una mayor diferenciación en relación con el tamaño y papel del Estado, así como con una gran polémica desde posiciones encontradas sobre la banca nacionalizada, termina sentando las bases de un acuerdo básico entre las agrupaciones mayoritarias sobre los cambios en el modelo de Estado y dentro de ello, sobre la banca. Precisamente, en 1984 se aprueban una serie de reformas legales (Ley de la Moneda y a Ley Orgánica del Banco Central) mediante las cuales se fortaleció la participación de la banca privada en el sistema financiero y se reforzó un sistema de banca mixta⁴⁵. Las modificaciones fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo (controlado por el PLN) bajo presiones de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)

⁴⁴ Ley N° 4646 del 20 de noviembre de 1970. Colección de Leyes y Decretos, 2° Semestre de 1970.

⁴⁵ Entre otras medidas, se abrió la posibilidad de que los bancos privados y las financieras realizaran préstamos en moneda extranjera sin la intermediación que hasta ese momento realizaba CODESA; los bancos privados podrían tener acceso a los recursos de créditos externos contratados por el Estado; el Banco Central podría conceder préstamos y redescuento a los bancos privados (BRENES, 1990: 75-78).

que había condicionado el desembolso de recursos a la realización de las reformas. La aprobación se dio con el voto favorable de la mayoría de los diputados del PLN y con el apoyo de los diputados de la Coalición Unidad, para ese momento transformado ya en Partido Unidad Socialcristiana. Si en 1967 el PLN había rechazado rotundamente la propuesta de banca mixta impulsada por Unificación Nacional, ahora solo una parte de los diputados liberacionistas se opusieron a la reforma y defendieron las tesis tradicionales del PLN sobre la banca nacionalizada (ROVIRA, 1987; BRENES, 1990; WILSON, 1992). Este es uno de los ejemplos más significativos de lo que fue la interacción cooperativa y la convergencia ideológica así como de prácticas políticas entre las dos agrupaciones mayoritarias, que caracterizó el período de Gobierno 1982-1986, el último de esta segunda etapa del sistema de partidos.

Otro ejemplo de acuerdos en el campo de las prácticas políticas se dio alrededor del inicio, en 1984, del proceso de privatización y liquidación de empresas vinculadas a CODESA, la entidad más representativa del Estado Empresario impulsado por el PLN en la década anterior y uno de los componentes finales del Estado Intervencionista auspiciado por ese partido desde la década de los 50's ⁴⁶. Si bien este era un tema que había sido planteado desde el gobierno de la Coalición Unidad (1978-1982) fue hasta 1984 cuando se empezó a hacer efectivo, después de que la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público mediante la cual se autorizó a CODESA a vender mediante licitación pública sus empresas subsidiarias o asociadas (HIDALGO, 2000).

Otro campo en el que se empieza a dar una gran coincidencia entre las dos agrupaciones mayoritarias —si bien encontrando algunas resistencias al interior de ellas y de las agrupaciones de izquierda— es el que se refiere a las relaciones con organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo, cuyos préstamos jugaron un papel muy importante para la estabilización y reactivación de la economía después de la crisis, pero cuya condicionalidad jugó también un papel muy importante en los cambios en el estilo de desarrollo del país (ROVIRA, 1987; HIDALGO, 2000).

⁴⁶ El inicio del proceso de privatización de CODESA fue impulsado y condicionado, en gran medida, por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en el marco de la cooperación y los préstamos que otorgó a partir de la Administración Monge Álvarez. De hecho muchos de los recursos provenientes de la AID estuvieron orientados explícitamente a la privatización o liquidación de CODESA (ROVIRA, 1987; HIDALGO, 2000).

5.3 La Etapa del bipartidismo 1986 a 2002

Con las elecciones de 1986, según Rovira, “se inaugura el bipartidismo” (ROVIRA, 2001) — aseveración con la que coincidimos y sobre la que hemos argumentado en otro momento (HERNANDEZ, 1998) — considerando que en ese año se da la primera participación electoral del PUSC, partido conformado en 1983 mediante la fusión de aquellos que conformaban la Coalición Unidad. La bipolaridad electoral que se gestó en la primera etapa y cristalizó en la segunda, se transformó a partir de 1986 en un bipartidismo.

La etapa inicia con un proceso electoral en el que, por segunda ocasión, el PLN logró un triunfo consecutivo en las presidenciales. En este caso fue acompañado de una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, de manera que mantuvo su hegemonía en la escena política. Sin embargo, a partir de 1986 el PLN tuvo que enfrentar a una oposición mucho más organizada y unificada de lo que había sido en las dos etapas anteriores, de manera que la competitividad entre las dos agrupaciones mayoritarias se va incrementó, generando, entre otras cosas, resultados muy cerrados debido el emparejamiento de los caudales electorales de los dos partidos mayoritarios, como se ha mostrado en el capítulo 3 de esta tesis.

Por otro lado, a la par de la cristalización del formato bipartidista, se da un debilitamiento de los partidos de izquierda, como ha sido mostrado en el capítulo 4, lo que contribuye en un primer momento a reducir el espectro ideológico del sistema de partidos y en alguna medida a reforzar las tendencias centripetas. Pero por otro lado, durante esta etapa se dio también una creciente presencia de partidos minoritarios y emergentes de diferentes signos ideológicos que, con su caudal electoral y escaños legislativos alcanzados, fueron poniendo en tensión al bipartidismo hasta ponerlo en crisis en las elecciones del 2002⁴⁷. Uno de los efectos del creciente peso de terceros partidos fue que en algunas de las elecciones de esta etapa ninguno de los partidos mayoritarios lograra una mayoría parlamentaria suficiente como para prescindir de arreglos interpartidarios, lo que generó una situación aún más propicia para la cooperación y la negociación entre los partidos mayoritarios.

La convergencia ideológica y las interacciones cooperativas han sido la tónica dominante durante esta tercera etapa del sistema de partidos, como ya lo hemos señalado. Esto se ha manifestado tanto a nivel de los programas de gobierno que los partidos mayoritarios han

⁴⁷ Dicho proceso de debilitamiento del bipartidismo se ha dado también a nivel de las elecciones municipales, incrementándose la presencia de partidos emergentes, minoritarios y de escala cantonal, en los Concejos Municipales Ver ALFARO, 2002.

presentado en las elecciones (ROVIRA, 1987, 1990 y 1994) como en lo que se refiere a algunas reformas electorales (FERNANDEZ, 1991 y 1993; HERNANDEZ, 1998) y sobre todo, en lo referente a orientación política y económica que ambos partidos le han dado a la gestión gubernamental, como han sido las políticas y programas de “Ajuste Estructural”⁴⁸ (VEGA, 1990; CORTÉS, 2001), la apertura comercial y reorientación de aparato productivo hacia el mercado externo, aspectos todos relacionados con cambios en el “estilo nacional de desarrollo” (ROVIRA, 2004).

La alternabilidad que se ha dado en esta etapa entre los dos partidos mayoritarios no ha supuesto rupturas ni confrontaciones de fondo sobre la gestión gubernamental y por el contrario, se puede hablar de una continuidad práctica en las políticas públicas así como en las reformas institucionales para modificar la estructura y el papel del Estado, a pesar de que los partidos a veces han marcado diferencias en sus discursos, como fue el caso del debate sobre el PAE 3 en la campaña para las elecciones de 1994, donde el PLN puso mucho énfasis en la necesidad de un “*PAE a la tica*” para diferenciarse del que había negociado el PUSC, pero finalmente durante el Gobierno liberacionista presidido por Figueres Olsen y a partir de un acuerdo bipartidista conocido como el Pacto Figueres-Calderón, le dieron el apoyo al PAE originalmente negociado por el PUSC (RAVENTÓS, 2001: 373-376).

En los gobiernos de ambos partidos ha existido continuidad en las reformas al sistema financiero de manera que la banca privada fue adquiriendo un mayor protagonismo y en ese sentido se fortaleció el sistema de banca mixta. En 1995, durante el Gobierno de José María Figueres Olsen —hijo de Figueres Ferrer, el padre de la banca nacionalizada— se terminó de romper el monopolio de los bancos estatales sobre las cuentas corrientes y de otros depósitos del público, con la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Banco Central⁴⁹. Contrario a lo sucedido en las dos etapas anteriores, fue durante los gobiernos liberacionistas de la tercera, que se aprobaron las principales modificaciones al sistema de banca nacionalizada. Esto constituye uno de los hechos más significativos en

⁴⁸ Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) han consistido en una serie de reformas de orientación neoliberal a las que el país se ha comprometido, en cumplimiento de condiciones establecidas por el Banco Mundial para conceder los Préstamos de Ajuste Estructural. En Costa Rica se han puesto en marcha hasta ahora tres PAE's y sus respectivos préstamos en 1985, en 1989 y en 1995, todos en Administraciones liberacionistas, pero en el marco de entendimientos con el PUSC. Las oposiciones o discrepancias con este tipo de Programas han venido de algunos partidos minoritarios o de fracciones minoritarias tanto del PLN como del PUSC.

⁴⁹ Ley N° 7558 del 3 de noviembre de 1995 (SCIJ-PGR: www.pgr.go.cr/scij/)

cuanto a la reorientación político-ideológica de este partido y su acercamiento con el PUSC.

Otro campo de continuidad y de convergencia entre los dos partidos ha sido el de la privatización de las empresas públicas, principalmente las relacionadas con CODESA. Entre 1985 y 1988 se liquidaron 15 empresas, se traspasaron al sector público 5 más y se vendieron las participaciones de otras 6 (SOJO, 1991, pp. 74-75, citado por HIDALGO, 2000). Las demás empresas e incluso algunas de las que fueron traspasadas al sector público en esa primera etapa, fueron paulatinamente vendidas o liquidadas en los siguientes años hasta que la misma CODESA fue liquidada definitivamente en 1997 bajo la Administración Figueres. Sobre otras empresas estatales a las que todavía no llega la privatización, se han elaborado propuestas tanto por el PLN como por el PUSC, sin que lleguen a concretarse, en gran parte por la resistencia social organizada que se ha manifestado en contra de las mismas o bien porque no han contado con el apoyo suficiente o los acuerdos para hacerlas viables, al interior de esos partidos.

Dos hechos más resultan significativos del tipo de interacción colaborativa que se ha dado durante esta tercera etapa del sistema de partidos. Sobre el primero hay que considerar ante todo que en 1990 ganó sus primeras elecciones el Partido Unidad Social Cristiana, llevando a la Presidencia de la República a Rafael Ángel Carderón Fournier, hijo del ex Presidente Calderón Guardia. Y en 1994, las elecciones fueron ganadas por el PLN con la candidatura de José María Figueres Olsen, hijo del ex Presidente Figueres Ferrer. De esa forma, el país fue gobernado, en la última década del siglo, por hijos de los líderes más destacados de la conflictiva década de los años 40, de la guerra civil de 1948 y de las fuerzas políticas que se conformaron con posterioridad. Esto ha sido interpretado por algunos como el cierre del ciclo político que se inició en aquellos años, en gran medida porque las políticas aplicadas por los hijos se distanciaban, e incluso contradecían, las defendidas y desarrolladas por sus padres. Pero más allá de esto, lo cierto es que en 1995 Figueres y Calderón hijos —el primero como Presidente y el segundo como ex Presidente— fueron protagonistas de un pacto para impulsar un conjunto de medidas que profundizarían precisamente el cambio de modelo que se venía dando desde los años ochenta, bajo la orientación neoliberal⁵⁰. Algunas de las medidas acordadas en el “Pacto

⁵⁰ Entre otras, acordaron una Ley de Justicia Tributaria, una reducción de aranceles, reformas al sistema de pensiones y al sistema financiero, la venta de empresas públicas y la introducción en la constitución de un nuevo capítulo denominado “Garantías Económicas” que entre otras cosas establecía un límite de 1% del PIB al déficit público (HIDALGO, 2000). Solo las garantías económicas no lograron convertirse en Ley. Esta era

Figueres-Calderón”, particularmente los cambios al Sistema de Pensiones, generaron una gran oposición social y una huelga magisterial que sin embargo, no logró echar atrás las reformas (CORTÉS, 2001). Pero el pacto puso en evidencia ante la ciudadanía el mimetismo entre los dos partidos y el compromiso de los dos principales líderes políticos de ese momento y sus bancadas legislativas, con cambios sensibles al modelo del Estado Social de Derecho construido en parte por políticas sociales y económicas impulsadas por sus padres.

El segundo hecho lo constituyó un nuevo acuerdo entre el PLN y el PUSC, verificado en el Administración Rodríguez (1998-2002) alrededor de un proyecto de apertura y privatización de las actividades de generación eléctrica y telecomunicaciones, bajo control del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). El ICE es una de las instituciones insignes y más exitosas del Modelo de Estado Benefactor desarrollado en el país, cuya eficiencia y eficacia ha sido reconocida por la población. El proyecto de ley para su apertura, al que popularmente se le dio el nombre de “Combo del ICE”, fue aprobado en marzo del 2000 por una alianza del PLN y de PUSC en la Asamblea Legislativa a pesar de la manifiesta oposición de los sindicatos del ICE y de muchas otras organizaciones sociales. Su aprobación generó uno de los movimientos sociales de protesta más fuertes de la historia reciente del país el cual obligó a que el proyecto fuera finalmente retirado, a lo cual contribuyó el que la Sala de Jurisdicción Constitucional lo declarara inconstitucional al establecer que se habían dado irregularidades en el procedimiento legislativo para su debate y aprobación (CORTÉS, 2000).

Tanto el pacto Figueres-Calderón como el pacto alrededor del “Combo del ICE” evidenciaron como nunca la dinámica de cooperación y la no diferenciación entre los dos partidos mayoritarios, aspecto que, entre otras razones, ha contribuido a minar sus caudales electorales⁵¹ y ha incentivado la emergencia de nuevos partidos, algunos de los cuales han hecho de la lucha contra el bipartidismo su bandera. Es en ese marco que algunos actores políticos y sociales han utilizado la expresión “PLUSC”, para referirse a lo que consideran un co-gobierno de los dos partidos mayoritarios, a la orientación neoliberal que le han dado a la gestión gubernamental, así como a los actos de corrupción que han salido a la luz pública durante sus administraciones. Los escándalos de

una iniciativa del PUSC interpretada por algunos sectores que se opusieron como la elevación, a nivel constitucional, del modelo neoliberal y en ese sentido, como un cambio drástico en la orientación de la Constitución aprobada en 1949.

⁵¹ Estos cambios en los caudales electorales han sido caracterizados como un proceso de “desalineamiento electoral” (SANCHEZ, F. 2002 y 2003)

corrupción, en administraciones de uno y otro partido, se han constituido en otro ingrediente de la no diferenciación, en el sentido de que muestran también una convergencia en prácticas patrimoniales (RAVENTÓS, 2005)⁵² de uso de los recursos públicos.

Hasta aquí hemos hecho referencia a algunos ejemplos de la convergencia y de la interacción cooperativa que ha caracterizado al sistema de partidos en esta tercera etapa. En relación con el tema de las reformas electorales, sobre el cual ahondaremos en la tercera parte de esta tesis, tenemos que decir por ahora que también en este campo se han dado acuerdos “mutuamente beneficiosos” (FERNANDEZ, 1993), la mayoría de ellos en el campo del sistema del financiamiento estatal a los partidos. El financiamiento ha sido el tema que ha recibido la mayor atención por parte de los partidos, a la hora de hacer propuestas y decidir sobre cambios en el régimen electoral.

Uno de los hechos más significativos de esta etapa lo constituye la reforma electoral de 1988, la primera de la etapa del bipartidismo y resultado de un acuerdo cooperativo entre los dos partidos mayoritarios. La misma consistió, en primer lugar, en una ampliación del financiamiento estatal a los partidos, para convertirlo en un sistema permanente y en ese sentido, incluir actividades diferentes a los gastos de campaña⁵³. En segundo lugar, la reforma elevaba los criterios de acceso al sistema de partidos para nuevas agrupaciones, incrementando el número de firmas para su inscripción⁵⁴, entre otros requisitos. De manera que se ampliaba la estructura de oportunidades para los partidos ya existentes y se restringía para los emergentes. En 1991, la Sala de Jurisdicción Constitucional declaró inconstitucionales la mayoría de las disposiciones de la reforma del 1988 y de otras previas, relativas al financiamiento estatal a los partidos, así como las referentes a la elevación de

⁵² Según Raventós, la noción de patrimonialismo refiere al “proceso mediante el cual los funcionarios de las más altas esferas del Gobierno aprovechan su posición para obtener ganancias económicas, sea a través del peculado, el cohecho, la extorsión y el nepotismo. El uso, todavía incipiente, de la noción de lo patrimonial se refiere a que las actuaciones y formas de posicionamiento de los individuos parecieran estar marcadas por un sentido de pertenencia, construido, históricamente, de las posiciones públicas (aunque sea durante el período limitado e interrumpidos por los vaivenes electorales) para beneficio personal” (RAVENTÓS, 2005, 46-47)

⁵³ Mantenía un 70% del monto total de la contribución estatal, para destinarlo al financiamiento anticipado de los gastos de campaña, pero se modificó la forma de entrega, estableciendo un flujo constante de recursos hacia los partidos: un 30% en 39 mensualidades a partir del mes siguiente a aquel en que se realizaran las elecciones y el restante 70% en 8 mensualidades a partir del mes de junio del año anterior a las elecciones. Anteriormente, el financiamiento anticipado (70% de la contribución total) se entregaba en 10 mensualidades correspondientes a los 10 meses anteriores a las elecciones.

⁵⁴ En el artículo 64 del Código Electoral se cambió el número de firmas de adhesión necesarias para inscribir un partido, estableciendo un 1.5% de los electores a nivel nacional, provincial o cantonal según fuera el caso. Anteriormente, se necesitaban 3.000 firmas a nivel nacional y el equivalente a un 1% de los electores a nivel provincial y cantonal.

requisitos para inscribir partidos, considerando que estas últimas iban contra el principio del pluripartidismo y estaban orientadas a consolidar el bipartidismo ⁵⁵.

Después de la resolución de la Sala IV se inició un proceso de discusión de varias propuestas de reformas electorales, hasta que se llegó a aprobar una en 1996, abarcando una gran parte del código electoral pero con el restablecimiento del sistema de financiamiento estatal a los partidos como eje central de las reformas. Se introdujo también una norma muy general sobre el financiamiento privado a los partidos, siendo esta la primera ocasión en que el tema se incorporaba a la normativa electoral.

Pero así como son significativas las reformas efectivamente aprobadas, también lo son aquellas que fueron desechadas en la Asamblea Legislativa. En ese sentido, es necesario considerar que durante esta etapa se incrementaron significativamente el número de propuestas de reformas electorales, pero al mismo tiempo se disminuyó el número de las que se aprobaron. Entre otras, se hicieron varias propuestas orientadas a reformar el sistema electoral, así como para modificar el sistema de financiamiento estatal y privado de los partidos estableciendo mayores controles y fiscalización sobre sus finanzas, que no fueron aprobadas. En la tercera parte de la tesis analizaremos con más detalles el tema de las reformas pero de momento hay que apuntar que entre los partidos mayoritarios también se ha dado un acuerdo tácito para mantener la estructura de oportunidades, los márgenes de acción e incentivos ya adquiridos.

A manera de síntesis, esta tercera etapa del sistema de partidos se caracteriza por la cristalización inicial del bipartidismo y su debilitamiento al final de la misma. En términos de la interacción entre los partidos mayoritarios ha supuesto una mayor competitividad electoral; una mayor convergencia ideológica y de prácticas en la gestión gubernamental; la acentuación de las prácticas de cooperación para mantener o ampliar la estructura de oportunidades en el régimen electoral; se han evidenciado también prácticas de corrupción en las estructuras y gestión gubernamental de ambas agrupaciones.

En ese contexto, al final del período en estudio los partidos mayoritarios han tenido que enfrentar a un creciente cuestionamiento de la estructura bipartidista que protagonizan, a la emergencia de nuevos actores partidarios que han ido creciendo en caudal electoral y adjudicación de puestos de elección, así como a un creciente abstencionismo electoral. En el

⁵⁵ Sala IV de Jurisdicción Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 980-91, 24 de mayo de 1991.

ámbito no partidario, también se han tenido que enfrentar a una mayor pluralización de actores y movimientos sociales que ejercen presión para influir en las políticas públicas o para manifestar abierta oposición a otras. La respuesta ha sido el reforzamiento de sus prácticas cooperativas, sobre todo a partir del hecho de que ninguno alcanza mayorías suficientes en la Asamblea Legislativa, las cuales solo pueden conformar en alianza para aprobar proyectos de su interés.

5.4 Recapitulación

El proceso de reconfiguración del sistema de partidos que se da después de la guerra civil de 1948 y del gobierno de facto de la Junta, pasa por diferentes momentos en lo que se refiere a las dinámicas de interacción entre los partidos. En ese sentido, se pasa de un momento inicial de polarización, resultado de la confrontación bélica y el gobierno de facto de la Junta, a la atenuación gradual de las tensiones y finalmente al establecimiento de prácticas de cooperación que se acentúan en la etapa del bipartidismo.

En términos ideológicos el sistema ha estado caracterizado por una baja polarización. Sin embargo, entre las agrupaciones mayoritarias se fueron haciendo evidentes diferencias significativas en cuanto al tamaño y funciones que debía desempeñar el Estado, ejemplo de lo cual fueron los debates y posiciones sobre la banca nacionalizada. Sin embargo, a partir de los años 80's se empezó a dar un proceso de mayor convergencia ideológica y de las prácticas en la gestión gubernamental, bajo la influencia del neoliberalismo, que alcanzó incluso aquellos temas de desacuerdo en etapas previas. Las diferencias entre las agrupaciones mayoritarias se redujeron y se tendió hacia el mimetismo.

La atenuación de los conflictos y la acentuación de las interacciones cooperativas, se expresaron también en el ámbito de las condiciones bajo las cuales se realiza la competencia electoral y en cuanto a la distribución de los premios de la misma, lo que aquí hemos venido denominando como la estructura de oportunidades. Específicamente esto se ha hecho evidente en el tipo de reformas electorales que han acordado, así como en los acuerdos para compartir la distribución de las juntas directivas de las instituciones autónomas.

SÍNTESIS DE LA PRIMERA PARTE

Con el objetivo de tener una visión más integral del sistema de partidos y de sus dinámicas, en esta parte se lo ha analizado a partir de tres dimensiones: las tendencias electorales resultantes de la interacción entre los partidos y el electorado; los partidos propiamente dichos y sus variadas formas de participación electoral, resultado de decisiones tácticas o estratégicas; las dinámicas generales de interacción (competencia-cooperación) entre los principales partidos.

Se ha mostrado la relevancia de esa visión tridimensional, la cual contrasta con las tendencias predominantes en los estudios comparativos basados principalmente en los resultados electorales y en los índices de fraccionalización. Desde nuestra perspectiva, la diferenciación conceptual entre las tres dimensiones no debe llevar a asumirlas como diferencias ontológicas de manera que el análisis del sistema de partidos estudiado supone por el contrario tratar de dar cuenta de los vínculos entre ellas y de cómo pueden incidir en el sistema de partidos como un todo.

En lo que a los resultados de este análisis se refiere y frente a perspectivas que le han dado énfasis al congelamiento, a la estructuración, a la institucionalización, a la estabilidad o a la construcción de tipologías de los sistemas de partidos, con las tres dimensiones analizadas se ha tratado de mostrar el carácter dinámico del caso estudiado. Esto supone dar cuenta de algunos de los cambios que ha experimentado en su trayectoria histórica, al tiempo que se identifican rasgos relativamente estables. El sistema de partidos, en ese sentido, muestra un carácter abierto y fluido que, en el caso específico de Costa Rica, no ha llevado a la inestabilidad del sistema político. Por el contrario, la fluidez y los recurrentes cambios son parte constitutiva de dicha estabilidad.

En cuando a las tendencias más regulares que hemos observado están: la realización ininterrumpida de los procesos electorales y de las sucesiones gubernamentales; el porcentaje de participación electoral entre 1962 a 1994; una estructura de competencia bipolar predominante, pero no permanente ni con los mismos actores; un actor partidario, el PLN, preeminente hasta 1986 y el único que ha participado en todos los procesos electorales; una baja polarización ideológica.

En cuando a los aspectos más cambiantes: alteraciones cíclicas en la estructura bipolar; el complejo, inestable y largo proceso de articulación de las agrupaciones opositoras al PLN y sus variadas formas de participación electoral (lógica agregativa); las recurrentes escisiones o desplazamientos de dirigentes experimentadas por el PLN (lógica expulsiva) sin que este saliera de la escena política, pero sí viera mermada su fuerza electoral a lo largo de todo el período de estudio; los cambios en el abstencionismo electoral; el variable peso electoral de partidos emergentes y minoritarios, entre ellos los de izquierda; variaciones en las orientaciones ideológicas y en las prácticas políticas de las agrupaciones mayoritarias, que tendieron hacia un mimetismo en la última etapa del sistema de partidos.

Como recurso analítico y descriptivo, podemos establecer algunas etapas y características sobresalientes del sistema de partidos en cada una de ellas, como se muestra en la tabla 5.1. Pero de acuerdo a las dinámicas del sistema de partidos que hemos analizado, ninguna de ellas es definitiva y el sistema sigue abierto a cambios en sus diferentes dimensiones, como de hecho se ha mostrado en las elecciones del 2002 y el 2006, en las que el bipartidismo se vino abajo momentáneamente, han surgido nuevos actores como el PAC y el ML y nuevas líneas de conflicto y diferenciación ideológica, en un contexto de reducción de la participación electoral.

En términos de una perspectiva histórica más amplia, las dinámicas del sistema de partidos que hemos analizado son parte fundamental del funcionamiento del sistema político y de la democracia representativa costarricense. Después de la crisis política y de las luchas por el poder que condujeron a la guerra civil de 1948, al gobierno de facto de la Junta y a la promulgación de una nueva Constitución —entre otras innovaciones institucionales— la transición hacia el restablecimiento de la democracia significó la canalización paulatina de las luchas hacia el campo de la competencia electoral. Esto llevó a una reconfiguración de las agrupaciones partidarias con miras a participar en las contiendas electorales y en ese sentido, competir por los recursos y por el ejercicio del poder político. Significó el restablecimiento de prácticas de negociación y colaboración en aspectos de interés común de dichas agrupaciones como la ampliación de la estructura de oportunidades en aspectos como el financiamiento estatal a los partidos y el acceso a puestos de decisión en la Administración Pública.

Tabla n° 5.1
Algunas características del sistema de partidos en cada una de las etapas

DIMENSIONES	ETAPAS Y CARACTERISTICAS		
	1953-1962	1966-1982	1986-2002
TENDENCIAS ELECTORALES	<p>Se gesta una nueva bipolaridad electoral con un actor predominante</p> <p>Abstencionismo alto en 1953 y 1958. Baja en 1962</p>	<p>Cristalización de la bipolaridad</p> <p>Se estabiliza un bajo abstencionismo</p>	<p>La bipolaridad deviene en bipartidismo pero al final este se debilita.</p> <p>Los partidos mayoritarios pierden caudal electoral</p> <p>En 1998 y 2002 crece nuevamente el abstencionismo</p>
PARTIDOS Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN	<p>Surge PLN como actor predominante</p> <p>Inician alianzas opositoras</p> <p>PC proscrito</p>	<p>PLN consolida su predominio</p> <p>Conformación de dos Grandes Coaliciones opositoras</p> <p>Emergen nuevos partidos entre ellos algunos de izquierda</p> <p>Se levanta proscripción a partidos comunistas</p>	<p>La oposición logra conformar un solo partido (PUSC).</p> <p>PLN y PUSC con fuerzas electorales semejantes y al final, decrecientes.</p> <p>Se debilita la izquierda y surgen nuevos partidos que logran poner en crisis al bipartidismo.</p>
DINAMICAS DE INTERACCIÓN	<p>Alta conflictividad (incluye enfrentamientos armados). Se va atenuando gradualmente</p> <p>Inicia diferenciación ideológica (modelo socialdemócrata-modelo más liberal) pero predominan líneas de conflicto resultantes de década de los 40's y de la guerra civil.</p> <p>Inician interacciones cooperativas alrededor de estructura de oportunidades</p>	<p>Se reduce conflictividad y se la canaliza por la vía electoral</p> <p>Diferencias ideológicas entre dos agrupaciones mayoritarias en relación al tamaño y papel del Estado</p> <p>Se acentúan interacciones cooperativas sobre estructura de oportunidades</p>	<p>Más acuerdos que conflictos entre partidos mayoritarios</p> <p>Convergencia ideológica y de prácticas políticas hacia el neoliberalismo</p> <p>Predomina la cooperación en cuanto a regular estructura de oportunidades</p>

Fuente: elaboración propia

En ese sentido, la atenuación de los conflictos y su canalización a la vía electoral, tiene como trasfondo la construcción de acuerdos específicos a veces explícitos, otras implícitos, que en la práctica son expresiones particulares de un macro acuerdo para el control compartido del poder político y el usufructo del mismo, el cual se sobrepone

incluso a las diferencias programáticas e ideológicas, así como a las políticas públicas que cada partido desarrolle en sus gobiernos.

La acentuación paulatina de las interacciones cooperativas, del mimetismo práctico e ideológico en la gestión gubernamental, así como en las prácticas perversas del ejercicio del poder político como son el clientelismo, la represión, la corrupción, la descalificación o la exclusión de terceros competidores reales o potenciales, entre otras, poco a poco fueron develando a las agrupaciones mayoritarias —y en la última etapa a los dos partidos— no como alternativas reales sino como parte de una misma estructura de poder y control políticos, sustentada incluso por los mismos sectores económicos poderosos que aseguran de ese modo la continuidad y ampliación de su propia estructura de oportunidades y privilegios.

Además de los mecanismos de legitimación, de integración social y política del sistema durante el período en estudio —los cuales se han debilitado, por cierto, en los últimos años; más allá de la eficacia alcanzada por la institucionalidad electoral para asegurar elecciones limpias y alternabilidad en el gobierno; entre otros factores, la estabilidad de la democracia representativa costarricense tiene como uno de sus fundamentos la adecuación paulatina de ese macro acuerdo entre élites y de la estructura de poder y control derivada. La democracia, en ese sentido, ha sido controlada y diseñada de manera que la representación y la distribución de recursos aseguren la continuidad de la estructura de poder. El debilitamiento de los dos partidos mayoritarios a finales del período en estudio, podría estar indicando el debilitamiento o la crisis de esa estructura de poder o, al menos, su reconfiguración.

De cómo ha operado esa lógica de control en las dinámicas de la reproducción y cambio institucionales en el régimen electoral, trata la tercera parte de esta tesis.

TERCERA PARTE
DINAMICAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL
EN EL RÉGIMEN ELECTORAL

INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE

Como en la mayoría de los países de América Latina, el proceso de institucionalización del régimen electoral costarricense refiere a un largo proceso histórico que se inició con las disposiciones de la Constitución de Cádiz de 1812 y las primeras regulaciones legales adoptadas a partir de la independencia (1821) para conformar una estructura de gobierno (MALAMUD, 2000). Los sistemas de voto público, indirecto y censatario que con ciertas variantes funcionaron desde entonces (SILVA, 1990 y 1991), empezaron a ser reformados en 1913, año en que se estableció en Costa Rica el voto directo (CHACÓN, 1975). En 1925 fue instituido el voto secreto (SALAZAR, 1987) y con la Constitución de 1949 se aprobó el sufragio universal al otorgarle la posibilidad de voto a las mujeres (BARAHONA, 1986).

La configuración más reciente del régimen electoral tiene como base esos y otros hitos, pero toma su forma actual con los cambios institucionales que tuvieron lugar en los años 40 y 50 del siglo pasado, de los que resultaron tres instrumentos jurídicos fundamentales: el Código Electoral de 1946⁵⁶, la Constitución Política de 1949⁵⁷ y el Código Electoral de 1952⁵⁸.

El primero fue negociado y aprobado en el contexto de agudización de la crisis política e institucional que desembocó en la guerra civil de 1948; el segundo, en el contexto del gobierno de facto de la autodenominada “Junta Fundadora de la Segunda República” que se instauró al finalizar dicha guerra; el tercero, en el proceso de transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad de la democracia representativa y, más específicamente, en la antesala de las primeras elecciones generales (1953) celebradas después de la guerra civil y del gobierno de facto de la Junta. En ese sentido, la conflictiva etapa histórica que antecedió y siguió a la guerra civil de 1948 fue, paradójicamente, muy fecunda en términos de cambio institucional.

En el Código Electoral de 1952 se reprodujo casi en su totalidad el de 1946 y se introdujeron modificaciones para ponerlo en concordancia con la Constitución Política de 1949, sobre todo en lo que se refiere al principal y más innovador cambio institucional de ese período, a saber, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Este fue establecido a nivel

⁵⁶ Decreto Legislativo N° 500 del 18 de enero de 1946.

⁵⁷ Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 7 de noviembre de 1949

⁵⁸ Ley N° 1536 del 3 de diciembre de 1952

constitucional, en 1949, como un órgano con independencia en el desempeño de sus funciones y al que le correspondería, en forma exclusiva, la organización, la dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. El TSE haría la convocatoria a elecciones, el escrutinio, la calificación de las elecciones y las declaratorias de elección⁵⁹. Además, tendría bajo su responsabilidad al Registro Civil⁶⁰ y le correspondería, de forma exclusiva, la interpretación auténtica de las leyes en materia electoral.

De manera que, a la par del proceso de reconfiguración del sistema de partidos que se dio después de la crisis que llevó a la guerra civil de 1948 y al gobierno de facto de la Junta, al cual nos hemos referido en la segunda parte de esta tesis, se dio también la puesta a prueba de un remozado régimen electoral. Junto a las dinámicas del sistema de partidos, se desarrollaron también otras referentes a la evaluación de las reglas del juego por parte de los actores políticos, a la elaboración de propuestas para reformarlas y de las consecuentes discusiones, negociaciones y decisiones para mantenerlas o cambiarlas.

A esas dinámicas las denominamos, desde el punto de vista teórico, como el proceso de cambio y reproducción institucional en el régimen electoral. Y desde el punto empírico, las referimos específicamente al reformismo electoral alrededor del Código Electoral de Costa Rica entre 1952 y finales del 2001.

En esta tercera parte se hace una aproximación a esas dinámicas, tratando de dar cuenta de que el cambio institucional en las normas electorales va más allá del ámbito específico que ha sido privilegiado hasta ahora por la ciencia política, a saber, los sistemas electorales. De ahí que, como lo planteamos en la primera parte, se ha optado por un concepto y un nivel de análisis mucho más inclusivo como lo es el régimen electoral, si bien asumiendo que es imposible dar cuenta de todos los ámbitos normativos que comprende y por ello es necesario seleccionar solo algunas de sus dimensiones, al menos para esta tesis.

En ese sentido, esta tercera parte inicia con un capítulo sobre las tendencias generales del reformismo electoral durante el período en estudio a fin de determinar, entre otros aspectos, la cantidad de proyectos de reforma, los resultados de los mismos, los agentes que los han

⁵⁹ De acuerdo con las normas del régimen electoral previas a la Constitución de 1949, la calificación final de las elecciones correspondía al Congreso, el cual debía resolver además las impugnaciones o demandas de Nulidad. En el Código Electoral de 1946 se establecía que el Tribunal Nacional Electoral —antecedente inmediato del TSE— haría solo el escrutinio y una declaratoria provisional de elección.

⁶⁰ Simultáneamente con el Código Electoral (Ley N° 1536) se emitió la Ley Orgánica del Registro Civil (Ley N° 1535 del 3 de diciembre de 1952).

propuesto, las materias a las cuales le han dado énfasis así como algunas características del reformismo electoral en diferentes etapas del sistema de partidos. Se trata de dar cuenta de la selectividad y la direccionalidad del proceso de cambio institucional, como resultantes históricas del entrelazamiento entre instituciones y actores al que se ha hecho referencia en el capítulo 2.

Bajo esa misma aspiración se pasa luego a mostrar, en los siguientes tres capítulos, las dinámicas del cambio institucional en tres ámbitos normativos específicos: el financiamiento a los partidos; el sistema electoral; y los criterios para formación, organización e inscripción de partidos políticos⁶¹.

El proceso de investigación no nos permitió llegar hasta las estrategias seguidas por los partidos frente a opciones específicas de reforma electoral, como lo pretendíamos inicialmente. Por ahora solo queda delineado el camino para ese otro nivel de análisis del fenómeno estudiado. Sin embargo, la investigación sí ha permitido caracterizar los resultantes históricos generales del proceso de cambio y reproducción institucional, tanto en la dimensión temática general que se presenta en el capítulo 6, como en las tres materias específicas abordadas en los capítulos 7, 8 y 9. Una de las resultantes históricas del proceso estudiado, es la tendencia de los partidos mayoritarios a mantener o ampliar la estructura de oportunidades derivada del régimen electoral.

⁶¹ Originalmente se había planteado también la posibilidad de incluir la materia referida a las normas que regulan las campañas electorales, pero fue necesario delimitar la investigación solo a las tres mencionadas.

CAPITULO VI

TENDENCIAS GENERALES DEL REFORMISMO ELECTORAL 1952- 2002

En el presente capítulo se hace una caracterización general de las tendencias del reformismo electoral durante el período en estudio. Se trata de identificar a los actores y los temas principales en las diferentes etapas del sistema de partidos, así como la relación entre la presentación de iniciativas y el resultado final de las mismas, ya sea que fueran aprobadas, que terminarían archivadas o que se encontrarían en trámite al cierre del período en estudio.

Se hace una aproximación a la selectividad y a la direccionalidad del proceso de cambio y reproducción institucional en el régimen electoral, a partir del conjunto de proyectos de reforma al Código Electoral presentados a la Asamblea Legislativa durante el período en estudio y de cuatro resoluciones de la Sala de Jurisdicción Constitucional que modificaron también el Código.

El capítulo está organizado en tres apartados. En el primero, se hace referencia al marco institucional que regula la forma de hacer reformas electorales. En la segunda, se hace una primera aproximación a la selectividad del proceso de cambio institucional, mostrando cuantos proyectos han sido presentados a la Asamblea Legislativa, los actores que los originaron, el resultado de proceso legislativo de los mismos, así como el peso relativo de la diferentes materias. En la tercera, se analiza la relación entre las dinámicas del reformismo electoral y del sistema de partidos, a partir de una caracterización de los temas y agentes principales en cada una de las etapas de este último.

6.1 Marco institucional para las reformas electorales

Los procesos de cambio y reproducción institucional como el que estudiamos, no se dan en un vacío normativo o regulatorio en el que los actores puedan decidir a su antojo los procedimientos y contenidos para los cambios que pretendan. Por el contrario, dichos procesos se dan en un marco institucional previamente acordado en el cual se definen actores legitimados para participar, procedimientos y reglas a seguir para realizar los

cambios. Dicho marco institucional abre posibilidades y también contiene limitaciones para la acción de los diferentes actores, al tiempo que establece roles particulares para cada uno de ellos. En ese sentido, constituye uno de los factores que interviene en las dinámicas del cambio y la reproducción institucional, por lo que vamos a considerar aquí tres de sus características más relevantes.

En primer lugar, las propuestas de reformas pueden ser presentadas a la Asamblea Legislativa por los Diputados, por el Poder Ejecutivo o por el Tribunal Supremo de Elecciones, en los períodos de sesiones ordinarias⁶². En el caso de que lo haga el TSE, la iniciativa debe ser acogida por uno o más diputados para que ingrese a la corriente legislativa. Durante los períodos de sesiones extraordinarias, la Asamblea conoce únicamente los proyectos incluidos por el Ejecutivo en el decreto de convocatoria ⁶³. En este caso, el TSE puede solicitar al Ejecutivo que incluya algún proyecto de su interés en la agenda de las sesiones extraordinarias. Los Diputados de la Asamblea Legislativa son, en última instancia y dentro de los límites institucionales establecidos, los que deciden cuales reformas aprobar y cuales rechazar.

En segundo lugar, todo proyecto de ley en materia electoral debe ser consultado por la Asamblea Legislativa ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Este debe emitir su criterio favorable o contrario respecto a cada uno de los artículos del Código o de otros instrumentos jurídicos del régimen electoral, que se pretenda modificar. La Asamblea Legislativa puede aprobar reformas que difieran del criterio del Tribunal pero para ello debe hacerlo con una votación de mayoría calificada (dos terceras partes de sus miembros) y siempre que no sea dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la realización de una elección ⁶⁴. La consulta obligatoria, así como las condiciones para separarse del criterio del Tribunal, constituyen un control externo y un límite institucional a las potestades de la Asamblea Legislativa para hacer modificaciones al régimen electoral, sobre todo en los meses cercanos a una elección.

⁶² Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa se realizan en dos períodos de tres meses: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de septiembre al treinta y uno de noviembre de cada año, según el artículo 116 de la Constitución Política.

⁶³ Constitución Política de la República de Costa Rica. Artículo 118.

⁶⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica. Artículo 97.

En tercer lugar, a partir de 1989, con la creación de la Sala IV de la Jurisdicción Constitucional de la Corte Suprema de Justicia⁶⁵, se abrió otro ámbito institucional que ha incidido en las dinámicas del reformismo electoral. Ante esta instancia pueden interponerse diversos recursos de hábeas corpus, amparos, acciones de inconstitucionalidad, consultas legislativas, consultas judiciales y conflictos de competencia. A partir de entonces algunas disposiciones del régimen electoral han sido sometidas a esta Sala y ciertas resoluciones han derivado en cambios en normativas específicas del Código Electoral, derogando incluso disposiciones aprobadas previamente por los partidos en la Asamblea Legislativa. La Sala IV ha devenido, en ese sentido, en otro mecanismo de control y contrapeso a partir de su vigilancia de que las leyes sean concordantes con los principios y disposiciones constitucionales. Desde su creación, ha tenido que resolver miles de recursos en los más diversos temas, constituyéndose en una nueva vía para grupos de intereses, partidos políticos, personas jurídicas o físicas, puedan influir o limitar las políticas gubernamentales y la legislación emitida por la Asamblea Legislativa. (WILSON y otros, 2004 y 2006). A manera de ejemplo y en lo que se refiere al tema de esta tesis, entre el 2002 y el 2006 la Sala IV emitió al menos 42 votos relacionados con asuntos electorales⁶⁶.

Una cuarta dimensión consiste en la mayoría calificada requerida para hacer modificaciones en las leyes referidas al financiamiento a los partidos. En 1971 (Ley n° 4765) se estableció a nivel Constitucional que la ley que regulara la financiación previa de los gastos de los partidos, requeriría dicha mayoría. Esta disposición fue derogada en 1991 por la Sala Constitucional (Resolución N° 980-91), por haber existido vicios de procedimiento en el momento en que fue aprobada. Sin embargo, en 1997 (Ley N° 7675) fue introducida nuevamente dicha mayoría calificada como requisito para la legislación relativa al financiamiento a los partidos como un todo, tanto el público como privado. Este constituye un límite institucional en una de las materias más sobresalientes en las dinámicas del reformismo electoral durante el período en estudio. Al mismo tiempo, es una disposición que obliga a la negociación y a la construcción de acuerdos entre los partidos para hacer viables modificaciones a las normas que regulan el financiamiento.

⁶⁵ La Sala IV fue creada mediante la Ley de la Jurisdicción Constitucional”, número 7531, del 11 de octubre de 1989.

⁶⁶ Sala Constitucional de Asuntos Relevantes de la Sala Constitucional en Materia Electoral <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/indice-votos.htm>

Bajo esas condiciones y al tiempo que se empezó a poner a prueba el régimen electoral en las elecciones generales de 1953, se inició una dinámica de discusión, propuestas de reformas y negociación de cambios a las normativas que sigue hasta nuestros días. En las siguientes secciones se hace una aproximación a las dinámicas del reformismo alrededor del Código Electoral durante el período que corresponde a sus primeros 50 años de vigencia.

6.2 Contraste entre iniciativas presentadas y leyes aprobadas

Diversas propuestas para reformar el Código Electoral, tanto en aspectos de forma como de fondo, han estado permanentemente en la agenda legislativa y en el debate público desde su promulgación. De ello dan cuenta los 119 proyectos de ley que, según el Archivo de la Asamblea Legislativa, han sido presentados ante dicha instancia para reformarlo entre 1952 y finales del 2001. El resultado final de estas iniciativas se presenta en la Tabla 6.1: 34 llegaron a convertirse en leyes, 72 terminaron archivadas y 13 se encontraban aún en trámite en la corriente legislativa a finales del 2001, año límite del período de estudio definido para esta investigación ⁶⁷. A esto hay que agregar 4 resoluciones de la Sala IV de Jurisdicción Constitucional que derivaron en modificaciones a normativas específicas del Código Electoral⁶⁸. De manera que, en conjunto, tenemos un total de 123 casos a considerar en este análisis.

El contraste entre la relativamente frecuente presentación de iniciativas de reforma al Código Electoral y la esporádica aprobación de solo algunas de ellas muestra un primer rasgo de la dinámica del reformismo electoral. No se trata de suponer que todas las propuestas deberían haber sido aprobadas, sino dar cuenta de una de las características de los procesos de cambio y reproducción institucional, a saber, la selectividad. Como veremos más adelante, la selectividad tiene que ver con temas o materias electorales a las que se les ha dado un mayor énfasis, con la dirección dada a los cambios propuestos y los aprobados, pero sobre todo, con el papel que han jugado los diferentes agentes involucrados. La selectividad en ese sentido, es un resultado del entrelazamiento entre instituciones y organismos (NORTH,

⁶⁷ Si tomamos en cuenta que desde 1996 hasta febrero del 2006, no había sido aprobada ninguna otra reforma al Código, se puede suponer que algunos de los proyectos que se encontraban en la corriente legislativa deben haber pasado ya a engrosar el rubro de los archivados. Por otro lado, es importante anotar que entre el año 2002 y finales del 2005, habían sido presentados 15 nuevos proyectos de ley a la Asamblea Legislativa pero ninguno de ellos había sido aprobado al momento de escribir este informe. De acuerdo con lo anterior, el total de proyectos presentados para reformar el Código Electoral, desde su entrada en vigencia en 1952 y hasta finales del 2005, sería de 135.

⁶⁸ Solo contamos con el dato de las 4 resoluciones emitidas por la Sala IV, pero no del total de recursos interpuestos ante dicha instancia que incluiría aquellos que fueron declarados sin lugar o que del todo no fueron admitidos.

1993) en este caso, entre las normas electorales y los actores (partidos, TSE, Sala IV, PE) que se posicionan según intereses diferentes frente a las propuestas para cambiarlas.

Tabla 6.1
Proyectos de Reforma al Código Electoral presentados
a la Asamblea Legislativa según estado (1952-2001)

Estado del proyecto	Nº	%
Aprobados (Ley)	34	28,6
Archivados	72	60,5
En trámite	13	10,9
Total	119	100,0

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Archivo de la Asamblea Legislativa.

La selectividad, por ejemplo, ha dado como resultado que dos propuestas de reforma integral al Código Electoral presentadas a la Asamblea Legislativa por el Tribunal Supremo de Elecciones, la primera en 1960 y la segunda en el 2001, no fueran aprobadas⁶⁹, en parte por las posiciones de los partidos. Igualmente, han quedado en el camino propuestas de reforma al sistema electoral, al financiamiento de los partidos, a los requisitos para la conformación e inscripción de partidos, o bien, solo se han permitido algunas modificaciones particulares en algunas de esas materias. Sobre esto ahondaremos al analizar cada una de esas materias, pero de momento es importante considerar que de la selectividad se deriva la direccionalidad de los procesos de cambio y reproducción institucional. Esta se refiere a qué es lo que han permitido cambiar qué es aquello que ha sido desechado los actores que toman las decisiones, optando, en este último caso, por reproducir o reforzar la normativa vigente.

La selectividad, por otro lado, es uno de los elementos de la diferencia entre el diseño institucional teórico y el diseño institucional histórico en el sentido de que este último es resultado de la interacción entre actores, con sus respectivos intereses y perspectivas, frente a las múltiples opciones de reformas sobre las que han tenido que decidir. De manera que una primera aproximación para entender la selectividad es la de tratar de identificar cuáles son los agentes que están detrás de las dinámicas del cambio institucional y hacia dónde han orientado sus iniciativas de reforma.

6.1.1 Agentes proponentes de reformas

Detrás de los procesos de cambio institucional, como lo mencionamos anteriormente, existen agentes particulares que son los que crean, proponen, negocian y finalmente acuerdan lo

⁶⁹ Expedientes legislativos PD-1091 (Archivado) y Nº 14.268 (en la corriente legislativa), respectivamente.

que se cambia o no de las normas que conforman el régimen electoral. ¿Quiénes han sido los agentes principales en la elaboración de propuestas de reforma al Código Electoral? ¿Cuál ha sido más exitoso en lograr que sus propuestas se conviertan finalmente en leyes?.

En el diseño de las propuestas pueden participar, eventualmente, expertos o “ingenieros electorales”. Pero son los actores legitimados institucionalmente, los que ponen dichas propuestas en los canales del proceso legislativo para su tramitación y los que finalmente deciden si las aprueban o no. Por ello resulta interesante caracterizar el conjunto de iniciativas que han llegado a la Asamblea Legislativa, según los actores que aparecen formalmente como proponentes (ver Tabla 6.2).

Tabla 6.2
Proyectos de ley según proponentes y resoluciones de la Sala IV 1952-2001

PROPONENTES	Nº de proyectos o resoluciones de Sala IV	Porcentaje
Diputados	85	69,1
TSE	28	22,8
Poder Ejecutivo	6	4,9
Resoluciones Sala IV	4	3,2
Total de casos	123	100,0

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Los diputados han sido los principales actores del diseño y de la presentación de propuestas de reformas al Código Electoral ⁷⁰. Ellos son también uno de los actores legitimados para decidir sobre las reformas, dentro de los límites que el propio régimen electoral les impone, a saber, la consulta obligatoria al TSE a la que ya hicimos referencia y más recientemente, el control de la Sala Constitucional. Ambos elementos dan cuenta de que los diputados constituyen uno de los principales agentes del cambio y de la reproducción institucional en el régimen electoral costarricense. Por su papel como legisladores, son la parte con mayor peso en esos procesos.

El otro actor relevante en el diseño y elaboración de propuestas ha sido el Tribunal Supremo de Elecciones, del que vinieron cerca de una cuarta parte de las iniciativas. Si bien su papel como proponente de reformas ha sido significativamente menor que el de los diputados, debemos tener en cuenta otras capacidades de incidencia de este agente, derivadas principalmente de la obligación que tiene la Asamblea Legislativa de consultarle toda

⁷⁰ Se ha tenido el cuidado de considerar solo los casos en que los diputados aparecen como proponentes en el expediente legislativo, diferenciándolos de aquellos en que el proyecto proviene de una instancia externa a la Asamblea Legislativa (Ej. el TSE) pero que por procedimiento debe ser acogido por diputados para que entre en la corriente legislativa.

iniciativa de reforma en materia electoral. Esto constituye un contrapeso y control institucionales a las capacidades de los diputados para hacer reformas electorales. Por ello, el TSE tiene también un papel muy relevante en lo que se refiere a los procesos de cambio y reproducción institucional.

El tercer actor del que provienen las propuestas es el Poder Ejecutivo. Dichas propuestas han sido parte de las agendas con que ha convocado a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa, en diferentes momentos del período en estudio. En ese sentido, algunos de esos proyectos no fueron diseñados propiamente por el Ejecutivo sino que este los incorporó en dichas agendas por petición del TSE o de los propios Diputados.

En cuanto a los casos de resoluciones de la Sala de Jurisdicción Constitucional, estos han sido en respuesta a recursos interpuestos por diferentes actores y que han derivado en cambios específicos al Código Electoral. La primera de ellas, en respuesta a un recurso interpuesto por una ciudadana —la ex-diputada Estela Quesada— derivó en modificaciones a normas del sistema de financiamiento estatal a los partidos así como a requisitos para la inscripción de nuevos partidos⁷¹. La segunda, interpuesta por Andrés Borrásé Sanou, a nombre de la Cámara de Diarios Nacionales, modificó disposiciones referidas a la propaganda electoral de los partidos políticos en medios de comunicación⁷². La tercera, interpuesta por el ciudadano Bernardo Rodríguez Villalobos, modificó una disposición sobre la posibilidad de impugnar los acuerdos de las Asambleas Cantonales, Provinciales y Nacionales de los partidos⁷³. La cuarta, presentada por el abogado Jorge Enrique Romero Pérez, modificó una norma administrativa muy específica, referida a las licitaciones para adquirir materiales electorales⁷⁴. Estos casos los hemos incluido no solo porque significaron modificaciones al Código Electoral sino también porque representan otra vía para el cambio institucional que, si bien es menos frecuente, muestra la posibilidad de participación de agentes diferentes a los predominantes⁷⁵.

⁷¹ Resolución 980-91 de la Sala IV de Jurisdicción Constitucional, del 24 de mayo de 1991.

⁷² Voto n° 1750-97 de la Sala IV de Jurisdicción Constitucional, del 21 de marzo de 1997.

⁷³ Voto N° 11036-00, de la Sala de Jurisdicción Constitucional publicado en el Boletín Judicial N° 17 de 24 de enero del 2001.

⁷⁴ Voto No.2659-01 de la Sala IV de Jurisdicción Constitucional, publicado en el Boletín Judicial N° 96 del 21 de mayo del 2001.

⁷⁵ En los últimos años, ha continuado la interposición de recursos ante la Sala IV y en algunos casos sus resoluciones han llevado a reformas electorales significativas como fue el caso de la declaración de inconstitucionalidad de parte del artículo 132 de la Constitución Política que prohibía la reelección presidencial. Gracias a esa resolución el Actual Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, pudo postularse para las elecciones de 2006. (Voto 2771-03 de la Sala de Jurisdicción Constitucional, del 4 de abril del 2003).

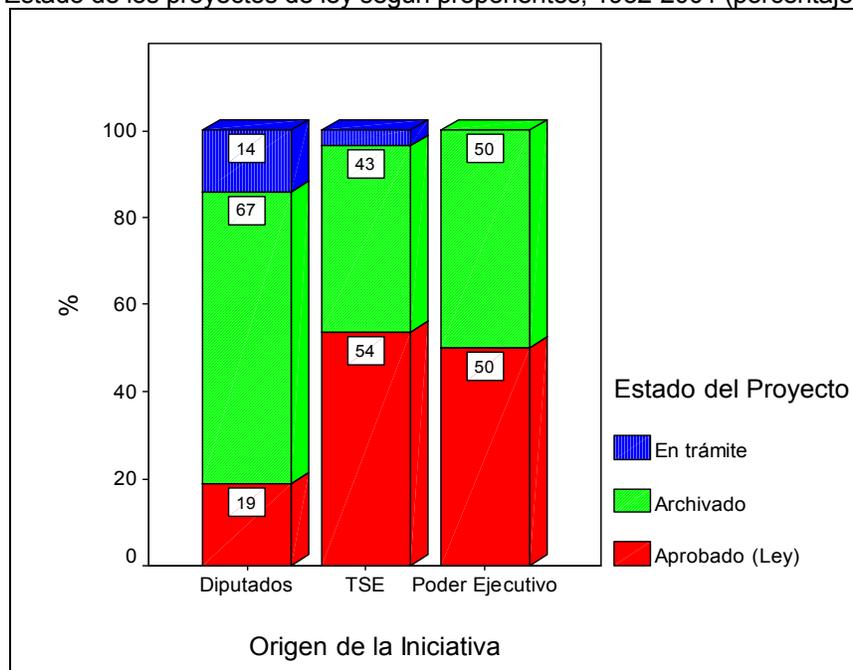
Si bien nuestro diseño de investigación estaba orientado originalmente al papel de los partidos políticos en las dinámicas del reformismo es obvio con estos datos que, a pesar de su posición privilegiada, no son los únicos actores relevantes y que tanto el TSE como la Sala IV, no funcionan solo como controles sino que tienen también un papel propositivo e interpretativo de las normas, en el caso del primero y resolutorio en el caso de la segunda, al grado de poder derogar normas aprobadas por la Asamblea Legislativa si considera que riñen con principios o normas constitucionales. El ingreso de la Sala IV a partir de 1989 ha sido una de los cambios institucionales más significativos en el sistema político costarricense, con consecuencias en muchos ámbitos de toma de decisiones, de las políticas públicas y de la legislación. En el caso del reformismo electoral, su mayor impacto ha sido el de poner ciertos límites a la tendencia a la ampliación de la estructura de oportunidades de los partidos mayoritarios mostrando que, en ese afán, dichos partidos han pasado a veces por encima de principios constitucionales, como lo veremos al analizar las materias específicas en los siguientes capítulos.

Ahora bien, a pesar de la diferencia en el número de propuestas de proyectos de ley presentadas por los distintos agentes, en el resultado final de las mismas se invierte el peso de cada uno de ellos. Solo un 19% del total de iniciativas presentadas por los Diputados terminaron convirtiéndose en leyes, un 67% terminaron archivadas y un 14% se encontraban en trámite al finalizar el 2001. En cambio, el TSE tuvo un mayor “éxito” relativo con sus iniciativas pues un 54% llegaron a convertirse en leyes, un 43% terminaron archivadas y un 3% se encontraban en trámite (Gráfico 6.1). Sin embargo, si observamos el origen de las 34 iniciativas que finalmente se convirtieron en leyes de reforma, observamos que, en términos absolutos, estos agentes tuvieron prácticamente el mismo peso pues 16 de ellas fueron iniciativa de los Diputados y 15 lo fueron del TSE (Tabla 6.3).

En lo que se refiere al resultado de las iniciativas del Poder Ejecutivo, recordemos que solo 6 fueron presentadas por este actor, de las cuales la mitad terminaron convirtiéndose en leyes y la mitad terminaron archivadas. El Poder Ejecutivo ha servido sobre todo de canal de iniciativas del TSE o de los partidos, incluidas en las convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, en las cuales aquel define a la agenda. Más adelante veremos las diferentes materias a las que se han referido dichas iniciativas.

Gráfico 6.1

Estado de los proyectos de ley según proponentes, 1952-2001 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de los proyectos y leyes de reforma al C.E.

Tabla 6.3

Proyectos aprobados (leyes) según proponente 1952-2001

Origen de la Iniciativa	Nº	%
Diputados	16	47,1
TSE	15	44,1
Poder Ejecutivo	3	8,8
Total	34	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de proyecto y leyes de reforma el C.E.

La diferencia relativa en el resultado final de los proyectos de ley propuestos es expresión, en primer lugar, del contrapeso institucional entre la Asamblea Legislativa y el TSE en materia electoral, de modo que no siempre se han dado acuerdos entre ellos sobre las reformas. En segundo lugar, como se mostrará más adelante, dichos actores le han dado énfasis a temas diferentes en sus propuestas de reforma, que topan con resistencias o anuencias también diferenciadas entre los diputados. En ese sentido, muchas de las propuestas del TSE se han referido a materias relacionadas con su propia institucionalidad, con aspectos organizativos o logísticos de los procesos electorales, que no han tocado los intereses de los partidos y en ese sentido, no han enfrentado tantas resistencias al cambio en la Asamblea Legislativa. Y en tercer lugar, la pluralidad de fracciones partidarias que conforman la Asamblea genera propuestas con orientaciones también diversas, sobre las que no siempre se llegan a acuerdos, lo que ha provocado que muchas iniciativas de estos

terminen en el archivo en lugar de convertirse en leyes de reforma. En ese sentido, si bien aquí hemos agrupado estas iniciativas de manera general como provenientes de Diputados, no debemos perder de vista que se trata de iniciativas originadas por legisladores de las diferentes fracciones e incluso a título personal por algunos de ellos, por lo que no necesariamente siguen una misma lógica o responden a los mismos intereses.

6.1.2. Materias principales del reformismo electoral.

¿Cuáles han sido los temas o materias sobre las que han girado las dinámicas del reformismo electoral durante el período en estudio?, ¿cuáles son los énfasis temáticos de los diferentes agentes? y ¿cuáles han sido los temas principales en los proyectos aprobados, en los archivados y en aquellos que se encuentran en trámite?.

A partir del conjunto total de artículos contenidos en las propuestas de reformas electorales presentadas a la Asamblea Legislativa y de aquellos modificados por resoluciones de la Sala IV, y su correspondiente clasificación por materias⁷⁶, tenemos que el “financiamiento a los partidos políticos” es la que ocupa el primer lugar (Ver Tabla 6.4 y Gráfico 6.2). Esta materia fue incorporada al Código en 1969, cuando se agregó el Título X denominado “*De la Deuda Política*” y que en 1996 pasó a llamarse “*De la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos*”. La misma refiere a la forma como se calcula el monto de la contribución estatal, el tipo de gastos que pueden justificar los partidos, todo lo relativo a los bonos que emite el Estado para financiar la contribución, la presentación de comprobantes de gastos por parte de los partidos y su correspondiente revisión por la Contraloría General de la República, la forma en que los partidos pueden retirar el financiamiento anticipado y la liquidación final, las garantías que deben dar por los recursos recibidos, y a partir de 1996, las normas sobre la recepción sobre donaciones privadas por los partidos.

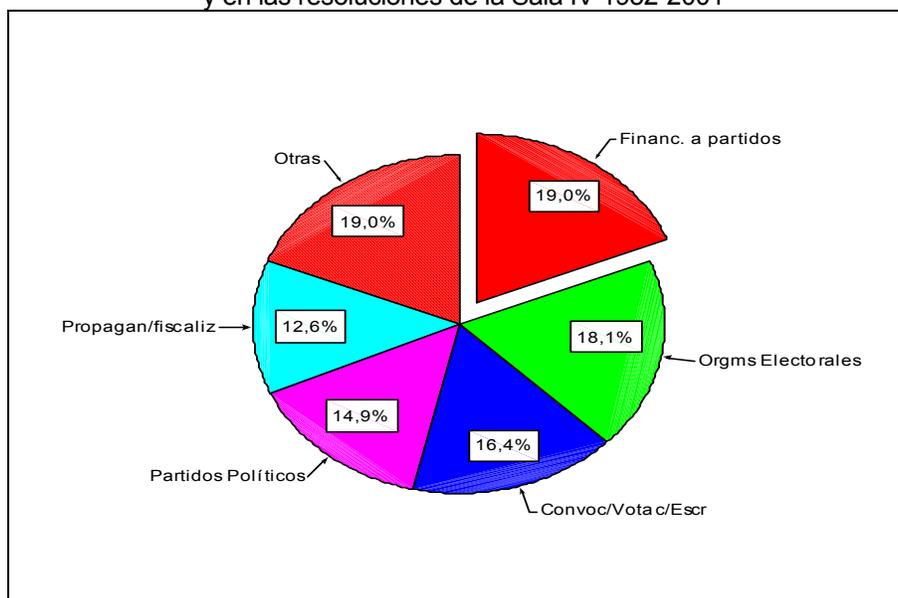
⁷⁶ La clasificación por materias se hizo a partir de los diez títulos en que está dividido el Código Electoral: **I.** De los Electores, del Voto y de las Condiciones e Impedimentos para ser elegidos; **II.** División Territorial; **III.** De los Organismos Electorales; **IV.** De los Partidos Políticos; **V.** Propaganda y Fiscalización; **VI.** Convocatoria, Votación, Escutinio y Elección; **VII.** Nulidades y Declaratoria de Elección; **VIII.** Sanciones; **IX.** Generalidades; **X.** De la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos. Se consideran además, tres materias que han sido propuestas en algunos proyectos de reforma pero no incorporadas aún al Código: **a)** Plebiscitos, Referendos y Participación Ciudadana; **b)** Electores en el extranjero; **c)** Garantías Electorales.

Tabla 6.4
 Peso de las materias en proyectos y leyes de reforma al Código Electoral
 y en las resoluciones de la Sala IV 1952-2001

Materia	Frecuencia	%
De la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos	234	19,0
De los Organismos Electorales	223	18,1
Convocatoria, Votación, Escrutinio y Elección	202	16,4
De los partidos políticos	183	14,9
Propaganda y fiscalización	155	12,6
Sanciones	65	5,3
Generalidades	42	3,4
De los Electores, del voto y de las condiciones e impedimentos para ser elegidos	36	2,9
Nulidades y declaratoria de elección	14	1,1
Disposiciones Transitorias	12	1,0
División territorial	8	0,6
Materias propuestas pero no incorporadas ^(a)		
Plebiscitos, Referendos, Participación Ciudadana	28	2,3
Electores en extranjero	22	1,8
Garantías electorales	7	0,6
Total	1.231 ^(b)	100,0

-Notas: (a) Se trata de materias propuestas para ser incorporadas al Código Electoral pero en proyectos de reforma que no fueron aprobados. (b) El número 1.231 corresponde al total de artículos (normas específicas) contenidos en los 119 proyectos y leyes de reforma al Código Electoral y en las 4 resoluciones de la Sala IV.
 - Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma el Código Electoral

Gráfico 6.2
 Materias principales en los proyectos y leyes de reforma al Código Electoral
 y en las resoluciones de la Sala IV 1952-2001



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al Código Electoral y de las resoluciones de la Sala IV

La segunda materia con mayor peso ha sido la denominada “De los organismos Electorales” que corresponde al Título III del Código Electoral. Los Organismos Electorales son: el

Tribunal Supremo de Elecciones, el Registro Civil y las Juntas Electorales (Juntas Cantonales y Juntas Receptoras de votos). En esta materia se regulan aspectos como la sede de dichos organismos, los impedimentos para ser miembro de los mismos, el quórum para su funcionamiento y las funciones de cada uno. En lo que se refiere por ejemplo al Registro Civil, se regulan aspectos como la elaboración de las listas provisionales y definitivas de sufragantes, las fechas para su publicación, la distribución de los electores y la fijación del número de Juntas Receptoras por distrito, la impresión de las papeletas, los requisitos que deben tener las mismas, la redacción del Padrón-Registro, el envío del material electoral a las Juntas, entre otros. En cuanto a las Juntas Electorales (Cantonales y Receptoras) se regulan aspectos como la distribución de las mismas en el territorio, los requisitos para su integración, la obligatoriedad del cargo y la inmunidad de los integrantes, las atribuciones de las Juntas, la forma en que se integran por delegados de los partidos políticos, la juramentación de sus miembros y la instalación de las Juntas, entre otros.

El tercer lugar lo ocupa la materia denominada “*Convocatoria, Votación, Escrutinio y Elección*” que corresponde al Título VI del Código Electoral y en el que se incluyen normas relativas al sistema electoral. Algunos de los aspectos regulados en esta materia son: la fecha en que se hará la convocatoria y la fecha en que se realizarán las elecciones; características de los locales de votación y la forma en que deben colocarse las urnas electorales; el horario en que debe efectuarse la votación; procedimientos que deben seguir las juntas receptoras durante la votación; normas que deben seguir los electores dentro y en las afueras de los recintos de votación; la forma de proceder las Juntas al cerrarse la votación hasta la entrega del material electoral a las Juntas Cantonales o al T.S.E.; la definición de votos válidos y votos nulos; la obligación del TSE de iniciar el escrutinio a la mayor brevedad, los términos temporales y el orden en que debe hacerlo (primero de las elecciones Presidenciales, luego de las Legislativas y finalmente de las Municipales); la forma en que deben adjudicarse las plazas según los niveles de elección; la forma en que se definen el cociente y sub-cociente propios del sistema de representación proporcional que se aplica para las elecciones Legislativas y Municipales.

El cuarto lugar lo ocupan las regulaciones referidas al Título IV del Código, denominado “*De los Partidos Políticos*” el cual incluye aspectos como la organización de los partidos; su patrimonio; requisitos que deben cumplir sus Estatutos; los organismos internos; coaliciones y fusiones de partidos; carácter nacional, provincial o cantonal de los partidos; términos y

requisitos para la inscripción de partidos en los diferentes niveles, incluyendo las firmas de adhesión necesarias; la cancelación de inscripciones; la designación de candidaturas y el término para su inscripción, entre otros.

La quinta materia de mayor peso es la referida al Título V “*Propaganda y Fiscalización*” en la que se regula todo lo referido a las campañas electorales. Específicamente incluye aspectos como: la libertad para difundir propaganda; las normas para celebrar mítines; sitios de reunión, clubes y locales de los partidos; manifestaciones y desfiles públicos; disposiciones para las empresas de propaganda electoral; el transporte de electores; la divulgación de encuestas y sondeos; la prohibición para empleados y funcionarios públicos de realizar actividades político electorales durante las horas laborales. En lo que se refiere a fiscalización esta materia incluye aspectos como: el derecho de los partidos de fiscalizar el proceso electoral; las atribuciones de los fiscales; su acreditación ante los diferentes organismos electorales.

Podemos decir que las cinco materias anteriores son las que han concentrado la mayor atención de los agentes en las dinámicas del reformismo electoral durante el período en estudio. Las restantes 9 materias, incluyendo tres nuevas que han sido propuestas pero no incorporadas al Código, ocupan en conjunto el 19% de los artículos o normas específicas como se puede ver en el Tabla 6.4 y Gráfico 6.2.

Según lo anterior, las dinámicas del reformismo electoral han estado centradas principalmente en aspectos que tienen que ver con la institucionalización de los dos principales actores del régimen electoral: los partidos políticos y el Tribunal Supremo de Elecciones. En términos de la metáfora del juego, podemos decir que el reformismo electoral ha girado principalmente alrededor de las normas que tienen que ver con los jugadores y con el árbitro, incluyendo a los auxiliares de este último. Algunos procedimientos y reglas de juego particulares, han tenido también un peso importante. En contraste, los ciudadanos han sido asumidos fundamentalmente como espectadores, en la medida en que materias orientadas a ampliar las posibilidades de participación política, por ejemplo mediante plebiscitos o el voto en el extranjero, ni siquiera fueron incorporadas al régimen electoral durante el período en estudio.

Esta aproximación a los énfasis temáticos va mostrando la forma y contenidos específicos de la selectividad y a la direccionalidad de los procesos que estamos estudiando. Como lo

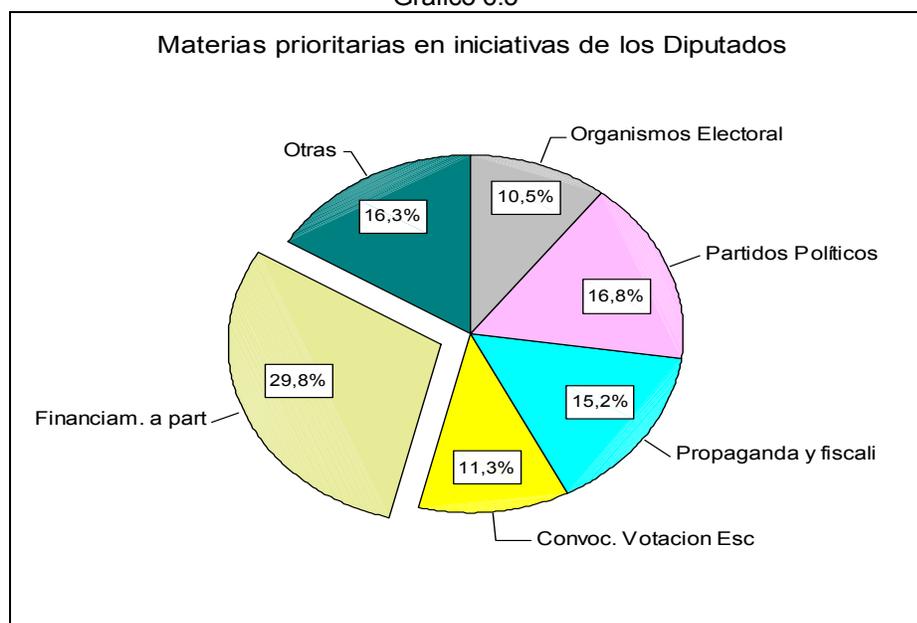
veremos en el siguiente apartado, dichos énfasis se vinculan con las materias prioridades de cada uno de los actores.

6.1.3 Materias prioritarias según agentes

Las materias principales que han sido reseñadas en el apartado anterior, se relacionan con diferentes prioridades temáticas dadas por los agentes en sus proyectos de reforma electoral. Mientras las dos materias con mayor peso en los proyectos presentados por los diputados han sido el financiamiento y las regulaciones sobre partidos, en el caso de las presentadas por el TSE el énfasis ha estado en los organismos electorales y en los procedimientos para la convocatoria, la votación, el escrutinio y elección (Gráficos 6.3 y 6.4).

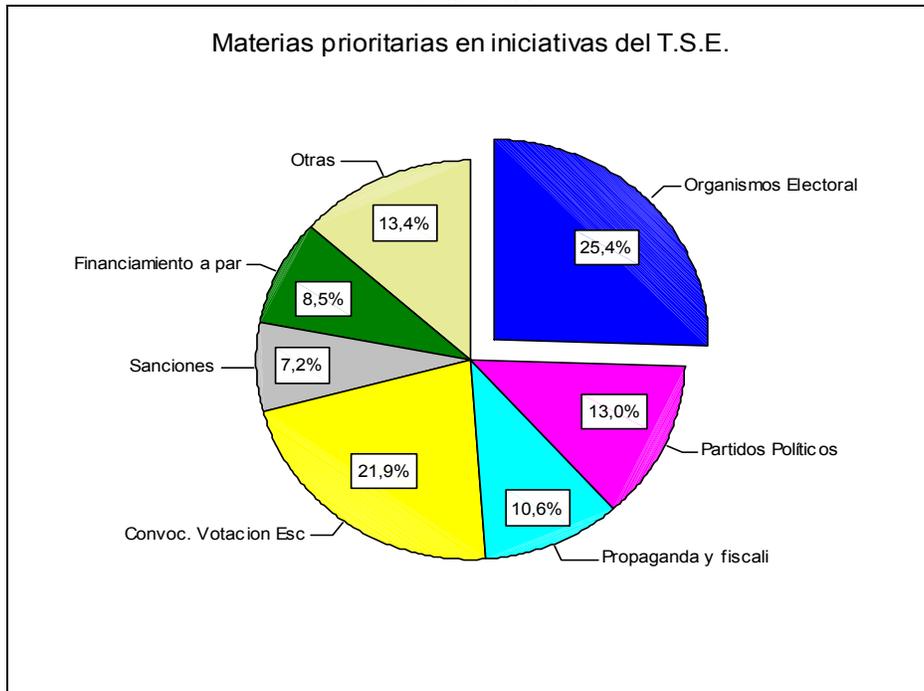
Lo anterior es muestra de un posicionamiento diferenciado de los agentes en el proceso del cambio y reproducción institucional, a partir de sus necesidades e intereses particulares. Pero es importante considerar que se trata de énfasis o tendencias y no de posicionamientos unilaterales o absolutos de los agentes sobre esos temas pues, como se puede observar, hay materias de interés común como es el caso de “Propaganda y fiscalización” y “Partidos Políticos”. Sin embargo, esto no supone, por si mismo, una coincidencia en cuanto a los contenidos o sobre la dirección de los cambios propuestos por cada uno de los agentes, como lo veremos en apartados posteriores y en los capítulos correspondientes al análisis de las materias específicas.

Gráfico 6.3



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Gráfico 6.4



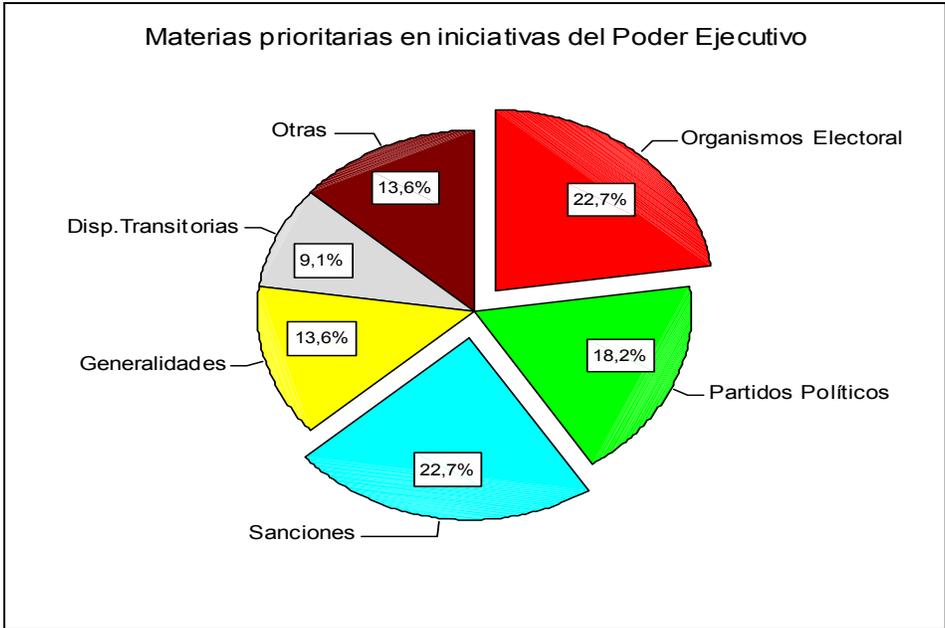
Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

En cuanto al tercer agente, el Poder Ejecutivo, los énfasis temáticos expresan, más que sus intereses o necesidades particulares, su papel como canal para iniciativas en las convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, principalmente a petición del TSE o de los propios partidos políticos representados en la Asamblea. Por ello, dichos énfasis refieren a los organismos electorales, sanciones y partidos políticos, como se observa en el Gráfico 6.5, de manera que los mismos se relacionan con las materias prioritarias de los dos agentes principales. En ese sentido, es significativo observar que el tema de Sanciones aparece con un peso relativo mayor en las iniciativas del Poder Ejecutivo y del TSE, pero es marginal en el caso de las iniciativas provenientes de los Diputados.

Finalmente, la materia predominante en las resoluciones de la Sala de Jurisdicción Constitucional ha sido la del financiamiento de los partidos, lo cual muestra que esta no solo ha sido la prioritaria de los partidos políticos sino que también ha sido la más polémica y en ese sentido, objeto de impugnaciones ante dicha instancia. La segunda ha sido la de partidos políticos y al tercera la de propaganda y fiscalización (Gráfico 6.6). En este caso, tampoco podemos hablar de que estas prioridades sean expresión de intereses particulares de esta institución, sino que corresponden a los intereses de los agentes que han interpuesto recursos ante la misma, a los cuales nos hemos referido antes. Los énfasis derivan

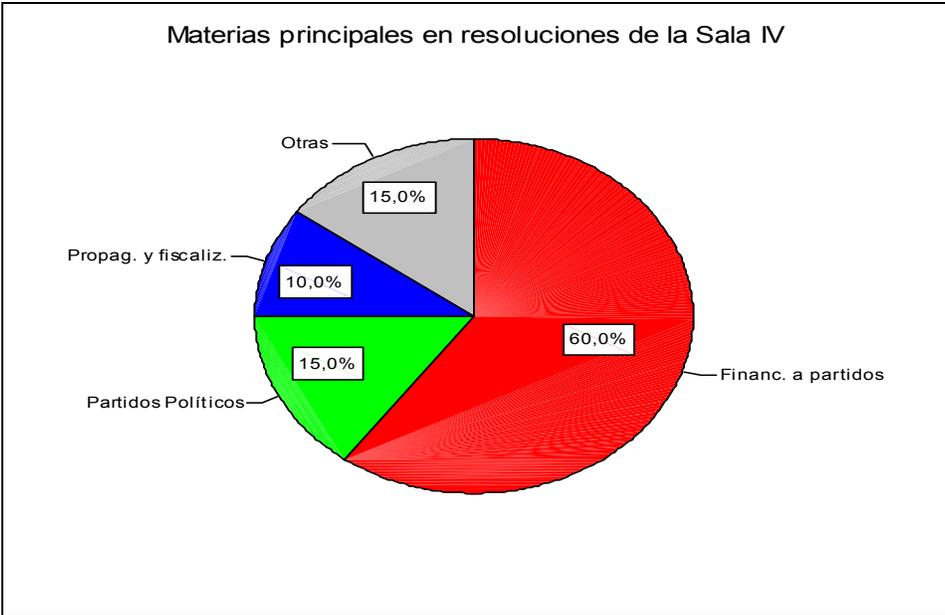
principalmente de la resolución 980-91 de 1991, que afectó disposiciones referidas al financiamiento y a la inscripción de partidos, como será analizado en detalles en los capítulos siguientes.

Gráfico 6.5



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Gráfico 6.6



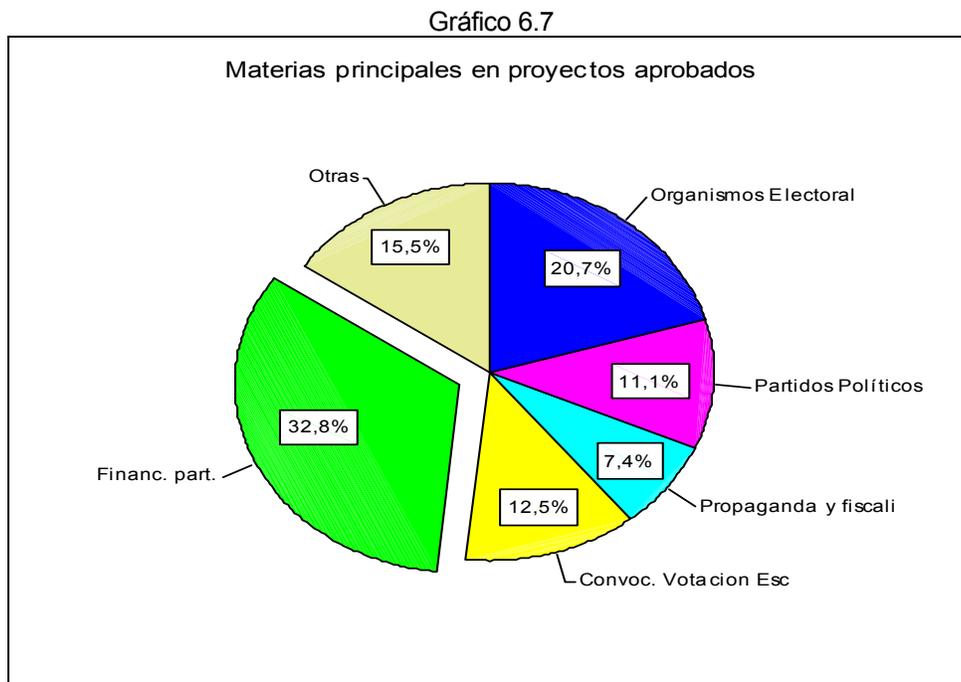
Fuente: elaboración propia a partir de resoluciones de la Sala IV.

En términos generales, lo observado en esta sección muestra que los agentes que intervienen en los procesos de reproducción y del cambio institucionales se posicionan de manera diferenciada, de acuerdo a necesidades o intereses particulares a los que le dan

énfasis. Esto es uno de los factores que influye en la selectividad y por supuesto en la direccionalidad de dichos procesos.

6.1.4 Materias prioritarias según estado de los proyectos

Un tercer ámbito de variación en los énfasis temáticos y en ese sentido, un indicador más de la selectividad, se observa entre los proyectos que fueron aprobados, los archivados y aquellos que se encontraban en trámite.



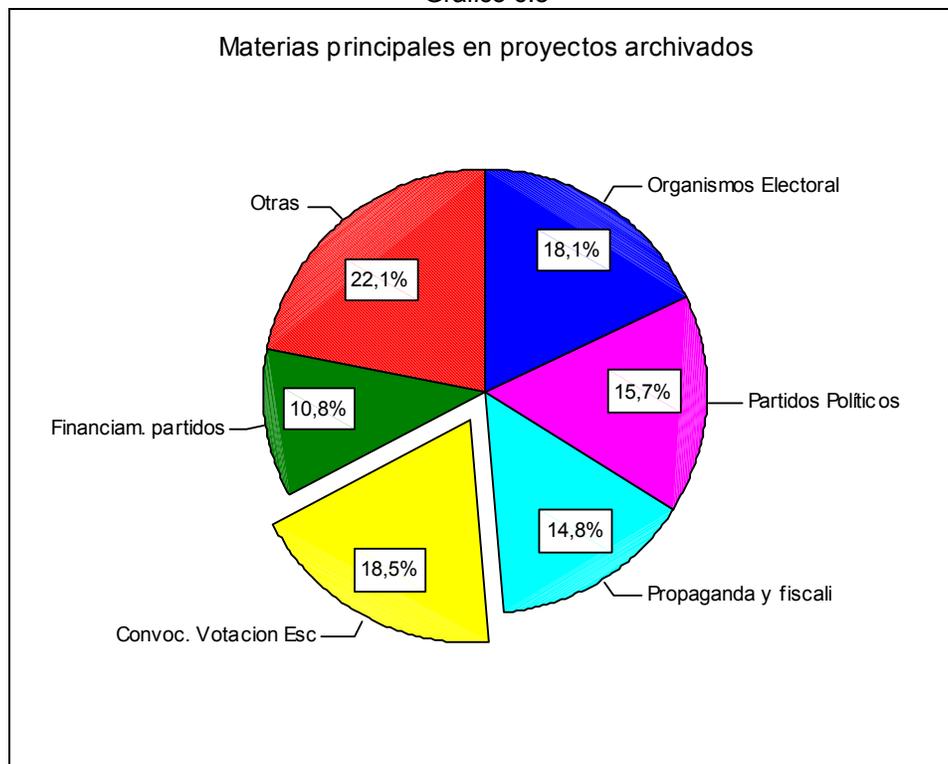
Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Entre los primeros, el tema que ocupa el primer lugar es nuevamente el financiamiento a los partidos. Una tercera parte de los artículos de las leyes de reforma del Código Electoral durante el período se refieren a esa materia (Gráfico 6.7). Le sigue en importancia la de Organismos Electorales y en ese sentido, se repite la tendencia general observada en el total de las iniciativas de reformas propuestas durante el período, la cual está relacionada con los énfasis particulares de cada uno de los agentes principales, como también se ha señalado.

En lo que se refiere a los proyectos archivados, la distribución de los énfasis es más equilibrada estando en primer lugar la de “Convocatoria, Votación, Escrutinio y Elección”, dentro de la cual se incluyen aspectos del sistema electoral (Gráfico 6.8). El sistema electoral es uno de los componentes el régimen electoral que no ha sufrido ningún cambio durante el período en estudio, a pesar de que se han presentado a la Asamblea Legislativa

varias propuestas, como lo veremos en el capítulo correspondiente a este tema. Prácticamente con el mismo peso le sigue la materia “De los Organismos Electorales” que, junto con la anterior, según lo hemos señalado antes, constituyen las materias a las que el TSE le ha dado más énfasis. Las otras dos, “Partidos políticos” y “Propaganda y fiscalización”, tienen prácticamente el mismo peso y constituyen materias de interés común tanto en los proyectos del TSE como en los del los Diputados.

Gráfico 6.8



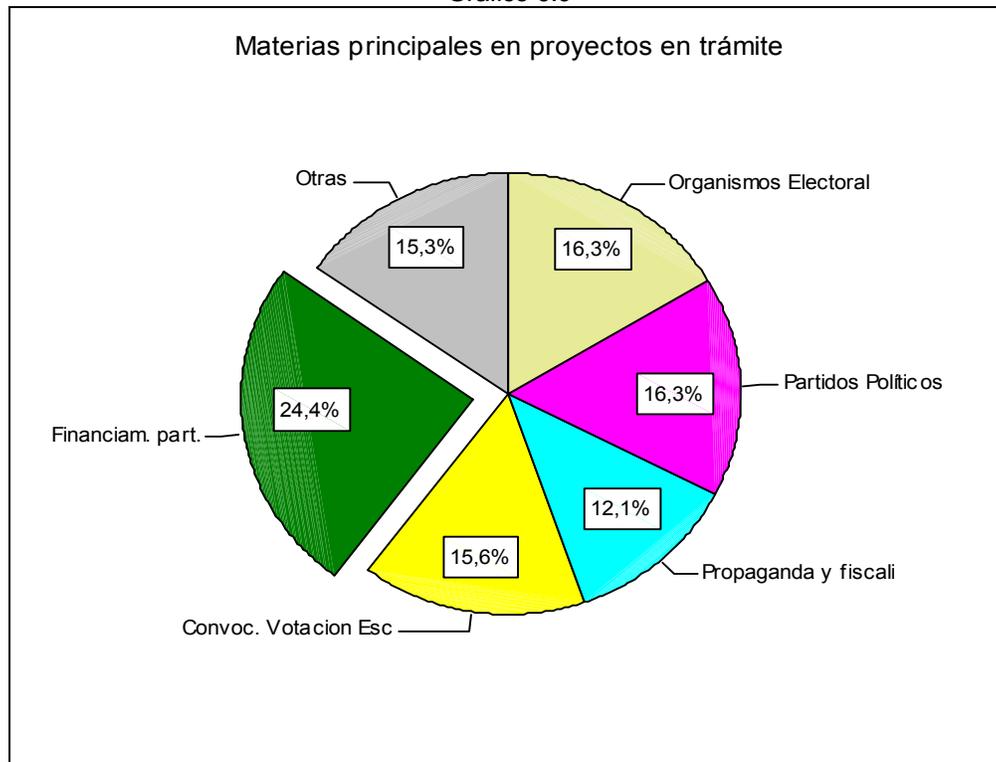
Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Si consideramos que en los proyectos archivados se incluyen aquellas propuestas de reforma que no recibieron la anuencia de los diputados en la Asamblea Legislativa o por parte del TSE, podemos suponer que frente a ellos se manifestaron las mayores resistencias al cambio institucional durante el período en estudio.

Sobre el tema de financiamiento, llama la atención que entre los archivados ocupa una 5ª posición, lo que contrasta con el primer lugar que ocupa entre los aprobados. Estas posiciones contrastantes indican que, en este tema, es donde se ha dado una mayor disposición —o lo que es lo mismo, una menor resistencia— para introducir cambios en el régimen electoral. Se puede decir que la selectividad del proceso de cambio institucional ha

estado marcada por un énfasis particular hacia la materia del financiamiento durante el período en estudio.

Gráfico 6.9



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Por otro lado, en lo que se refiere a los proyectos en trámite, en ellos se expresan los intereses temáticos más recientes de los agentes que participan en las dinámicas del reformismo electoral. El financiamiento a los partidos sigue siendo la materia principal en este grupo de proyectos, seguido por “Organismos Electorales” y “Partidos Políticos” (Gráfico 6.9). En ese sentido, también aquí se reproduce la tendencia general observada en el conjunto de los proyectos presentados durante el período en estudio, así como los énfasis particulares de cada uno de los agentes principales.

Si recapitulamos los niveles en que se han analizado hasta ahora las materias del reformismo electoral, tenemos en primer lugar que el **financiamiento a los partidos** ha sido la más importante en el conjunto de las iniciativas de reforma presentadas a la Asamblea Legislativa, en las iniciativas presentadas por los diputados, en las reformas aprobadas y en los proyectos en trámite. Aparece en los proyectos que resultaron

archivados, pero en una posición relativamente marginal. De manera que este tema ha sido uno de los ejes centrales del reformismo electoral durante los primeros 50 años de Código.

En el capítulo siguiente, se mostrarán en detalle las opciones sobre las cuales han decidido los actores en las diferentes etapas del sistema de partidos. Como se mostrará, la direccionalidad en esta materia se ha orientado hacia la ampliación de la estructura de oportunidades, en el sentido de mejorar paulatinamente el acceso a recursos públicos, mantener un prolongado vacío regulatorio en materia de financiamiento privado, evitar la introducción de criterios de distribución de recursos distintos al caudal electoral y en tercer lugar, permitir solo controles externos mínimos a la forma como los partidos gastan dichos recursos.

El segundo tema más importante ha sido el de **“Organismos electorales”** ocupando ese lugar en el conjunto total de los proyectos, entre aquellos que fueron aprobados, entre los que resultaron archivados y entre los que se encuentran en trámite. Fue la materia principal entre los proyectos propuestos por el Tribunal Supremo de Elecciones y ocupó un quinto lugar entre los propuestos por los diputados.

Algunos de los temas específicos de esta materia, han sido: facilidades administrativas al TSE para la organización de los procesos electorales; cambios en los plazos del TSE y del Registro Civil para cumplir con algunas de sus responsabilidades tales como la preparación de las listas provisionales y definitivas de electores, el envío de los materiales electorales a las Juntas, la conformación y juramentación de las Juntas, el nombramiento de Delegados del TSE, la confección e impresión de las papeletas, entre otros; modificaciones sobre la integración de los organismos electorales y los impedimentos para ser miembro de los mismos; la eliminación de las Juntas Provinciales como parte de un proceso de mayor centralización de la organización de los procesos electorales; modificaciones a las funciones del TSE, sobre todo en lo referente a la vigilancia de los procesos políticos internos de los partidos, del uso equitativo de los medios de comunicación y de la fiscalización de las finanzas de los partidos. En términos generales, las dinámicas del reformismo en materia de Organismos Electorales estuvieron orientadas hacia el mejoramiento de los procedimientos, plazos y funciones a cumplir para la organización y realización de los procesos electorales.

Como ya lo hemos señalado, esos dos grandes temas corresponden a los énfasis particulares dados en sus proyectos por los dos principales agentes involucrados en el

reformismo electoral: los diputados y el TSE, respectivamente. Esto es muestra de los énfasis diferenciados que cada agente le ha dado a cada materia.

En cuanto a otras materias relevantes, la de **“Convocatoria, Votación, Escrutinio y Elección”**, ocupa el tercer lugar en el conjunto de artículos contenidos en todos los proyectos. Fue la segunda materia más importante en los proyectos presentados por el TSE mientras que ocupa un cuarto lugar entre los que presentaron los Diputados, marcándose una diferencia significativa en el orden de importancia dada por cada uno de esos agentes a esta materia. Es tercera entre los proyectos aprobados, primera en los archivados y cuarta entre los que se encontraban en trámite al finalizar el 2001.

Algunos de los temas sobre los que giraron los debates y las opciones de reforma en esta materia, están también relacionados con el TSE y los demás organismos electorales y específicamente refieren a procedimientos y funciones de los distintos organismos en el día de las elecciones. Algunos de los cambios introducidos fueron, por ejemplo, el uso del bolígrafo para marcar las papeletas en lugar de la huella dactilar; cambios en cuanto a los materiales electorales (urnas, papeletas, actas, padrón-registro, etc); modificaciones relacionadas con el uso de otros medios de comunicación (teléfono, fax) para que las Juntas enviaran al TSE los resultados de la votación; en los procedimientos para el envío de la documentación electoral después de realizadas las elecciones; en el procedimiento a seguir por los electores a la hora de emitir su voto, ampliando especificaciones para personas con alguna discapacidad. Los cambios en esos temas no toparon con muchas resistencias como en el caso de las propuestas relacionadas con el sistema electoral, las cuales, como veremos en el capítulo correspondiente, fueron sistemáticamente desechadas.

La cuarta materia con mayor peso, en el conjunto de artículos contenidos en el total de los proyectos, es la de **“Partidos Políticos”**. Es la segunda más relevante en los proyectos presentados precisamente por los partidos políticos y la tercera en los propuestos por el TSE Ocupa el cuarto lugar en los proyectos aprobados y el tercero tanto en los proyectos archivados como en aquellos que se encontraban en trámite.

Dentro de esta materia se encuentran los requisitos para constitución, inscripción, organización y participación electoral de partidos, sobre los cuales tratará el capítulo 9. Por ahora baste adelantar que las dinámicas del reformismo electoral en ese ámbito han tendido a ampliar la estructura de oportunidades o las facilidades de los partidos ya existentes, al

tiempo que se han hecho intentos por incrementar los requisitos de inscripción de nuevos. Sin embargo, dichos intentos han enfrentado límites institucionales como los puestos por la Sala de Jurisdicción Constitucional (Resolución 980-91 y otras), la cual se ha manifestado a favor de un pluripartidismo democrático que no debería restringirse artificialmente mediante reglas que dificulten la emergencia de nuevos partidos o que tiendan solo a favorecer a los ya existentes.

Por otro lado, algunas de las opciones de reforma han girado alrededor de la organización interna de los partidos, oscilando entre la posibilidad de establecer una organización estándar o permitir que cada uno defina de manera más libre su propia estructura organizativa. Hasta el momento, ha predominado más la primera opción que la segunda, de manera que en el Código Electoral se han ido incrementando las regulaciones sobre la organización de los partidos. Uno de los campos de mayor cambio, a finales del período en estudio, ha sido el de la introducción de las cuotas de participación de mujeres tanto en la estructura interna de los partidos como en las papeletas que presenten en las elecciones.

Finalmente, la quinta materia más relevante es la de **“Propaganda y Fiscalización”**. Tanto los partidos como el TSE le han dado un espacio importante en sus iniciativas, ocupando el tercer y cuarto lugar, respectivamente, en los proyectos propuestos por esos agentes. Ocupa un quinto lugar en los proyectos aprobados y el cuarto en los archivados y los que se encontraban en trámite.

Algunos de los temas sobre los que han surgido opciones de reforma en este campo son: la reducción del período de campaña electoral; el acceso a los medios de comunicación por los partidos políticos, en el sentido de que algunos proyectos han planteado la posibilidad de que el TSE garantice espacios iguales a todos los partidos en los medios de comunicación, más allá de los que cada uno pueda garantizarse, pero hasta ahora ha predominado esto último; los gastos de campaña que pueden o no justificar los partidos para efectos del financiamiento estatal; las normas que rigen los diferentes tipos de actividades que realizan los partidos en campañas electorales (propaganda en medios, plazas públicas, caravanas, mítines, etc.); el establecimiento de una tregua navideña en las actividades de campaña; el uso de las encuestas en las campañas electorales; la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, entre otros.

6.3 Reformismo electoral y sistema de partidos

Uno de los intereses fundamentales de esta investigación es caracterizar las dinámicas del reformismo electoral en su relación con aquellas propias del sistema de partidos. Por ello nos preguntamos si existen variaciones según si las iniciativas de reformas provenían de partidos mayoritarios o minoritarios, así como si cambiaron las dinámicas del reformismo en las diferentes etapas del sistema de partidos, descritas en los capítulos 4 y 5 de esta tesis ⁷⁷.

La idea es mostrar que así como fue reconfigurándose el sistema de partidos, también se fue transformando el proceso de cambio y reproducción institucional, tanto en términos de los temas prioritarios como del peso de los diferentes actores.

6.3.1 Proyectos de reforma según origen partidario (mayoritarios/minoritarios)

Al iniciar este capítulo se ha mostrado que un total de 85 proyectos de reforma fueron presentados a la Asamblea Legislativa por iniciativa de Diputados, constituyendo el 71.4% del total de opciones de reforma durante el período en estudio. Pero a pesar de ser el grupo más numeroso de iniciativas, solo 16 de estas lograron llegar a concretarse en leyes de reforma, 57 terminaron archivadas y 12 se encontraban en trámite a finales del 2001.

No por el hecho de que estas iniciativas provengan de diputados, tienen los mismos énfasis temáticos ni han logrado resultados iguales para todos los partidos. Las iniciativas provienen de diputados que pertenecen a diferentes partidos, que ocupan diferentes posiciones en el sistema de partidos y que están dotados de recursos diferenciados de poder. Eso incide también en la selectividad y la direccionalidad de los procesos de cambio y reproducción institucionales que estamos estudiando.

Como se puede observar en la tabla 6.5, los 16 proyectos que resultaron aprobados fueron iniciativa de diputados de alguna de las agrupaciones mayoritarias o bien presentadas conjuntamente por diputados de ambas. De estas últimas, 7 fueron aprobadas, no aparece ninguna archivada y 3 se encontraban en trámite. En contraste, ninguna de las iniciativas presentadas por diputados de partidos minoritarios fue aprobada por lo que 13 de ellas terminaron archivadas y 5 se encontraban en trámite a finales del

⁷⁷ Se notará una variación en cuanto a los años límite de cada período en la medida en que ahora se trata de períodos legislativos completos y no de períodos definimos a partir de los años en que se realizaron elecciones generales, como lo hicimos en la segunda parte.

2001. Si bien la mayoría de las iniciativas de las agrupaciones mayoritarias terminaron también archivadas, lo cierto es que únicamente ellas lograron que algunos de sus proyectos terminaran en leyes de reforma, mientras que sistemáticamente fueron desechadas todas las propuestas de reforma de las agrupaciones minoritarias. Esto es expresión de los diferentes recursos de poder con que han contado los actores participantes en los procesos parlamentarios en que se ha decidido sobre opciones de reformas al Código Electoral.

Tabla 6.5
Iniciativas presentadas por los diputados, según agrupación de origen y estado de los proyectos 1953-2001

AGRUPACION	ESTADO DEL PROYECTO			TOTAL
	Aprobado	Archivado	En Trámite	
PLN	5	25	4	34
Otra Mayoritaria(PUSC desde 1986)	4	16	0	20
Minoritarios	0	13	5	18
Dos mayoritarias	7	0	3	10
Pluripartidista (May. y Min.)	0	3	0	3
Total	16	57	12	85

Fuente: elaborada a partir de datos del Archivo de la Asamblea Legislativa

Por otro lado, los datos sobre los proyectos archivados son indicadores de que no por el hecho de provenir de diputados de las agrupaciones mayoritarias, existe garantía de que se conviertan en ley. Como se ve, la gran mayoría de dichos proyecto terminaron archivados. Esto se debe a que muchas de ellas son presentadas por diputados a título personal o grupal, pero no necesariamente cuentan con el apoyo de la fracción legislativa como un todo. Además, no siempre logran concertar acuerdos con las demás fracciones legislativas y eventualmente pueden enfrentar también el desacuerdo del TSE sobre los cambios propuestos. Finalmente, también incide el hecho de que las reformas electorales no siempre son la prioridad dentro del conjunto total de proyectos de ley que tienen que acordar los partidos en la Asamblea Legislativa.

Las posiciones ocupadas e intereses correspondientes de los actores en el sistema de partidos, incide en la selectividad y la direccionalidad del cambio y la reproducción institucionales también en lo referente a las materias. En ese sentido, resulta muy ilustrativo comparar las 16 leyes aprobadas —originadas en iniciativas de las agrupaciones mayoritarias— y los proyectos presentados por partidos minoritarios que resultaron archivados.

Tabla 6.6

Leyes de reforma, originadas en iniciativas de diputados de las agrupaciones mayoritarias

CASO	AÑO	LEY	REFORMAS
1	1965	3508	Partidos deberían designar un 25% más de candidatos en cada circunscripción para efectos de llenar eventuales vacantes
2	1965	3555	Cambios sobre impedimentos para ser electo Regidor o Síndico Municipal: a quienes desempeñen ciertos cargos dentro de los 6 meses anteriores a elecciones
3	1965	3556	Cambios sobre características de Padrón Fotográfico; sobre material electoral; nombramiento de un fiscal por los partidos ante Oficinas regionales del Registro Civil; faltas y sanciones.
4	1971	4794	Modificaciones a todo el título 10º del Código para incorporar sistema de financiamiento adelantado (70% de la contribución total; criterio de pasado electoral; 5% de votos válidos como criterio de acceso)
5	1971	4813	Estableció que los partidos que en la elección anterior al vencimiento de su Registro de Afiliados hubieran alcanzado una votación igual o superior al número de firmas necesario para la inscripción no estarían obligados a renovar dicho registro.
6	1973	5281	Regulaciones a la propaganda electoral relacionadas con el financiamiento estatal. Reducción de espacios en medios de comunicación que pueden justificarse dentro de la contribución estatal.
7	1973	5352	Requisitos para ser Regidor o Síndico Municipal: exime a candidatos en cantones centrales de cada provincia, del requisito de vivir en el cantón, siempre y cuando tenga en el mismo sus principales actividades y viva en la provincia correspondiente
8	1981	6629	Cambios de redacción en lo referente a los Requisitos para ser electo Presidente o Vicepresidente, Diputado, Regidor y Síndico. Agrega un párrafo en el que plantea que partidos son responsables de postular a personas de reconocida idoneidad.
9	1982	6833	Reforma para introducir figura de fusión de partidos, a favor de uno ya existente o de uno nuevo. Establece que el partido resultante de la fusión asumirá los deberes y derechos de todos los fusionados, incluyendo el financiamiento estatal a que tuvieran derecho. (Ley para la fusión de la Coalición Unidad en el PUSC)
10	1988	7094	Introduce sistema de financiamiento estatal permanente a los partidos políticos al tiempo que eleva requisitos para constitución e inscripción de nuevos partidos
11	1996	7633	-Modificaciones referentes a la prohibición de distribuir o vender licor el día de las elecciones, el anterior y el siguiente. - También sobre los permisos que deben solicitar los partidos para realizar reuniones o mítines públicos ante un funcionario designado por el TSE
12	1996	7653	En materia de financiamiento, pone el Código en concordancia con la Resolución de Sala IV de 1991, elimina referencias relacionados con financiamiento anticipado y con financiamiento permanente; se incluyen normas sobre contribuciones privadas; también sobre cuotas de participación femenina; se establece mecanismo automático para cancelar inscripción de partidos: aquellos que no obtengan una votación igual o superior al número de firmas necesarias para su inscripción o que no participen en elecciones; introduce posibilidad de doble postulación: candidatos a la Presidencia podrán serlo simultáneamente a Diputados; se reduce el período de campaña electoral; introduce normas sobre divulgación de encuestas y sondeos; entre otras.
13	1998	7794	Cambios en Código Electoral debido a promulgación de nuevo Código Municipal, que introduce la elección directa de Alcaldes Municipales y Concejales de Distrito.
14	2001	8119	Para elecciones del 2002 plantea reducción al 0.10% (en lugar del 0.19%) del PIB del año tras anterior al de las elecciones, como límite de la contribución estatal.
15	2001	8121	Regulaciones sobre el transporte de electores el día de las elecciones: que sistema de transporte funcione como un día normal y que partidos no podrán contratar servicios a concesionarios del transporte público.
16	2001	8123	Redefine algunos procedimientos sobre el financiamiento estatal a los partidos: presentación de liquidaciones parciales ante el TSE; normas sobre los bonos que emitirá el Estado para financiar la contribución a los partidos, etc

Fuente: elaborada a partir de leyes correspondientes

Tabla 6.7
Proyectos archivados, presentados por diputados de partidos minoritarios

CASO	AÑO	PROYECTO	REFORMAS
1	1982	9314	Propone que partidos puedan usar recursos del financiamiento estatal para hacer donaciones a Asociaciones de Desarrollo Comunal o a instituciones de bienestar social
2	1985	10137	Entre otras cosas, propone prohibir a los partidos recibir contribuciones o financiamiento de personas, entidades u organizaciones extranjeras. La violación supondría la cancelación definitiva del partido.
3	1989	10784	Cambios a sistema electoral: listas por partido abiertas, para que electores puedan elegir dentro de ellas a candidato o candidata de su preferencia
4	1990	10908	-Que en medios de comunicación estatales se conceda 10 minutos diarios a todos los partidos para que expongan su pensamiento y programas. Esto, a partir de convocatoria a elecciones -Prohibir a partidos contratación de asesores extranjeros durante la campaña electoral con fondos públicos -Prohibir importación de signos externos -Prohibir uso de encuestas para propaganda en los 30 días previos a elecciones -Prohibir a partidos contratar vehículos del transporte público para movilizar votantes. El TSE los contratará para que el servicio se de gratuitamente.
5	1990	10909	-Incluir un nuevo Título en el Código Electoral para regular publicación y difusión de encuestas durante las campañas electorales. -Medidas para evitar falsificaciones y manipulaciones de resultados de encuestas. -Responsabilidades de empresas encuestadoras, medios de comunicación, partidos y TSE -Prohibir el uso de las mismas para hacer propaganda en los treinta días previos a elecciones
6	1990	10910	Adición de Código con un nuevo título para regular diferentes modalidades de referendo.
7	1994	11988	Cambio en sistema de elección de diputados: listas abiertas
8	1994	12119	Cambios en sistema para escoger candidatos a Presidente y Diputados. Dos modalidades posibles: mediante votación directa de ciudadanos que den su adhesión a los partidos o mediante votación directa de ciudadanos que conformen las Asambleas de Distrito, de los Regidores Municipales y Diputados del partido en el momento de realizar dicha elección.
9	1996	12561	Partidos podrá recibir contribuciones de personas físicas y jurídicas nacionales pero informar mediante declaración jurada al TSE y a la CGR sobre las mismas (montos, naturaleza y calidades de contribuyentes). No podrán recibir contribuciones de personas físicas o jurídicas extranjeras.
10	1999	13563	Propone que juntas electorales (cantoniales y receptoras de votos) estén integradas también por un delegado del TSE
11	1999	13736	Adición del Código con un nuevo capítulo para regular la emisión del voto desde el extranjero.
12	2000	13883	Extender los controles sobre donaciones o aportes de privados a los partidos, establecidos en el Código Electoral en 1996, las tendencias o movimientos internos de los mismos.
13	2000	14188	Cambiar sistema de elección de Diputados y el de Regidores y Síndicos Municipales, para que se haga mediante listas abiertas

Fuente: elaborada a partir de proyectos correspondientes

En el caso de las primeras (Tabla 6.6) si bien hay cierta diversidad de temas, se observa una prioridad particular sobre el sistema de financiamiento estatal a los partidos y en ese sentido ampliar la estructura de oportunidades derivada del régimen electoral. Como ya se ha mostrado, este ha sido el tema al que los partidos le han dado el mayor énfasis durante todo el período estudiado. En ese mismo sentido, las reformas relacionadas con la renovación del Registro de Afiliados pueden ser vistas como parte de una tendencia a facilitar la acción y

el posicionamiento de los partidos ya establecidos. Y ni qué decir de la reforma de 1982 para introducir la fusión de partidos políticos y el mantenimiento del derecho al financiamiento estatal a aquellos que optaran por dicha figura, la cual fue hecha a la medida de los intereses de la coalición Unidad para la constitución posterior del PUSC.

En contraste con esas facilidades y con la tendencia general a la ampliación de la estructura de oportunidades, las leyes aprobadas establecieron diferentes barreras de acceso al sistema de financiamiento, si bien las fueron disminuyendo paulatinamente, así como el criterio del pasado electoral para acceder al financiamiento anticipado. Por otro lado, en 1988 los partidos mayoritarios aprobaron un aumento en algunos requisitos para la constitución e inscripción de nuevos partidos. Esto es muestra de cómo, en términos de la direccionalidad histórica del cambio y la reproducción institucionales, los partidos mayoritarios han tendido a ampliar su estructura de oportunidades y al mismo tiempo limitar la de terceros.

Por su parte, en los proyectos presentados por los partidos minoritarios, que resultaron todos archivados (Tabla 6.7) se observa también alguna diversidad pero igualmente un interés en temas diferentes a los de las leyes aprobadas, como son las propuestas para cambiar el sistema electoral a nivel legislativo y municipal mediante la introducción de las listas abiertas; la búsqueda de condiciones más equitativas para la competencia electoral mediante propuestas sobre el acceso a los medios de comunicación, la regulación de las encuestas en las campañas electorales, la contratación de servicios de transporte para la movilización de electores; los controles sobre los aportes de privados o provenientes del extranjero que reciben los partidos. También en las iniciativas de estos partidos ha estado presente la ampliación de ejercicio de ciudadanía, en temas como referendo y el voto en el extranjero.

En general, se observa que no todos los partidos tienen los mismos recursos de poder para hacer viables reformas electorales. Pero además, que según sean las posiciones que ocupan en el sistema de partidos, los actores le han dado énfasis a propuestas de reformas diferentes. Ambas situaciones son expresión del papel diferenciado de los actores en los procesos de cambio y reproducción institucional y de su incidencia en la selectividad y la direccionalidad de dichos procesos. Las posiciones de poder marcan no solo los temas, sino sobre todo las posibilidades de que las reformas lleguen a aprobarse. En ese sentido, las dinámicas del reformismo electoral están marcadas por la estructura de poder y al mismo tiempo la tienden a reproducir.

6.3.2 Distribución temporal de las iniciativas y su resultado, según etapas del sistema de partidos

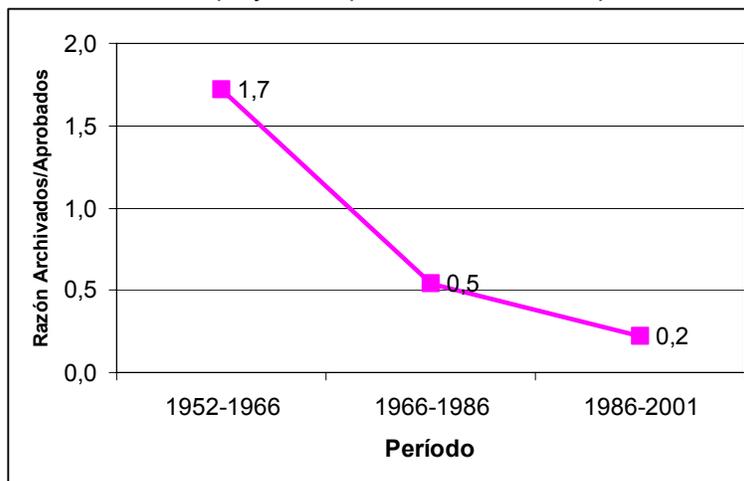
El número de iniciativas de reforma presentadas a la Asamblea Legislativa fue creciendo significativamente de una etapa a otra como se muestra en la Tabla 6.8. Se puede decir que fue creciendo la presión de los agentes para realizar reformas conforme fue avanzando el tiempo y el sistema de partidos cambiaba hacia el formato bipartidista que los caracterizó en la última etapa del período en estudio⁷⁸.

Tabla 6.8
Proyectos de reforma según período del sistema de partidos y estado del proyecto 1952-2001

Estado del Proyecto	Período del sistema de partidos						Total	
	1953-1966		1966-1986		1986-2001			
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Aprobado (Ley)	12	63,1	15	34,9	7	12,3	34	28,6
Archivado	7	36,9	28	65,1	37	64,9	72	60,5
En trámite	-	-	-	-	13	22,8	13	10,9
Total	19	100	43	100	57	100	119	100,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del archivo de la Asamblea Legislativa

Gráfico 6.10
Razón proyectos archivados / proyectos aprobados en cada etapa del sistema de partidos



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, el porcentaje de iniciativas que resultaron aprobadas dentro del total de las presentadas en cada una de las etapas tuvo el comportamiento inverso, es decir, decreció conforme se fue avanzando hacia el bipartidismo. Si en el período 1953-1966, por cada iniciativa archivada se aprobaron 1.7 iniciativas, en el siguiente la razón fue de 0,5 y en el tercero de 0,2 (gráfico 6.10). Estas observaciones indican que, al mismo tiempo que

⁷⁸ En la última etapa habría que considerar además la presentación de recursos ante la Sala IV y las 4 resoluciones de la misma que modificaron el Código Electoral, como lo hemos señalado anteriormente.

crecieron las presiones para hacer reformas al régimen electoral, se hicieron también más fuertes las resistencias para el cambio institucional como un todo. En relación con el sistema de partidos se puede ver que, en la medida en que se fueron consolidando las dos grandes agrupaciones político-electorales con las reglas de juego existentes y con las introducidas en el camino, aquellas estuvieron más propensas a mantener el estado de las cosas que a introducirle modificaciones, lo cual refiere a la tendencia general a mantener o ampliar la estructura de oportunidades derivada del régimen electoral para su acción.

De hecho, resulta significativo que en la última etapa del sistema de partidos, una de las vías para el cambio institucional que ha tomado relevancia ha sido la Sala de Jurisdicción Constitucional, frente al menor ritmo de los cambios realizados mediante leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, que fueron solo 7. La Sala IV emitió 4 resoluciones que modificaron el Código y además produjeron, la derogación de normas específicas aprobadas por los partidos políticos en la Asamblea Legislativa durante esta misma etapa o en anteriores, por ser inconstitucionales. De manera que no solo la Asamblea Legislativa disminuyó el número de modificaciones durante la última etapa sino que, además, algunas de las que produjo resultaron contrarias a la Constitución Política, aspecto sobre lo cual ahondaremos en los capítulos siguientes.

Las resistencias al cambio, frente al incremento en las iniciativas de reforma, no debe llevarnos a pensar que se trata de un rechazo a cualquier modificación, sino que los actores con mayores recursos de poder han seleccionado solo algunos, con cierta orientación, que son los únicos que se han convertido en leyes de reforma, como se ha mostrado en el apartado anterior.

6.3.2 Numero de proyectos y materias prioritarias según agentes

Existen variaciones en cuanto a la cantidad de proyectos presentados por los diferentes actores. Como se puede ver en el Tabla 6.9 el TSE fue el principal proponente de iniciativas durante la primera etapa con el doble de los proyectos presentados por los diputados; pero en la segunda etapa la relación se invirtió, pasando estos últimos a doblar la cantidad de proyectos presentados por el TSE. En la última etapa la diferencia entre los proyectos presentados por los diputados y los que presentó el TSE es abismal. Esto indica que las presiones y debates sobre el reformismo electoral se fueron inscribiendo principalmente en los ámbitos intra e interpartidarios.

Tabla 6.9
Proyectos de reforma, según etapas del sistema de partidos y origen de la iniciativa
1952-2001

Etapas	Origen de la Iniciativa				Total
	Diputados	TSE	Poder Ejecutivo	Resoluciones Sala IV	
1953-1966	6	12	1		19
1966-1986	26	13	4		43
1986-2002	53	3	1	4	61
Total	85	28	6	4	123

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del archivo de la Asamblea Legislativa y de las resoluciones de la Sala IV en materia electoral.

Si relacionamos esto último con el tema de la resistencia al cambio señalada anteriormente, tenemos que esta sería un resultado de dichas dinámicas (de competencia y cooperación) entre los partidos. Es decir, que en las disputas por las reformas electorales los partidos se han transformado en los principales protagonistas de la elaboración de propuestas pero al mismo tiempo las dinámicas de interacción han dado como resultado una mayor resistencia al cambio. Pero como ya se ha planteado, las resistencias o anuencias al cambio refieren a materias y propuestas específicas, no al cambio en general.

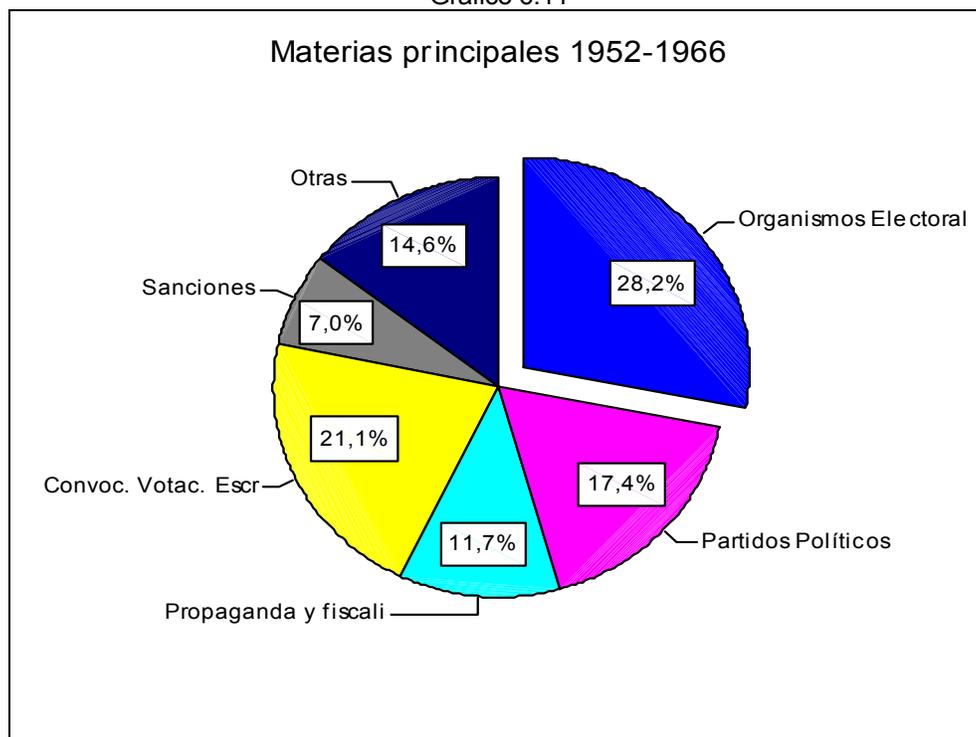
Por otro lado, dado el posicionamiento diferenciado de los agentes respecto a las distintas materias, se puede suponer que las variaciones en la cantidad de proyectos presentados por ellos en las distintas etapas, conlleva también énfasis temáticos particulares en cada una de las etapas.

En ese sentido, se puede observar en el gráfico 6.11 que las materias con mayor peso en la primera etapa del sistema de partidos son aquellas relacionadas con el agente principal de la elaboración de propuestas en esa misma etapa, a saber, el TSE. Los dos temas predominantes durante este período fueron “Organismos electorales” y “Convocatoria, votación y escrutinio”, es decir, que hubo un énfasis en aspectos propios de la organización y administración de los procesos electorales y de los organismos encargados de los mismos.

Recordemos que esa fue la etapa de transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad democrática representativa y más específicamente, en la que se empezaron a poner a prueba los nuevos marcos normativos derivados de la Constitución de 1949 y el Código Electoral de 1952. Se empezaron a poner a prueba, también, el Tribunal Supremo de Elecciones y los otros organismos electorales. Por ello, la mayoría de las reformas aprobadas durante este período refieren a la organización de las elecciones, los

procesos de registro y cedulaación de los ciudadanos, la conformación de las Juntas Receptoras de votos, entre otros temas.

Gráfico 6.11



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

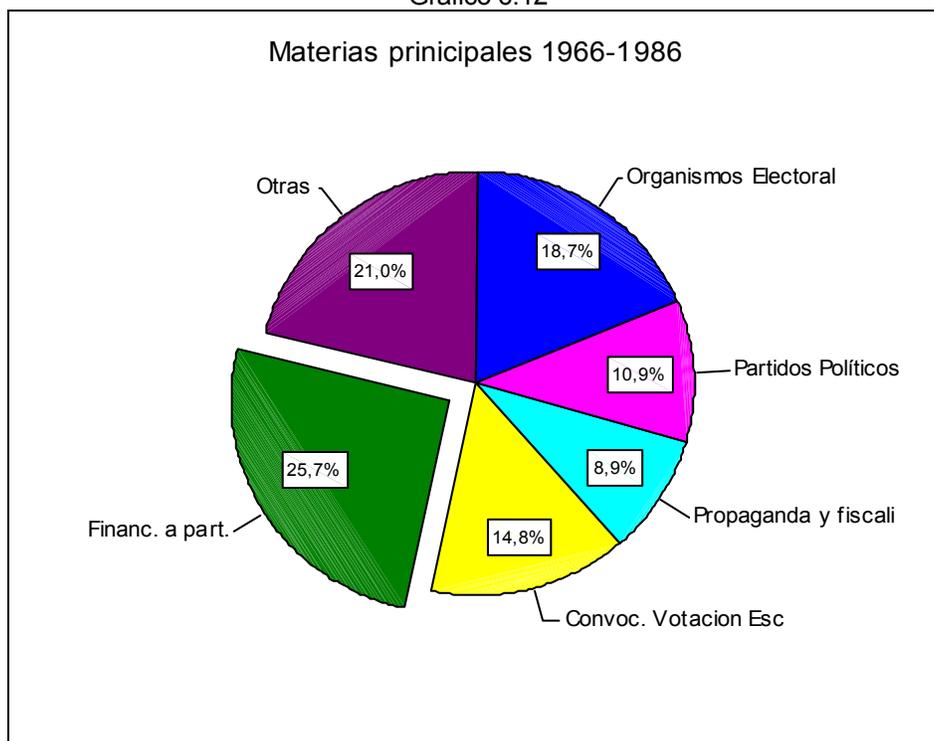
El tema del financiamiento a los partidos no aparece todavía en las propuestas de reforma al Código Electoral, pero eso no significa que no fuera un tema relevante en la época. Lo que pasó fue que se circunscribió a otros ámbitos normativos, a saber, a nivel constitucional y de leyes específicas para distribuir el financiamiento estatal. En ese sentido, es importante tener presente la reforma al artículo 96 de la Constitución Política que tuvo lugar en 1956⁷⁹, por medio de la cual se le empezó a dar forma al sistema de financiamiento estatal a los partidos políticos. En cuanto a las leyes específicas, entre 1950 y 1956 se emitieron leyes para distribuir el financiamiento del Estado a los partidos políticos, después de cada elección.

En lo que se refiere al reformismo electoral durante la segunda etapa —la de cristalización de la bipolaridad— el mismo adquiere una mayor dinámica pues se aprueban alrededor de 17 iniciativas de reformas al Código Electoral, mientras que 31 más terminan archivadas, entre ellas una propuesta de reforma integral al Código Electoral, presentada por el TSE en 1960. Como se señaló anteriormente, en esta segunda etapa las iniciativas provenientes de

⁷⁹ Ley n° 2036 de 18 de julio de 1956

los diputados duplicaron a las del TSE, lo cual marcó también un giro en las materias principales del reformismo electoral. En ese sentido, como se puede ver en el gráfico 6.12, el financiamiento a los partidos pasó a ser el protagonista mientras que el tema de los organismos electorales pasó a un segundo plano.

Gráfico 6.12



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Algunos de los hechos más relevantes sobre la materia del financiamiento durante este período, fueron: **a)** en 1969, se incorporó al Código Electoral un capítulo denominado “De la Deuda Política”, que vendría a normar de manera más específica lo dispuesto por la Constitución Política desde la reformas de 1956⁸⁰; **b)** en 1971 y 1972, se dieron nuevas reformas a la Constitución Política y al Código Electoral por medio de las cuales se le dio el carácter de “anticipado” o “adelantado” al financiamiento estatal a los partidos⁸¹; **c)** en 1982, se hace una reforma al Código Electoral para facilitar el proceso de fusión de los partidos que componían la Coalición Unidad y su posterior constitución como Partido Unidad Social Cristiana (en 1983) manteniendo los derechos al financiamiento público que le correspondían a la Coalición de acuerdo al resultado obtenido en las elecciones de 1982⁸².

⁸⁰ Ley N° 4341 del 30 del 8 de junio de 1969.

⁸¹ Leyes: N° 4765 del 17 de mayo de 1971 (Reforma Constitucional); N° 4794 del 5 de junio de 1971 y N° 4973 del 16 de mayo de 1972 (Reformas al Código Electoral).

⁸² Ley N° 6833 del 12 de diciembre de 1972.

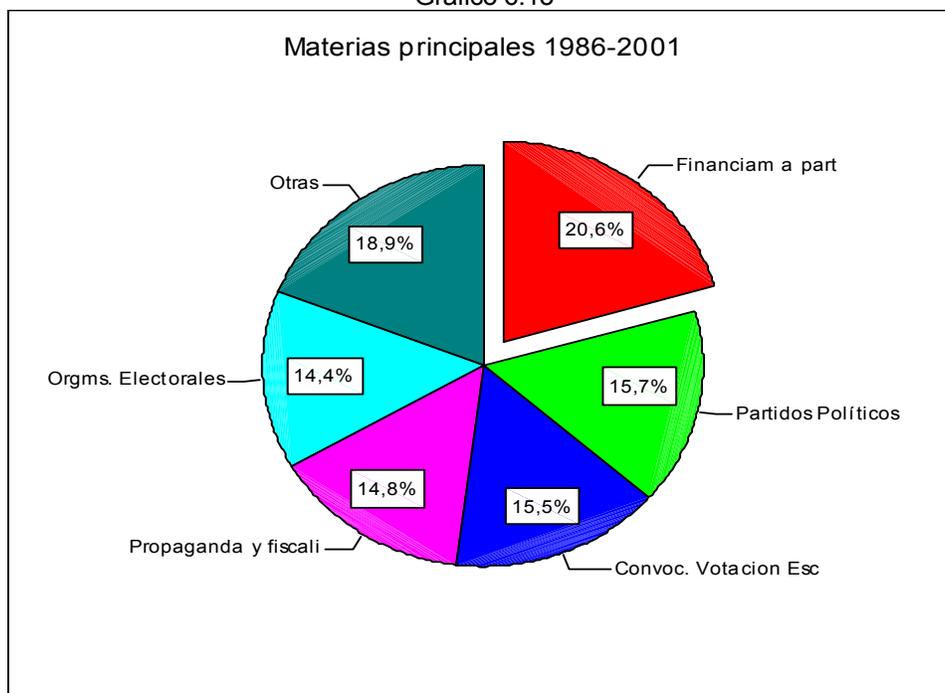
Esas reformas, unidas a otros proyectos sobre la materia que resultaron archivados, dieron como resultado que el tema del financiamiento ocupara una cuarta parte del conjunto de artículos contenidos en los proyectos de reformas al Código presentados a la Asamblea Legislativa en este período.

En términos del sistema de partidos, debemos tener presente que en esta etapa cristaliza la bipolaridad electoral. En ese sentido, esta etapa significa también un momento de mayor cooperación entre las dos principales agrupaciones político-electorales en comparación con las tensiones y conflictos que caracterizaron la primera etapa del sistema de partidos, todavía muy marcada por las secuelas de la Guerra Civil de 1948. La forma que se le fue dando al sistema de financiamiento estatal durante esta segunda etapa del sistema de partidos es quizá uno de los resultados más emblemáticos de esas dinámicas de cooperación.

En cuanto al tercer período del sistema de partidos, correspondiente a un formato claramente bipartidista, el reformismo electoral muestra una distribución más equilibrada en términos de los énfasis temáticos, si bien el financiamiento a los partidos sigue ocupando el primer lugar, correspondiendo con la gran mayoría de proyectos presentados por los diputados. El tema de los organismos electorales, que ocupó el primer lugar en el primer período y el segundo lugar en el período siguiente, ocupa ahora el quinto puesto.

Se diversificaron más las temáticas del reformismo electoral y se empezaron a plantear cambios referidos incluso al sistema electoral en aspectos como la fórmula electoral, la conformación de las circunscripciones y el tipo de voto, como lo analizaremos en el capítulo correspondiente a este tema. Otros temas relevantes son las regulaciones sobre propaganda electoral, tiempo de duración de las campañas, utilización de los medios de comunicación y regulación a la publicación de encuestas. También el tema de las cuotas de participación femenina en puestos elegibles y disposiciones referidas a plebiscitos y referéndum, entran en la agenda del reformismo electoral. En lo que se refiere a los partidos políticos, entraron a la corriente legislativa dos proyectos de Ley de Partidos Políticos con las cuales se pretendía crear un instrumento jurídico específico para regular su organización y actividades.

Gráfico 6.13



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos y leyes de reforma al C.E.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, a pesar de esa diversificación temática, y del incremento del número total de propuestas, las reformas finalmente adoptadas fueron muy pocas pues en esta etapa se redujo significativamente el número de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.

En lo que se refiere al tema principal, el del financiamiento, se dieron varios hechos significativos: **a)** en 1988, resultado de un acuerdo cooperativo entre los dos partidos mayoritarios, se dio una reforma para ampliar el sistema de financiamiento estatal a los partidos⁸³ convirtiéndolo en un financiamiento permanente⁸⁴, al mismo tiempo que se elevaban los criterios de acceso al sistema de partidos por parte de nuevas agrupaciones, incrementando el número de firmas para su inscripción⁸⁵, entre otros requisitos; **b)** en 1991, la Sala de Jurisdicción Constitucional, mediante la resolución 980-91, declaró

⁸³ Ley N° 7094 del 27 de abril de 1988.

⁸⁴ Mantenia un 70% del monto total de la contribución estatal, para destinarlo al financiamiento anticipado de los gastos de campaña, pero se modificó la forma de entrega, estableciendo un flujo constante de recursos hacia los partidos: un 30% en 39 mensualidades a partir del mes siguiente a aquel en que se realizaran las elecciones y el restante 70% en 8 mensualidades a partir del mes de junio del año anterior a las elecciones. Anteriormente, el financiamiento anticipado (70% de la contribución total) se entregaba en 10 mensualidades correspondientes a los 10 meses anteriores a las elecciones.

⁸⁵ En el artículo 64 del Código Electoral se cambió el número de firmas de adhesión necesarias para inscribir un partido, estableciendo un 1.5% de los electores a nivel nacional, provincial o cantonal según fuera el caso. Anteriormente, se necesitaban 3.000 firmas a nivel nacional y el equivalente a un 1% de los electores a nivel provincial y cantonal.

inconstitucionales la mayoría de esas disposiciones y otras previas por considerar que se trataba de reforzar legalmente un bipartidismo y se le cerraban posibilidades a minorías o a otros partidos emergentes, lo cual atentaba contra principios básicos de la democracia; c) en 1996, se dio una nueva reforma electoral que tocaba muchas materias pero una de las principales era la del financiamiento, tratando de resolver la situación generada después de la resolución de la Sala IV y asegurar esa importante fuente de recursos para los partidos⁸⁶.

De manera que en esta tercera etapa, se expresa el peso de las interacciones cooperativas entre los partidos, orientadas a la consolidación o mejoramiento de uno de los factores más relevantes de la estructura de oportunidades, a saber, el sistema de financiamiento. Esta fue la prioridad tanto en los proyectos propuestos como en los finalmente aprobados. En contraste, se reforzaron las resistencias al cambio de manera que, como lo hemos dicho antes, los partidos tendieron a mantener más las reglas del juego que a modificarlas a pesar de que las propuestas para ello crecieron y se diversificaron las materias.

En general, se puede observar que las dinámicas del reformismo electoral han variado según las etapas del sistema de partidos. Esas variaciones se han dado tanto a nivel del peso de los agentes en la elaboración de propuestas, como en las materias principales sobre las cuales se han planteado opciones de reformas. La comparación entre los proyectos aprobados y los archivados expresa también una relación entre las dinámicas del reformismo electoral y las distintas etapas del sistema de partidos, de manera que conforme se fue avanzando hacia la etapa final del bipartidismo, se fueron incrementando también el número de propuestas de reformas pero reduciéndose el número de ellas que terminaron siendo aprobadas como leyes de reforma. El proceso de consolidación de las dos agrupaciones mayoritarias estuvo acompañado de un conservadurismo cada más acentuado en materia de reformas electorales, salvo en aquellas materias que, como el sistema de financiamiento, significaban la reproducción o la ampliación de la estructura de oportunidades.

6.3 Recapitulación

Las tendencias del reformismo electoral que hemos analizado en este capítulo muestran que los procesos de reproducción y cambio institucional están caracterizados por la selectividad y por cierta direccionalidad.

⁸⁶ Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996.

El primer rasgo sobre la selectividad lo constituye la gran distancia entre la cantidad de propuestas de reformas electorales presentadas a la Asamblea Legislativa y las leyes de reforma finalmente promulgadas por dicha instancia, lo que tiene que ver con la diferencia entre el diseño institucional teórico y el diseño institucional histórico.

Este último es resultado de los agentes que participan en los procesos de cambio institucional, de sus interacciones, de sus intereses y necesidades prioritarias. Durante el período en estudio, se puede observar que los Diputados que conformaron las fracciones legislativas de los partidos políticos, de un lado; y el Tribunal Supremo de Elecciones, del otro, son los principales agentes de los procesos de cambio y reproducción institucional en el régimen electoral. El Poder Ejecutivo participa de manera marginal y en los últimos años la Sala de Jurisdicción Constitucional ha entrado también a participar en las dinámicas del reformismo electoral.

El papel de estos actores en las dinámicas del reformismo es expresión del entrelazamiento entre instituciones y organismos, lo cual se expresa en aspectos como que el peso de los agentes principales ha incidido en la selectividad y en la direccionalidad en tanto las materias prioritarias de cada uno de ellos, se han convertido en las de mayor peso en el conjunto de opciones de reformas. Han sido las principales también entre aquellas iniciativas que terminaron convirtiéndose en leyes, de manera que el proceso de cambio institucional ha girado, prioritariamente alrededor del tema del financiamiento a los partidos —materia prioritaria en las iniciativas de los diputados— y del tema de los organismos electorales —materia prioritaria en las iniciativas del TSE. Los agentes participan y se posicionan de manera diferenciada frente a las opciones de reforma electoral, según intereses particulares prioritarios pero no exclusivos.

La selectividad y la direccionalidad de los procesos de cambio y reproducción institucional durante el período, están vinculadas también a las dinámicas del sistema de partidos. En primer lugar, ninguno de los proyectos presentados por los partidos minoritarios logró convertirse en ley y solo algunos de aquellos provenientes de los mayoritarios llegaron a esa meta. Esto es clara expresión de la incidencia de las posiciones y relaciones de poder en las dinámicas del reformismo electoral. Dichas relaciones se expresaron también en la direccionalidad en tanto las leyes aprobadas, originadas en iniciativas de los partidos mayoritarios, estuvieron orientadas a ampliar la estructura de oportunidades a su favor y al mismo tiempo limitarla para terceros. Aquellos proyectos de los minoritarios que buscaban

crear condiciones más equitativas para la competencia electoral, fueron sistemáticamente desechadas.

En segundo lugar, se observa un efecto sistémico del proceso de reconfiguración del sistema de partidos en sus diferentes etapas, en tanto el número de propuestas de reforma se fue incrementando pero el porcentaje de las aprobadas tendió a reducirse. El incremento de las iniciativas tiene que ver con mayores actores partidarios presentes en el sistema de partidos, sobre todo en la tercera etapa, así como mayores debates sobre las reglas del juego que originaron múltiples iniciativas incluso al interior de los propios partidos mayoritarios y también del TSE. La reducción relativa y absoluta del número de leyes aprobadas, responde a que en la medida en los partidos mayoritarios reforzaban sus posiciones de fuerza en el sistema de partidos, tendieron a mantener o solo a ampliar las ventajas derivadas de las reglas del juego

Por otro lado, es necesario anotar un aspecto sobre el cual ahondaremos en los siguientes capítulos. El entrelazamiento entre instituciones y organismos no solo actúa en la determinación de los temas y en la definición de cuales se aprueban y cuales son desechados, lo cual está en manos sobre todo de los partidos con mayores recursos de poder en la Asamblea Legislativa. El entrelazamiento también se da en términos de los límites que el marco institucional y las instancias a las que les corresponde vigilar su cumplimiento, le pongan a dichos partidos, como ha sido el caso del papel de la Sala IV y el TSE. La selectividad y la direccionalidad, son afectadas desde ambos lados.

La selectividad y direccionalidad que hemos retratado en esta primer nivel de análisis de las dinámicas del reformismo electoral, son expresión del carácter controlado y estructurado —en términos de relaciones de poder— de la democracia representativa, a lo cual hicimos referencia en la síntesis de la segunda parte de la tesis. Aunque de una manera que no es mecánica sino sistémica, el diseño institucional histórico muestra que los dos partidos con mayor poder han tendido a controlar la reproducción y el cambio institucionales, de manera que les permita ampliar o mantener las ventajas de las que gozan y al mismo tiempo reducir las de terceros. Esto quedará aún más claro al analizar las tres materias específicas a las que refieren los siguientes tres capítulos.

CAPITULO VII

DINÁMICAS DEL REFORMISMO EN EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS

Tal como se mostró en el capítulo anterior, el tema del financiamiento a los partidos políticos ha sido el de mayor peso en las dinámicas del reformismo electoral durante el período en estudio. En este capítulo se tratará más en detalle este tema para dar cuenta de la génesis del sistema de financiamiento, la forma que fue tomando a partir del conjunto de propuestas presentadas para cambiarlo en las diferentes etapas del sistema de partidos. Se trata de mostrar las opciones sobre las cuales han girado las decisiones en la materia, diferenciando aquellas que fueron adoptadas de las que terminaron archivadas, así como de las que se encontraban en trámite en la Asamblea Legislativa a finales del 2001.

Si bien el interés fundamental de esta investigación está en las opciones de reforma al Código Electoral, se hará referencia también a las modificaciones en la materia que se realizaron a nivel constitucional o de leyes específicas.

El capítulo se inicia con una reseña de algunos antecedentes históricos, para pasar luego a caracterizar las dinámicas del reformismo en cada una de las etapas del sistema de partidos. Se trata de establecer, por un lado, cuales son los efectos distributivos desiguales de los arreglos institucionales en la materia; y por otro, cuales son las decisiones que han tomado los actores para reproducir, ampliar o limitar la estructura de oportunidades que de ellos se deriva.

7. 1 Antecedentes históricos

Durante la primera mitad del siglo XX predominó una práctica en la que el partido ganador de las elecciones, cuando asumía el gobierno, hacía deducciones a los salarios de los empleados públicos para solventar los gastos en que había incurrido en la campaña electoral (CEJUL, 1989:41; CASAS, 2002:91). Con algunas variaciones e incluso interrupciones en esa práctica, uno de los mecanismos usados fue la promulgación de una ley o un decreto en donde se establecían los montos o porcentajes a deducir, según los salarios de diferentes servidores públicos. (CHACÓN, 1975:295-307). Más tarde, en el contexto de la crisis política que llevó a la guerra civil de 1948 y al gobierno de facto de

la Junta, así como al posterior restablecimiento de la institucionalidad de la democracia representativa, se dieron una serie de hechos relevantes que constituyen la antesala del actual sistema de financiamiento a los partidos.

7.1.1 Financiamiento de campañas electorales y armadas

El 12 de marzo de 1948, días después de la anulación de las elecciones presidenciales por el Congreso y del estallido de la guerra civil, el órgano legislativo emitió una ley en la que se establecía un impuesto a las mercaderías desalmacenadas de las Aduanas que, junto a otros recursos, se destinarían al pago de las deudas políticas de los Partidos Republicano Nacional, Unión Nacional y Vanguardia Popular, contraídas en la campaña electoral de 1948. Se autorizaba al Poder Ejecutivo para que hiciera los pagos en efectivo, mediante la contratación de empréstitos, mediante la emisión de bonos o mediante el empleo de dos o tres de esos procedimientos. En el caso de emitir bonos, estos se denominarían “Deuda Política 1948”. Las Tesorerías de los partidos deberían comunicar al Poder Ejecutivo, a más tardar 10 días después de la publicación de esta ley y por intermedio de la Secretaría de Hacienda, “el monto total de sus respectivas deudas, para efectos del pago de la bonificación”⁸⁷.

Era la primera vez que se planteaba formalmente el pago de los costos de campaña como un beneficio para todos los partidos participantes en una elección —ya no solo para el triunfador— y mediante un procedimiento diferente al que había predominado hasta entonces. Sin embargo en el último párrafo de la ley se establecía que no podría beneficiarse de la misma el partido que impulsara o incurriera en actos de sedición. Esta última disposición era la forma de excluir a partidos diferentes al gobernante Partido Republicano Nacional, en un momento en que ya se habían alzado en armas parte de los sectores de la oposición.

Por ello, mediante decreto N° 20 del 14 de abril de 1948 —6 días antes de llamar al tercer Designado, el Ingeniero Santos León, para que le sustituyera en su cargo— el Presidente Picado ordenó la emisión de “Bonos Deuda Política 1948” por un monto de ¢6.600.000,00 los cuales posteriormente fueron entregados en su totalidad al Partido Republicano Nacional.

⁸⁷ Ley N° 1113, del 12 de marzo de 1948. *Colección de Leyes y Decretos*, Primer Semestre de 1948, págs. 97-98.

Cuando terminó la guerra civil y se instaló el gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República, este emitió un Decreto que anulaba la ley N° 1113 y el Decreto N° 20, calificándolos de “defraudación al fisco” y ordenando que se quemara la parte de los bonos que había sido recuperada (entregados voluntariamente por quienes los poseían) por un monto de ¢4.188.000,00. También ordenó al Ministerio Público levantar una investigación y presentar acusación ante el Tribunal de Sanciones Inmediatas contra las personas que correspondiera. El decreto de la Junta señalaba además que, a pesar de que ningún partido había cumplido con los requisitos establecidos por la ley, se le había entregado la totalidad de los bonos al tesorero del Partido Republicano Nacional, Virgilio Calvo Brenes, sin que este presentaran cuentas y mediante un simple recibo ⁸⁸.

La Junta reaccionaba así ante una irregularidad cometida en la administración depuesta por el Movimiento de Liberación Nacional. Sin embargo, un mes después, la misma Junta emitió un nuevo decreto con el que estableció el pago de los gastos de la campaña revolucionaria que había protagonizado. En el mismo se fijó en seis millones de colones la deuda de la “Campaña de Liberación Nacional” incluyendo los preparativos revolucionarios, los gastos de campaña del ejército, los gastos de desmovilización, indemnizaciones y auxilios a víctimas de la revolución y excombatientes. El decreto estableció que para dicho pago se destinara parte del impuesto del 10% al capital particular decretado también por la Junta y que el pago se giraría al Tesorero del Ejército de Liberación Nacional ⁸⁹. Con este decreto, la Junta reprodujo, prácticamente, la misma lógica del gobierno depuesto en lo que se refería a “auto pagarse” los gastos en que habían incurrido en la lucha armada por el poder.

Como se puede ver en estos antecedentes del actual sistema de financiamiento estatal a los partidos, predominó una lógica de apropiación unilateral y arbitraria de recursos provenientes de los servidores públicos o del fisco, por parte de los actores políticos que resultaban triunfadores de las elecciones o incluso de la guerra, como fue el último de los casos anotados. No se trataba propiamente de un arreglo institucional entre actores sino de una prerrogativa a favor de uno de ellos, a saber, el que resultara ganador. La modificación de ese esquema sería parte de los cambios institucionales que siguieron a la

⁸⁸ Decreto N° 20, del 20 de mayo de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. (*Colección de Leyes y Decretos*, Primer Semestre de 1948, p.183).

⁸⁹ Decreto N° 80 del 26 de Junio de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, Primer Semestre de 1948, págs. 239-240.

crisis del 48 y que fueron parte de la transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad de la democracia representativa, iniciando con la Constituyente de 1949.

7.1.2 El financiamiento en la Constituyente de 1949

El tema de financiamiento estuvo muy presente en los debates de la Asamblea Constituyente que emitió la Carta Magna de 1949. El resultado final de los debates fue el establecimiento de la prohibición de hacer deducciones de los salarios de los empleados públicos para pagar deudas políticas:

“Artículo 96.- El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas”

El artículo aprobado era solo la última parte del propuesto por la fracción minoritaria del partido Socialdemócrata, impulsor en la Asamblea del proyecto de Constitución elaborado por la Junta Fundadora de la Segunda República. En las votaciones fue desechada una parte de la propuesta socialdemócrata que establecía:

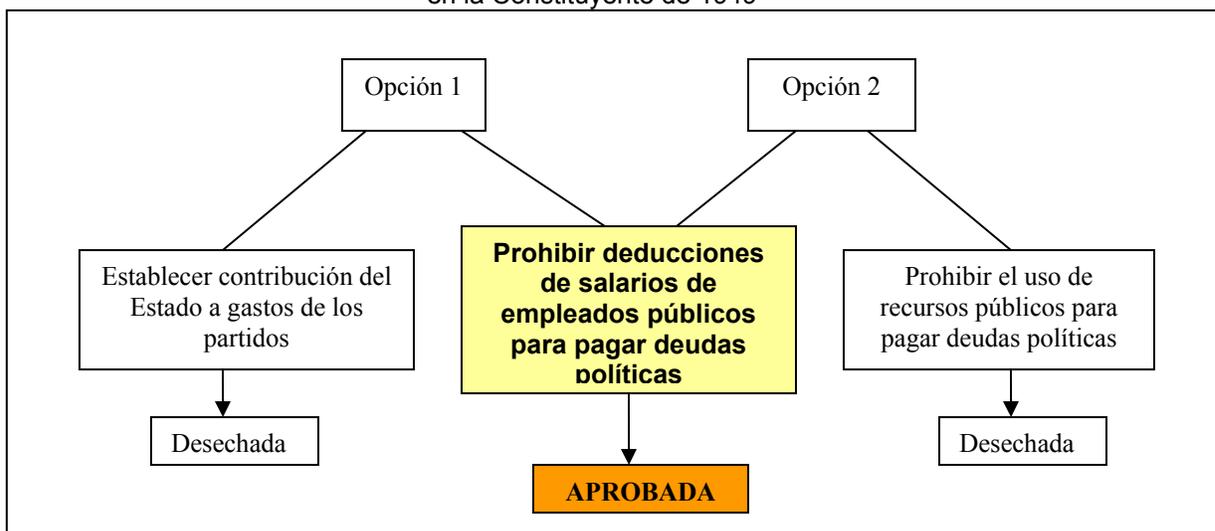
“El Estado contribuirá a los gastos que efectúen los partidos políticos en cada período legal de propaganda eleccionaria. El aporte máximo del Estado será el medio del uno por ciento del Presupuesto General de gastos ordinarios correspondientes al año anterior a aquel en que se celebren los comicios. Dicho aporte se distribuirá entre los partidos, proporcionalmente al número de sufragios que cada uno obtuviere”
(CEJUL, 1989: 42)

La propuesta buscaba establecer la contribución del Estado a los gastos de los partidos en materia de propaganda y durante el período legal establecido para la misma. No establecía ninguna barrera de acceso por lo que se infiere que se trataba de un derecho para todos los partidos, en proporción a los votos obtenidos. Por su parte, otros diputados propusieron que debería establecerse explícitamente que las deudas políticas no podían cubrirse “en todo o en parte con dineros de la Nación” (CEJUL, 1989: 46), es decir, que se oponían totalmente al financiamiento estatal a los partidos. La norma finalmente aprobada fue la de prohibir las deducciones de los salarios de los empleados públicos, aspecto en común de las dos opciones en debate (Figura 7.1). El otro resultado fue que si bien no se establecía la obligación del Estado de contribuir con los gastos de campaña de los partidos, tampoco se prohibía.

Por ello, a partir de entonces y hasta la reforma constitucional de 1956, los partidos se garantizaron el acceso a fondos públicos para solventar sus gastos mediante leyes

específicas. Tal fue el caso en 1950, cuando la Asamblea Legislativa, controlada por una amplia mayoría del Partido Unión Nacional, emitió una ley mediante la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a cancelar la deuda política de dicho partido, contraída con motivo de la campaña electoral de 1948, de la elección de Representantes para la Constituyente y de Diputados para la Asamblea Legislativa, por un monto de ¢3.425.406,70. El pago se haría al Tesorero del Partido Unión Nacional, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda y utilizando “Bonos de Refundición de la Deuda Interna” ⁹⁰.

Figura 7.1
Opciones y resultado de las debates sobre el financiamiento a los partidos
en la Constituyente de 1949



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos

Como se puede observar, en los orígenes del actual sistema de financiamiento estatal a los partidos políticos, hubo prácticas unilaterales y discriminatorias que favorecían únicamente la agrupación triunfadora o gobernante. Esto podría haber contribuido al carácter polémico que ha acompañado al sistema a lo largo de su historia, a pesar de su posterior formulación como una obligación del Estado y en ese sentido, como un derecho de los partidos, garantizado constitucionalmente.

Después de la emisión de la Constitución de 1949 se inició un proceso gradual de cambios al artículo 96, que fue transformando y ampliando los alcances del sistema de financiamiento estatal a los partidos. De esto se dará cuenta en el análisis de las dinámicas del reformismo en cada una de las etapas del sistema de partidos. Pero es

⁹⁰ Ley N° 1.227 del 14 de noviembre de 1950. *Colección de Leyes y Decretos*, 2° Semestre, 1950, p.932.

importante tener presente, desde ya, un visión resumida de dicho proceso como la que se presenta en la tabla 7.1. En ese sentido, después de la prohibición de las deducciones a servidores públicos, se pasó a establecer la obligación del Estado de pagar gastos de los partidos, primero a posteriori y luego por adelantado, variando aspectos como la forma de calcular el monto total de la contribución, la barrera de acceso y el tipo de actividades que cubriría.

Tabla 7.1
Evolución de componentes del sistema de financiamiento a nivel constitucional 1949-1997

LEY	CONCEPTO	MONTO MÁXIMO	BARRERA DE ACCESO	NIVELES DE ELECCIÓN Y GASTOS ABARCADOS
Constitución 1949	Prohíbe deducciones a servidores públicos.	-	-	-
Nº 2036 18 julio 1956	Estado contribuirá al pago de los gastos de los partidos	No superior a 2% de Presupuestos Ordinarios de 3 años anteriores al de la elección	10% de Votos válidos a escala nacional o provincial	Para elegir miembros de Poder Ejecutivo y Legislativo
Nº 47 65 17 de mayo de 1971	Estado contribuirá a <u>financiación previa</u> y pago de gastos.	Igual	Igual	Igual
Nº 4973 16 mayo 1972	Igual	Igual	5% de votos válidos a nivel nacional o provincial	Igual
RES. 98O-91 Sala IV 24 Junio 1991	Inconstitucionalidad en forma que introdujo financiación previa en 1971	Igual	Igual	Igual
Nº 7675 2 Julio 1997	-Estado contribuirá a <u>sufragar gastos</u> de partidos políticos - Restablece posibilidad de adelanto de parte de la contribución -Introduce principio de publicidad de contribuciones privadas y que la ley las regulará	0.19% de PIB de año tras anterior al de elecciones. Ley determinará casos en que pueda acordarse reducción	4% de votos validos a nivel nacional o provincial, o elegir al menos un Diputado.	Además de gastos para elecciones Presidenciales y Legislativas, agrega organización y capacitación política, en porcentajes que cada partido definirá.

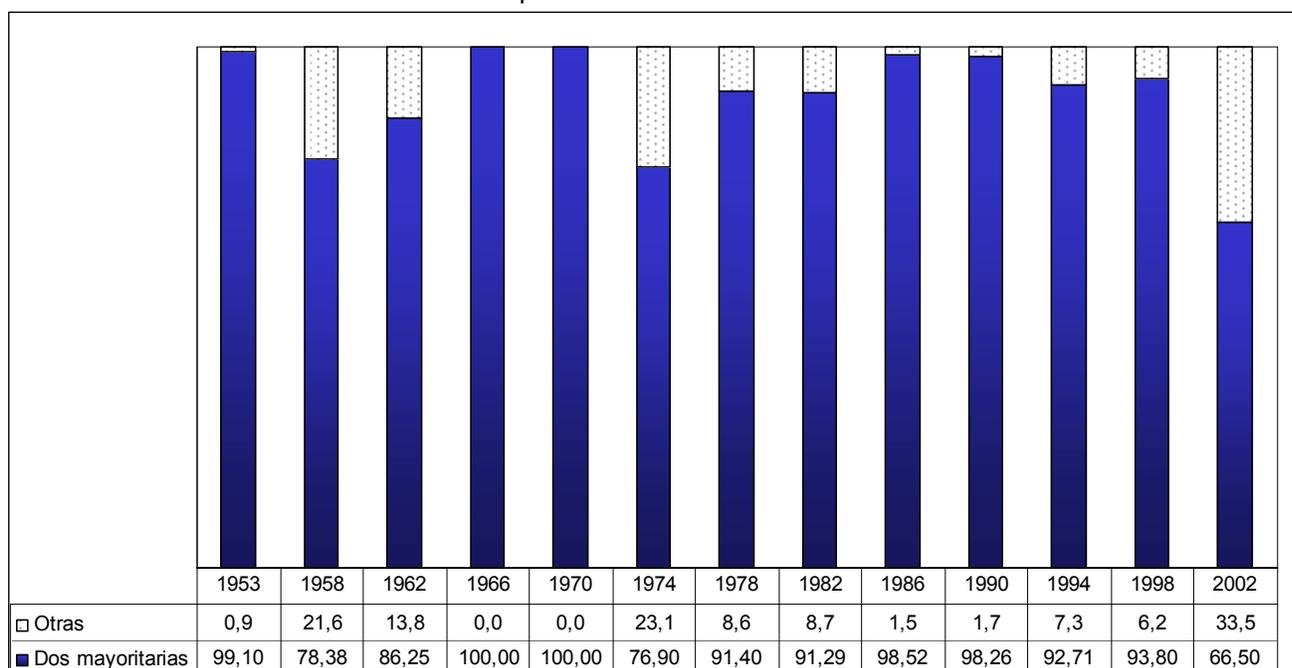
Fuente: elaboración propia a partir de las leyes correspondientes.

Por otro lado, también es importante tener presente desde ahora que el sistema que se fue perfilando a partir de entonces, constituye un claro ejemplo de los arreglos institucionales con efectos distributivos desiguales. El financiamiento estatal definido como una obligación del Estado y en ese sentido, como un derecho de los partidos, fue establecido y modificado de tal forma que ha favorecido fundamentalmente a las dos agrupaciones mayoritarias, las que han captado históricamente, en promedio, el 90% de

la asignación de recursos públicos destinados a sufragar gastos de los partidos, variando entre un 100% en las de 1966 y 1970 y un 66.5% en el 2002 (Gráfico 7.1).

La razón fundamental de esa distribución radica en la barrera de acceso y sobre todo, en que el criterio para la distribución de los recursos ha sido el caudal electoral de los partidos o coaliciones. Además, en las elecciones celebradas de 1974 a 1990, fue usado el caudal electoral de la elección anterior para definir los montos del financiamiento anticipado a los partidos, como lo veremos más adelante.

Gráfico 7.1
Distribución porcentual de la asignación de recursos para el pago de gastos de los partidos políticos 1953-2002



Nota: Los datos refieren a la asignación establecida en leyes específicas o por resolución del TSE, de acuerdo a las reglas vigentes en cada momento. La asignación es diferente a lo pagado, pues los partidos no siempre logran comprobar gastos por el total de recursos a que tienen derecho o el TSE puede eventualmente no aprobar ciertos gastos.

Fuente: Anexo 3

Ese criterio de distribución, basado en el caudal electoral, ha sido definido por Casas como un procedimiento “*rigurosamente neutral*” en tanto la repartición de los recursos se hace según el resultado de las urnas por lo que, según él, no podría acusársele “*de discriminar activamente a fuerza política alguna*”. Considera, por otro lado, que sí es discutible la neutralidad en el caso del financiamiento anticipado basado en el pasado electoral, que estuvo vigente entre 1971 y 1991(CASAS, 2001:313).

Desde la perspectiva de nuestra investigación, en ninguno de los casos podría calificarse tal procedimiento como neutral o como no discriminatorio. Por el contrario, mostraremos que este es un ejemplo claro de los arreglos institucionales con efectos distributivos desiguales y que lejos de esa supuesta neutralidad, ha sido resultado de acuerdos y decisiones interesadas de los actores. En cuanto a los efectos distributivos desiguales se dará cuenta de tres factores fundamentales: las diferentes barreras de acceso al financiamiento que han estado vigentes durante el período en estudio; que el único criterio de distribución ha sido el caudal electoral; y que se dejó por fuera a los partidos cantonales durante la mayor parte del período de estudio. En cuanto a la no neutralidad, mostraremos que esas características han sido resultantes de decisiones frente a diferentes opciones de reformas planteadas a lo largo del período en estudio. Así por ejemplo, las iniciativas de reforma para introducir otros criterios de distribución de los recursos han sido desestimadas por lo que dichos proyectos han resultado archivados.

Por otro lado, Casas ha mostrado que el sistema de financiamiento (ya sea que funcione como un pago “a posteriori” o como un financiamiento anticipado) no ha sido, por sí mismo, causa del bipartidismo en Costa Rica ni constituye un determinante significativo de los resultados electorales (CASAS, 2002: 259-275). Coincidimos con el autor, sobre todo porque asumimos que tanto el sistema de partidos como los resultados electorales son fenómenos multicausales frente a los cuales no se pueden establecer relaciones causales considerando una sola variable como lo es el financiamiento estatal a los partidos. Sin embargo, eso no niega que el sistema de financiamiento sea uno de los incentivos institucionales que forma parte de la estructura de oportunidades y que, al tener consecuencias distributivas desiguales, puede jugar un papel facilitador de las posiciones de fuerza de ciertos actores, si bien estas no dependen exclusivamente de aquel. Tal como lo ha señalado otro analista local, el sistema de financiamiento “conduce a favorecer a los más favorecidos, en la medida en que son los actores poderosos quienes reciben las mayores recompensas” (FERNANDEZ, 1993:304)

Nuestro interés, en todo caso, no estará puesto en los efectos del financiamiento sobre el sistema de partidos —más allá de considerarlo como un incentivo institucional en disputa— sino sobre todo en mostrar que el diseño de dicho incentivo ha sido una resultante histórica de decisiones de los actores frente a diferentes opciones de reforma. Mostraremos que la reproducción y la ampliación de la estructura de oportunidades

derivada de ese arreglo institucional con efectos distributivos desiguales, ha marcado el ritmo y la direccionalidad de las dinámicas del reformismo electoral en la materia, en las diferentes etapas del sistema de partidos.

7.2 Opciones de reforma en materia de financiamiento a los partidos

En este apartado se analizan las dinámicas del reformismo electoral en materia de financiamiento en las diferentes etapas del sistema de partidos. Se presentan las características y contenidos generales de cada una de las opciones de reforma que llegaron a la Asamblea Legislativa, según lo datos que del Archivo de dicha institución se lograron recopilar. Al final de cada etapa se muestra un esquema resumen de dichas opciones en orden cronológico y según el resultado de las mismas.

7.2.1 Primera etapa (1953-1966): establecimiento de la obligación del Estado y del derecho de los partidos al financiamiento público.

En 1952, se emitió el Código Electoral pero este no incluyó ninguna disposición sobre el financiamiento de los partidos. Sería hasta 1969 que se incorporaría esta materia en el Código Electoral. En esta primera etapa, las dinámicas del reformismo electoral sobre el financiamiento a los partidos se dieron a nivel de leyes específicas y en el ámbito constitucional.

En 1953 se celebraron las primeras elecciones generales bajo el marco de la nueva Constitución Política y el nuevo Código Electoral. Las mismas fueron ganadas con amplia ventaja por el Partido Liberación Nacional (PLN) a nivel presidencial, donde obtuvo el 64.7% de los votos válidos, mientras que su único contendor, el Partido Demócrata, obtuvo el 35.3%. A nivel legislativo el PLN logró también una contundente mayoría de votos que le permitió ocupar 30 de los 45 escaños que conformaban la Asamblea Legislativa en ese momento. Los otros escaños fueron ocupados por el Partido Demócrata (11), el Republicano Nacional Independiente (3) y el Unión Nacional (1). Bajo esta nueva configuración de fuerzas, donde el PLN ocupó una posición hegemónica, se empezaron a desarrollar las dinámicas del reformismo electoral en materia de financiamiento a los partidos. Siendo este un partido emergente, con un gran éxito electoral en su primera contienda y que no contaba inicialmente con el favor de parte de los sectores del gran capital, el financiamiento estatal se constituyó en un incentivo muy importante para su estabilización en el sistema de partidos.

El primer hecho significativo se dio el 3 de junio de 1954, cuando la Asamblea Legislativa aprobó la ley n° 1748, mediante la cual autorizó al Poder Ejecutivo para que cancelara la deuda política en que había incurrido el Partido Liberación Nacional en la campaña electoral previa a las elecciones de 1953. El monto de dicha deuda, según la ley, era de ¢6.889.601.20, cantidad que se le entregaría al Tesorero del partido ⁹¹. Con ello se repetía, en lo esencial, el esquema seguido hasta ese momento por la agrupación que llegaba al gobierno. Sin embargo, se dieron dos innovaciones significativas: por un lado, la ley estableció que la Contraloría General de la República examinaría las cuentas del PLN y podría objetar partidas de las mismas. Por otro lado, un mes después, la Asamblea Legislativa emitió otra ley, mediante la cual autorizó el pago de las deudas políticas de los partidos Demócrata y Republicano Nacional Independiente por montos de ¢2.861.846.45 y ¢90.300.00⁹², respectivamente, bajo las mismas condiciones de control establecidas en la ley n° 1748.

Esa fue la primera vez que se hizo efectiva la inclusión de otros partidos en el pago estatal de gastos de campaña. Pero obsérvese también que el partido Unión Nacional, que había participado en las elecciones legislativas y obtenido un escaño, no fue incluido. Por otro lado, es importante hacer notar que se trataba de montos establecidos por los propios partidos y legalizados por la Asamblea Legislativa, que luego serían revisados por la Contraloría General de la República. En cuanto a la forma de pago, ambas leyes establecieron que se haría casi en su totalidad mediante títulos de la Deuda Pública, para lo cual autorizaban al Poder Ejecutivo a realizar la emisión correspondiente. Otra parte se pagaría en efectivo.

El segundo hecho significativo de esta etapa fue la reforma al artículo 96 de la Constitución Política aprobada por la Asamblea Legislativa en 1956, e impulsada por el PLN. A la prohibición de hacer deducciones a los servidores públicos para efectos de pagar deudas políticas, establecida en 1949, se agregó:

*“El Estado contribuirá al pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”*⁹³.

La reforma estableció además un monto máximo de la contribución estatal de manera que no podría ser mayor al 2% del promedio de los presupuestos ordinarios de la

⁹¹ Ley N° 1.748 del 3 de junio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos, 1º Semestre, 1954, págs. 249-250.*

⁹² Ley N° 1.780 del 30 de julio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos, 2º Semestre, 1954, págs. 147-148.*

⁹³ Ley N° 2036 del 18 de julio de 1956. *Colección de Leyes y Decretos, Segundo Semestre de 1956.*

República de los tres años anteriores al de las elecciones. Por otro lado, la contribución se distribuiría entre los partidos de manera proporcional al número de votos obtenidos y para recibirla, los deberían comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Desde ese momento, la asignación de recursos a los partidos quedó vinculada a la votación captada, como único criterio de distribución.

De acuerdo con estas disposiciones, la contribución del Estado se haría efectiva después de las elecciones (pago *a posteriori*) y si los partidos cumplían con los requisitos señalados. Esto sería modificado en 1971, cuando se estableció el denominado “pago adelantado de la deuda política”, a lo cual se hará referencia más adelante. Y por otro lado, es importante notar que no se introdujo ninguna disposición sobre el financiamiento privado a los partidos, vacío que, como veremos, permanecería en el régimen electoral hasta 1996 a nivel del Código Electoral y hasta 1997 en la Constitución.

Como se puede observar, la reforma constitucional de 1956 recuperó en parte la propuesta defendida por los socialdemócratas en la Constituyente de 1949. Sin embargo, incorporó variaciones importantes tales como una barrera de acceso, pues solo tendrían derecho los partidos que alcanzaran como mínimo un 10% de los votos válidos a nivel nacional o provincial, según la escala correspondiente. En segundo lugar, a diferencia del 0.5% del presupuesto del año anterior a las elecciones, propuesto como tope del financiamiento estatal en 1949, la reforma de 1956 estableció el 2% de promedio de los presupuestos de los tres años anteriores al de las elecciones. En tercer lugar, se dejó por fuera del sistema de financiamiento a los partidos que solo participaran en elecciones municipales.

La reforma constitucional de 1956 no se tradujo inmediatamente en una ley que regulara más específicamente el financiamiento a nivel del Código Electoral, por lo que se continuó con la práctica de que la Asamblea Legislativa emitiera leyes específicas para efectos del pago de gastos de campaña de los partidos, lo cual se aplicó para las elecciones de 1958⁹⁴, 1962⁹⁵ y 1966⁹⁶.

⁹⁴ Ley N° 2250 del 8 de septiembre de 1958. *Colección de Leyes y Decretos*, Segundo Semestre de 1958, págs. 142-144.

⁹⁵ Ley N° 3044 del 24 de octubre de 1962. *Colección de Leyes y Decretos*, Segundo Semestre de 1962, págs. 443-445.

⁹⁶ Ley N° 3691 del 8 de junio de 1966. *Colección de Leyes y Decretos*, Primer Semestre de 1966, págs. 901-903.

Sin embargo, en 1960 se dio un tercer hecho significativo, que consistió en la aprobación de una ley en la que se establecía un sistema de financiamiento anticipado de los gastos electorales. Con el título de “Ley de Financiación y Limitación de Gastos de las Campañas Electorales”⁹⁷ fue impulsada por el PLN pero vetada por el Presidente de la República, Mario Echandi, y más tarde declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (CASAS, 2002: 94).

Entre otras cosas, esta ley planteaba que el Estado contribuiría a la financiación de los gastos de las actividades electorales de los partidos inscritos o que se inscribieran para participar en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Como una forma de limitar dichos gastos, proponía que no se reconocerían aquellos en que incurrieran los partidos antes de la fecha de convocatoria a elecciones por parte del TSE. El monto total de recursos destinado a esa financiación sería igual al pagado por el Estado en la elección anterior. La distribución se haría de tal manera que los partidos que hubieran participado en la elección anterior tendrían derecho a un adelanto hasta por monto igual al que hubieran recibido en aquella. Para los partidos nuevos se establecía un mecanismo para que también recibieran algunos recursos por adelantado. El financiamiento se haría mediante la entrega de bonos a los partidos, en cuotas mensuales, durante los 6 meses previos a unas elecciones y previa presentación de garantías (pagarés) que aseguraran la devolución de los recursos en caso de que el monto total que le correspondiera a un partido al hacer la liquidación final, fuera inferior al recibido anticipadamente.

Si bien esta ley nunca entró en vigor, es muestra clara del interés de los actores principales del sistema de partidos por ampliar el sistema de financiamiento aprobado en 1956, de manera que tuvieran acceso a recursos antes de las elecciones. De hecho, según lo señala Casas, tres años después de esta ley, la idea fue retomada en una iniciativa de reforma constitucional impulsada por los calderonistas, pero en esa ocasión no recibió el apoyo suficiente de parte del PLN (CASAS, 2002: 94). Sería hasta en 1971 que se lograría el acuerdo entre las agrupaciones políticas mayoritarias para establecer el financiamiento anticipado.

Finalmente, en lo que se refiere a los proyectos de reforma al Código Electoral presentados en esta etapa ninguno tocó la materia del financiamiento, ni siquiera una

⁹⁷ Ley N° 2667, del 29 de noviembre de 1960. SISTEMA COSTARRICENSE DE INFORMACIÓN JURÍDICA (SCIJ). Procuraduría General de la República. <http://www.pgr.go.cr/scij/>

propuesta de reforma global al Código presentada por el TSE en 1960 y reiterada en 1963⁹⁸.

Esta primera etapa del reformismo electoral en materia de financiamiento corresponde a la gestación de la bipolaridad con un actor predominante, el PLN, en el sistema de partidos. Significó la definición de la contribución estatal como una obligación del Estado y como un derecho de los partidos, lo cual cristaliza con la reforma al artículo 96 de la Constitución en 1956⁹⁹. El PLN fue el principal impulsor de esa reforma, al tener una importancia estratégica para el mismo, por su carácter emergente y como una forma de afianzar su autonomización (FERNANDEZ, 1993:301). Sin embargo, en contraste con las diferencias entre actores durante la constituyente de 1949, la reforma de 1956 fue aprobada casi por unanimidad (CASAS, 2002:94) lo que indica que los partidos opositores al PLN también la percibieron como una oportunidad.

Por otro lado, desde esta primera etapa del reformismo, las dos agrupaciones mayoritarias mostraron su interés por ampliar el sistema establecido en 1956 para que parte de la contribución del Estado se les adelantara, pero sin lograr un acuerdo que hiciera posible dicho cambio.

Poniendo en perspectiva el proceso que llevó a la construcción del derecho, se puede observar que se transitó desde las deducciones a los funcionarios públicos hacia al uso directo de fondos públicos mediante leyes específicas y luego, a la definición de un derecho constitucional de los partidos a que el Estado contribuyera a pagar sus gastos.

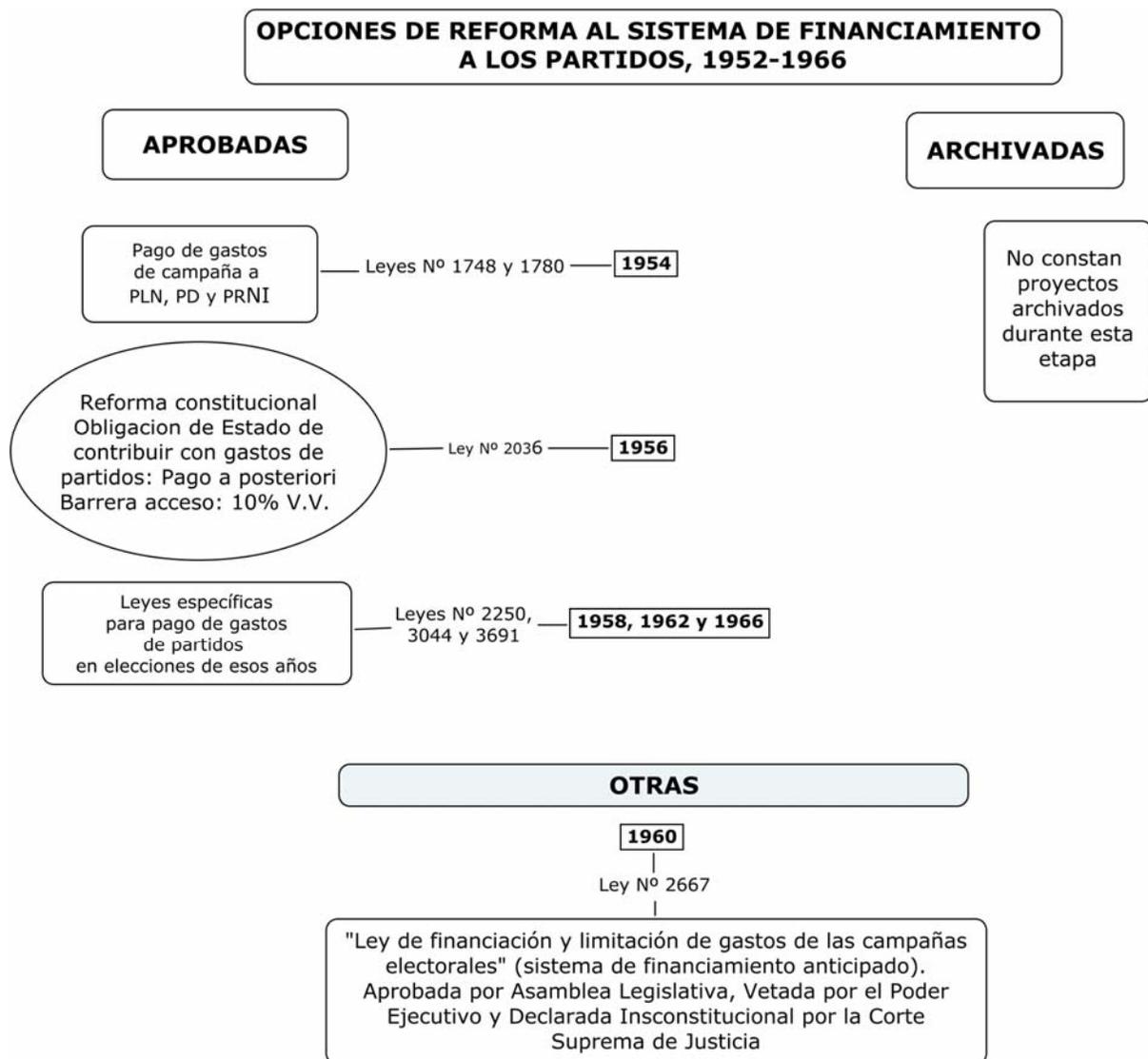
En cuanto al monto de los recursos destinados a pagar dichos gastos, se pasó de sumas establecidas unilateralmente por los propios partidos (que debían ser comprobadas), al establecimiento de un monto total que se distribuiría proporcionalmente a la votación captada por los partidos que calificaran para obtener la contribución, siempre y cuando

⁹⁸ Expediente Legislativo PD1091 (Archivado), Iniciado el 29 de noviembre de 1960, Publicado en La Gaceta, Alcance n° 1 al n° 4 del 6 de enero de 1961. Archivado el 5 de febrero de 1962, a petición del propio TSE para incorporar posteriormente otras reformas que estaba estudiando. En octubre de 1963, el TSE volvió a enviar el proyecto de Código Electoral que pasó a conformar el Expediente PD N° 1398, publicado en el Alcance n° 43 al N° 226 del 5 de octubre de 1963. Este segundo proyecto se mantuvo en la corriente hasta 1968, pero no fue aprobado por la Asamblea Legislativa, por lo que terminó archivado.

⁹⁹ Tal como lo ha señalado Casas, con la reforma de 1956, Costa Rica se convirtió en el segundo país en el mundo, después de Uruguay (1954), en establecer a nivel constitucional un sistema de subsidio directo a los partidos políticos (CASAS, 2001: 308)

justificaran sus gastos. Se definió, además, que la Contraloría General de la República revisaría las cuentas de los partidos y podría objetar gastos.

Figura 7.2



Fuente: elaborado a partir de leyes correspondientes

En lo que se refiere a la cobertura, se transitó de un beneficio o prerrogativa del partido ganador a un derecho constitucional de aquellos que, como mínimo, obtenían el 10% de los votos válidos. La definición de la contribución estatal a los gastos de los partidos como un derecho llevó necesariamente a la ampliación de los sujetos de ese derecho. Sin embargo, no se trató de un derecho para todos, evidenciándose como un arreglo institucional con efectos distributivos diferenciados, a favor de aquellos actores con mayor caudal electoral y que participaran en las elecciones presidenciales y legislativas.

El establecimiento en esta etapa del sistema de financiamiento significó la incorporación de uno de los componentes más importantes de la estructura de oportunidades derivadas del régimen electoral durante el período en estudio, convirtiéndose en uno de los ejes centrales de las dinámicas de reformismo electoral.

7.2.2 Segunda etapa (1966-1986): reglamentación y ampliación del financiamiento estatal

En la segunda etapa del sistema de partidos y del reformismo electoral, la materia del financiamiento pasó a ocupar el primer lugar en los proyectos presentados a la Asamblea Legislativa para modificar el Código Electoral. Estas iniciativas estuvieron también acompañadas de modificaciones a nivel constitucional.

El resultado agregado de las reformas hechas en ambos niveles, fue una ampliación del derecho creado en la etapa anterior y una mayor sofisticación normativa para hacerlo efectivo. Este proceso se dio en paralelo a la cristalización de la bipolaridad electoral en el sistema de partidos y los cambios estuvieron marcados por las interacciones cooperativas entre las dos principales fuerzas político-electorales.

Proyectos aprobados

El primer hecho significativo lo constituye la inclusión de un capítulo sobre la deuda política en el Código Electoral en 1969. Como ya lo señalamos antes, el TSE había enviado a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma global al Código Electoral en 1960¹⁰⁰. Este fue retirado de la corriente legislativa en noviembre de 1962, a petición del propio Tribunal, a efectos de incorporar otras reformas que estaba estudiando. Casi un año después, en septiembre de 1963, el Tribunal volvió a enviar un proyecto de reforma¹⁰¹ el cual fue dictaminado en abril de 1965 pero ese mismo año enviado a archivo por haber pasado más de dos años de iniciado sin haber sido votado en plenario, según las disposiciones del Reglamento Legislativo. Sin embargo, en 1966 el Plenario aprobó una moción para que no se le aplicara al proyecto de Código Electoral lo establecido en el artículo 99 del Reglamento y se lo enviara nuevamente a estudio de la Comisión de Asuntos Jurídicos, lo que permitió continuar su trámite.

¹⁰⁰ Expediente Legislativo PD N° 1091

¹⁰¹ Expediente Legislativo PD N° 1398

En ese último intento, se dio una situación relacionada con el tema del financiamiento, que finalmente contribuyó a que no fuera aprobado. El hecho fue que en el Dictamen unánime afirmativo de la Comisión de Asuntos Jurídicos, emitido el 29 de abril de 1967, se incluyó un capítulo sobre deuda política, que no había sido consultado al Tribunal Supremo de Elecciones, según lo dispuesto en la Constitución y según un acuerdo que habían hecho la Comisión y el Tribunal para ir solventando por partes las consultas sobre el proyecto. Por ello, el TSE manifestó su inconformidad cuando el proyecto llegó al Plenario, lo que obligó a que se formara una nueva Comisión que estudiara mociones que presentaran los Diputados y se consultara al Tribunal las partes que no habían sido sometidas a su estudio. Pero el trámite se extendió y el proyecto terminó archivado en 1968.

Después de más de 8 años de trámite y de haber pasado por tres períodos legislativos (1958-1962; 1962-1966; 1966-1970) no se logró la reforma. Este fue el primer intento fallido por realizar una reforma global del Código Electoral y dentro de ella, incluir el capítulo sobre el financiamiento a los partidos que regulara de manera más específica lo establecido en la reforma constitucional de 1956.

El Título X del Código Electoral, denominado “De la Deuda Política”, fue establecido más tarde mediante una ley de reforma parcial al Código aprobada en 1969 ¹⁰², es decir, 13 años después de la reforma constitucional de 1956. En dicho capítulo se establecieron los procedimientos administrativos y de control para la verificación de cuentas y las formas de pago a los partidos que tuvieran derecho al financiamiento. Algunas de las normas que se establecieron en dicha ley fueron:

- Los partidos deberían presentar al TSE un presupuesto que contemplara los posibles gastos en que incurrirían en el desarrollo de sus actividades político-electorales. El mismo debía ser presentado dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el Tribunal convocara a elecciones. De no hacerlo, se les deduciría un 5% del total de la contribución estatal a la que eventualmente tuvieran derecho.
- Los partidos deberían registrar sus operaciones y gastos, según un reglamento que debería dictar la Contraloría General de la República.
- Se definían como gastos justificables los destinados a llevar a cabo las “actividades de organización, dirección, censo y propaganda”. En lo referente a propaganda, solamente aquellos en que incurrieran los partidos a partir de la convocatoria a

¹⁰² Ley N° 4341 del 8 de junio de 1969. Colección de Leyes y Decretos, Primer Semestre de 1969, págs. 700-710.

elecciones. Los otros rubros, deberían ser especificados en el reglamento que emitiría la Contraloría.

- A la Contraloría le correspondería establecer el monto total de la contribución del Estado para cada elección, de acuerdo a las normas constitucionales. También debería calcular, después de que el TSE hiciera la declaratoria oficial de elección de diputados, la distribución de los recursos entre los partidos que tuvieran derecho a ellos en proporción a la votación alcanzada.
- Los partidos deberían presentar dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria de elección de diputados, su cobro con los comprobantes de contabilidad debidamente ordenados, para que la Contraloría los revisara, después de lo cual el TSE comunicaría al Ministerio de Hacienda la aceptación o variación del cobro para su correspondiente pago.
- Al Poder Ejecutivo se le establecía la obligación de incluir en la Ley de Presupuesto del año de las elecciones, la partida correspondiente por el monto establecido por la Contraloría. Para ello podría emitir Bonos de la Deuda Pública denominados “Bonos Deuda Política”. Los intereses se pagarían trimestralmente y los Bonos tendrían un plazo máximo de 4 años. En el Presupuesto Ordinario de cada año, debían incluirse las partidas correspondientes al pago de intereses y amortización. Se establecía que los Bonos podrían ser comprados, vendidos o recibidos por los bancos del Sistema Bancario Nacional, en pago de todo tipo de obligaciones.
- En cuanto a los gastos de propaganda, se establecieron una serie de límites referidos al uso de los medios de comunicación. Los partidos podrían distribuir su tiempo en los medios dentro de esos límites, de manera que no se podrían justificar:
 - el pago de más de dos páginas por edición o su equivalente en número de pulgadas, en cada uno de los diarios nacionales;
 - el pago de más de ocho horas diarias en todas las radioemisoras
 - el pago de más de tres horas diarias en la televisión
- Los partidos podrían ceder el derecho a la contribución estatal, por medio de bonos de su propia emisión cambiables en la Tesorería Nacional por los que el Estado emitiera para hacer el pago de la deuda política. De los bonos propios, deberían los partidos informar a la Contraloría General de la República, sin que ello implicara ninguna responsabilidad para el Estado en caso de que el derecho cedido no llegara a existir del todo o en parte.

Estas fueron, en términos generales, las disposiciones establecidas mediante la adición del Capítulo X del Código Electoral. De lo que se trataba era de darle una mayor claridad a los procedimientos y controles que deberían seguir los partidos, el Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y los bancos estatales, en relación con la contribución a los gastos político-electorales.

Como se puede ver, mediante la posibilidad de que los partidos cedieran el derecho a la contribución del Estado, se les abría un camino para garantizar la liquidez necesaria para

hacer frente a los gastos de campaña antes de que el Estado hiciera el pago correspondiente que, hasta este momento, era un pago “a posteriori”. Los partidos podrían recurrir a particulares o a instituciones financieras públicas para obtener recursos para sus campañas, entregándoles bonos propios que serían cambiables por los que el Estado les entregaría después de las elecciones. Lo anterior significaba la continuación de la participación de privados en el financiamiento de los partidos, a pesar de que la justificación del financiamiento público había sido precisamente darles una mayor independencia. De hecho, el mecanismo de cesión significaba la posibilidad de que algunas personas físicas o jurídicas obtuvieran beneficios (por intereses y tasas de descuentos) con el financiamiento a los partidos. Este sería uno de los elementos que se consideraron al establecer el financiamiento anticipado, la siguiente reforma significativa de esta etapa.

La segunda reforma consistió, precisamente, en otra adición al artículo 96 de la Constitución Política mediante la cual se estableció el financiamiento anticipado de los gastos de campaña de los partidos. Esta reforma fue posible gracias a un acuerdo entre el PLN y sectores calderonistas de Unificación Nacional (CASAS, 2002:94-95), uno de los hechos más significativo en cuanto a las interacciones cooperativas que fueron moldeando el sistema de financiamiento.

En cuanto a los contenidos de esta reforma constitucional, se dispuso que el Estado contribuiría, no solo al pago de los gastos de campaña como se había definido en 1956, sino también a su financiación. En segundo lugar, se agregó un inciso que especificaba la financiación anticipada:

"e) El Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos de pago fijados anteriormente y mediante los procedimientos que con tal objeto determina la ley. Esta ley deberá ser aprobada por dos tercios de los votos de los Diputados que forman la Asamblea Legislativa" ¹⁰³.

Como complemento a la reforma constitucional, la Asamblea Legislativa aprobó dos meses después una reforma al Título X de Código Electoral para introducir las modificaciones correspondientes al financiamiento anticipado, vinculándolo además con al

¹⁰³ Ley N° 4765 del 17 de mayo de 1971. Colección de Leyes y Decretos, Primer Semestre, 1971. Como lo veremos más adelante, veinte años más tarde, en 1991, la Sala de Jurisdicción Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictó una resolución en la que se establecía que el trámite seguido en la Asamblea Legislativa para hacer la reforma de 1971 había incurrido en vicios de procedimiento y por lo tanto era inconstitucional.

pasado electoral de los partidos ¹⁰⁴. La ley fue resultado de un proyecto presentado por diputados de las agrupaciones mayoritarias y de un acuerdo entre el PLN y Unificación Nacional que complementaba el que había hecho posible la reforma constitucional de ese mismo año. Algunas de las disposiciones introducidas fueron:

- Un 70% del monto total de la contribución del Estado se destinaría al financiamiento anticipado de los gastos de campaña de los partidos que en la elección anterior hubieran obtenido, al menos, el 10% de los votos válidos. El otro 30% sería pagado después de las elecciones, cuando se realizara la liquidación correspondiente, según los resultados de las elecciones.
- También tendrían derecho al financiamiento anticipado los partidos que hubieran alcanzado más de un 5% pero menos de un 10% de los votos válidos en la elección anterior, en proporción a los votos alcanzados y en relación con el monto total de la contribución que estableciera la Contraloría General de la República. Para este financiamiento se dispondría del 30% no comprometido con los partidos que sí alcanzaron el 10%.
- Los partidos que obtuvieron el 10% de votos válidos en la elección anterior, deberían dar garantías por el 50% de los recursos que recibieran por financiamiento anticipado. Los que obtuvieron más de 5% pero menos del 10% de los votos válidos, deberían dar garantías por el 100% del financiamiento anticipado.
- El financiamiento se haría efectivo en diez partidas mensuales correspondientes a los diez meses previos a las elecciones. Para cada retiro, los partidos deberían justificar los gastos del mes anterior ante la Contraloría General de la República.
- Los partidos que habiendo recibido financiamiento adelantado, no inscribieran candidaturas, se disolvieran o no participaran en las elecciones, estaría sujetos a sanciones, entre ellas la suspensión de su inscripción hasta que restituyeran la totalidad de lo que quedara debiendo al Estado.

El establecimiento del financiamiento anticipado fue una forma de ampliar la estructura de oportunidades del régimen electoral para los partidos políticos, resultado de un acuerdo cooperativo entre las dos grandes fuerzas político- electorales. El hecho de vincularlo con el pasado electoral, significaba además una ventaja para los partidos ya establecidos y una desventaja para aquellos que participaran por primera vez en una elección, los que, eventualmente, solo tendrían derecho al pago “a posteriori” de la contribución del Estado. Si bien se introdujo una modificación en la barrera de acceso, pues tendrían derecho al financiamiento anticipado los partidos que hubieran alcanzado menos del 10% pero más de un 5% de votos válidos, el trato era desigual en lo referente a las garantías. En conjunto, estas disposiciones redefinían los efectos distributivos desiguales del sistema de financiamiento.

¹⁰⁴ Ley N° 4794 del 5 de julio de 1971. Colección de Leyes y Decretos, Segundo Semestre, 1971.

Al igual que en la etapa anterior, observamos que la ampliación de las ventajas del financiamiento estatal a los partidos llevó también a una mayor cobertura del mismo, en este caso, como una forma de concesión hacia las agrupaciones minoritarias o emergentes, pero siempre manteniendo una barrera de acceso. En ese sentido, además de la especificación en el Código de que tendrían derecho al financiamiento anticipado también los partidos que habían obtenido el 5% de los votos en la elección anterior, en 1972 se modificó a nivel constitucional la barrera de acceso para que un partido tuviera derecho a la contribución estatal: en lugar del 10% establecido en 1956 se aprobó un 5% de los votos válidos¹⁰⁵.

Las reformas de 1971 a la Constitución y al Código Electoral generaron duras críticas, no solo por el acuerdo que las hizo posible el cual fue tomado como muestra de un cogobierno de las dos agrupaciones mayoritarias (SHIFTER, 1982:112) sino también por lo que algunos actores percibieron como sus posibles efectos, a saber, la perpetuación del éxito electoral de los principales partidos y por lo tanto de un bipartidismo, al tiempo que se obstaculizaba la emergencia de las otras fuerzas políticas (CASAS, 2002:95).

La tercera reforma de esta etapa se realizó en 1982¹⁰⁶ y ya hemos hecho referencia a ella en capítulos anteriores. Esta fue la reforma que permitió la fusión de los partidos que componían la Coalición Unidad para que conformaran el Partido Unidad Social Cristiana, manteniendo este el derecho al financiamiento estatal que le correspondía a aquella. Esta fue una reforma hecha a la medida de los intereses particulares de uno de los actores y además, como resultado de un nuevo acuerdo cooperativo entre las dos agrupaciones mayoritarias¹⁰⁷. En relación con el sistema de partidos, esta reforma cerró la segunda etapa (la de cristalización de la bipolaridad) y fue el preámbulo de la etapa bipartidista.

En lo que al financiamiento se refiere, las modificaciones introducidas consistieron principalmente en lo siguiente:

- En el artículo 62 del Código se estableció que los derechos y obligaciones de los partidos que se fusionaran quedarían asumidos de pleno derecho por el partido a favor del cual se realizara la fusión o por el nuevo partido constituido, según fuera el caso. En un transitorio se estableció que la ley debería aplicarse “para los efectos

¹⁰⁵ Ley N° 4973 del 16 de mayo de 1972.

¹⁰⁶ Ley N° 6833, del 21 de diciembre de 1982. Publicada en La Gaceta N° 248 del 27 de diciembre de 1982.

¹⁰⁷ Sobre las características y condiciones del Pacto Monge-Calderón ver: ROVIRA, 1987 y 1994; HERNANDEZ, 1998.

de la financiación del Estado en las elecciones de 1986, a los partidos que participaran con papeletas comunes en las elecciones de 1982”.

- Si dos o más partidos participaban en coalición en una elección y obtenían los votos necesarios para tener derecho a la contribución del Estado, también tendrían derecho a la financiación anticipada para la siguiente. Y en caso de que en esta última no presentaran candidaturas comunes, tendrían derecho individualmente a la financiación previa en un porcentaje determinado por pacto entre las partes o bien, en proporción al número de Diputados de cada partido en la coalición.

Con la primera modificación se incluía, si hacerlo explícito, a los partidos de la Coalición Unidad que habían participado bajo esa modalidad en las elecciones de 1982. La segunda, era una previsión para el caso de que los partidos de la coalición Unidad no lograran finalmente la fusión, o que si alguno de ellos no participara eventualmente de la misma, mantuvieran el derecho a la financiación previa. Se trataba de garantizar el acceso a los recursos de la contribución estatal y a la financiación previa, en cualquiera de los casos.

La reforma fue hecha en esos términos debido a que el Tribunal Supremo de Elecciones había hecho una interpretación en 1981 en el sentido de que si se modificaba el pacto de una coalición por disolución o separación parcial de uno de los partidos que la formaban, la misma perdería el derecho al financiamiento previo; lo mismo sucedería si en la siguiente elección la Coalición no presentara candidaturas comunes de todos los partidos que la constituían cuando ganó el derecho a dicho financiamiento; y en tercer lugar, el TSE estableció que los partidos que conformaran una coalición no tenían derecho individualmente al financiamiento ¹⁰⁸ .

De manera que con la reforma de 1982 no solo se trataba de permitir la fusión, regulando de manera más clara esta figura, sino también garantizar el acceso a los recursos del financiamiento estatal a los partidos que optaran por ella. Los efectos de este cambio en la estructura de oportunidades fueron muy importantes para la Coalición Unidad y como consecuencia para el sistema de partidos, pues a partir de 1986, como ha sido señalado, se iniciaría la etapa claramente bipartidista del mismo.

Proyectos archivados

¹⁰⁸ Tribunal Supremo de Elecciones. Oficio N° 2335 del 27 de agosto de 1981. Sesión N° 7259. En: Villegas, Rafael y Bermúdez Alejandro, **Código Electoral Anotado y Concordado**, Imprenta Nacional, 1995. Pp.265-266.

En esta segunda etapa aparecieron los primeros proyectos en materia de financiamiento a los partidos que terminaron archivados por la Asamblea Legislativa.

El primero de ellos fue presentado en 1982 ¹⁰⁹ por Oscar Valverde Rodríguez, único Diputado electo por el Partido Acción Democrática Alajuelense en las elecciones de 1982.

Fueron dos las propuestas de este proyecto:

- Que entre los gastos que pueden justificar los partidos para efectos de la contribución del Estado, además de los rubros de organización, dirección, censo y propaganda vigentes, se incluyeran donaciones a Asociaciones de Desarrollo Comunal o instituciones de bienestar social. Que el monto que se destinara a esas donaciones no podría ser inferior al 30% ni superior al 70% del monto total del financiamiento anticipado a que tuviera derecho un partido y que la Contraloría General de la República debería dar el visto bueno y fiscalizar el uso correcto de dichas donaciones.
- En segundo lugar, propuso reducir los espacios en medios de comunicación que podrían justificar los partidos políticos como gastos de propaganda: de una página a un cuarto de página por edición en cada uno de los diarios nacionales; de ocho a dos horas diarias en las radioemisoras; de una hora a 15 minutos diarios en la televisión.

El proyecto no contó con el apoyo del TSE ni de diputados de la Comisión de Asuntos Jurídicos la que emitió un dictamen negativo de mayoría en junio 1983. Las objeciones fueron sobre todo a la primera propuesta por la utilización evidentemente electoral que harían los partidos de dichas donaciones, lo que incrementaría las prácticas clientelistas que de por sí ya caracterizaban las relaciones con las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Pero era también evidente que se trataba de un interés particular, desde la posición de un partido provincial, que pensaba en ese mecanismo como una forma de afianzar su posición en su provincia y con un sector particular. En ese sentido, es significativo que en el expediente consten cartas de varias Asociaciones de Desarrollo Comunal expresando su apoyo al proyecto. En cuanto a la segunda propuesta, las reducciones a los espacios para propaganda en medios de comunicación resultaban demasiado drásticas como para ser aceptadas por los partidos políticos mayoritarios. Pero en todo caso, este componente del proyecto era expresión de las críticas que desde entonces hacían algunos actores sobre lo extenso de las campañas electorales, la intensidad de la propaganda y los gastos que de ello se derivaban.

¹⁰⁹ Expediente Legislativo N° 9314 A-9428. Publicado en La Gaceta N° 124, 30 de junio 1982.

El segundo proyecto que terminó archivado fue presentado en 1983 por el Diputado liberacionista Rodolfo Navas ¹¹⁰ . El proyecto planteaba también el tema de la reducción de los gastos de campaña y además proponía ampliar el tipo de actividades cubiertas por la contribución estatal, así como un financiamiento permanente para los partidos:

- Reducir de 10 a 4 meses antes de las elecciones el período que incluiría el presupuesto de gastos para actividades político-electorales que los partidos deberían presentar al TSE como requisito para recibir la contribución del Estado. Y de 11 a 5 meses antes de las elecciones, el término para dicha presentación.
- Agregar el rubro de “capacitación política” dentro de los gastos justificables.
- Reducir los espacios en los medios de comunicación: media página por edición en cada uno de los diarios nacionales; 4 horas por día en todas las radioemisoras; media hora diaria en televisión. Agregaba que los partidos podrían distribuir o acumular su tiempo y espacio en los medios, según su criterio.
- En cuanto al financiamiento anticipado (70% de lo que le correspondiera a cada partido), proponía que los retiros se hicieran a partir del mes de octubre del año anterior al de las elecciones, de manera que se reducía de 10 a 4 meses el período de gastos que podrían justificar los partidos. Además, que el financiamiento anticipado fuera entregado por cuatro tramos mensuales: 15% en octubre; 15% en noviembre; 30% en diciembre y 40% en enero.
- El resto de la contribución estatal (30%) sería destinado únicamente a capacitación política y sería entregado a los partidos en 44 mensualidades, exceptuando los 4 meses previos al de las elecciones.

Si bien este proyecto terminó archivado, fue retomado en parte en la reforma de 1988, fundamentalmente en lo referente al establecimiento de un financiamiento permanente para los partidos políticos y en la idea de ampliar el tipo de actividades justificables como gastos dentro de la contribución estatal.

Un tercer proyecto archivado, propuesto en 1984 por el Diputado del PUSC, Marvin Herrera ¹¹¹, proponía un asunto meramente administrativo, a saber, el aumento de los montos de las garantías que los partidos deben rendir por concepto de financiamiento anticipado. Específicamente, se trataba de aumentar de 20.000 a 60.000 colones el monto de cada una de esas garantías.

El cuarto proyecto que resultó archivado en esta etapa se relacionaba también con la idea de reducir el monto de la contribución estatal y de ampliar las actividades cubiertas por la

¹¹⁰ Expediente Legislativo A 45 E-7956, Proyecto N° 9501. Publicado en La Gaceta N° 44 del 4 de marzo de 1983.

¹¹¹ Expediente Legislativo A-9747 N° 10.040. Publicado en La Gaceta N° 205 del 29 de octubre de 1984.

misma ¹¹². Fue presentado en 1985 por el Diputado del PUSC, Oscar Aguilar Bulgarelli y proponía:

- En primer lugar, reducir el monto de la contribución estatal a los partidos políticos a un 0.5% del promedio del Presupuesto Nacional de los últimos tres años anteriores al año de las elecciones (en lugar de 2%). El proponente planteaba que ese porcentaje constituía un límite máximo establecido en la Constitución por lo que podía establecer un monto menos mediante una ley ordinaria.
- En segundo lugar, proponía que con la contribución del Estado se financiaran también las campañas electorales de las elecciones internas de los partidos, destinando para ello hasta un 10% del aporte estatal que les correspondiera a los partidos.

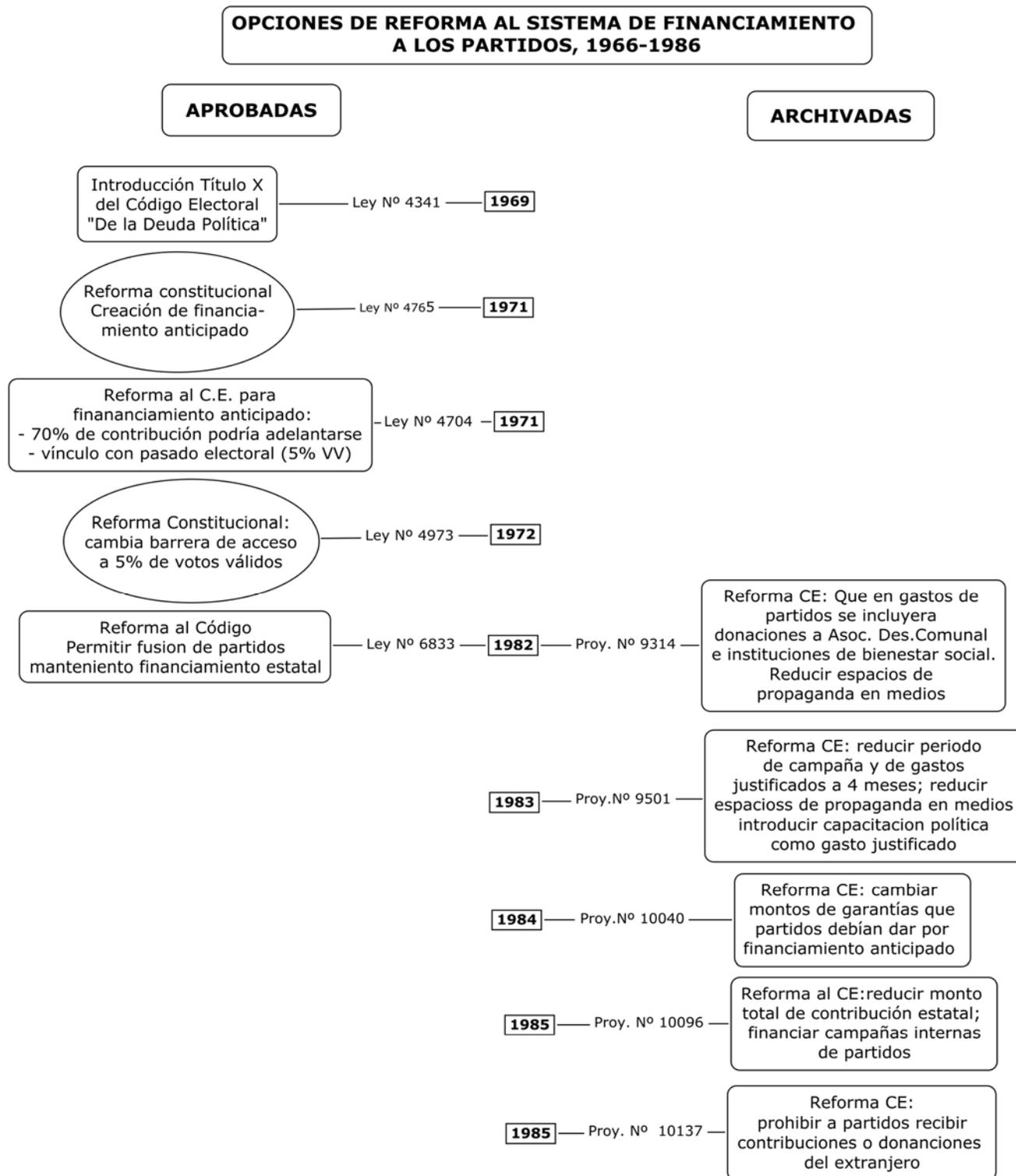
El proyecto proponía que fuera el Tribunal Supremo de Elecciones el que convocara también las elecciones internas y que estas se realizaran en un período específico. También cambiar la fecha de convocatoria a las elecciones nacionales, con la idea de reducir el periodo de las campañas electorales.

El quinto proyecto y ultimo proyecto archivado de esta etapa, fue propuesto en 1985 por el Diputado Guillermo Malavassi Vargas, del partido minoritario Movimiento Nacional ¹¹³ y estaba orientado, según el proponente, a evitar influencias extranjeras en los partidos. Específicamente proponía adicionar el artículo 192 del Código con lo siguiente: *“Queda prohibido a los partidos políticos recibir contribuciones o financiamiento de personas, entidades u organizaciones políticas, económicas o sociales extranjeras. La violación de esta disposición comporta la cancelación definitiva del partido político”*. Esta era la primera vez que se proponía algún tipo de regulación al financiamiento de los partidos que no tenía que ver con el aporte estatal. Hasta entonces, existía un vacío normativo en lo referente al financiamiento privado y al proveniente del extranjero, el cual continuaría hasta 1996. Dicho vacío constituía una ventaja para los partidos en el sentido de permitirles todos los márgenes de maniobra para atraer recursos de esas fuentes, sin ningún límite ni control.

¹¹² Expediente Legislativo A 44 E-7900 N° 10.096. Publicado en La Gaceta N° 110 del 12 de junio de 1985.

¹¹³ Expediente Legislativo A-45-7946, Proyecto N° 10.137. Publicado en La Gaceta N° 138 del 22 de julio de 1985.

Figura 7.3



Fuente: elaborado a partir de leyes y proyectos correspondientes

A manera de síntesis sobre las opciones de reforma en esta etapa, se ha observado que en paralelo al proceso de cristalización de la bipolaridad electoral y de la superación de las restricciones a la participación política que se habían dado en la primera etapa, los actores ampliaron los alcances del sistema de financiamiento estatal. Las principales modificaciones consistieron en que parte del mismo podría ser dispuesto por los partidos de manera anticipada, pero dependiendo de su pasado electoral, lo cual constituyó una redefinición de la desigual distribución de recursos entre los actores establecida desde un principio, aún cuando también se redujo a un 5% de votos válidos la barrera de acceso. La reforma electoral de 1982, mediante la cual se le abrió a la Coalición Unidad la posibilidad de fusionarse para conformar el PUSC, manteniendo este el derecho al financiamiento estatal que le correspondía a aquella, fue uno de los casos en que con más claridad se pudo observar la incidencia directa de los partidos mayoritarios en la redefinición de las reglas del juego en la materia, a la medida de sus intereses. En términos teóricos, este es un claro y explícito caso del entrelazamiento entre actores e instituciones.

En conjunto, las reformas realizadas significaron la ampliación de la estructura de oportunidades principalmente para los partidos mayoritarios, si bien se hicieron algunas concesiones a los otros. Las modificaciones estuvieron marcadas por un reforzamiento de las dinámicas de interacción cooperativas entre los actores mayoritarios, de lo cual dan cuenta, principalmente, dos acuerdos: el de 1971 para establecer el financiamiento anticipado y el de 1982 para permitir la fusión de partidos de manera que mantuvieran el financiamiento estatal.

En contraste con esa ampliación de oportunidades, terminaron archivadas las iniciativas que plantearon la reducción del monto del financiamiento, los períodos de las campañas electorales, los espacios en los medios de comunicación, o la ampliación del tipo de gastos justificables a otros rubros tales como el de capacitación y las campañas internas.

Por otro lado, en esta etapa, también se siguió manteniendo el vacío original en materia de financiamiento privado a los partidos, así como del proveniente del extranjero. De hecho, uno de los proyectos que proponía prohibir este último, terminó archivado. Los proyectos archivados dan cuenta de un debate sobre el monto del financiamiento estatal, sobre el gasto de los partidos y sobre las campañas, el cual se va a hacer aún más fuerte en la siguiente etapa, la del bipartidismo.

7.2.3 Tercera etapa (1986-2001): financiamiento permanente, inconstitucionalidades y restitución del sistema

Esta tercera etapa del reformismo electoral en materia de financiamiento, corresponde a aquella en la que el sistema de partidos tomó un formato claramente bipartidista. Entre otras cosas, se caracterizó por un incremento importante del debate sobre las reformas electorales en general y del sistema de financiamiento en particular.

En correspondencia con la tendencia observada en las etapas anteriores, se inició con un nuevo intento por ampliar los alcances del sistema de financiamiento estatal para convertirlo en un flujo permanente de recursos. Pero también en esta etapa, entró a participar en las dinámicas del reformismo electoral otro actor, la Sala de Jurisdicción Constitucional, que vino a poner límite a ciertas disposiciones diseñadas y acordadas por los partidos, declarándolas inconstitucionales.

Muchas de las propuestas de esta etapa tienen que ver con el debate sobre el monto total de la contribución estatal, considerado excesivo por algunos actores; con los intentos para limitar los gastos de campaña de los partidos; con los controles sobre dichos gastos; con la regulación del financiamiento privado a los partidos; y con la definición de formas más equitativas de acceso o distribución de los recursos, entre otros.

Las reformas adoptadas por los partidos estuvieron orientadas a ampliar los alcances del financiamiento público y al mismo tiempo eludir o aprobar solo el mínimo de controles y restricciones en la materia. Si bien se adoptan algunas disposiciones en cuanto al financiamiento privado, estas fueron muy generales, de manera que no se modificaban sustancialmente los márgenes de maniobra de los partidos en ese campo.

Proyectos aprobados

El primer hecho significativo de esta etapa es la reforma electoral de 1988 en la que, al tiempo que se amplió el sistema de financiamiento estatal a los partidos, dándole un carácter permanente, se elevaron también los requisitos para la constitución e inscripción de nuevos partidos políticos¹¹⁴. Este último aspecto será analizado en el capítulo correspondiente, pero es importante tener presente la simultaneidad de las reformas en

¹¹⁴ Ley N° 7094 del 27 de abril de 1988. Publicada en La Gaceta N° 113, del 14 de junio de 1988.

esas dos dimensiones. En lo que al financiamiento se refiere, las principales reformas fueron:

- En primer lugar, se cambia la denominación de “De la Deuda Política” por “De la contribución del Estado al financiamiento de los gastos político - electorales de los partidos” en el título X del Código Electoral.
- Se redujo de 10 a 8 meses anteriores a las elecciones, el período que comprendería el presupuesto de gastos para actividades político-electorales, que los partidos deberían presentar al TSE como requisito para recibir el financiamiento anticipado. El término para la presentación de dicho presupuesto, se redujo de 11 a 9 meses antes de las elecciones.
- Se estableció un criterio diferente para definir el monto de la contribución estatal, que sería el equivalente al 0.27% del PIB determinado por el Banco Central, el año precedente al anterior a aquel en que se realizaran las elecciones. La contribución misma no podría ser mayor al 2% del promedio de los presupuestos ordinarios de la República de los tres años anteriores a aquel en que se celebre la elección según lo establecido en el inciso a) del artículo 96 de la Constitución.
- Se estableció un sistema de financiamiento estatal permanente a los partidos. Para ello, se mantuvo un 70% del monto total de la contribución estatal, para destinarlo al financiamiento anticipado, pero se modificó la forma de entregarlo a los partidos: un 30% de ese 70% sería entregado en 39 mensualidades a partir del mes siguiente al de las elecciones; el restante 70% de la financiación anticipada, sería entregado en 8 mensualidades a partir del mes de julio del año anterior a las elecciones. Anteriormente, el financiamiento anticipado (70% de la contribución total) se entregaba en 10 mensualidades correspondientes a los 10 meses anteriores a las elecciones.
- Se modificaron normas sobre las garantías que debían dar los partidos con derecho al financiamiento anticipado: para las 39 mensualidades, los partidos deberían dar garantías por el 100% del monto de cada una de ellas; para las 8 mensualidades previas a las elecciones los partidos deberían garantizar solo un 30% de la cantidad recibida con pagarés u otro tipo de garantías válidas y no el 50% como estaba establecido hasta ese momento.

Esta ley fue resultado de un proyecto elaborado por una comisión especial nombrada para dictaminar varias iniciativas de reforma electoral que se encontraban en la corriente legislativa. Su aprobación final fue resultado de un nuevo acuerdo cooperativo entre los dos partidos mayoritarios (PLN y PUSC) justamente en los inicios de la etapa bipartidista y contenía claros beneficios para las agrupaciones ya establecidas, sobre todo porque no se modificó la barrera de acceso al financiamiento estatal. La simultaneidad de la creación del financiamiento permanente y la elevación de los requisitos para constituir e inscribir

nuevos partidos fue interpretada por algunos actores políticos¹¹⁵, por analistas¹¹⁶ y más tarde por la Sala de Jurisdicción Constitucional¹¹⁷, como una forma de favorecer el bipartidismo y obstaculizar la emergencia de nuevos partidos.

Las críticas a las reformas se expresaron incluso en una acción de inconstitucionalidad presentada por la exdiputada Estela Quesada ante la Sala IV en 1989. Esa instancia emitió una resolución en 1991 en la que, efectivamente, declaró inconstitucionales muchas de las disposiciones acordadas por la Asamblea Legislativa en 1988 en relación con el financiamiento estatal así como con la elevación de los requisitos para la inscripción de partidos. Esta resolución constituye el segundo hecho más significativo de esta etapa en las dinámicas del reformismo electoral. Algunas de las disposiciones de la Sala fueron:

- Que en la reforma constitucional de 1971 en la que se había establecido el financiamiento anticipado se había incurrido en errores de procedimiento, que hacían nula la reforma.
- Sin embargo, eso no significaba la imposibilidad de que el Estado financiara anticipadamente a los partidos políticos, como parte de su obligación de contribuir a sus gastos, siempre y cuando se tratara de un anticipo o préstamo, no de un pago adelantado.
- En la medida de que se trataba de un financiamiento de parte del Estado, realizado fundamentalmente mediante la emisión de bonos, era nula la disposición del artículo 181 del Código Electoral, introducida mediante la ley nº 4794, que establecía que los intereses de los bonos pertenecerían los partidos correspondientes, desde la fecha de emisión.
- La sala consideró inconstitucional la reforma hecha en 1988 al artículo 188 del Código Electoral mediante la cual se estableció que la contribución del Estado sería equivalente al 0.27% del PIB nacional determinado por el Banco Central de Costa Rica para el año precedente al anterior a aquel en que se realizarían las elecciones. El razonamiento de la Sala fue que con ello se imponía al Estado una contribución fija, legalmente establecida, que era contraria al tope máximo establecido en la Constitución y que consiste en que la contribución “no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección”. Según la Sala, la Constitución establece un monto máximo mientras que la reforma de 1988 establecía un monto fijo.

¹¹⁵ En ese sentido, dos Diputados de agrupaciones minoritarias, Juan Guillermo Brenes Castillo del Partido Unión Agrícola Cartaginés y Humberto Vargas Carbonell de la izquierdista Coalición Alianza Popular se opusieron rotundamente al proyecto. (Expediente Legislativo 10.386; ver: HERNÁNDEZ, 1998)

¹¹⁶ Al respecto, FERNANDEZ (1993:300) ha señalado: “*los principales partidos representados en el Parlamento podían así asegurarse una fuente segura e importante de financiamiento, a la vez que restringían o dificultaban el acceso al campo electoral mismo, de eventuales o posibles competidores*”

¹¹⁷ Sala IV de Jurisdicción Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 980-91, del 24 de mayo de 1991.

- La barrera de acceso al financiamiento anticipado, definida como el derecho de aquellos partidos que en la elección anterior hubieran obtenido al menos un 5% de los votos válidos, también fue considerada inconstitucional. Según la Sala, dicha barrera excluía a los partidos nuevos, a los partidos viejos que por alguna razón no hubieran participado en la elección anterior o lo hubieran hecho solo a escala cantonal y a los partidos que, en todo caso, no hubieran alcanzado en la elección anterior el 5% de votos válidos. Para la sala *“financiar a los partidos con base en su pasado electoral, máxime si se hace con detrimento de los que en ese pasado no participaron o no obtuvieron los resultados que la norma legal impone, así como, en todo caso, de los nuevos que se constituyan, equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación”*(VOTO 980-91).
- Declaró también inconstitucional el sistema de financiamiento permanente de los partidos políticos establecido en la reforma de 1988. No niega la Sala la conveniencia de que los partidos políticos cuenten con recursos permanentes para financiar gastos diferentes a los estrictamente electorales, pero considera que el marco constitucional solo contempla la contribución del estado a la financiación y pago de los gastos en que incurran los partidos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Finalmente, la Sala IV estableció que eran inconstitucionales las reformas hechas en 1988 en el sentido de que los partidos solo deberían dar garantías sobre el 30% de los recursos recibidos por financiamiento anticipado, e incluso lo establecido ya antes de dicha reforma en el sentido de que los partidos deberían garantizar el 50% de esos recursos. El criterio de la Sala fue que los partidos deberían dar garantías plenas por los recursos recibidos como financiamiento anticipado¹¹⁸.

La Sala IV puso en evidencia, en primer lugar, la direccionalidad de ciertas normativas aprobadas por los partidos políticos en materia de financiamiento, en el sentido de que tendían a favorecer a las agrupaciones establecidas y a obstaculizar la emergencia de nuevos actores. En segundo lugar, la existencia de tratos diferenciados para los actores. Y en tercero, que en la tendencia a ampliar la estructura de oportunidades en el régimen electoral y particularmente en la materia del financiamiento, los partidos habían incurrido incluso en la violación de principios, derechos y procedimientos constitucionales.

El voto de la Sala significó un límite a la tendencia seguida hasta este momento por los partidos políticos mayoritarios en el sentido de ampliar progresivamente los alcances del financiamiento estatal y los obligó a renegociar la normativa vigente a partir de una base diferente que debería necesariamente contemplar sus interpretaciones. Esto derivó en

¹¹⁸ Sala IV de la CSJ, Voto 980-91

una serie de propuestas y discusiones, que llevarían a una nueva reforma electoral en 1996, la más amplia experimentada por el Código Electoral desde su promulgación.

Este es un caso claro de los límites que los partidos pueden encontrar, dentro del propio marco institucional, para hacer modificaciones acordes con sus intereses. Sin embargo, es importante hacer notar que esos límites no siempre operan de manera automática, si no son activados por otros actores que participan en las disputas políticas por la definición de las reglas, como en este caso, por la acción de la Licda. Estela Quesada.

Mediante la reforma al Código Electoral de 1996 ¹¹⁹ se trató de actualizar las normas referentes al financiamiento estatal a los partidos después de la resolución de la Sala IV y al mismo tiempo se trató de dar respuesta a ciertas críticas sobre el monto de la contribución y la duración de las campañas electorales. Prácticamente se eliminó toda referencia a la financiación previa y a los respectivos trámites y requisitos para obtenerla, de manera que se volvió a establecer un sistema de pago “a posteriori” como el que había estado vigente antes de 1971.

Por otro lado, una de las modificaciones más relevantes fue que se introdujo, por primera vez, una normativa general sobre el financiamiento privado a los partidos. Hasta este momento, no existía ninguna regulación al financiamiento privado en el régimen electoral costarricense y el reformismo electoral había girado alrededor de las condiciones para el financiamiento estatal a los partidos. Algunas de las modificaciones más relevantes de esta reforma fueron:

- El Título X del Código Electoral pasa a llamarse “*De la contribución pública y privada para financiar los gastos político electorales de los partidos políticos*”, con lo cual se abre una nueva dimensión normativa en el régimen electoral, a saber, la referente al financiamiento privado a los partidos.
- Se eliminan referencias al financiamiento anticipado y a los trámites correspondientes y se cambia de 9 a 8 meses antes de las elecciones, el término para que los partidos políticos presenten al TSE el presupuesto de los posibles gastos de las actividades político-electorales. Esto último en concordancia con una reducción del período de campaña establecida también en la misma ley de reforma.
- En cuanto a los gastos que podrían justificar los partidos dentro de la contribución estatal se establece que no se reconocerán los gastos de embanderamiento ¹²⁰, los

¹¹⁹ Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996. Publicada en La Gaceta N° 246 del 23 de diciembre de 1996.

¹²⁰ Una de las prácticas más tradicionales en las campañas electorales costarricenses ha sido la colocación de banderas de los partidos en las casas y vehículos, como una forma de expresar la identificación o simpatía partidaria. Esto generaba una especie de competencia entre los partidos por colocar el mayor número posible

que genere la organización de un número superior a 25 plazas públicas ¹²¹ por partido, ni los ocasionados por el transporte de electores ¹²². Sin embargo, en un transitorio se establece que para las elecciones de 1998, no se aplicará lo relativo al transporte de electores. También se establece que solo se reconocerán los gastos de propaganda que estén en conformidad con las disposiciones del Código, lo que se relaciona con que en la misma reforma se estableció que la propaganda electoral solo podría difundirse durante los meses de noviembre y enero inmediatamente anteriores a la fecha de las elecciones y que durante el mes de diciembre correspondiente, no podría hacerse propaganda ni manifestaciones en lugares o vías públicas¹²³. Estas disposiciones formaban parte de una intención explícita de reducir los gastos de campaña, ante críticas que los calificaban como excesivos y a las campañas como demasiado extensas.

- En cuanto a los bonos que emite el Estado, se cambió la denominación de “Bonos de la deuda política” por “Bonos de la contribución del Estado a los partidos políticos”. Además, en concordancia con la resolución de la Sala IV, se eliminó la norma que establecía que los intereses de los bonos pertenecían a los partidos, desde su emisión.
- No se modificó el monto de la contribución estatal ni tampoco la barrera de acceso a la misma, a saber, el 5% de los votos válidos.

En materia del financiamiento privado, se incluyeron las siguientes disposiciones:

- En el artículo 58 del Código se estableció un nuevo requisito que deben cumplir los estatutos de los partidos, a saber, “las normas que permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de estos contribuyentes. El Tesorero estará obligado a informar los datos anteriores trimestralmente al Comité Ejecutivo Superior del Partido, con copia al Tribunal Supremo de Elecciones, excepto durante el período de campaña política, donde el informe se deberá rendir mensualmente”
- Se prohibió a los partidos políticos “aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas o jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o

de banderas a manera de manifestación de su fuerza. Las banderas, por lo general, eran suplidas por los partidos a sus simpatizantes. Después de las reformas de 1996, esta práctica vino a menos en las campañas electorales, si bien no ha desaparecido del todo.

¹²¹ Las plazas públicas son otra de las actividades tradicionales en las campañas electorales y consisten en concentraciones de simpatizantes de los partidos en distintos lugares del país, en las que el candidato presidencial da un discurso, lo mismo que candidatos a diputados y otros líderes del partido. Las actividades son acompañadas de música y otras actividades para motivar a los partidarios. Algunas veces las plazas públicas son precedidas de desfiles o caravanas de automóviles.

¹²² En cuanto al transporte de electores, también ha sido práctica tradicional de los grandes partidos contratar unidades del transporte público o a privados, así como suplir combustible a simpatizantes, con el objetivo de movilizar partidarios a los centros de votación. Esto incluye no solo a quienes se encuentran lejos de la localidad en la que les corresponde votar sino incluso a quienes se encuentran en ella o a quienes tengan alguna dificultad para moverse. La reforma estableció que los concesionarios y permisionarios del transporte remunerado de personas en la modalidad de autobús con ruta asignada deberían prestar el servicio como si fuera un día ordinario y poner sus vehículos y personal a disposición del TSE el día de las elecciones, así como la víspera y el día posterior. También establecía que los partidos no podrían contratar esos servicios durante los mismos días.

¹²³ En relación con estas y otras limitaciones a la propaganda electoral, en 1997 se da una nueva intervención de la Sala IV, declarándolas inconstitucionales por considerarlas contrarias al derecho de la libre expresión. Esto en respuesta a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por Andrés Borrasé Sanou de la Cámara de Diarios Nacionales. (Sala IV de la Jurisdicción Constitucional, Resolución 1750-97 del 21 de marzo de 1997).

aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de las campañas electorales. Ninguna de las personas señaladas podrá adquirir bonos ni realizar operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedarán autorizadas para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos”.

- En cuanto a donaciones de personas físicas o jurídicas nacionales se estableció que “podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo mensual que figure en el Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportes, durante el mismo período presidencial respectivo”.
- Prohíbe las donaciones contribuciones o aportes a nombre de otra persona.
- Estableció la sanción con la pena referida en el artículo 152 del Código Electoral (prisión de dos a seis años) para quien contravenga las prohibiciones anteriores.
- Los tesoreros de los partidos deben informar trimestralmente al TSE, acerca de las contribuciones que reciban. Durante el período comprendido entre la convocatoria a elecciones y la realización de estas deberán hacerlo mensualmente.

Un año después, se aprobó una reforma al artículo 96 de la Constitución ¹²⁴ que introdujo algunas modificaciones al sistema de financiamiento, considerando en parte la resolución de la Sala IV

- Redefinió el concepto de la contribución al establecer que “El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos”
- Modificó el criterio para establecer el monto total de la contribución la cual sería del 0.19% del Producto Interno Bruto¹²⁵ del año tras anterior al de la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas. Se estipuló que mediante ley podría acordarse la reducción de dicho porcentaje.
- La contribución del Estado deberá destinarse a sufragar los gastos que implique la participación en las elecciones Presidenciales y Legislativas, así como a satisfacer las necesidades de capacitación y organización política en porcentajes que cada partido podría definir.
- La barrera de acceso se redujo en un punto porcentual de manera que tendrían derecho a la contribución del Estado los partidos que alcanzaran al menos un 4% de votos válidos a escala nacional o en la provincia si fuera el caso, así como aquellos que logran elegir al menos un Diputado.

¹²⁴ Ley N° 7675 del 2 de julio de 1997.

¹²⁵ Nótese que este era el mismo criterio establecido en la reforma de 1988 y que fue derogado por la Sala IV en 1991.

- Se volvió a abrir la posibilidad del financiamiento anticipado lo cual sería regulado por ley. Específicamente se dispuso lo siguiente: “Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.”
- En sexto lugar, se estableció que las contribuciones privadas a los partidos políticos deberían estar sometidas al principio de publicidad y que las mismas serían reguladas mediante ley.
- Y finalmente, se introdujo nuevamente la disposición de que la ley que establezca los procedimientos, medios de control y demás regulaciones para la aplicación del artículo 96 constitucional, requerirá para su aprobación y reforma de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. Esta fue una de las normas derogadas por la Sala IV en 1991, por haber sido introducida mediante un procedimiento inadecuado en 1971.

La anterior fue la última reforma en materia de financiamiento realizada a nivel constitucional durante el período en estudio. La misma fue una de las respuestas a las críticas que se habían incrementado en los años noventa a lo que se percibía como un crecimiento desmedido del monto total de la contribución estatal a los partidos. Sin embargo, como lo ha demostrado Casas, esa percepción deriva de considerar solo el monto nominal de dicha contribución, pues en términos reales (colones constantes) el crecimiento efectivamente se ha dado pero de una forma *“lenta e inestable”* y al relacionarlo con el padrón electoral, para establecer el monto de la contribución por cada elector, se observa un *“leve decrecimiento secular del monto del subsidio”*. Además, según este autor, la reforma de 1997 tuvo un efecto muy modesto en la disminución del monto de la contribución estatal (CASAS, 2001:311 y 2002: 97-98).

El último grupo de reformas en materia de financiamiento y en el ámbito del Código Electoral, se realizó mediante tres leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en julio del 2001.

En la primera de ellas ¹²⁶ y en concordancia con la posibilidad abierta en la reforma constitucional de 1997, se acordó reducir el monto de la contribución estatal para las elecciones del año 2002. Se introdujo un transitorio que establecía que la contribución sería del 0.10% del Producto Interno Bruto del año transanterior a la celebración de la elección presidencial. Esta ley fue también en respuesta a críticas sobre el monto de la contribución del Estado a los partidos, considerada excesiva por algunos sectores de la opinión pública y de los propios partidos políticos, uno de los ejes del debate que ha

¹²⁶ Ley N° 8119 del 5 de julio del 2001. Publicada en La Gaceta N° 163 del 27 de agosto del 2001.

acompañado al sistema de financiamiento estatal a los partidos desde los años 60 (CASAS, 2002:97).

La segunda ley aprobada en ese mes¹²⁷ consistió también en la introducción de un transitorio en el que se establecía que la obligación de los concesionarios y permisionarios del transporte público remunerado de personas de poner sus unidades y personal a disposición del TSE el día de las elecciones, se haría efectiva hasta que existiera el voto electrónico de manera que los electores pudieran votar en el distrito en que se encontraran. Mientras tanto, los concesionarios y permisionarios deberían prestar el servicio normal, como si fuera un día hábil el día de las elecciones así como el anterior y el posterior a las mismas. Los partidos políticos no podrían contratar esos servicios para transportar electores durante esos días.

Sin embargo, en otro transitorio se establecía que sí se reconocerían los gastos de transporte a los partidos políticos hasta que existiera el sistema de voto electrónico, lo cual suponía que los partidos sí podrían contratar otros servicios de transporte y dichos gastos ser reconocidos dentro de la contribución estatal. Al mismo tiempo, se estipulaba que el TSE haría una campaña masiva tendiente a que los sufragantes actualizaran su domicilio electoral para que dichos gastos no se elevaran sustancialmente.

La tercera reforma aprobada en agosto del 2001¹²⁸, la última del período en estudio, tuvo varios componentes relacionados con las liquidaciones parciales de los gastos de los partidos, con los bonos, la determinación del aporte estatal, la contabilidad de los partidos, entre otros.

- Los partidos tendrían la obligación de presentar al TSE, durante el período comprendido entre la convocatoria a elecciones y la declaratoria de elección de diputados, al menos una vez al mes, liquidaciones parciales de los gastos considerados por el Código como justificables. El TSE, por medio de la Contraloría General de la República, debería por su parte revisar dichas liquidaciones y los comprobantes de gastos dentro de un término máximo de un mes a partir de su presentación.
- Se hacen algunas modificaciones relacionadas con el rendimiento de los bonos de la Contribución Estatal a los Partidos, los intereses, el plazo y la recepción de los mismos como pago de impuestos.

¹²⁷ Ley N° 8121 del 23 de Julio del 2001. Publicada en La Gaceta N° 163 del 27 de agosto del 2001.

¹²⁸ Ley N° 8123 del 31 de Julio del 2001. Publicada en La Gaceta N° 160 del 22 de agosto del 2001.

- En cuanto a la distribución del aporte estatal a los partidos, se estableció un procedimiento que consiste en determinar el costo individual del voto (dividiendo el monto total de la contribución entre el número total de votos obtenidos por el conjunto de partidos con derecho a ella) para luego multiplicar dicho valor por el número de votos obtenido por cada partido y de esa manera establecer el monto máximo que le correspondería a cada uno.
- Se amplía el período para que los partidos presenten su cobro al TSE de manera que lo podrían hacer dentro de los cuarenta y cinco días (antes 30 días) posteriores a la declaratoria de elección de los Diputados. Al mismo tiempo reduce de dos a un mes el período en el cual el TSE, por medio de la Contraloría, debe establecer el monto definitivo a pagar a los partidos y comunicar al Ministerio de Hacienda la aceptación o variación de cobro efectuado por cada partido.
- Finalmente, se estableció que las operaciones crediticias que hicieran los partidos en el Sistema Bancario Nacional, respaldadas en la posibilidad de cesión de la contribución estatal establecida en el Código, deberían ser reportadas a la Contraloría General de la República.

Esta última reforma significó una respuesta a las presiones por establecer mayores y más eficaces controles al manejo de los recursos públicos por parte de los partidos políticos. Pero dichos controles están orientados al ámbito contable y de los procedimientos de liquidación, sin tocar las formas y actividades en que los partidos gastan dichos recursos. Además, los controles establecidos fueron mínimos, en comparación con los propuestos en algunas de las iniciativas que resultaron archivadas en esta etapa.

En general, si bien los partidos tropezaron en su intento de establecer un sistema de financiamiento permanente y se les vino abajo el financiamiento anticipado establecido en 1991, en vista de la resolución de la Sala IV, se puede observar que reaccionaron para redefinir las reglas y garantizar su acceso a los recursos públicos para hacer frente a los gastos, al tiempo que establecieron también algunas reglas generales sobre el financiamiento privado. Esos avances, sin embargo, fueron mínimos si se comparan con algunas otras opciones de reforma que se presentaron en esta etapa, pero que terminaron archivados en la Asamblea Legislativa.

Proyectos archivados

Durante esta última etapa fueron presentados a la Asamblea Legislativa otros proyectos pero que terminaron archivados los cuales expresan, hasta cierto punto, resistencias al cambio institucional en la materia por parte de los actores.

El primero de ellos fue el de “Ley de Partidos Políticos” presentado en 1989 por el Diputado liberacionista José Miguel Corrales ¹²⁹. Este era un proyecto muy amplio y pretendía regular las actividades de los partidos políticos, tanto en aspectos de organización como electorales. En materia de financiamiento, uno de los planteamientos principales era que los partidos no recibieran contribuciones privadas y que su patrimonio estuviera compuesto únicamente por la contribución del Estado. También proponía una forma diferente de distribuir dicha contribución entre los partidos e incluir las actividades de formación y capacitación como gastos justificables. Las siguientes fueron las principales propuestas:

- El patrimonio de los partidos estaría constituido únicamente por la contribución estatal y por los bienes muebles e inmuebles necesarios para su desempeño.
- El dinero de la contribución estatal lo administrara el Tribunal Supremo de Elecciones.
- Prohibía a los partidos recibir donaciones o aportes de cualquier clase, distintos a los de la contribución estatal, tanto de origen nacional como internacional. El TSE cubriría los gastos de inscripción de los partidos en formación.
- Los partidos deberían llevar libros de contabilidad debidamente visados por el TSE y presentar a este un presupuesto en el mes de julio de cada año para su aprobación e incorporación al presupuesto nacional. La Contraloría General de la República vigilaría la correcta inversión de los recursos.
- En cuanto al uso y distribución del aporte estatal, un 50% sería distribuido de manera prorrateada entre los distintos partidos y estaría destinado al adiestramiento y capacitación para el manejo de la función pública de afiliados y militantes. También a la capacitación ideológica y de organización necesaria para su formación ciudadana. El otro 50% sería distribuido en partes iguales entre todos los partidos que participaran en la contienda electoral, para cubrir los gastos de proselitismo.

El proyecto significaba un cambio muy drástico en el sistema de financiamiento del que derivaron muchas resistencias para su aceptación. Uno de los puntos más fuertes era el de la prohibición del financiamiento no estatal pues hasta ese momento había un vacío en la materia, de manera que los partidos podían recibir recursos diferentes a los estatales sin ningún tipo de regulación, límite o control. Se trataba de un vacío útil a los partidos. La prohibición significaba irse al otro extremo impidiendo cualquier tipo de captación de recursos distintos a los del Estado. También resultaba extrema la propuesta de que los partidos no administraran directamente los recursos y que en cambio lo hiciera el TSE. En cuanto a la distribución de los recursos también se plantaban fuertes cambios tanto en

¹²⁹ Expediente Legislativo A 49 E-8307, Proyecto N° 10784. Publicado en La Gaceta N° 139 del 19 de julio de 1989

el peso que se le daba a las actividades de formación y capacitación, como en la forma igualitaria de distribuir el otro 50% de la contribución estatal. Esto alteraba absolutamente el sistema vigente de distribución basado en el caudal electoral, una de las principales ventajas de las normas vigentes para los partidos mayoritarios.

El segundo proyecto archivado en esta etapa fue propuesto en 1990 por el Diputado de la coalición Pueblo Unido, Rodrigo Gutiérrez Sáenz ¹³⁰ y buscaba establecer condiciones más equitativas para la competencia electoral. Al tiempo que planteaba que el canal de televisión y la radio estatales concedieran espacios iguales a los partidos para que difundieran sus mensajes de campaña, también proponía prohibir la importación de signos externos por parte de los partidos y la contratación con fondos públicos de expertos extranjeros para el diseño de las campañas electorales. Asimismo, proponía que no se divulgaran resultados de encuestas durante el mes previo a las elecciones. En materia de financiamiento, proponía que no se reconocieran los gastos de transporte a los partidos políticos y que estos no pudieran contratar los servicios de transporte público el día de las elecciones. Dichos servicios serían contratados por el Tribunal Supremo de Elecciones para que fueran brindados gratuitamente a los electores. El costo de dicha contratación sería deducido por el Tribunal del monto total de la contribución del Estado a los partidos políticos.

Si bien este proyecto terminó archivado, la propuesta sobre el transporte fue retomada en parte en la reforma electoral de 1996. La misma tenía sentido frente a la práctica de los partidos políticos mayoritarios de acaparar los servicios de transporte el día de las elecciones, generando desequilibrios en las condiciones para la movilización de electores.

El tercer proyecto que resultó archivado fue presentado también en 1990 por el diputado del PUSC Roberto Tovar Faja ¹³¹ y modificaba en parte el sistema de financiamiento permanente de los partidos que había sido aprobado en 1988 pero que en ese momento se encontraba en suspenso por el recurso interpuesto ante la Sala IV por la Licda. Estela Quesada. Al mismo tiempo, proponía que se cubrieran parte de los costos de las convenciones internas para elegir los candidatos a la presidencia. Específicamente planteaba:

¹³⁰ Expediente Legislativo A 10025, Proyecto N° 10.908. Publicado en La Gaceta N° 121 del 27 de junio de 1990.

¹³¹ Expediente Legislativo A 10047, Proyecto N° 11083. Publicado en La Gaceta N° 227 del 29 de noviembre de 1990.

- Del 70% de la contribución estatal destinado al financiamiento anticipado, que un 15% fuera entregado a los partidos en 39 mensualidades a partir del mes siguiente al de las elecciones.
- Que un 25% se entregara a los partidos el mes de octubre del año anterior al de las elecciones con el fin de contribuir a sufragar los gastos de las convenciones internas para la elección de los candidatos a la Presidencia. Estos recursos serían distribuidos proporcionalmente, entre las tendencias internas que hubieran alcanzado al menos el 5% de la votación. Si los partidos no realizaran convenciones, esos recursos se aplicarían en las 8 mensualidades previas a las elecciones como se detalla en el siguiente punto.
- El 60% restante sería entregado a los partidos en tractos correspondientes a los 8 meses previos a las elecciones.

El vínculo de este proyecto con las reformas realizadas en 1988 y que fueron anuladas por la Sala de Jurisdicción Constitucional en 1991, dieron al traste con el mismo.

Un cuarto proyecto archivado fue presentado en 1991 por los Diputados del PLN Oscar Soley, Alejandro Soto y Carlos Sequeira¹³². El mismo estaba orientado, según los proponentes, a lograr una mayor equidad en la competencia electoral entre los partidos mediante algunas regulaciones sobre el financiamiento público y privado a los partidos, en vista de que *“la forma actual de distribuir estos recursos carece de equidad e imposibilita una efectiva participación ciudadana en la actividad de los partidos políticos. Ello impide la competencia, en términos de igualdad y oportunidad, en los procesos electorales”*. Las propuestas específicas consistían en:

- Prohibir a los partidos políticos recibir contribuciones o donaciones: anónimas; de instituciones públicas; de personas jurídicas nacionales; de personas físicas o jurídicas extranjeras, las que tampoco podrían adquirir bonos, otorgar préstamos o realizar cualquier otra operación que significara ventajas económicas o patrimoniales para los partidos políticos; de personas que se encontraran en relación de subordinación administrativa o laboral, cuando hubieren sido impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores.
- El TSE contrataría directamente hasta un 25% de los espacios para propaganda correspondientes a los partidos que recibieran aporte estatal y los distribuiría de forma equitativa y proporcional entre ellos.
- No se reconocerían a los partidos políticos los gastos de transporte de cualquier tipo en que incurrieran el día de las elecciones, ni tampoco los de cedulación y embanderamiento. El TSE pondría a disposición de los electores, de manera gratuita, los servicios de transporte el día de las elecciones. Los costos por concepto de propaganda y transporte, en que incurriera el TSE, serían deducidos del

¹³² Expediente Legislativo A 10.106, Proyecto N° 11264. (No se especifica fecha de publicación en La Gaceta)

monto total de la contribución estatal a que tuvieran derecho los partidos en forma proporcional.

- Los partidos políticos estarían obligados a llevar libros autorizados por el TSE con un registro de donantes y contribuyentes así como enviar mensualmente al TSE fotocopia de los nuevos movimientos registrados. El incumplimiento de esta disposición o la falsificación de información serían sancionados con la cancelación de la inscripción en el Registro Civil.
- Se proponían además sanciones económicas para los partidos; de inhabilitación para elegir y ser electo a personas que violaran las prohibiciones sobre donaciones o contribuciones a los partidos; de prisión incommutable de uno a tres años a los miembros de Asamblea Nacional o Comité Ejecutivo de partido que violaran también dichas prohibiciones; prisión de cinco a ocho años a personeros de partidos que recibieran contribuciones, donaciones, bienes o servicios provenientes de actividades o personas relacionadas con el tráfico ilegal de drogas, la defraudación de fondos públicos o cualquier otra actividad ilícita.

La reforma electoral de 1996, introdujo algunas modificaciones relacionadas con este proyecto, pero definitivamente mucho menos estrictas en lo que se refiere a sanciones y dejando abierta la posibilidad de que los partidos recibieran recursos del extranjero destinadas a capacitación, lo que a la postre resultó una especie de puerta para seguir recibiendo contribuciones de ese tipo, con controles muy débiles de parte del TSE y de la CGR. En la reforma de 1996 si bien se modificó el tema del transporte, lo cierto es que después se revirtió mediante otras reformas que pospusieron el no reconocimiento de ese rubro como gastos justificables, hasta que no se implementara el sistema de voto electrónico. Y por otro lado, no se adoptó la propuesta de que el TSE contratara parte de los espacios en los medios de comunicación para ponerlos a disposición de los partidos de una forma equitativa, lo cual hubiera atenuado las típicas desigualdades en cuanto a la disponibilidad de recursos para acceder a dichos espacios.

El quinto proyecto archivado fue otro antecedente de la reforma aprobada en 1996 y buscaba redefinir términos del sistema de financiamiento para ponerlos en concordancia con la resolución de la Sala IV de 1991. En este caso, el proyecto fue presentado por los Diputados Ovidio Pacheco Salazar, Rodrigo Oreamuno y Jorge Rodríguez, del PUSC, quienes formaban parte de una Comisión Especial Mixta constituida en 1990 para estudiar varios proyectos de reforma electoral que se encontraban en la corriente legislativa. Los proponentes presentaron este proyecto en 1992¹³³ y, entre otras cosas, planteaban un sistema que permitiría la financiación anticipada de todos los partidos que participaran en

¹³³ Expediente Legislativo A 54 E-8680, Proyecto N° 11.517 (Fecha de publicación no especificada)

las elecciones presidenciales y legislativas, lo cual constituía su mayor novedad. Algunas de las disposiciones propuestas fueron:

- Los partidos deberían incorporar en sus estatutos las normas adecuadas para que sus organismos conocieran el origen de las contribuciones privadas que recibieran, la identidad de las personas que las hicieran así como los medios para conocer sus móviles.
- Todos los partidos inscritos para participar en las elecciones presidenciales y legislativas estarían en la obligación de presentar al TSE el presupuesto de gastos en que incurrirían durante la campaña. En la normativa vigente, solo los partidos con derecho a financiación previa debían responder a esta obligación, pero en todo caso, esto había sido afectado por la resolución de la Sala IV de 1991.
- Planteaba que sería el TSE y no la Contraloría General de la República —aunque sí con su asesoría— el que debía dictar el reglamento sobre la contribución estatal a los partidos. Con ello se respondía a una de las disposiciones de la Sala IV.
- Los partidos deberían rendir un informe mensual, certificado por Contador Público Autorizado, en el que se detallaran los gastos del mes anterior, el cual debería ser revisado y aprobado por el TSE como requisito para que la Tesorería Nacional girara la partida siguiente.
- En cuanto a los bonos que emitiría el Estado se proponía que los mismos fueran nominativos; que su valor no fuera superior al que la ley fijare como monto máximo de las contribuciones que podrían recibir los partidos; que todo endoso de los títulos debía ser nominativo y solo sería válido su constaba en el mismo documento; y que el Banco Central velaría por el cumplimiento de ello y no debería cancelar suma alguna a persona distinta a la autorizada en el documento. Esto buscaba, según los proponentes, establecer un control sobre las contribuciones privadas que recibieran los partidos.
- En cuanto a los intereses de los bonos, planteaba eliminar la disposición de que los intereses pertenecían al partido correspondiente y por otro lado, proponía que los intereses de dicho títulos correrían a partir de la fecha en que se celebraran las elecciones y no “desde su emisión” como estaba establecido.
- En cuanto a la fijación del monto de la contribución estatal, proponía que fuera el TSE y no la Contraloría —aunque el primero debería inquirir el criterio de la segunda— el que estableciera el monto total de la contribución estatal, así como la distribución final entre los partidos en estricta proporción al número de votos obtenido por cada uno de ellos. El cambio es que se prescinde de la barrera de acceso y se incluye a todos los partidos participantes en las elecciones.
- El proyecto proponía también reactivar el financiamiento anticipado, manteniendo el 70% de la contribución total como el porcentaje que se destinaría a ese fin. El cambio más relevante consistía en que un 80% de ese 70% sería distribuido entre los partidos que hubieran obtenido en la elección anterior al menos un 5% de los votos válidos según el número de votos alcanzado. Con ello se restablecía el criterio del pasado electoral, pero para poner el sistema en concordancia con lo que había definido la Sala IV —sobre la inconstitucionalidad de exclusión de los demás partidos—, se planteaba que el otro 20% del 70% destinado a la financiación

anticipada, se distribuyera entre los partidos que no hubieran alcanzado el 5% de votos válidos en la elección anterior, que solo hubieran participado en elecciones cantonales en la misma y entre los que hubieran sido constituidos con posterioridad a dicha elección. La distribución de ese 20% debería hacer en forma proporcional al número de adhesiones presentado por dichos partidos al realizar su última inscripción.

- Los partidos deberían dar garantías por el 100% de lo que recibieran como financiamiento anticipado.

Algunas de esas propuestas, como ya se dijo, fueron retomadas en la reforma electoral de 1996 pero igualmente es significativo que muchas otras quedaran en el camino, como es el caso de un sistema de financiamiento anticipado que incluyera a todos los partidos participantes lo cual constituía la mayor novedad de la propuesta, si bien mantenía un trato diferenciado entre los partidos según su pasado electoral. Tampoco fue retomado lo del carácter nominativo de los bonos, un mecanismo para hacer visible la participación de particulares en el financiamiento de los partidos mediante la compra o cesión de los bonos de la contribución estatal.

El sexto proyecto que resultó archivado estaba orientado a incrementar los controles sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos, mediante la creación de una instancia especializada, dependiente del Tribunal Supremo de Elecciones, denominada Tribunal de Cuentas. El proyecto fue presentado por la Diputada del PLN Karen Olsen Beck en 1993 y proponía la adición de un nuevo Título al Código Electoral, para la creación de dicho Tribunal para regular y fiscalizar las contribuciones públicas y privadas, así como los gastos político/electorales de los partidos políticos¹³⁴. Algunas de sus propuestas eran:

- El Tribunal de Cuentas sería dependiente del TSE, ejercería una actividad fiscalizadora con carácter punitivo, de los bienes y aportes que otorgue el Estado a los partidos políticos.
- Definía los gastos de campaña como “Cuentas Electorales” y dentro de ellas se incluían los siguientes rubros: *“gastos sociales, gastos financieros, gastos de arrendamientos, suministros, primas de seguros, material de oficina, gastos de publicidad, reuniones, subregulares, servicios personales y no personales, gastos de prensa y radio, vallas, cartelería, video-imagen, actos y mitines públicos o privados, viajes, y todo gasto realizado para fines electorales por los partidos políticos con fondos públicos o privados”*.

¹³⁴ Expediente Legislativo A 54 E 8708. Proyecto N° 11.689. Publicado en el Alcance n° 25 a La Gaceta N° 125 del 2 de julio de 1993.

- Establecía que los administrativos y quienes ostentaran personería jurídica dentro de los partidos, deberían acompañar los justificantes de las operaciones y registros contables, para que el Tribunal verificara los documentos que avalaban los gastos .
- Las contribuciones privadas deberían ser de personas físicas nacionales y se debería acreditar su destino, los datos personales del perceptor y justificar la naturaleza de la inversión. Debería declararse y registrarse ante el Tribunal los gastos cubiertos con esas donaciones así como las operaciones bancarias correspondientes. Las contribuciones privadas deberían publicarse en el diario oficial y los balances cada año en los diarios de mayor circulación nacional.
- Prohibir las contribuciones de extranjeros en dinero o en especie, tanto de personas físicas como jurídicas, estatales o privadas. La contravención de esta disposición llevaría automáticamente a la pérdida de su inscripción en el Registro y a su inhabilitación para participar en procesos electorales por doce años, del partido infractor. El Comité Ejecutivo debería responder personal y colectivamente, por las sanciones de carácter penal y pecuniario que fueran sentenciadas, previo informe del Tribunal de Cuentas.
- Si a un partido o agrupación política se le comprobara haber recibido cualquier tipo de contribución o donación de dudosa procedencia y se le declarara culpable de esa falta grave, se le cancelará su registro electoral de por vida y los integrantes del Comité Ejecutivo que resultaran culpables quedarían inhabilitados para ejercer cargos públicos de por vida.
- Los partidos estarían obligados a justificar fehacientemente sus gastos y presentar al Tribunal de Cuentas y a la Contraloría General de la República, una relación certificada por Contador Público en la que se detallarían los gastos realizados cada mes.

El séptimo proyecto archivado en esta tercera etapa del reformismo electoral fue presentado por la Diputada del PLN Sandra Pisk Feizilber en 1994 ¹³⁵ y constituye otro de los antecedentes de la reforma de 1996. Fundamentalmente proponía adicionar el Código Electoral con un artículo 176bis que contenía:

- Una prohibición a los partidos políticos de aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones en dinero o en especie, de personas jurídicas, nacionales o extranjeras, para sufragar gastos de administración de los partidos y de las campañas electorales.
- La misma prohibición para personas físicas extranjeras, que tampoco podrían adquirir bonos o hacer otras operaciones que implicaran ventajas económicas para los partidos.
- Las personas físicas nacionales podrían hacer contribuciones, donaciones o cualquier tipo de aporte, en dinero o en especie, pero hasta un límite de un millón de colones. Quienes lo hicieran por sumas superiores a quinientos mil colones, estarían obligados acreditar el origen de los fondos mediante declaración jurada.

¹³⁵ Expediente Legislativo del proyecto N° 11.985. Publicado en La Gaceta N° 208 del 2 de noviembre de 1994.

- El partido que violara dichas disposiciones sería sancionado con el pago de diez veces el monto recibido, lo que sería deducido de la contribución estatal.

Mucho de esto fue retomado y ampliado en la reforma electoral de 1996, mediante la cual se adicionó precisamente el artículo 176bis del Código Electoral. Sin embargo, la reforma final se distanció de esta propuesta en varios aspectos: sí permite contribuciones de personas jurídicas nacionales; abrió la posibilidad de que personas físicas o jurídicas extranjeras pudieran entregar contribuciones o donaciones dedicadas a labores de capacitación, formación e investigación, lo cual ha constituido la puerta para que los partidos sigan recibiendo recursos del exterior; en lugar de las sumas establecidas como límites para las contribuciones de nacionales se estableció un tope anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente al momento de la contribución, siendo posible su acumulación durante un período de Gobierno (cuatro años); y no se incorporó la obligación de acreditar el origen de los fondos mediante declaración jurada. La versión final del artículo 176bis definitivamente fue más permisiva que la propuesta original e incluso amplió las posibilidades de captación de fondos externos y nacionales, al tiempo que estableció controles muy débiles.

En 1996 fue presentado otro proyecto que también proponía reformar el artículo 176 del Código en relación con las contribuciones privadas. Este fue presentado por el Diputado Juan Guillermo Brenes Castillo del partido Unión Agrícola Cartaginés ¹³⁶ y constituye la octava iniciativa archivada en esta etapa, pero también uno de los antecedentes de la reforma aprobada ese mismo año. Al igual que el anterior, este proyecto pasó a estudio de una Comisión Especial de Asuntos Electorales, de la cual saldría la propuesta de reformas electorales aprobadas en 1996. El proyecto planteaba lo siguiente:

- Los partidos podrían recibir contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales. No establecía ningún límite, pero sí que el Presidente del partido debería entregar declaración jurada al TSE y a la Contraloría General de la República donde se informara la naturaleza, montos recibidos y las calidades de los contribuyentes.
- Prohibía la recepción de contribuciones de personas físicas o jurídicas foráneas de manera directa o indirecta.
- Planteaba que se establecerían sanciones en concordancia con lo que estableciera el Código Penal en materia electoral

¹³⁶ Proyecto N° 12.561, publicado en La Gaceta N° 105 del 3 de julio de 1996.

El proponente argumentaba que si bien existía el financiamiento estatal, se justificaba también la recepción de aportes de particulares en vista de los elevados costos de los servicios de los medios de información y propaganda para las campañas electorales, que hacían insuficiente el primero. Y en cuanto a la prohibición de las contribuciones provenientes del extranjero, señalaba que esa era una forma de cerrar las puertas a la eventual penetración del narcotráfico en los partidos políticos.

El noveno proyecto archivado en esta etapa fue presentado también en 1996 por el Diputado del PLN, Saul Weisleder Weisleder¹³⁷ y planteaba modificaciones a la forma de distribución de la contribución estatal de manera que todos los partidos tuvieran acceso al financiamiento adelantado, al tiempo que proponía una reducción en el monto total del aporte estatal.

- El monto máximo de la contribución estatal pasaría de un 2% a un 1% del promedio de los presupuestos ordinarios de la República de los tres años anteriores al de las elecciones. Sería distribuido en estricta proporción al número de votos obtenido por cada uno de los partidos participantes en la elección.
- En cuanto al financiamiento anticipado, proponía que al Estado se le permitiría adelantar como financiamiento parte de la contribución y que debía hacerlo en dinero en efectivo o giros del Gobierno, quedando prohibida la emisión de bonos para ese fin.
- En cuanto a la distribución de financiamiento anticipado, un 50% de la suma total que definiera el TSE para la contribución estatal, sería distribuido en forma proporcional a los votos obtenidos en la elección anterior entre los partidos que en la misma hubieran alcanzado al menos un 5% de los votos válidos.
- Pero tendrían también derecho a la financiación anticipada los partidos que no hubieran participado en la elección anterior y los que habiéndolo hecho, no hubieran alcanzado el 5% de votos válidos. Para ello, se dispondría de una parte de la contribución total que sería proporcional al porcentaje de abstencionismo de la elección anterior y que se distribuiría entre estos partidos de manera proporcional según el número de firmas de adhesión válidas presentado por cada uno de ellos para su inscripción.
- Por el financiamiento adelantado, los partidos deberían rendir garantías equivalentes al 50% de la suma recibida. Si un partido no cancelara sus obligaciones con el Estado, el Ministerio de Hacienda ordenaría ejecutar las garantías y además denunciaría al Comité Ejecutivo del partido, a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias, así como a los dos primeros lugares para diputados por cada provincia de dicho partido, por el delito de retención o apropiación indebida.

¹³⁷ Expediente Legislativo A-9170 , Proyecto N° 12.665. Publicado en La Gaceta, N° 195 del 11 de octubre de 1996.

Este proyecto también pasó a formar parte del conjunto de iniciativas estudiadas por la Comisión Especial de Asuntos Electorales, de la que más tarde surgiría reforma finalmente aprobada en diciembre de 1996. Sin embargo, en esta última, no se incorporó la propuesta tendiente a una mayor equidad e igualdad en cuanto al acceso a la contribución de Estado para el conjunto de los partidos ni tampoco la prohibición de la emisión de bonos. Uno de los problemas afrontado por esta iniciativa, además de las resistencias de los propios partidos, fue que algunos de los cambios propuestos requerían de una reforma constitucional, como era el caso del porcentaje para establecer el monto total de la contribución.

Un año después de la reforma electoral de 1996 que, entre otras modificaciones, introdujo en el Código el artículo 176bis referente al financiamiento privado de los partidos, fue propuesto el primer proyecto para modificarlo. Se trató de una iniciativa de los Diputados Francisco Antonio Pacheco y Rolando González del PLN¹³⁸ cuyo objetivo, según los proponentes, era cerrar un “portillo” legal que había sido abierto en la reforma de 1996 para la participación de extranjeros en el financiamiento de los partidos lo cual era contrario al artículo 19 de la Constitución Política que prohibía a estos “intervenir en los asuntos políticos del país”. Al permitirse a extranjeros hacer donaciones o aportes destinados a capacitación, formación e investigación, con el agravante de que no se definían límites para dichas contribuciones ni mecanismos de control para establecer la procedencia las mismas, los proponentes consideraban que se abría la posibilidad de que extranjeros participaran en asuntos políticos y además que, eventualmente, lo hicieran personajes políticos-empresarios de dudosa y muy cuestionada reputación. El proyecto proponía:

- Eliminar el párrafo en el que se establecía la autorización para que personas físicas o jurídicas extranjeras pudieran “*entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos*”.
- En segundo lugar, en el párrafo referente a contribuciones que pueden hacer las personas físicas y jurídicas nacionales, proponía que se especificara que en caso de las segundas se trataba de aquellas “*cuyo capital social pertenezca en su totalidad a personas costarricenses*”.

Como se puede ver, se trataba de cerrar cualquier posibilidad de recepción de donaciones no nacionales incluyendo las de empresas en las que hubiera alguna presencia de capital

¹³⁸ Expediente Legislativo A-9171, Proyecto N° 12.907. Publicado en La Gaceta N° 126 del 2 de julio de 1997.

foráneo. El proyecto, en ese sentido, resultaba mucho más drástico que las ambiguas y laxas disposiciones aprobadas en 1996 y vigentes hasta el presente, que no han impedido a los partidos el acceso a recursos provenientes del exterior a veces incluso sin reportarlos al TSE¹³⁹ pero sin consecuencias serias para ellos.

Un segundo proyecto para reformar el artículo 176 bis fue presentado en el año 2000 por el Diputado del Partido Fuerza Democrática, José Merino del Río¹⁴⁰ y buscaba ampliar la aplicación de los alcances de dicho artículo a las competencias electorales internas de los partidos:

- “Los controles que se disponen para la recepción de donaciones o aportes privados a los partidos políticos contenidos en este artículo, comprenderán también a sus tendencias o movimientos internos, cuando a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones desarrollen una labor proselitista con propósitos públicos y notorios de carácter electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones notificará dicha resolución al Comité Ejecutivo del respectivo partido y éste deberá comunicarlo a las tendencias o movimientos internos aludidos.”

Este fue el último de los proyectos presentados durante la tercera etapa del reformismo electoral en materia de financiamiento, que resultó archivado. En la exposición de motivos el proponente llamaba la atención sobre la necesidad de que también las contribuciones privadas que recibieran las tendencias internas de los partidos estuvieran sometidas al principio de publicidad que había sido aprobado a nivel constitucional en 1997. También señalaba que ante una consulta que él mismo había hecho al TSE este había planteado que existía un vacío legal que le impedía ejercer algún tipo de control sobre esas contribuciones privadas para las campañas internas, razón por la cual proponía esta modificación.

En términos generales los proyectos archivados planteaban mecanismos de control y fiscalización mucho más fuertes sobre el financiamiento de los partidos que las normas

¹³⁹ En 2002 una Comisión Especial Legislativa investigó las prácticas sobre financiamiento privado de los partidos para las elecciones que se había realizado ese año. Algunas de sus conclusiones dan cuenta de la ineficacia de los controles establecidos en 1996: *“La investigación realizada por la Comisión arroja resultados sorprendentes, que rebasan las expectativas iniciales: donaciones ocultas no reportadas, estructuras paralelas dentro de los partidos, confusiones en el origen de fondos, estructuras partidarias que sirven para anunciar actividades lucrativas personales, donaciones con destinos ajenos a la campaña, son parte del descubrimiento, por cuanto ocurrieron en esta campaña y en las anteriores. Para obviar los controles legales, se utilizaron estructuras paralelas en lo relativo al financiamiento. Esas estructuras paralelas sirvieron para manejar las cuentas y los ingresos no reportados. Fueron el modo de esconder al TSE y a la ciudadanía costarricense, el sinnúmero de violaciones electorales, en que incurrieron algunas agrupaciones políticas. La estructura paralela siempre se hizo con la dirección o la anuencia de los comités ejecutivos y los candidatos presidenciales”* (LEGISLATIVA, Expediente N° 15.796)

¹⁴⁰ Proyecto N° 13883. Publicado en La Gaceta N° 102, del 29 de mayo del 2000.

generales finalmente adoptadas por los partidos. Por otro lado, algunos planteaban otros criterios de distribución de la contribución estatal con miras a una mayor equidad. Es interesante notar que algunos de estos proyectos fueron presentados incluso por diputados de los partidos mayoritarios pero aún así terminaron archivados y solo retomados de manera muy parcial en algunas de las reformas aprobadas. Los cambios que implicaban en la estructura de oportunidades y en las condiciones de la competencia, así como la pérdida de márgenes de maniobra en lo referente al financiamiento privado y el proveniente del exterior, fueron los determinantes de que la mayoría de esas iniciativas no prosperaran.

Proyectos en trámite

A finales del 2001, se encontraban en la corriente legislativa un conjunto de proyectos de ley para reformar el Código Electoral, algunos de los cuales tocaban también la materia del financiamiento. Estos son muestra de los debates y propuestas más recientes en la materia¹⁴¹.

El primero de ellos fue presentado a la Asamblea Legislativa por un grupo de diputados del PLN y el PUSC a finales de 1996¹⁴² y pretendía, entre otras cosas, restablecer el sistema de financiamiento anticipado de los partidos. Los principales cambios propuestos fueron:

- Agregar un nuevo párrafo al artículo 176 del Código en el que se planteaba que los partidos tendrían derecho a la contribución del Estado siempre que obtuvieran el porcentaje de votos válidos establecido en la Constitución. La novedad aquí consistía en plantear explícitamente el financiamiento estatal como un derecho de los partidos.
- En cuanto al presupuesto de gastos que deben presentar los partidos al TSE, planteaba que el que no lo hiciera no recibiría la contribución adelantada hasta tanto no cumpliera con ese requisito.
- Todos los partidos debidamente inscritos para participar en las elecciones presidenciales y legislativas tendrían derecho a que se les adelantara, en efectivo, parte de la contribución estatal durante los seis meses anteriores a las elecciones. Para ello se dispondría del 50% del total de la contribución estatal y la distribución se haría en forma proporcional a la identificación partidaria establecida mediante

¹⁴¹ Al momento de escribir esta tesis, ninguno de los proyectos que se encontraban en trámite a finales del 2001, había sido aprobado, a pesar de que habían seguido funcionando Comisiones especiales para tratar asuntos de reforma electoral en la Asamblea Legislativa. Por ello, es de suponer que la mayoría de estas iniciativas terminen también archivadas.

¹⁴² Proyecto N° 12.802. Publicado en el Alcance n° 5 de La Gaceta N° 20 del 29 de enero de 1997.

encuestas que el TSE debería hacer cada dos meses a partir de los 8 meses anteriores a las elecciones.

- Los partidos harían retiros mensuales durante los seis meses previos a las elecciones. Para cada uno de ellos deberían justificar los gastos del mes anterior y presentar garantías (pagarés, letras de cambio o cédulas hipotecarias) por la totalidad del monto a retirar.
- La liquidación final de la contribución estatal se haría mediante la entrega de Bonos por el equivalente al monto que le correspondiera a cada partido.
- Los partidos podrían emitir “Bonos de Cesión” propios que serían canjeables por los que entregaría el Estado en el momento de la liquidación final de la contribución. Esto, como mecanismo para captar recursos o contratar servicios durante la campaña.
- Los partidos deberían cubrir los gastos admitidos por ley, en dinero en efectivo, en bonos de su emisión o mediante documentos de crédito que los partidos adquirieran contra la entrega de bonos.

El segundo proyecto en trámite consistía en una nueva propuesta de Ley de Partidos Políticos, presentada también por un grupo de Diputados de los dos partidos mayoritarios en 1999 ¹⁴³. Sus propuestas principales en materia de financiamiento eran:

- A diferencia del proyecto presentado en 1989 por el Diputado José Miguel Corrales en el que proponía que el patrimonio de los partidos estuviera integrado únicamente por la contribución del Estado, en esta nueva propuesta se planteaba que además de ella, el patrimonio podría estar integrado por cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los partidarios; por donaciones y asignaciones testamentarias de terceros; por los frutos y productos originados por los bienes, rentas y activos; y por los bienes y recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley.
- Planteaba además un sistema de financiamiento permanente a los partidos. Un 20% de la contribución estatal se adelantaría en tractos mensuales para financiar funciones de naturaleza ordinaria permanente de los partidos (funcionamiento de órganos de dirección, ejecución y control, así como capacitación de dirigentes) y el 80% se destinaría a la organización de los procesos electorales nacionales.
- Los partidos deberían presentar anualmente al TSE un presupuesto que incluyera los gastos administrativos ordinarios; los correspondientes a actividades de formación, instrucción y capacitación; los de las Asambleas y procesos eleccionarios internos. Para el año anterior a las elecciones deberían incluir un presupuesto extraordinario relativo a los gastos para el proceso electoral nacional.
- Los partidos deberían llevar sus libros de contabilidad debidamente visados por el TSE y además deberían contar con una auditoría interna.
- El TSE, la Contraloría General de la República y las auditorías internas de los partidos serían las entidades responsables de controlar los ingresos y gastos de los

¹⁴³ Proyecto 13.862, presentado a la Asamblea Legislativa el 2 de diciembre de 1999.

partidos así como las fuentes de financiamiento. El TSE podría solicitar a los partidos auditorías sobre ingresos provenientes de donaciones, aportes o cotizaciones de carácter privado.

- Establecía que las contribuciones, donaciones y aportes privados gozarían de exenciones fiscales si así lo solicitaban los interesados.
- Planteaba también un sistema de financiamiento para los partidos nuevos así como para los que en la elección anterior no habían alcanzado el porcentaje necesario para tener derecho a la contribución estatal. Para ello el TSE formaría un fondo especial acumulable mediante partidas anuales definidas según su criterio. El Tribunal definiría el monto de contribución que sería dividido en partes iguales entre los partidos nuevos. También una contribución para los partidos que en la elección anterior no hubieran tenido derecho al financiamiento estatal, que dividiría entre estos en proporción a la votación alcanzada.
- Para recibir esta contribución los partidos deberían presentar una solicitud en la que entre, otras cosas, demostraran contar con el apoyo de al menos un 0.5% de los electores inscritos en el Padrón Nacional, provincial o cantonal según fuera el caso: Esto mediante listas de adherentes que deberían llevar el nombre, número de cédula y firma de los electores.
- En cuanto al financiamiento de las candidaturas internas, se proponía que en los estatutos de los partidos se definirían los porcentajes que se destinarían para aspirantes a la candidatura presidencial y a las diputaciones, pero que los fondos debería distribuirse de forma igualitaria entre los candidatos. Sobre las contribuciones privadas todo candidato a la Presidencia, a una diputación o a una Alcaldía, debería informar a la tesorería del partido de las donaciones, contribuciones o aportes, en dinero en efectivo o especie, que recibiera.
- Finalmente, proponía un conjunto de prohibiciones: “a) Las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona; b) recibir contribuciones o aportes anónimo; c) Gestionar aportes, donativos o contribuciones provenientes en efectivo o en especie de órganos o instituciones gubernamentales; d) Utilizar los mecanismos financieros, ayudas sociales y recursos gubernamentales, especialmente los destinados al combate de la pobreza para hacer proselitismo político o influenciar el voto; e) Recibir financiamiento de gobiernos extranjeros; f) Aceptar donaciones, aportes o contribuciones de empresas dedicadas al juego; g) Gestionar recursos, sin informar al Tribunal Supremo de Elecciones, de donativos, contribuciones o subvenciones de organismos internacionales, fundaciones o instituciones extranjeras; h) Gestionar recursos, sin informar al Tribunal Supremo de Elecciones, de donativos, contribuciones o aportes de los ministros o agrupaciones religiosas o de sectas; i) Aceptar montos más allá de los establecidos en la presente ley”.
- En cuanto a las sanciones, proponía que la recepción de donaciones diferentes a las permitidas por la ley sería sancionada con el comiso de los ingresos ilegales y con la disolución del partido. Los integrantes del directorio político del partido, los responsables y cómplices, serían juzgados por el delito de peculado y además se les inhabilitaría para el ejercicio de cargos públicos y de elección popular.

- También proponía adicionar al Código Penal para establecer la pena de tres a cinco años de prisión a los Tesoreros, miembros del Comité Ejecutivo Superior, precandidatos o candidatos de partidos que recibieran financiamiento para campañas electorales originado en actividades de narcotráfico y delitos conexos.

Como se puede observar el proyecto contenía, por un lado, un conjunto de propuestas orientadas al ampliar los alcances del sistema de financiamiento de los partidos, al grado de establecer un flujo permanente de recursos y ampliar el tipo de actividades que podrían financiarse con ellos. En ese sentido, expresa la tendencia histórica observada en las leyes ya aprobadas. La concesión, en este caso, pareciera ser la de procurar una mayor equidad mediante el apoyo a partidos nuevos y a los que no hubieran alcanzado el derecho a la financiación estatal en la elección anterior, si bien el procedimiento no es muy claro. Por otro lado, el proyecto proponía ampliar los mecanismos de control y fiscalización interna y externa sobre el uso de los recursos públicos y privados que recibieran los partidos. También planteaba sanciones más claras, así como la responsabilidad de personeros y líderes específicos de los partidos. Esta parte coincide con algunos de los proyectos que resultaron archivados y que pretendían la reducción del monto de la contribución estatal y/o el mejoramiento de los controles sobre los ingresos y gastos de los partidos, una de las razones por las que probablemente no se ha aprobado hasta la fecha.

El tercer proyecto fue la propuesta de nuevo Código Electoral, elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones y remitido por el Poder Ejecutivo a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, en febrero del 2001 ¹⁴⁴. Como ya se ha señalado, este proyecto constituye el segundo intento del TSE por lograr una reforma global al Código y hasta el momento de escribir este informe no había sido aprobado, como tampoco lo fue el proyecto de 1960. Las principales propuestas de cambios en materia de financiamiento fueron:

- En cuanto al patrimonio de los partidos, se planteaba una definición más general que la del segundo proyecto de “Ley de partidos políticos” pero no restringido a la contribución estatal como lo planteaba el primero. En este caso se definía que estaría integrado por las contribuciones de partidarios, los bienes y recursos que autorizaran sus estatutos y que no fueran prohibidos por ley, y por la contribución del Estado.
- En lo que se refiere a los órganos de los partidos, se planteaba que debían contar con una auditoría interna, siempre que recibieran recursos de la contribución estatal. A los partidos no se les girarían recursos hasta que hubieran nombrado su auditor

¹⁴⁴ Proyecto N° 14268. Publicado en el Alcance n° 36, a La Gaceta N° 100 del 25 mayo 2001.

interno. Este tendría independencia administrativa y funcional y, entre otras funciones, se le señalaban: evaluar y verificar el sistema de control interno de los partidos; advertir, bajo responsabilidad en caso de no hacerlo, de cualquier violación a las normativas electorales en la materia; rendir los informes que le fueran solicitados por el TSE.

- En cuanto al presupuesto que debían presentar los partidos al TSE 8 meses antes de las elecciones, se proponía que no solo se incluyeran los posibles gastos sino también los ingresos esperados provenientes tanto de la contribución del Estado como de las contribuciones privadas. Se planteaba que no se reconocerían gastos que no tuvieran su respaldo en el presupuesto planteado, exceptuando los que se hubieran realizado con anterioridad en materia de organización y capacitación.
- Mantenía la barrera de acceso tal como había sido modificada en la Constitución en 1997, pero planteaba una reducción del monto total de la contribución estatal de manera que fuera equivalente al 0.11% de producto interno bruto del año tras anterior al de las elecciones. Para la distribución entre los partidos proponía un sistema para calcular el valor del voto de manera que cada partido con derecho recibiría un monto correspondiente con el número de votos emitido a su favor a nivel presidencial y legislativo, menos lo que hubiera recibido como financiamiento anticipado.
- La contribución del Estado se haría en efectivo, de manera que se eliminaría todo el sistema de emisión de bonos vigente desde 1969 cuando se introdujo el capítulo sobre la Deuda Política en el Código Electoral.
- Proponía restablecer un sistema de financiamiento anticipado, en la medida en que esta posibilidad había sido abierta nuevamente en la reforma constitucional de 1997. Para este fin se destinaría una suma equivalente al 0.08% del PIB del año tras anterior al de las elecciones. Una de las mayores novedades del proyecto era la forma de distribuir estos recursos entre los partidos: un 25% de los recursos sería administrado por el TSE y se destinaría al pago de espacios en los medios de comunicación para que los partidos dieran a conocer sus planes de gobierno; el 75% restante sería destinado a otros gastos de campaña y entregado en efectivo a los partidos, previa rendición de garantías. Los dos rubros se repartirían en partes iguales entre los partidos inscritos a nivel nacional, mientras que a cada uno de los provinciales le correspondería una séptima parte de la contribución a que tuviera derecho un nacional.
- En cuanto al financiamiento privado proveniente de personas físicas o jurídicas extranjeras, se reiteraba la prohibición de dar a los partidos cualquier tipo de aporte o donaciones a los partidos.
- Esa prohibición se haría extensiva a toda persona jurídica, cualquiera fuera su naturaleza y nacionalidad.
- En cuanto a la posibilidad de recibir contribuciones para capacitación, que había sido establecida en la reforma de 1996, el proyecto especificaba que solo podrían hacerlas organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y defensa de los valores democráticos, con una experiencia no menor de 5 años en el desarrollo de esas actividades.

- Respecto a las donaciones y aportes de personas físicas nacionales proponía eliminar el tope vigente, de manera que podrían hacerse sin límite de suma. Los partidos deberían publicar cada año, en el mes de octubre, un estado auditado de sus finanzas en el que se especificara la lista de contribuyentes y los montos aportados.
- Se planteaban otras prohibiciones a los partidos: recibir contribuciones de órganos o entes públicos distintos a los previstos en el ordenamiento electoral; de gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras, exceptuando las contempladas para contribuir a la capacitación; de fuentes anónimas o por interpósita persona; de agrupaciones religiosas; y las realizadas por cualquier otro medio que burlara las reglas y restricciones estipuladas en el Código respecto a los aportes privados.
- Se proponía que esas prohibiciones fueran aplicables también a las precandidaturas oficializadas en las campañas internas de los partidos y de grupos independientes ¹⁴⁵. A los candidatos y precandidatos les estaría prohibido, además, recibir directamente contribuciones por lo que estas solo podrían hacerse por medio de las tesorerías de los partidos.
- En cuanto al control, el TSE, cuando lo considerara necesario, tendría la facultad de ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos para verificar el cumplimiento de las normas sobre los aportes privados. Los partidos deberían observar las reglas técnicas de contabilidad y reglamentaciones que para facilitar dicho control emitiría la Contraloría General de la República. El contador y el auditor interno de los partidos, deberían prestar obligada colaboración al TSE y presentar los informes que les fueran solicitados.

El proyecto de Código Electoral planteaba, por un lado, un mayor control sobre las finanzas de los partidos sobre todo en lo referente a las contribuciones privadas. Si bien eliminaba el tope para las contribuciones de personas físicas, prohibía las de personas jurídicas, reiteraba la prohibición a las extranjeras y restringía más los recursos destinados a capacitación provenientes del exterior. Y por otro, proponía una distribución equitativa del financiamiento anticipado considerando incluso un mecanismo para que todos los partidos pudieran acceder en igualdad de condiciones a los medios de comunicación para divulgar sus propuestas. Este último aspecto era el más radical en comparación con el sistema vigente, basado solo en una distribución proporcional a la votación obtenida. Otro cambio relevante en la propuesta era que la contribución se hiciera en efectivo, de manera que se eliminara el complejo sistema de emisión de bonos que ha estado vigente en el Código desde 1969, pero que ya era una práctica desde antes, como se ha señalado al principio de este capítulo.

¹⁴⁵ El proyecto de Código Electoral proponía romper el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a puestos de elección popular a nivel municipal, de manera que en esas circunscripciones grupos independientes podrían hacer postulaciones, siguiendo ciertas reglas y procedimientos incluidos también en el proyecto.

El cuarto proyecto fue presentado también en el 2001 por un grupo de diputados del PLN y PUSC ¹⁴⁶. El proyecto planteaba, fundamentalmente una modificación al sistema de bonos de manera que los propios partidos emitieran títulos que les permitieran financiar sus gastos.

- Para financiar los gastos de las campañas electorales, los partidos debidamente inscritos a escala nacional y provincial en el TSE, podrían emitir valores de deuda de oferta pública condicionados al monto que a cada uno de ellos les correspondería por concepto de contribución del Estado. Las emisiones deberían ser autorizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes. Los títulos se colocarían en el mercado primario y secundario por medio de la bolsa así como en el Sistema Bancario Nacional.
- Las entidades financieras que vendieran los títulos deberían informar semanalmente al TSE sobre los detalles de las colocaciones y al mismo tiempo ingresar los recursos a las cuentas de los partidos.
- Los bancos del Sistema Bancario Nacional podrían comprar, vender y recibir dichos títulos en pago de todo tipo de obligaciones, así como mantenerlos en inversión. Además, dichos bancos estarían facultados para conceder créditos los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades, de lo cual deberían informar al TSE en un plazo máximo de un mes a partir de la formalización del crédito. El Estado, además, podría recibir dichos títulos en pago de cualquier tipo de impuestos.
- En cada uno de los siete meses previos a las elecciones y el mes posterior a las mismas, los partidos deberían presentar al TSE liquidaciones parciales de gastos.

El proyecto contiene otras disposiciones, pero en general está lleno de vacíos y ambigüedades, tratándose de un tema tan delicado. Uno de los aspectos que no queda claro es qué pasa después de las elecciones con los títulos, cuando se hagan las liquidaciones de la contribución del Estado, pues en una parte del proyecto dice que *“En el caso de que el monto colocado por un partido exceda el monto del aporte estatal que corresponda a ese partido, la diferencia no constituirá una obligación legal ni a cargo del partido político ni a cargo del Estado.”* Esto significaría la falta absoluta de garantía y seguridad para los inversionistas de los que se esperaría la compra de dichos títulos. Por otro lado, resultaría muy difícil para los partidos pequeños y emergentes, colocar títulos de esa naturaleza por lo incierto del resultado electoral que pudieran alcanzar.

¹⁴⁶ Expediente del Proyecto N° 14437. Iniciado el 5 de Julio del 2001.

A manera de síntesis, se ha observado un incremento de las propuestas de reformas en materia de financiamiento durante esta tercera etapa del sistema de partidos, así como una mayor diversidad en cuanto a contenidos y actores proponentes. Es en esta etapa cuando cobra relevancia un nuevo actor, la sala Constitucional, poniéndole ciertos límites a la tendencia de los partidos mayoritarios de ampliar los alcances de la estructura de oportunidades derivadas de las reglas del financiamiento. Sin embargo, estos lograron mantener la estructura básica de la misma, basada en un financiamiento asignado únicamente a partir del criterio del caudal electoral y desechando, por otro lado, las propuestas de otros actores para introducir otros criterios de distribución para hacerla más equitativa.

Ante las críticas al monto total del financiamiento, los actores reaccionaron cambiando algunas reglas para su definición (establecerlo en relación con el PIB y no con los Presupuestos de la República) y abriendo la posibilidad de que mediante una ley acordada por ellos, se redujera. Pero al mismo tiempo, mantuvieron los márgenes de acción derivados de los vacíos de regulación sobre las formas de gastar los recursos y sobre los mecanismos de control internos y externos.

En lo referente al financiamiento privado y ante opciones de reforma radicales que pretendían prohibirlo del todo y establecer fuertes controles externos, los partidos optaron por adoptar regulaciones muy generales y establecer el principio de publicidad, manteniendo amplios márgenes de acción y controles muy débiles. La presión y múltiples propuestas de reformas obligaron a que se introdujeran a nivel constitucional y del Código algunas normas en esa materia, sobre la que había existido un vacío total en las etapas anteriores, pero estas fueron lo suficientemente laxas como para que se continuaran reproduciendo las prácticas y estrategias de captación libre de recursos privados por parte de los partidos.

Figura 7.4

OPCIONES DE REFORMA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS 1986-2001

APROBADAS

ARCHIVADAS

-Introduce sistema de financiamiento permanente
-Reduce garantías
-Monto de contribución: equivalente al 0.27% del PIB de año tras anterior al de elecciones

Ley Nº 7094 — **1988**

1989 — Proy. Nº 10.784

1990 — Proy. Nº 10908

Proy. Nº 11083

- Inconstitucionalidad de forma de introducir financiamiento adelantado en 1971
- Inconst. de pasado electoral como criterio de acceso al financ. anticipado
-Deroga sistema de financiamiento permanente, el criterio del 0.27% del PIB y reducción de garantías aprobadas en 1988

S. IV Nº 980-91 — **1991** — Proy. Nº 11264

1992 — Proy. Nº 11517

1993 — Proy. Nº 11689

1994 — Proy. Nº 11985

- Actualiza el Código en relación con resolución de Sala IV
- Reduce período de campaña y gastos justificables
- Introduce tema de financiamiento privado: prohíbe aportes de extranjeros salvo los destinados a actividades de capacitación
- Establece tope a contribuciones de nacionales (pers. físicas y jurídicas)
-Obligación de informar al TSE origen y monto de contribuciones privadas

Ley Nº 7653 — **1996** — Proy. Nº 12561

1996 — Proy. Nº 12665

Ley de Partidos Políticos (1)
- Patrimonio constituido solo por contribución del Estado
-Prohibir contribuciones privadas
- Dinero lo administraría el TSE
- 50% para capacitación y formación, se distribuiría de forma prorrateada; 50% para gastos de procelitismo, se distribuiría en partes iguales

- Canal y Radio estatales darían espacios iguales a partidos para presentar sus propuestas
- Prohibir importación de signos externos y contratación de asesores extranjeros para campañas
- No reconocer gastos de transporte. TSE contrataría servicios para que se brindaran de forma gratuita

Cambiar entregas de financiamiento anticipado: 15% en 39 mensualidades; 25% para gastos de campañas internas; 60% para gastos de campaña

- Prohibir a partidos recibir contribuciones de: fuentes anónimas; instituciones públicas; de personas jurídicas nacionales; de personas físicas o jurídicas extranjeras; etc.
- TSE contrataría espacios en medios y los distribuiría de forma equitativa entre partidos; contrataría servicios de transporte y los daría gratuitamente a electores.
- Partidos deberían llevar registro de donaciones y contribuciones e informar mensualmente de ellas al TSE

- Partidos deberían incluir en sus estatutos normas para que sus órganos internos conocieran origen de contribuciones privadas e identidad de contribuyentes
- En campaña, partidos debía presentar informe mensual de gastos al TSE
- Reactivar sistema de financiamiento anticipado, incluyendo a partidos nuevos, a los que no hubieran alcanzado un 5% de votos válidos en la elección anterior o que no hubieran participado en la misma

- Creación de Tribunal de Cuentas como dependencia del TSE para fiscalizar finanzas de partidos
- Ampliar concepto y rubros de gastos de campaña
- Prohibir contribuciones de extranjeros y permitir solo las de personas físicas nacionales

- Prohibición de donaciones de personas físicas y jurídicas extranjeras
-Las personas jurídicas nacionales tampoco podrían hacer contribuciones. Solo podrían las personas físicas nacionales y hasta por un monto máximo de un millón de colones

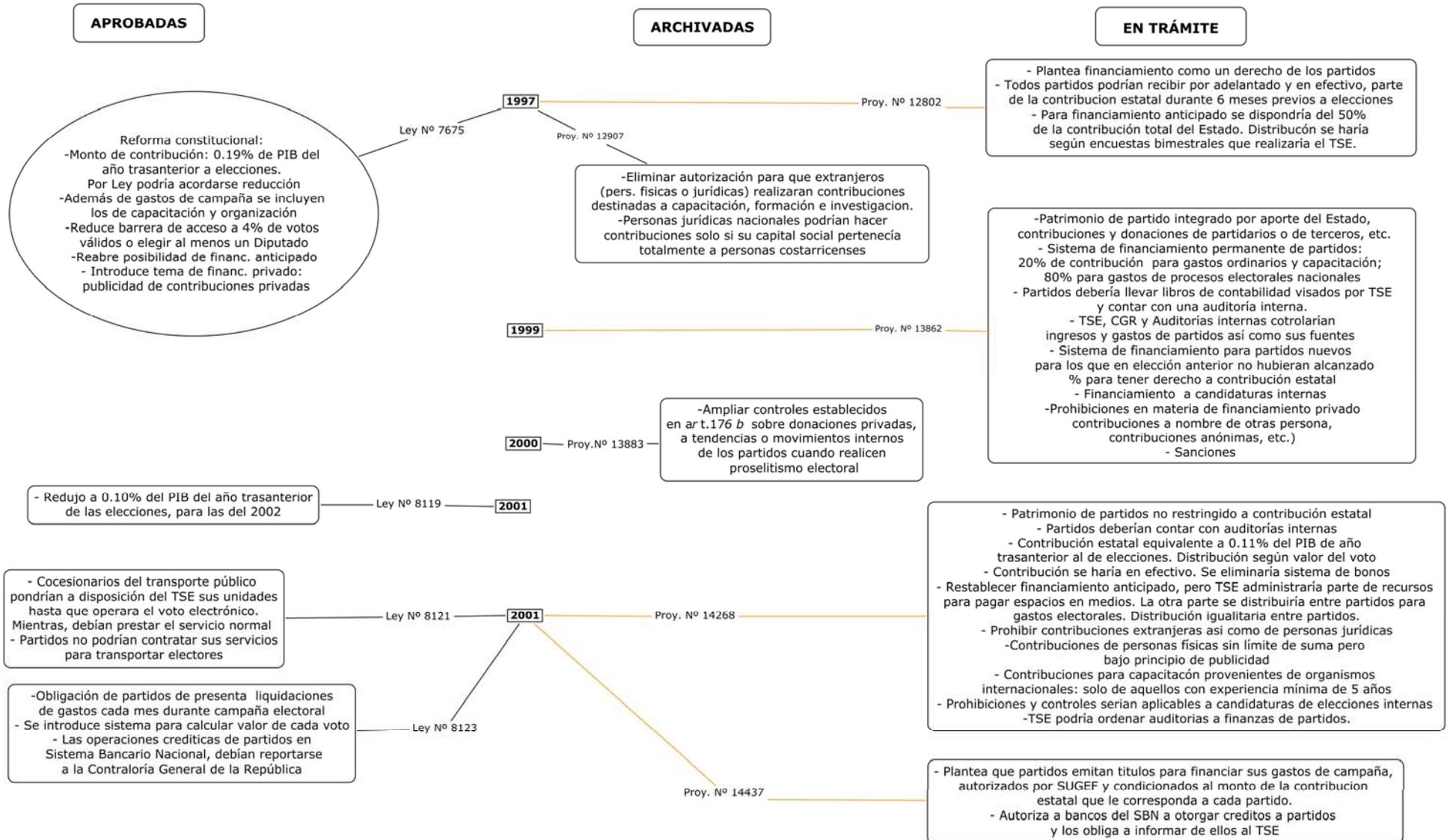
- Partidos podrían recibir contribuciones de personas físicas y jurídicas nacionales, sin límite de suma, pero informando al TSE y a CGR de los montos e identidad de contribuyentes
- Prohibir contribuciones de personas físicas o jurídicas extranjeras

- Reducir monto de contribución estatal de 2% a 1% del promedio de los Presup. Ordins. de República de 3 años anteriores al de la elección
- La financiación anticipada se haría con dinero en efectivo o giros de gobierno. Prohibir emisión de bonos.
- Para financ. anticipado se destinaría el 50% de contribución total. Se distribuiría en forma proporcional a la votación entre partidos que hubieran alcanzado al menos un 5% de V.V. en elección anterior.
- Un porcentaje del total de la contribución

Continúa.....

Continúa figura n° 7. 4

OPCIONES DE REFORMA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS 1986-2001



Fuente: elaborada a partir de leyes y proyectos correspondientes

Al igual que en otros temas analizados en esta investigación, el contraste entre las opciones de reforma presentadas a la Asamblea Legislativa y aquellas pocas que fueron aprobadas, muestra la selectividad del proceso de cambio y reproducción institucional. Y a pesar de que los partidos enfrentaron ciertas limitaciones (como las críticas en la opinión pública y la resolución de la Sala IV) dicha selectividad siguió orientada a la ampliación o el mantenimiento de la estructura de oportunidades derivada de las normas vigentes, la cual tiende a favorecer principalmente a las agrupaciones mayoritarias.

7.3 Recapitulación

La tendencia a ampliar la estructura de oportunidades derivadas de las normas que regulan el financiamiento estatal a los partidos, así como el mantener vacíos normativos en áreas como el financiamiento privado y el proveniente del extranjero, así como a permitir solo controles muy débiles sobre sus finanzas, han marcado las dinámicas de reformismo electoral en la materia.

Tanto por las barreras de acceso —aun con su reducción paulatina—, como por la exclusión de los partidos cantonales y sobre todo, por el criterio único del caudal electoral para definir la distribución de los recursos —que entre 1971 y 1991 se basó además en el caudal pasado para definir los montos del financiamiento anticipado— el sistema de financiamiento estatal a los partidos se muestra como un arreglo institucional con claros efectos distributivos desiguales, que favorece a los partidos establecidos y con los mayores caudales electorales. Tal como se ha ido perfilando durante el período de estudio, se ha constituido en una especie de “premio” al caudal electoral y en ese sentido en uno de los recursos en disputa en las elecciones, no en un incentivo institucional equitativo para el conjunto de actores que participan en ellas.

En el entrelazamiento entre agentes e instituciones, así como la selectividad y la direccionalidad histórica derivadas, han quedado claras al contrastar las opciones de reforma que fueron aprobadas y aquellas que fueron archivadas. La direccionalidad en la materia puede sintetizarse en los siguientes rasgos: a) un énfasis en garantizar el acceso a cierta cantidad de recursos públicos para financiar los gastos de las campañas electorales; b) la concentración del grueso de esos recursos en dos agrupaciones mayoritarias; b) un prolongado vacío normativo o débil regulación en cuanto al financiamiento privado y de fuentes externas; c) muy poco desarrollo normativo en cuanto a la forma en que los partidos deben utilizar los recursos así como en los mecanismos de control, fiscalización y sanciones; d) un sistema de distribución de los recursos basado en

el caudal electoral y por lo tanto ausencia de mecanismos para que al menos parte de ellos se distribuya de forma equitativa entre el conjunto de actores que participan en las contiendas electorales.

Desde la perspectiva de la reproducción y del cambio institucional que orienta esta investigación, las reglas del juego relacionadas con el financiamiento no pueden ser calificadas como neutrales, sino como arreglos institucionales contruidos y acordados por los actores, con efectos distributivos desiguales. Aún cuando hayan sido puestos en duda los efectos del sistema de financiamiento sobre el sistema de partidos y sobre los resultados electorales (CASAS, 2001 y 2002), no se puede ocultar que los efectos distributivos desiguales inciden en la equidad de la competencia electoral y en las posibilidades de éxito electoral de los partidos, aún cuando no dependan exclusivamente de ellos.

Si así no fuera, los actores no le habrían dado tanto énfasis a este tema, al grado de convertirlo en el principal dentro de los debates y procesos decisorios en el campo de las reformas electorales durante los primeros 50 años del Código Electoral. Son ellos, en sus interacciones y dentro de ciertas limitaciones, los que le han dado el perfil y la estructura al sistema de financiamiento estatal y los que han mantenido los vacíos y pocas regulaciones en lo referente al financiamiento privado y de fuentes externas.

De manera que, aún cuando el sistema de financiamiento no tuviera ninguna incidencia sobre el sistema de partidos y sobre los resultados electorales (cosa que no suponemos aquí) lo que sí es cierto es que en la conformación de las normas de dicho sistema han jugado un papel decisivo los partidos políticos mayoritarios y sus dinámicas de interacción.

El sistema de financiamiento es clara expresión del control de las élites sobre las reglas del juego, sobre el acceso a los recursos y de manera más general, sobre el funcionamiento y la calidad de la democracia. Si en el pasado había una apropiación unilateral de recursos por parte del partido ganador mediante las deducciones de los salarios de los empleados públicos; y si dicha apropiación se practicó también para solventar los gastos de la guerra civil en que había incurrido el grupo político que la desató, durante el período que hemos estudiado las agrupaciones políticas mayoritarias diseñaron un sistema que les ha favorecido fundamentalmente a ellas, estableciendo el financiamiento estatal como una obligación del Estado de rango constitucional. La inequidad del criterio de distribución y las barreras de acceso para terceros, facilita la

reproducción de las posiciones y la estructura de poder en el sistema de partidos y en el sistema político como un todo. Más que un incentivo democratizador, el sistema de financiamiento funciona como parte de la distribución de recursos en disputa en los procesos electorales y en lugar de equilibrar tiende a reforzar las desiguales condiciones de acceso a recursos para financiar la política. En ese sentido, los partidos mayoritarios son los que reciben la mayor cantidad de recursos, privados y públicos, para financiar sus actividades, tanto por sus vínculos con sectores económicamente poderosos como por el control del aparato estatal y de las reglas de acceso al financiamiento público.

CAPÍTULO VIII

DINÁMICAS DEL REFORMISMO EN MATERIA DEL SISTEMA ELECTORAL

En este capítulo se abordan las dinámicas del reformismo alrededor del sistema electoral durante el período en estudio, mostrando cuales han sido las opciones de cambio propuestas y los resultados de las mismas. Se toman como referentes los cuatro componentes fundamentales de un sistema electoral planteados por Nohlen: las circunscripciones electorales; las formas de candidatura; el tipo de votación y los procedimientos de escrutinio o fórmulas de elección (NOHLEN, 1989). Sin embargo, se dará cuenta también de algunas propuestas y reformas de otros aspectos circundantes del sistema electoral.

El capítulo está estructurado en dos grandes apartados. En el primero, se analizan las características del sistema electoral y algunas de sus consecuencias sobre el sistema de partidos, considerando tanto el nivel presidencial como el legislativo. A la luz de las orientaciones teóricas de esta investigación, se trata de establecer si existen efectos distributivos desiguales para los actores y en qué consisten los mismos. En el segundo, se abordan las opciones de reformas al sistema electoral legislativo —con algunas referencias al municipal— presentadas a la Asamblea Legislativa durante el período de estudio, así como el resultado de las mismas.

Si bien de antemano se sabe que no se ha dado ninguna modificación en los cuatro componentes fundamentales del sistema electoral y que en ese sentido, los actores han optado por mantener las reglas del juego vigentes, no deja ser importante dar cuenta de cuales han sido las opciones frente a las cuales han tenido que decidir por dicho mantenimiento, en las diferentes etapas del sistema de partidos.

8. 1 Características y efectos del sistema electoral

El tema de la relación entre Sistema Electoral y Sistema de Partidos, ha estado referido principalmente a los sistemas de elección parlamentarios. El debate ha girado principalmente en torno a la influencia o efectos que un determinado sistema electoral parlamentario (mayoritario / proporcional), tiene sobre el sistema de partidos en términos de reducir o multiplicar el número de partidos que lo componen. El supuesto que ha estado en debate por muchos años, sobre todo a partir de las llamadas “*Leyes de Duverger*”

(DUVERGER, 1979 Y 1988) y de las *“Leyes de tendencia”* de Sartori (1987, 1988) es que los sistemas de elección mayoritarios tienden a reducir el número de partidos y a favorecer el bipartidismo, mientras que los sistemas proporcionales tienden a favorecer el multipartidismo.

Por otro lado, el debate sobre la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, condujo a la necesidad de dar cuenta también de lo que sucedía en los países con sistemas presidencialistas de gobierno y de la influencia de los sistemas electorales presidenciales (Ejs: SHUGART Y TAAGEPERA, 1989; SHUGART Y CAREY, 1992; BENDEL, 1993; LIJPHART, 1994).

Un tercer ámbito del debate sobre la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos tiene que ver con la perspectiva de análisis de esta investigación, a saber, el papel de los propios actores a la hora de decidir sobre cual sistema electoral adoptar o sobre si cambian o mantienen el vigente. En ese sentido, el estudio más reciente y amplio es el de Colomer, quien plantea que *“los sistemas electorales —y, en general, las instituciones y reglas políticas formales—no son variables completamente independientes, sino que son también objetos de decisiones políticas por actores políticos previamente existentes, los cuales tienden a promover sus propios intereses”*. Según este autor, las decisiones de los actores sobre el sistema electoral están mediadas por cálculos o evaluaciones sobre los efectos de las mismas: *“El rendimiento de las reglas electorales será habitualmente evaluado por los actores políticos por el tipo de ganadores y perdedores que tienden a producir, es decir, por las oportunidades que crean para la supervivencia de diferentes partidos políticos, la obtención de escaños y carteras dentro de la estructura institucional, la posibilidad de ejecutar las políticas públicas preferidas, la probabilidad de reelección, y la equidad en la distribución global de las posiciones de poder”* (COLOMER, 2005: 26-28).

Coincidiendo con Colomer en cuanto al papel de los actores en los procesos de cambio o reproducción institucionales consideramos, sin embargo, que es necesario tener en cuenta que, más allá de las racionalidades individuales que cada actor ponga en juego, el resultado histórico estará mediado por la interacción entre actores, con proyectos no siempre coincidentes y sobre todo, con recursos de poder diferentes. De ahí nuestro interés en identificar la direccionalidad de los procesos de cambio y/o reproducción institucional, asumiendo la misma como una resultante histórica de la interacción entre actores —dentro de un marco institucional del que derivan ciertos límites y procedimientos— y no como el efecto directo o mecánico de las “racionalidades”

individuales de cada uno. Las reglas se mantienen o cambian porque la interacción de los actores lo permite en diferentes momentos en que se tienen que enfrentar a decisiones sobre las mismas. Si las reglas tienen efectos distributivos diferenciados es porque han sido resultado de la interacción entre actores con recursos de poder e intereses diferenciados, donde cada proceso decisorio sobre las mismas, genera también ganadores y perdedores, absolutos o relativos. Absolutos, cuando las propuestas planteadas por uno o más actores son desechadas del todo. Relativos, cuando las reglas adoptadas combinan parte de las propuestas de diferentes actores o toman una posición intermedia entre ellas.

En ese marco, se analiza a continuación el sistema electoral de Costa Rica, país con un sistema presidencialista de gobierno, donde se combina una fórmula particular de mayoría para las elecciones presidenciales con una de representación proporcional para las legislativas y municipales.

8.1.1 Nivel Presidencial

La elección de Presidente y Vice-Presidentes de la República se realiza cada cuatro años, por voto directo, entre los partidos inscritos a nivel nacional que presenten candidatos. El ganador es aquel partido o coalición que obtenga la mayoría de los votos, siempre y cuando supere el 40% del total de votos válidos. En caso de que ninguno alcance dicho porcentaje, se debe realizar una segunda ronda entre los que obtengan el mayor número de votos, resultando ganador el que alcance la mayor votación. El 40% fue establecido en 1936¹⁴⁷ y desde entonces únicamente en las elecciones del 2002 fue necesario realizar una segunda ronda para definir el ganador de las presidenciales.

La fórmula del 40% ha sido definida por Shugart y Carey (1992: 209-211) como de “*pluralidad efectiva*” para distinguirla de aquellas de “*pluralidad pura*” donde el partido ganador es simplemente el que obtiene el mayor número de votos, y de las fórmulas “*mayoritarias de dos rondas*” donde resulta ganador el partido que obtenga como mínimo el 50% de la votación. Según estos autores, las fórmulas de pluralidad —como es el caso del 40% de Costa Rica— tienden a inducir la formación de dos grandes agrupaciones para

¹⁴⁷ La Constitución Política de 1871 había establecido un procedimiento para la elección presidencial, según el cual, resultaría triunfador el candidato que obtuviera mayoría absoluta (mitad más uno) de los votos y si ninguno la alcanzara, el Congreso haría la elección entre los dos que obtuvieran el mayor número de votos. En 1926, fue reformada dicha norma de manera que se mantenía la mayoría absoluta pero se establecía la celebración de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos con mayor votación en caso de que ninguno de los contendientes alcanzara aquella. Y en 1936, la mayoría absoluta fue cambiada por el 40%, manteniendo la posibilidad de la segunda ronda electoral si ningún partido alcanzara dicho porcentaje (CHACÓN, 1975:206-207).

competir por la presidencia mientras que las de mayoría están asociadas a sistemas de partidos más fragmentados.

A nivel centroamericano, Artiga ha mostrado también la relación entre las formulas de mayoría y el formato de los sistema de partidos *“allí donde hay mayoría absoluta, hay multipartidismos, y allí donde hay mayoría relativa o simple, hay bipartidismos o sistemas bipolares”*. Dentro del primer caso, ubica a Guatemala y El Salvador mientras que dentro del el segundo están: Honduras, con una fórmula de mayoría simple; Nicaragua y Costa Rica con fórmulas de mayoría relativa de 45% y 40% de los votos válidos, respectivamente. Según este autor, *“la diferencia crucial para explicar el reforzamiento del multipartidismo o el bipartidismo recae en el tipo de mayoría exigido”* (ARTIGA, 2001: 53-54).

Al respecto, también Fernández ha señalado que el 40% puede haber facilitado una orientación tendencial hacia un formato bipartidista en Costa Rica en la medida que ha funcionado como una barrera *“ percibida como prácticamente infranqueable para los partidos nuevos o pequeños pero históricamente superable para las dos fuerzas mayoritarias”* (FERNANDEZ, 1992:29). Por su parte, SANCHEZ (2001 y 2003: 107-112) ha identificado esta formula de mayoría como uno de los incentivos institucionales que han favorecido el establecimiento en Costa Rica de un sistema bipartidista.

En ese sentido, la formula del 40% sería un factor facilitador de la bipolaridad electoral, una de las características más notables del sistema de partidos costarricense, a la que se ha hecho referencia en la primera parte de esta tesis. El 40% incentiva la formación de agrupaciones político - electorales (partidos o coaliciones) que sean capaces de superar dicho porcentaje en la primera ronda, en vista de que la probabilidad de realización de una segunda es mucho menor que la existente en los casos con una fórmula del 50%. Esto permitiría entender, en parte, el proceso seguido por las principales fuerzas de oposición al PLN a partir de 1953: ante la emergencia de ese partido como fuerza mayoritaria, por un lado; y por otro, frente al debilitamiento experimentado por partidos como el Republicano, el Unión Nacional y el Demócrata después de la guerra civil de 1948, las agrupaciones opositoras al PLN se vieron en la necesidad de conformar alianzas y coaliciones electorales para poder competir con aquel hasta llegar a conformar un solo partido (el PUSC) en 1983. La influencia de la regla del 40% en el sistema de partidos se ve reforzada también por dos factores institucionales característicos del sistema político y del sistema electoral costarricense: la forma presidencialista de gobierno y la simultaneidad de las elecciones

presidenciales, legislativas y municipales (HERNANDEZ, 1998:88-92) ¹⁴⁸. Los procesos electorales —tanto en lo que se refiere a las campañas que desarrollan los partidos, como al tratamiento que le dan los medios de comunicación y a la formación de la intención del voto en los electores— se centran en la elección presidencial y tienden a reproducir los resultados de esta en los otros niveles, lo que ha sido calificado como un efecto de arrastre (ROJAS, 1994: 42). Pero como lo hemos visto en la primera parte de esta tesis, se trata de una tendencia y no de una correspondencia perfecta pues los electores tienen la posibilidad de votar por diferentes partidos en los tres niveles (“quebrar el voto”) y por otro lado, en las elecciones legislativas y municipales participan partidos que no lo hacen a nivel presidencial.

En general, la fórmula del 40% de los votos válidos como regla de mayoría para definir un ganador de las elecciones presidenciales, junto con el presidencialismo y las elecciones concurrentes, constituyen en conjunto elementos facilitadores de la bipolaridad electoral, que se unen a las distorsiones de proporcionalidad favorables a las agrupaciones mayoritarias generadas por el sistema electoral en el nivel legislativo, a las cuales se hace referencia en el siguiente apartado.

8. 1.2 Nivel Legislativo

En el caso costarricense, las elecciones legislativas se llevan a cabo simultáneamente con las presidenciales, utilizando como circunscripciones electorales las 7 provincias de la división político-administrativa del país y con listas de candidatos cerradas y bloqueadas definidas por los partidos políticos para cada provincia. La adjudicación de plazas se realiza mediante un sistema de representación proporcional de cociente simple y residuo mayor, entre los partidos cuya votación superare una barrera electoral equivalente al 50% del cociente en cada circunscripción. En las siguientes secciones se presentan las características de cada uno de los componentes del sistema electoral planteados por Nohlen y se especifican algunas dimensiones de su funcionamiento y efectos sobre el sistema de partidos.

8.1.2.1 Circunscripciones electorales

La elección de los 57 diputados que conforman la Asamblea Legislativa ¹⁴⁹ se realiza por provincias, de acuerdo al número de habitantes que determinen los Censos Nacionales de

¹⁴⁸ La influencia del presidencialismo y de elecciones concurrentes, en la conformación de sistemas bipartidistas, ha sido observada también en otros países y documentada en varias investigaciones (Ver por ejemplo SHUGART Y CAREY, 1992; LIJPHART, 1994).

¹⁴⁹ Desde 1962 la Asamblea Legislativa ha estado compuesta por 57 diputados. Anteriormente lo estaba por 45 escaños. El cambio se produjo mediante la Ley N° 2741 del 12 de marzo de 1961.

Población en cada una ¹⁵⁰. Así, se trata de circunscripciones plurinominales de diferente magnitud, como se puede ver en la Tabla 8.1, para el caso de las elecciones del 2002. Siguiendo una clasificación relativamente convencional (NOHLEN, 2000) se puede decir que hay cuatro circunscripciones pequeñas (de 2 a 5 escaños), una mediana (de 6 a 10 escaños) y dos grandes (más de 10 escaños). En ese sentido, las circunscripciones son heterogéneas en cuanto a su magnitud, variando entre 4 y 20 escaños.

Tabla 8.1
Elecciones legislativas 2002: escaños de diputados a elegir, votos válidos recibidos, cocientes y subcocientes, por provincias

PROVINCIAS	PLAZAS A LLENAR	VOTOS VÁLIDOS	COCIENTE	SUBCOCIENTE
San José	20	580.557	29.028	14.514
Alajuela	11	287.309	26.119	13.060
Cartago	7	182.743	26.106	13.053
Heredia	5	150.477	30.095	15.048
Guanacaste	4	103.860	25.965	12.983
Puntarenas	5	119.842	23.968	11.984
Limón	5	97.066	19.413	9.707

Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Por otro lado, aunque la distribución de las plazas por provincias se determina según la población, lo cierto es que el padrón electoral, conformado por los electores, varía en cada provincia y difieren aún más los niveles de participación electoral en cada una de ellas. Esto tiene como consecuencia que los cocientes (el número mínimo de votos necesario para alcanzar un escaño, establecido mediante la división del total de votos válidos registrados en cada provincia entre el número de plazas a llenar) y los subcocientes (la mitad de un cociente, que es el mínimo de votos necesario para participar en el proceso de adjudicación de escaños) sean diferentes en cada provincia. En el caso de las elecciones del 2002, los cocientes variaron entre 19.413 votos en el caso de la provincia de Limón y 29.028 en el caso de la provincia de San José. Una de las críticas que se le ha hecho a esta situación es que se produce un desigual valor del voto, en la medida en que los diputados son electos por un número diferente de votos en cada circunscripción (COTO, 1994: 182-183).

Uno de los aspectos de los sistemas electorales que ha sido estudiado a nivel internacional, es el de la relación entre la magnitud de los distritos electorales y la proporcionalidad del sistema electoral. En general, se ha establecido que entre menor sea la magnitud de la circunscripción, mayor la desproporcionalidad a favor de los partidos más grandes

¹⁵⁰ El vínculo entre las circunscripciones electorales y la división político-administrativa del país data del siglo XIX, lo que ha sido considerado como un anacronismo (BRICEÑO Y CASAS, 1991: 289) en vista de las transformaciones experimentadas por el país, tanto en la distribución de la población, la transformación del espacio y las comunicaciones, así como en el funcionamiento del aparato administrativo del Estado.

(NOHLEN, 2000). En el ejemplo que se presenta en la Tabla 8.2, se observa que las mayores distorsiones de proporcionalidad se dieron precisamente en las circunscripciones de magnitud más pequeña y que fueron menores en las de magnitud grande. Por otro lado, a nivel nacional, se observa que el sistema electoral tiende a generar distorsiones de proporcionalidad más favorables a los partidos en tanto mayor sea la votación captada, es decir, que tiende a magnificar “la derrota de los perdedores y la victoria de los ganadores” (GRANADOS, 1994: 221).

Tabla 8.2
Elecciones legislativas 2002:
porcentajes de votación y de escaños de partidos que lograron elegir diputados

	PUSC			PLN			PAC			ML			PRN		
	% votos	% escaños	difer.	% votos	% escaños	difer.	% votos	% escaños	difer.	% votos	% escaños	difer.	% votos	% escaños	difer.
COSTA RICA	29,8	33,3	3,6	27,1	29,8	2,7	22,0	24,6	2,6	9,3	10,5	1,2	3,6	1,8	-1,8
SAN JOSE	27,1	30,0	2,9	24,2	25,0	0,8	27,0	30,0	3,0	11,8	10,0	-1,8	3,6	5,0	1,4
ALAJUELA	30,2	36,4	6,2	30,5	36,4	5,9	20,7	18,2	-2,5	7,5	9,1	1,6	2,8	0,0	-2,8
CARTAGO	25,7	28,6	2,9	25,4	28,6	3,2	20,8	28,6	7,7	7,3	14,3	7,0	2,0	0,0	-2,0
HEREDIA	27,6	20,0	-7,6	24,3	20,0	-4,3	27,6	40,0	12,4	10,7	20,0	9,3	3,5	0,0	-3,5
GUANACASTE	37,9	50,0	12,1	39,1	50,0	10,9	10,3	0,0	-10,3	2,8	0,0	-2,8	6,2	0,0	-6,2
PUNTARENAS	37,8	40,0	2,2	29,8	20,0	-9,8	12,9	20,0	7,1	10,0	20,0	10,0	4,2	0,0	-4,2
LIMON	37,3	40,0	2,7	26,2	40,0	13,8	12,7	20,0	7,3	8,1	0,0	-8,1	5,6	0,0	-5,6

Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Para mostrar el efecto de las circunscripciones electorales vigentes en la distribución de escaños y en la proporcionalidad del sistema algunos analistas (GRANADOS, 1994; GRANADOS y OHLSSON, 1983) han hecho la comparación con simulaciones de elecciones legislativas con listas nacionales, mostrando que se reduciría “el premio” que reciben los partidos mayoritarios con el sistema vigente y aumentaría el acceso de partidos minoritarios a la Asamblea Legislativa, lo cual redundaría en una mayor proporcionalidad del sistema electoral. Estas simulaciones tienen sentido en la medida en que algunos de los proyectos de reforma al sistema electoral, que analizaremos más adelante, han propuesto cambios relacionados con las circunscripciones y planteado que las elecciones legislativas se realicen mediante listas nacionales, es decir, con una circunscripción única.

Siguiendo el ejemplo, en la Tabla 8.3 se presenta precisamente la comparación de los resultados de las elecciones legislativas de 1994 y 2002, con dos simulaciones: un sistema electoral con listas nacionales, que mantuviera vigente un subcociente nacional como barrera electoral y otro que eliminara dicha barrera y realizara la adjudicación de escaños mediante cocientes y residuos mayores. Se han escogido esas dos elecciones

con el objetivo de observar los resultados en un caso de concentración de votación en dos agrupaciones mayoritarias con poco peso de partidos minoritarios (1994) y en otro de concentración en tres agrupaciones medianas y con un mayor peso de otros partidos menores (2002) .

En ambos casos, se observa que se modificaría la distribución de escaños permitiendo un mayor acceso de partidos minoritarios a asientos legislativos. Dicho acceso sería aún mayor si no se aplicara ninguna barrera electoral. También se reducirían las diferencias entre los porcentajes de votación y los porcentajes de asientos de manera que el sistema resultaría más proporcional. Si en el sistema vigente, las distorsiones de proporcionalidad favorecen por lo general a las agrupaciones mayoritarias y desfavorecen a las minoritarias, en ambas simulaciones los dos partidos mayoritarios obtendrían porcentajes de asientos casi iguales a los porcentajes de votación, mientras que algunos partidos minoritarios tendrían distorsiones de proporcionalidad favorables, pero no tan pronunciadas como las que reciben los grandes en el sistema vigente.

Por otro lado, en el cuadro se incluye un indicador que hemos denominado *“porcentaje de votación sin representación”*, que consiste en la suma de los porcentajes de votación de los partidos que no lograron elegir diputados. Se puede observar que ese porcentaje se reduciría de manera muy significativa en el caso de que las elecciones se realizaran con listas nacionales y sobre todo si no se aplicara ninguna barrera electoral para la adjudicación de escaños. Dicho de otra manera, la composición de la Asamblea Legislativa expresaría de mejor manera las diferentes opciones partidarias y el apoyo que reciben de parte de los electores.

Tabla 8.3
Elecciones legislativas 1994 y 2002: Adjudicación de escaños con sistema electoral vigente y en dos simulaciones con listas nacionales

ELECCIONES 1994	Resultados con sistema vigente				Simulación 1: listas nacionales subcociente nacional como barrera		Simulación 2: listas nacionales sin barrera	
	Votos	%	Asientos	%	Asientos	%	Asientos	%
Liberación Nacional	658.258	44,61	28	49,12	26	45,61	25	43,86
Partido Unidad Social Cristiana	595.802	40,38	25	43,86	23	40,35	23	40,35
Fuerza Democrática	78.454	5,32	2	3,51	3	5,26	3	5,26
Unión Generaleña	25.420	1,72	0	0,00	1	1,75	1	1,75
Alianza Nacional Cristiana	21.064	1,43	0	0,00	1	1,75	1	1,75
Vanguardia Popular	20.026	1,36	0	0,00	1	1,75	1	1,75
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	16.336	1,11	1	1,75	1	1,75	1	1,75
Agrario Nacional *(l)	13.589	0,92	1	1,75	1	1,75	1	1,75
Nacional Independiente	12.767	0,87	0	0,00		0,00	1	1,75
Acción Dem. Alajuelense*(a)	11.630	0,79	0	0,00		0,00		0,00
Independiente	9.213	0,62	0	0,00		0,00		0,00

Auténtico Limonense * (l)	5.468	0,37	0	0,00		0,00		0,00
Acción Laborista Agrícola * (a)	3.859	0,26	0	0,00		0,00		0,00
Guanacaste Independiente *(g)	2.843	0,19	0	0,00		0,00		0,00
Convergencia Nacional * (c)	864	0,06	0	0,00		0,00		0,00
Total válidos	1.475.593	100,00	57	100,00	57	100	57	100,00
Porcentaje de votación sin representación			7,67		3,16		2,30	
ELECCIONES 2002								
Partido Unidad Social Cristiana	453.201	29,78	19	33,33	17	29,82	17	29,82
Liberación Nacional	412.383	27,10	17	29,82	16	28,07	16	28,07
Acción Ciudadana	334.162	21,96	14	24,56	13	22,81	13	22,81
Movimiento Libertario	142.152	9,34	6	10,53	6	10,53	5	8,77
Renovación Costarricense	54.699	3,59	1	1,75	2	3,51	2	3,51
Fuerza Democrática	30.172	1,98	0	0,00	2	3,51	1	1,75
Integración Nacional	26.084	1,71	0	0,00	1	1,75	1	1,75
Cambio 2000	12.992	0,85	0	0,00		0,00	1	1,75
Acción Laborista Agrícola * (a)	10.890	0,72	0	0,00		0,00	1	1,75
Independiente Obrero	8.044	0,53	0	0,00		0,00		0,00
Patriótico Nacional	7.123	0,47	0	0,00		0,00		0,00
Unión Agrícola Cartaginés* ©	6.974	0,46	0	0,00		0,00		0,00
Alianza Nacional Cristiana	6.825	0,45	0	0,00		0,00		0,00
Unión Generaleña	5.883	0,39	0	0,00		0,00		0,00
Rescate Nacional	4.937	0,32	0	0,00		0,00		0,00
Agrario Nacional * (l)	2.595	0,17	0	0,00		0,00		0,00
Fuerza Agr.de Cartagineses * (c)	1.390	0,09	0	0,00		0,00		0,00
Convergencia Nacional * (c)	1.348	0,09	0	0,00		0,00		0,00
Total válidos	1.521.854	100	57	100,00	57	100,00	57	100,00
Porcentaje de votación sin representación			8,23		4,53		2,96	

Fuente: elaboración de datos del TSE y de estimaciones propias

8.1.2.2 Formas de candidatura y tipo de votación

Solo los partidos políticos debidamente inscritos a escala nacional o provincial pueden designar candidatos o candidatas a diputaciones. En las elecciones legislativas existe un tipo de candidatura definido como de lista cerrada y bloqueada, según la cual, los electores votan por una lista cuyos candidatos y candidatas, así como el orden en que aparecen, el cual es seguido a la hora de las adjudicaciones, han sido definidos previamente por cada partido ¹⁵¹. En ese sentido, el voto a nivel legislativo es más por partido que por los candidatos de los partidos, lo cual favorece también el efecto de arrastre ya mencionado.

¹⁵¹ Hasta ahora, ha prevalecido que la designación de los candidatos y el orden de los mismos, la hagan las Asambleas Nacionales o Provinciales de los partidos, según la escala en la que participen. Además, en el caso de los partidos inscritos a nivel nacional, lo usual es que el candidato a Presidente de la República influya mucho o incluso decida directamente, la designación de los primeros lugares de las listas de cada provincia, es decir, aquellos con las mayores probabilidades de resultar electos. No hay participación directa de los electores en la designación de los candidatos y candidatas.

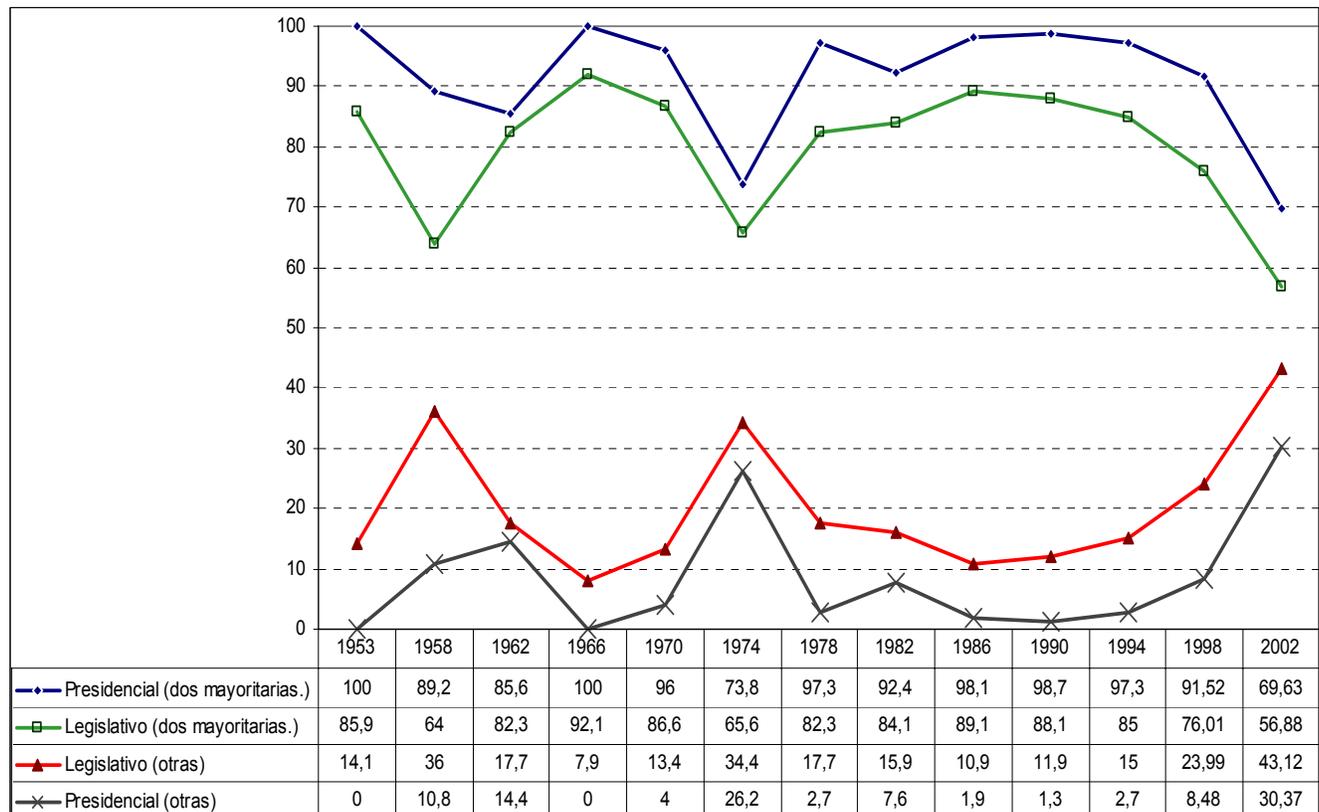
Además del cumplimiento de los requisitos legales que debe cumplir cada candidato o candidata para ser postulado, las listas deben estar conformadas de tal forma que cumplan con un criterio de representación de género, definido como un mínimo de 40% de mujeres en puestos elegibles ¹⁵².

En cuanto a la modalidad del sufragio, se trata de un sistema de voto único en tanto los electores cuentan con un solo voto en cada uno de los niveles de elección (Presidencial, Legislativo y Municipal).

El efecto de estos componentes del sistema electoral consiste en que al no poder los electores decidir entre candidatos y solo hacerlo entre listas, tienden a votar por los partidos que tienen mayores probabilidades de elegir a sus candidatos o simplemente por el partido de su preferencia, produciendo lo que Sartori denominó como el “*efecto constrictor-restrictivo*” de algunos sistemas electorales, lo cual significa que “*la opción del votante se ve concretamente restringida, las más de las veces, a quienes encabezan la carrera (a menos que prefiera malgastar su voto)*” (SARTORI, 1988: 63-65). Según este autor, el efecto directo sobre el elector tiene consecuencias indirectas sobre el sistema de partidos, favoreciendo la bipolaridad, en aquellos casos en que los dos partidos contendores más relevantes son los mismos en todos los distritos. Este último aspecto coincide con lo que ha sucedido en Costa Rica, donde las dos agrupaciones mayoritarias a nivel nacional lo son también en todas y cada una de las provincias.

Gráfico 8.1
Porcentajes de votación captados por las dos agrupaciones mayoritarias y por otras, a nivel
presidencial y legislativo 1953-2002

¹⁵² En 1990 se aprobó la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley N° 7142) en la que se establecía que “Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”. En las reformas al Código Electoral aprobadas en 1996 (Ley N° 7653) se estableció que los partidos deberían asegurar como mínimo, un 40% de representación femenina tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para puestos de elección popular. Y entre 1997 y el 2000, el TSE emitió un conjunto de resoluciones en las que se terminó por establecer que la cuota del 40% de participación femenina en las papeletas debería cumplirse no simplemente en términos de postulación sino que debería corresponder a puestos elegibles (Sobre este proceso ver DELGADILLO, 1998 y TORRES, 2001).



Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Por ello, en el caso que nos ocupa, a pesar de la posibilidad de votar por partidos diferentes en cada uno de los niveles, la mayoría de los electores lo hace a nivel legislativo por el mismo partido que en el presidencial, lo que contribuye al efecto de arrastre al que se ha hecho referencia arriba. El resultado es que a nivel legislativo se tiende a reproducir también una bipolaridad, aunque la votación captada por las dos agrupaciones mayoritarias sea menor que en el nivel presidencial y en caso de las otras agrupaciones tienda a suceder lo contrario (Gráfico 8.1).

El quiebre de votación (la diferencia entre la votación presidencial y la legislativa) es desfavorable a las agrupaciones mayoritarias y favorable a las otras, lo que hace que la bipolaridad a nivel legislativo sea menos acentuada que en el presidencial¹⁵³. Esto, en parte, por la participación de partidos únicamente en el nivel legislativo y también porque, a pesar de las presiones que ejercen el sistema electoral y los propios partidos hacia el “arrastre”, parte de los electores votan por agrupaciones diferentes en cada nivel.

¹⁵³ Para un análisis más detallado sobre el “quiebre del voto” por provincias y cantones, entre 1962 y 1998, ver HERNÁNDEZ, O. 2001.

En términos generales, el tipo de candidatura (listas cerradas y bloqueadas) así como el tipo de voto, constituyen también elementos favorecedores de la bipolaridad electoral, a pesar de la posibilidad del quiebre del voto.

8.1.2.3 La fórmula electoral

La fórmula electoral refiere fundamentalmente a la operación mediante la cual se traducen los votos en escaños. En el caso de las elecciones legislativas costarricenses, se trata de un sistema de representación proporcional de cociente, subcociente y residuo mayor, con barrera electoral ¹⁵⁴, una expresión particular de la fórmula conocida internacionalmente como LR-Hare

Según lo establece el Código Electoral, para efectos de hacer la distribución de escaños en cada circunscripción, se calcula en primer lugar el cociente, que es el resultado de la división del número total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a llenar en la correspondiente provincia. En segundo lugar, se calcula el subcociente (la mitad del cociente) el cual tiene la función de excluir de la adjudicación de escaños a aquellos partidos cuyo número de votos sea inferior a dicha cifra. Excluidos estos, la adjudicación se hace dividiendo la votación de cada partido entre el cociente, correspondiéndole tantos escaños como cocientes logre sumar con su votación. De quedar plazas vacantes, estas se adjudican en orden descendente, según los residuos de votación resultantes de la operación anterior, incluyendo como residuos las votaciones de aquellos partidos que no obtuvieron cociente pero que si alcanzaron el subcociente. Si aún así quedaran plazas sin llenar, el Código establece que se repita la operación anterior, es decir, que se adjudiquen en orden descendente de los residuos.

Esta fórmula está vigente desde el Código Electoral de 1946, salvo por el hecho de que en ese entonces se estableció que el subcociente sería de un 75% del cociente. Una reforma electoral aprobada en 1947, impulsada por el Partido Vanguardia Popular —aliado del Partido Republicano en el Gobierno— la redujo a un 50% con el objetivo de garantizar una mayor representación de las minorías. Este objetivo también fue defendido en esos años por el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, instancia que más tarde se fusionaría con el Grupo Acción Demócrata para conformar el Partido Socialdemócrata. La tesis del

¹⁵⁴ Por barrera electoral se entiende la, *“actitud que se asume en algunos sistemas electorales con el fin de limitar la participación de algunos partidos políticos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por tanto, no tener el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso”* (GARCÍA Y PALOMINO, 1988: 66).

Centro era incluso más radical, al proponer un sistema de cocientes y residuos, sin la barrera electoral del subcociente (FERNÁNDEZ, 2001: 562-563)

Según Nohlen, los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos pueden precisarse más fácilmente en este campo de la conversión de votos en escaños al expresarse en aspectos como el grado de proporcionalidad alcanzado, la exclusión de ciertos partidos y, en general, el grado en que se reduce el número de partidos.

La desproporcionalidad:

Entendida como la existencia de una distorsión entre los porcentajes de votos alcanzados por los partidos y el porcentaje de escaños que se les adjudican, la desproporcionalidad tiende por lo general a sobre representar a los partidos mayoritarios y a sub-representar a los minoritarios. Todos los sistemas electorales producen algún tipo de distorsión de este tipo, en la medida en que parte de los partidos que participan en las elecciones no logran elegir diputados.

En la tabla 8.4, se presentan las diferencias entre los porcentajes de votos y de escaños a nivel nacional para cada uno de los procesos electorales entre 1953 y 2002, así como la suma de las diferencias de las dos agrupaciones mayoritarias. Como se puede ver, estas siempre han recibido una especie de “premio” en tanto la distribución porcentual de escaños ha sido mayor que los porcentajes de votación, variando entre 0.1 y 11.7 puntos porcentuales en 1962 y 1998 respectivamente.

Por lo general, los partidos con los más altos porcentajes de votación tienen también los mayores niveles de desproporcionalidad favorable, mientras que los partidos con los más bajos porcentajes de votación casi siempre experimentan distorsiones de proporcionalidad negativas. Sin embargo, se puede observar que algunos partidos que han participado a nivel provincial, también han tenido diferencias de proporcionalidad positivas, lo mismo que alguna tercera fuerza electoral como fue el caso de Acción Ciudadana en el 2002.

Se puede observar también que conforme ha ido aumentando el número de partidos participantes en las elecciones, aumenta también la cantidad de los que no logran elegir diputados, variando entre 3 en 1958 y 16 en 1998, lo cual incide en la desproporcionalidad general del sistema. Los porcentajes de votación conjunta captada por los partidos que no lograron representación legislativa variaron entre 1.4% y 9.1%, para esos mismo años.

Tabla 8.4
Elecciones legislativas: porcentajes de votación, porcentaje de escaños, distorsión por partido y distorsión a favor de partidos mayoritarios, 1982-1994

AÑO Y PARTIDOS	Escaños	% Votación	% Escaños	Diferencia %E - %V	Distorsión 2 Agrup. May
1953					
Liberación Nacional	30	64,7	66,7	1,9	5,2
Demócrata	11	21,2	24,4	3,3	
Republicano Nacional Independiente	3	7,2	6,7	-0,5	
Unión Nacional	1	6,9	2,2	-4,6	
<i>Total</i>	45	100,0	100,0	0,0	
1958					
Liberación Nacional	20	41,7	44,4	2,8	4,9
Republicano	11	22,4	24,4	2,1	
Unión Nacional	10	21,4	22,2	0,9	
Independiente	3	9,8	6,7	-3,2	
Unión Cívica Revolucionaria	1	3,3	2,2	-1,1	
Otros (3 partidos)	0	1,4	0,0	-1,4	
<i>Total</i>	45	100,0	100,0	0,0	
1962					
Liberación Nacional	29	48,9	50,9	2,0	0,1
Republicano	18	33,5	31,6	-1,9	
Unión Nacional	9	13,3	15,8	2,5	
Acción Democrática Popular	1	2,5	1,8	-0,7	
Otros (5 partidos)	0	1,9	0,0	-1,9	
<i>Total</i>	57	100,0	100,0	0,0	
1966					
Liberación Nacional	29	48,9	50,9	1,9	4,4
Unificación Nacional (Coalición)	26	43,1	45,6	2,5	
Unión Cívica Revolucionaria	2	5,5	3,5	-2,0	
Otros (2 partidos)	0	2,4	0,0	-2,4	
<i>Total</i>	57	100,0	100,0	0,0	
1970					
Liberación Nacional	32	50,7	56,1	5,4	8,1
Unificación Nacional	22	35,9	38,6	2,7	
Acción Socialista	2	5,5	3,5	-2,0	
Demócrata cristiano	1	2,5	1,8	-0,8	
Otros (5 partidos)	0	5,4	0,0	-5,4	
<i>Total</i>	57	100,0	100,0	0,0	
1974					
Liberación Nacional	27	40,9	47,4	6,5	9,8
Unificación Nacional	16	24,7	28,1	3,4	
Nacional Independiente	6	10,0	10,5	0,6	
Renovación Democrática	3	7,7	5,3	-2,4	
Republicano Nacional	1	4,9	1,8	-3,1	
Acción Socialista	2	4,4	3,5	-0,9	
Demócrata	1	2,1	1,8	-0,4	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1,2	1,8	0,5	
Otros (4 partidos)	0	4,1	0,0	-4,1	
<i>Total</i>	57	100,0	100,0	0,0	

Continúa.....

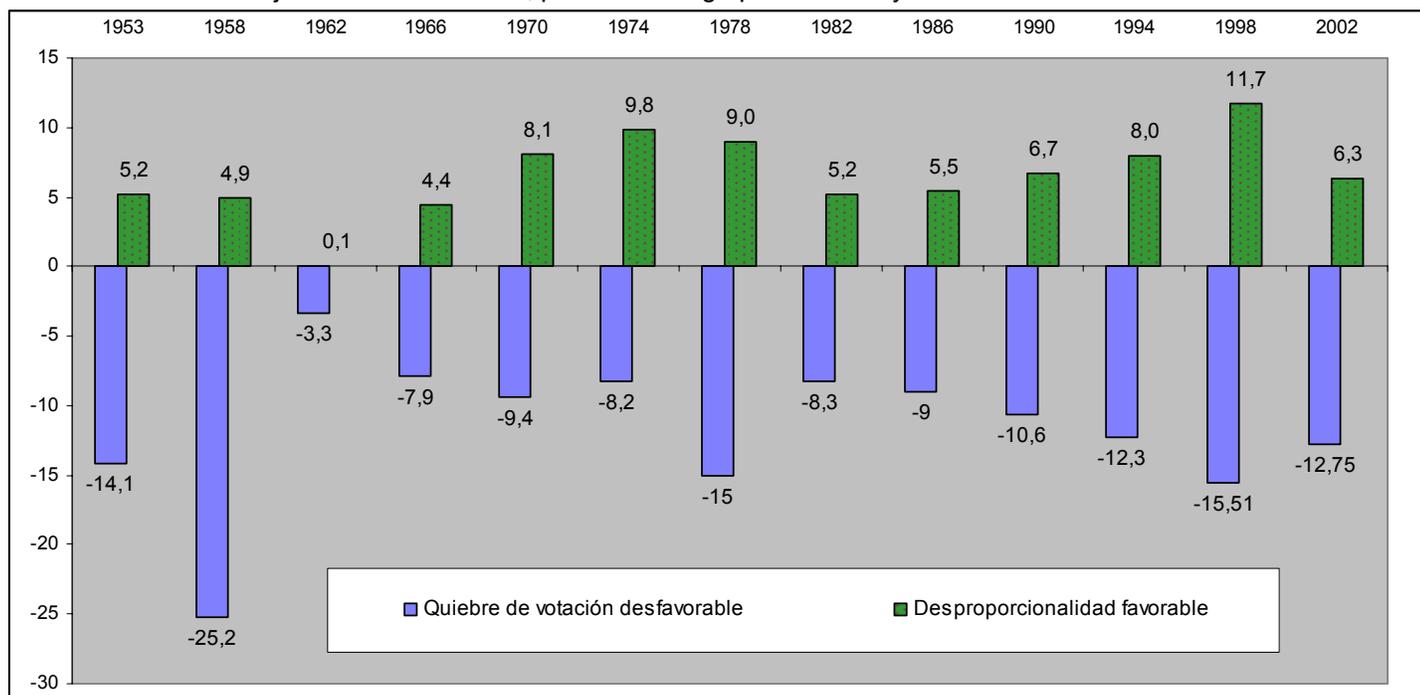
AÑO Y PARTIDOS	Escaños	% Votación	% de Escaños	Diferencia %E - %V	Distorsión 2 Agrup. May
1978					
Unidad Social Cristiana (Coalición)	27	43,4	47,4	4,0	9,0
Liberación Nacional	25	38,9	43,9	5,0	
Pueblo Unido (Coalición)	3	7,7	5,3	-2,4	
Frente Popular Costarricense *(sj-p)	1	1,6	1,8	0,2	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1,0	1,8	0,8	
Otros (10 partidos)	0	7,5	0,0	-7,5	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	
1982					
Liberación Nacional	33	55,2	57,9	2,7	5,2
Unidad Social Cristiana (Coalición)	18	29,1	31,6	2,5	
Pueblo Unido (Coalición)	4	6,4	7,0	0,6	
Movimiento Nacional	1	3,6	1,8	-1,8	
Acción Democrática Alejuelense*(a)	1	1,3	1,8	0,4	
Otros (11 partidos)	0	4,4	0,0	-4,4	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	
1986					
Liberación Nacional	29	47,8	50,9	3,0	5,5
Partido Unidad Social Cristiana	25	41,4	43,9	2,4	
Pueblo Unido (Coalición)	1	2,7	1,8	-0,9	
Alianza Popular (Coalición)	1	2,4	1,8	-0,7	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1,2	1,8	0,6	
Otros (8 partidos)	0	4,4	0,0	-4,4	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	
1990					
Partido Unidad Social Cristiana	29	46,2	50,9	4,7	6,7
Liberación Nacional	25	41,9	43,9	2,0	
Pueblo Unido (Coalición)	1	3,3	1,8	-1,6	
Unión Generaleña	1	2,4	1,8	-0,7	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1,1	1,8	0,7	
Otros (9 partidos)	0	5,1	0,0	-5,1	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	
1994					
Liberación Nacional	28	44,6	49,1	4,5	8,0
Partido Unidad Social Cristiana	25	40,4	43,9	3,5	
Fuerza Democrática	2	5,3	3,5	-1,8	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1,1	1,8	0,6	
Agrario Nacional *(l)	1	0,9	1,8	0,8	
Otros (10 partidos)	0	7,7	0,0	-7,7	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	
1998					
Partido Unidad Social Cristiana	27	41,2	47,4	6,2	11,7
Liberación Nacional	23	34,8	40,4	5,5	
Fuerza Democrática	3	5,8	5,3	-0,5	
Movimiento Libertario	1	3,1	1,8	-1,3	
Integración Nacional	1	2,8	1,8	-1,0	
Renovación Costarricense	1	2,0	1,8	-0,3	
Acción Laborista Agrícola * (a)	1	1,2	1,8	0,5	
Otros (16 partidos)	0	9,1	0,0	-9,1	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	

Continúa.....

AÑO Y PARTIDOS	Escaños	% Votación	% de Escaños	Diferencia %E - %V	Distorsión 2 Agrup. May
2002					
Partido Unidad Social Cristiana	19	29,8	33,3	3,6	6,3
Liberación Nacional	17	27,1	29,8	2,7	
Acción Ciudadana	14	22,0	24,6	2,6	
Movimiento Libertario	6	9,3	10,5	1,2	
Renovación Costarricense	1	3,6	1,8	-1,8	
Otros (13 partidos)	0	8,2	0,0	-8,2	
<i>Total</i>	<i>57</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	

Nota: * Partidos que participaron solo a nivel provincial.
Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE

Gráfico 8.2
Elecciones legislativas:
comparación entre el quiebre de voto desfavorable y la distorsión de proporcionalidad favorable en la adjudicación de escaños, para las dos agrupaciones mayoritarias 1953-2002



Fuente: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

La desproporcionalidad del sistema electoral y la dirección de la misma, muestran que se tiende a favorecer a las agrupaciones mayoritarias en el proceso de adjudicación de escaños, ya sea que se trate de dos grandes, como sucedía hasta 1998, o de tres medianas como en el 2002. Se trata de un elemento facilitador que tiende a reforzar las posiciones de fuerza de los partidos mayoritarios y a contrarrestar el quiebre de votación desfavorable que estos experimentan en las elecciones legislativas.

La desproporcionalidad favorable a las agrupaciones mayoritarias se comporta en forma inversa —aunque no simétrica— al quiebre de votación desfavorable, reduciendo el impacto de este último a la hora de distribuir los escaños legislativos, como se ilustra en el gráfico 8.2. Y en el otro sentido, el sistema electoral hace más difícil para las agrupaciones minoritarias el acceso a los escaños legislativos quedando muchas de ellas excluidas del proceso de adjudicación, al no alcanzar la barrera electoral del sub-cociente. Esto se ha reforzado en los últimos procesos electorales en los que se ha incrementado el número de partidos participantes en las elecciones legislativas reduciendo el porcentaje de votación de las agrupaciones mayoritarias, pero en muchos casos sin alcanzar el número de votos necesario para participar en la adjudicación de escaños.

La barrera electoral

El subcociente, definido como el 50% del cociente, funciona como una barrera electoral en tanto quedan excluidos automáticamente de la adjudicación de escaños aquellos partidos que no alcancen una votación equivalente en cada circunscripción. Así mismo, la votación de aquellos partidos que sí alcancen el subcociente pero no el cociente se la considera como un residuo para efectos de participar en la adjudicación de escaños en el caso quedar plazas sin llenar en la distribución por cocientes. En este último caso la distribución se hace en orden del mayor a menor residuo, hasta completar las plazas a llenar. Y si después de esa segunda ronda quedaran plazas sin llenar, se procedería a repetir dicha operación adjudicándolas en el mismo orden descendente.

Este aspecto del sistema electoral ha sido uno de los más polémicos desde su origen en la medida en que, si bien genera una mayor participación en la adjudicación de escaños de agrupaciones minoritarias que si se usara el cociente como barrera electoral —como sucedía entre 1927 y 1946 (FERNANDEZ, 2001:561)— también es cierto que si no se aplicara dicha barrera de acceso y la adjudicación se realizara solo por cocientes y residuos mayores, más partidos accederían a la adjudicación de escaños y el sistema electoral sería más proporcional.

Las polémicas alrededor del “subcociente” se dieron desde la discusión del proyecto de Código Electoral de 1946, como bien lo ha señalado Fernández. Según este autor, la comisión redactora del proyecto de Código Electoral propuso que el subcociente funcionara como barrera y que el mismo fuera equivalente al 50% del cociente, propuesta que fue apoyada por los partidos minoritarios. Sin embargo, ya en el plenario, diputados de uno de

los partidos mayoritarios en ese entonces, el Demócrata, propusieron que el subcociente fuera de un 75% del cociente, parámetro que finalmente fue aprobado, después de que se desechara también una tercera propuesta: un subcociente de 70% del cociente. Por su parte, desde fuera del Congreso, el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales planteaba una fórmula electoral sin barrera electoral, de manera que la adjudicación de escaños se realizara mediante cocientes y residuos mayores. Y en el año siguiente a la aprobación del Código Electora de 1946, el mismo Congreso aprobaría una reforma impulsada por el Partido Vanguardia Popular mediante la cual se definía finalmente el subcociente como el 50% de cociente (FERNANDEZ, 2001: 561-563)

La polémica se ha extendido hasta nuestros días y como veremos más adelante, alrededor del tema se han hecho algunas propuestas de reforma electoral. Por ahora es importante conocer algunos de los efectos de la barrera electoral que han alimentado tanto el debate como las propuestas.

El efecto general de la barrera electoral se da en el grado de desproporcionalidad del sistema electoral en la medida en que, al excluir a algunos partidos de la adjudicación de escaños, su caudal es capitalizado —en términos de posibilidades de adjudicación de escaños— por aquellos partidos que sí lograron el subcociente y principalmente por los partidos mayoritarios. De modo que, aunque el sistema efectivamente responde al principio de representación proporcional y al principio de representación de las minorías, el debate gira alrededor de si se debe mejorar la proporcionalidad, ampliando el acceso a la adjudicación de escaños a más partidos, o bien mantener las desproporcionalidades que genera el sistema vigente, las cuales por lo general favorecen a los partidos mayoritarios.

Para visualizar mejor el efecto de la barrera electoral y de su posible eliminación, resulta nuevamente útil el recurso de la comparación entre resultados electorales con la normativa vigente y aquellos que se generarían si se eliminara el subcociente como barrera electoral y la adjudicación se realizara mediante cocientes y residuos, manteniendo sin modificación los demás componentes del sistema electoral. En la tabla 8.5 se pueden observar las variaciones que se producirían: a los partidos mayoritarios se les reducirían el número de asientos adjudicados, los partidos pequeños aumentarían los suyos y en algunos casos, partidos que fueron excluidos por la barrera alcanzarían al menos un asiento.

En general, la eliminación del subcociente como barrera implicaría un aumento del número de partidos con representación parlamentaria y por lo tanto una modificación de la distribución de los escaños que disminuiría la desproporcionalidad producida actualmente por el sistema electoral. Esto significaría una mejor expresión de los principios de representación proporcional y de las minorías sin generar por ello una fraccionalización excesiva o muy diferente a la actual, como lo muestran las estimaciones del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios que se presenta en gráfico 8.3.

En el debate sobre el tema del subcociente, la tesis a favor de su eliminación ha sido fundamentada en términos de generar un trato más equitativo en el proceso de adjudicación de escaños así como una composición de la Asamblea Legislativa que exprese de mejor manera la pluralidad de partidos que participan en la competencia, o sea, mejorar su representatividad. De la otra parte, se ha argumentado que existiría el peligro de una fragmentación excesiva de la Asamblea Legislativa que haría muy difícil su funcionamiento y que además, el sistema actual ya permite la inclusión de partidos minoritarios.

No hay un consenso entre las fuerzas políticas y tampoco al interior de instancias como el Tribunal Supremo de Elecciones, la Procuraduría General de la República o la Sala de Jurisdicción Constitucional, de lo cual dan cuenta algunas acciones de inconstitucionalidad interpuestas por partidos políticos ante esta última instancia.

En 1997, la Sala Constitucional emitió una sentencia ¹⁵⁵ en respuesta a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Alianza Nacional Cristiana, Víctor Hugo González, contra el artículo 134 párrafo 2º del Código Electoral ¹⁵⁶, por considerar que el mismo discrimina a los partidos minoritarios al permitir que los partidos mayoritarios obtengan diputados con mayor facilidad que aquellos. Además, señalaba que uno de los efectos del sistema electoral era que en algunas ocasiones, partidos mayoritarios lograban adjudicarse escaños por residuos menores a la votación obtenida por partidos que habían sido excluidos por no superar el subcociente. (A

¹⁵⁵ Voto N° 7383-97 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 4 de noviembre de 1997. (SCJ: Procuraduría General de la República <http://www.pgr.go.cr/scij/>)

¹⁵⁶ "ARTÍCULO 134º - La elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, se hará por el sistema de mayoría establecido en el aparte primero del artículo 138 de la Constitución Política. / La de Diputados a la Asamblea Legislativa o a una Constituyente y Regidores, por el sistema de cociente y subcociente. La de Síndicos por mayoría relativa de cada distrito" (La parte subrayada indica lo impugnado en la acción de inconstitucionalidad).

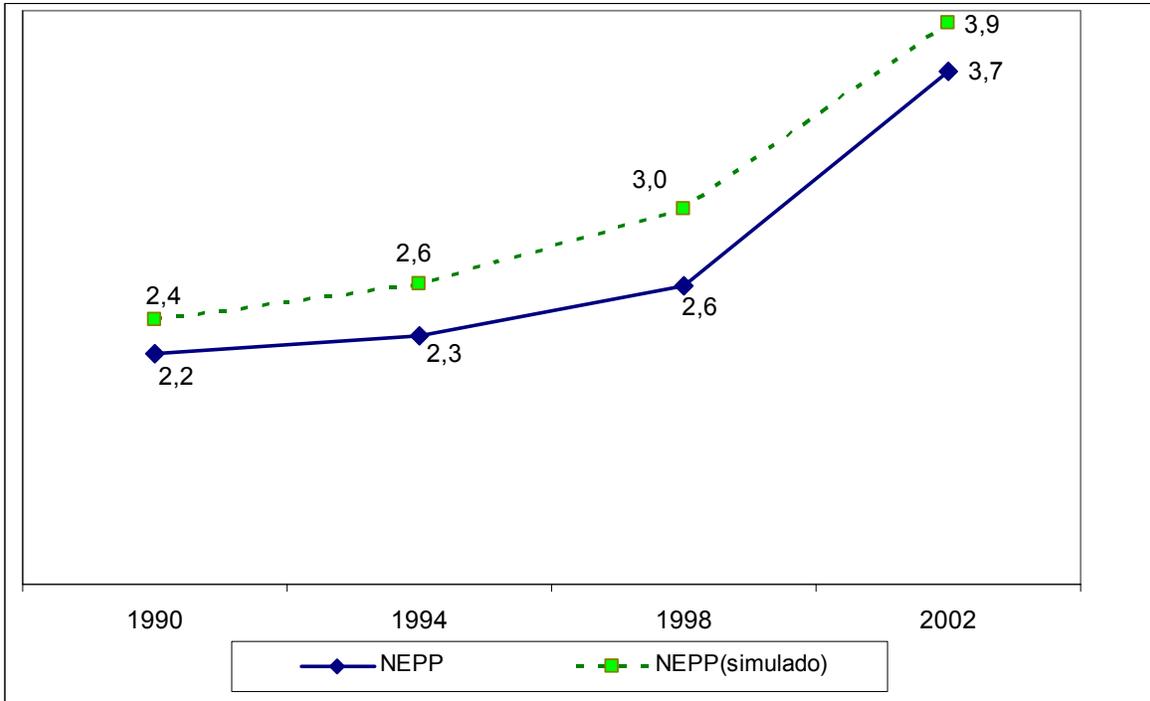
manera de ilustración, en la tabla 8.5 se presentan algunos ejemplos de este tipo de efecto del sistema electoral que, como en este caso, ha sido objeto de impugnación y debate).

Tabla 8.5
Elecciones legislativas, 1990-2002: distribución de asientos según fórmula electoral vigente y según simulación sin subcociente como barrera

AÑO ELECTORAL Y PARTIDOS	Asientos con fórmula electoral vigente (subcociente como barrera)	Simulación: sin subcociente como barrera
1990		
Partido Unidad Social Cristiana	29	28
Liberación Nacional	25	24
Pueblo Unido (Coalición)	1	1
Unión Generaleña	1	1
Alianza Nacional Cristiana	0	1
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1
Auténtico Limonense * (l)	0	1
Total	57	57
1994		
Liberación Nacional	28	26
Partido Unidad Social Cristiana	25	24
Fuerza Democrática	2	3
Unión Generaleña	0	1
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	1	1
Agrario Nacional *(l)	1	1
Acción Democrática Alejuelense*(a)	0	1
Total	57	57
1998		
Partido Unidad Social Cristiana	27	25
Liberación Nacional	23	21
Fuerza Democrática	3	5
Movimiento Libertario	1	2
Integración Nacional	1	1
Renovación Costarricense	1	1
Acción Laborista Agrícola * (a)	1	1
Agrario Nacional *(l)	0	1
Total	57	57
2002		
Partido Unidad Social Cristiana	19	18
Liberación Nacional	17	16
Accion Ciudadana	14	14
Movimiento Libertario	6	7
Renovacion Costarricense	1	1
Accion Laborista Agrícola * (a)	0	1
Total	57	57

Fuente: 1990, 1994 y 1998 (FERNANDEZ, 2001: 568-569);
2002, estimaciones propias, con base en datos del TSE

Gráfico 8.3
Elecciones Legislativas, 1990-2002: Número Efectivo de Partidos Parlamentarios con formula electoral vigente y en una simulación sin barrera electoral



Fuente: Estimaciones propias a partir de FERNANDEZ, 2001 y de datos del TSE

Como parte del procedimiento, la Sala IV solicitó el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Procuraduría General de la República. El criterio mayoritario (2 de 3) de los Magistrados del TSE fue el de no compartir la tesis del accionante, planteando que ningún sistema electoral era perfecto y que el sistema vigente permitía la representación de las minorías. También defendió la barrera electoral como instrumento para evitar que *“partidos muy pequeños, integrados por familiares o amigos tengan acceso a la representación popular”*. Sin embargo, el Magistrado Oscar Fonseca Montoya se apartó de ese criterio mayoritario señalando que el sistema vigente sí quebrantaba la Constitución —en cuanto a la garantía de representación de las minorías— cuando, en algunos casos, permitía que partidos mayoritarios se adjudicaran plazas con residuos de votación menores a los de

otros partidos que fueron excluidos por no lograr el subcociente (Punto III. de la sentencia 7383-97) ¹⁵⁷.

Tabla 8.5
Ejemplos de adjudicación de escaños por residuos menores a votación
recibida por partidos excluidos por no alcanzar la barrera electoral

Año y provincia	Adjudicaciones por residuo mayor		Partidos excluidos por no alcanzar subcociente	
	Partido	Residuo	Partido	Votación
1986-Alajuela	PUSC	4.220	PADA	4.324
1990-San José	PUSC	8.206	PANC	9.853
1994- San José	PUSC	9.555	PUG	13.409
	PLN	7.785	PVP	10.546
			PANC	8.780
			PNI	8.585
1994-Alajuela	PUSC	3.375	PADA	11.630
			PFD	9.214
			PALA	3.859
1994-Heredia	PLN	7.938	PFD	10.520
2002-Alajuela	PLN	9.177	PALA	10.890
	PUSC	8.403		
2002-Limón	PLN	6.029	PML	7.855

Fuente: Elaborado a partir de datos del TSE y de GRANADOS, 1994

En cuanto al criterio de la Procuraduría General de la República, esta coincide con el accionante y con el Magistrado Fonseca en cuanto a la inconstitucionalidad del subcociente como barrera electoral. La PGR considera que es *“arbitrario e injusto”*, que *“violenta la participación política”*, que es *“un quebrando al principio de igualdad”* y que viola *“los principios de representación política, de pluralismo político, de razonabilidad y proporcionalidad”*, por lo cual *“solicita declarar la inconstitucionalidad de toda norma legal o reglamentaria que imponga limitaciones o restricciones a la garantía de participación de las minorías”* (Punto IV. De la sentencia 7383-97).

El voto final de la Sala Constitucional también fue dividido pues aunque la mayoría (5 Magistrados) se pronunciaron porque no había inconstitucionalidad alguna en lo impugnado y por lo tanto declararon sin lugar la acción, dos Magistrados salvaron su voto y la declararon con lugar ¹⁵⁸. Entre otros argumentos, el voto mayoritario planteó que no se debería tomar como equivalentes los conceptos de *“minorías”* y *“partidos minoritarios”* y que el sistema

¹⁵⁷ Es importante anticipar aquí que, a pesar de este voto mayoritario, tres años después, en el año 2000, el TSE presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de Nuevo Código Electoral en el que propuso la eliminación del subcociente como barrera electoral, tema que será abordado más adelante.

¹⁵⁸ La declararon sin lugar, los magistrados Luis Paulino Mora M.; R. E. Piza E.; Luis Fernando Solano C.; Eduardo Sancho G. y Carlos Ml. Arguedas R. salvaron su voto, declarándola con lugar, Ana Virginia Calzada M. y Adrián Vargas B. (SENTENCIA 7883-97)

vigente demostraba que tanto unas como otros podían tener acceso a la adjudicación de plazas o puestos. Señaló que no había un doble trato preferente para los partidos mayoritarios y defendió la existencia de la barrera electoral como mecanismo para evitar *“la constitución de partidos políticos familiares o de amigos pura y simplemente”*. También los magistrados hicieron un planteamiento de carácter retórico, al reducir la idea de mejorar la representación política a un extremo poco probable, cuando señalaron que *“una pretensión por darle la mayor representación posible a los partidos, independientemente de criterios racionales para ello, alteraría de tal forma la composición final del órgano, que subvertiría el principio democrático, diluyendo el peso de las fuerzas de tal forma, que no solo dificultaría su funcionamiento, sino que eventualmente lo podría paralizar, con desmedro del sistema político-institucional como un todo, atomizando la representación desmedidamente, pues como ya anticipábamos, en aras de un principio democrático mal entendido, incorporaríamos en el sistema el germen de su misma parálisis e incluso destrucción”*. (CONSIDERANDOS TERCERO Y CUARTO DE LA SENTENCIA N° 7383-97).

Como ya ha sido mostrado arriba, la eliminación del subcociente permitiría el acceso de más partidos a la adjudicación de escaños pero difícilmente llegaría al absurdo extremo que señalaron la mayoría de los Magistrados para defender dicha barrera electoral.

Otras dos acciones de inconstitucionalidad, que impugnaron aspectos específicos de la fórmula electoral y principalmente la barrera, fueron declaradas sin lugar por la Sala Constitucional siguiendo en términos generales la misma argumentación que en la primera. Una de ellas fue presentada por Víctor Hugo Núñez, Presidente del Comité Ejecutivo del Partido Agrario Nacional, inscrito por la provincia de Limón y la otra por Lorena Vásquez Badilla, Secretaria General del Partido Unidad Social Cristiana. Uno de los aspectos específicos impugnados fue la disposición del artículo 138 del Código Electoral que señala que si quedaran plazas sin llenar por cociente y por residuo mayor, se debe repetir la adjudicación por residuos de mayor a menor hasta completar las plazas vacantes¹⁵⁹ lo cual significa que, eventualmente, se cuenten en dos ocasiones los mismos

¹⁵⁹ "Artículo 138.- Cómo se adjudican las plazas que quedan sin llenar por cociente / Si quedaren plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas, se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera residual. / Si aún quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior.- / Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente."

votos para adjudicar escaños, al tiempo que se excluyen las votaciones de los partidos que no lograron el subcociente. Se impugnó también la interpretación literal que en 1998 hizo el TSE de esa disposición para adjudicar dos plazas de diputados —una en San José y otra en Limón— que habían quedado sin llenar después de haber hecho las adjudicaciones por cocientes y por residuos mayores, lo que supuso otorgárselas a los mismos partidos que ya habían recibido una plaza por tener los residuos mayores. Ambas acciones de inconstitucionalidad fueron resueltas y declaradas sin lugar, mediante la sentencia 1234-98¹⁶⁰.

A manera de síntesis, las características y efectos del sistema electoral a las que se ha hecho referencia hasta ahora son muestra clara de los efectos distributivos desiguales de este componente del régimen electoral. Fundamentalmente, dichos efectos se expresan en premios e incentivos diferenciados favorables a los partidos mayoritarios y desfavorables a los minoritarios. No se trata ciertamente de una característica exclusiva del sistema electoral costarricense y no se evalúa aquí el grado de proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema en comparación con los de otros países. De lo que se trata es de mostrar que hay efectos diferenciados que favorecen a unos actores y desfavorecen a otros, lo que tiene consecuencias para el sistema de partidos como un todo, facilitando y reforzando la tendencia bipolar predominante en el mismo. Por otro lado, que precisamente por esos efectos diferenciados el sistema electoral ha sido objeto de debate y de propuestas de reforma frente a las cuales los partidos y algunos otros actores institucionales como el TSE y la Sala IV, se han posicionado de manera también diferenciada, principalmente a favor de mantener las reglas vigentes.

En la siguiente sección abordaremos las opciones de reforma en materia del sistema electoral legislativo que se han presentado a la Asamblea Legislativa durante el período en estudio y el resultado de las mismas, en cada una de las etapas del sistema de partidos.

8. 2 Opciones de reforma en el sistema electoral a nivel legislativo

Al igual que lo hemos hecho en otros capítulos, se van a caracterizar las opciones de reforma en cada una de las etapas del sistema de partidos, mostrando las variaciones, no solo en cuanto a la cantidad de propuestas sino también en cuanto a los contenidos de las mismas.

¹⁶⁰ Voto 1234-98 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 25 de febrero de 1998. SCIJ:

2.1 Primera etapa (1953-1966)

Como ya lo hemos señalado, el sistema electoral vigente tomó su forma actual desde el Código Electoral de 1946 y su reforma de 1947, por lo que el de 1952 no le introdujo ninguna modificación sustantiva. En el archivo de la Asamblea Legislativa no constan iniciativas de reformas al Código que tocan los aspectos medulares del sistema electoral durante esta primera etapa, aunque sí hubo algunas reformas relacionados con la materia.

Aprobados

La reforma más importante en esta etapa fue el cambio introducido en la Constitución Política para aumentar el número de Diputados que integraban la Asamblea Legislativa, el cual pasó de 45 a 57 a partir de 1962 ¹⁶¹.

En segundo lugar, en 1965 se dio una reforma a los artículos 74 y 137 del Código en la que se estableció que los partidos políticos deberían designar un 25% más de candidatos a diputados que los que debían elegirse en cada provincia, con el objetivo de llenar eventuales vacantes definitivas. Y por otro lado, se estableció un procedimiento para el caso de que se produjera una vacante definitiva de un diputado, que consistía en que el TSE procedería a llenarla llamando a ejercer el cargo al candidato que ocupó el lugar inmediato inferior al último que resultó electo en la misma papeleta. Si esa persona no pudiera ocupar la vacante, se llamaría por orden descendente, a quienes formaban parte de la misma papeleta¹⁶².

Archivados

En lo que se refiere a iniciativas archivadas, en 1957 fue presentado un proyecto por iniciativa del TSE que pretendía eliminar las listas con los nombres de los candidatos en las papeletas para elegir diputados y municipales, de manera que en las mismas solo constaran los nombres de los partidos y sus correspondientes divisas. Según el TSE el cambio se justificaba en la medida en que ya los electores no tenían derecho a corregir las papeletas, tachando o cambiando nombres, como en otras épocas. Además, señalaba

¹⁶¹ Ley N° 2741 del 12 de mayo de 1961.

¹⁶² Ley N° 3508 del 26 de mayo de 1965. *Colección de Leyes y Decretos, Primer Semestre de 1965. p.667*

una serie de razones administrativas como simplificación de las papeletas, economía de papel, reducir el volumen de la documentación electoral, entre otras¹⁶³. El proyecto fue archivado en 1960 y en el expediente no consta mucha información de los debates. Sin embargo, sí hay constancia de un pronunciamiento del entonces emergente Partido Unión Cívico Revolucionaria (PUCR) oponiéndose a la iniciativa y planteando que era importante mantener los nombres de los candidatos, para que los electores conocieran a las personas y no se eligieran por arrastre de los candidatos presidenciales. Consideraba además que la reforma perjudicaría a los partidos minoritarios, principalmente a los que solo participaran en las elecciones legislativas o municipales.

Si como ya lo mencionamos al principio de este capítulo, las listas cerradas y bloqueadas constriñen las opciones de lo votantes, por un lado; y por otro, si la simultaneidad de las elecciones y la centralidad de las presidenciales generan también un efecto de relativo arrastre, era de esperar que esta reforma reforzara aún más esas tendencias en el sentido de incentivar más el voto por partido, con independencia de los candidatos o candidatas que compusieran la lista.

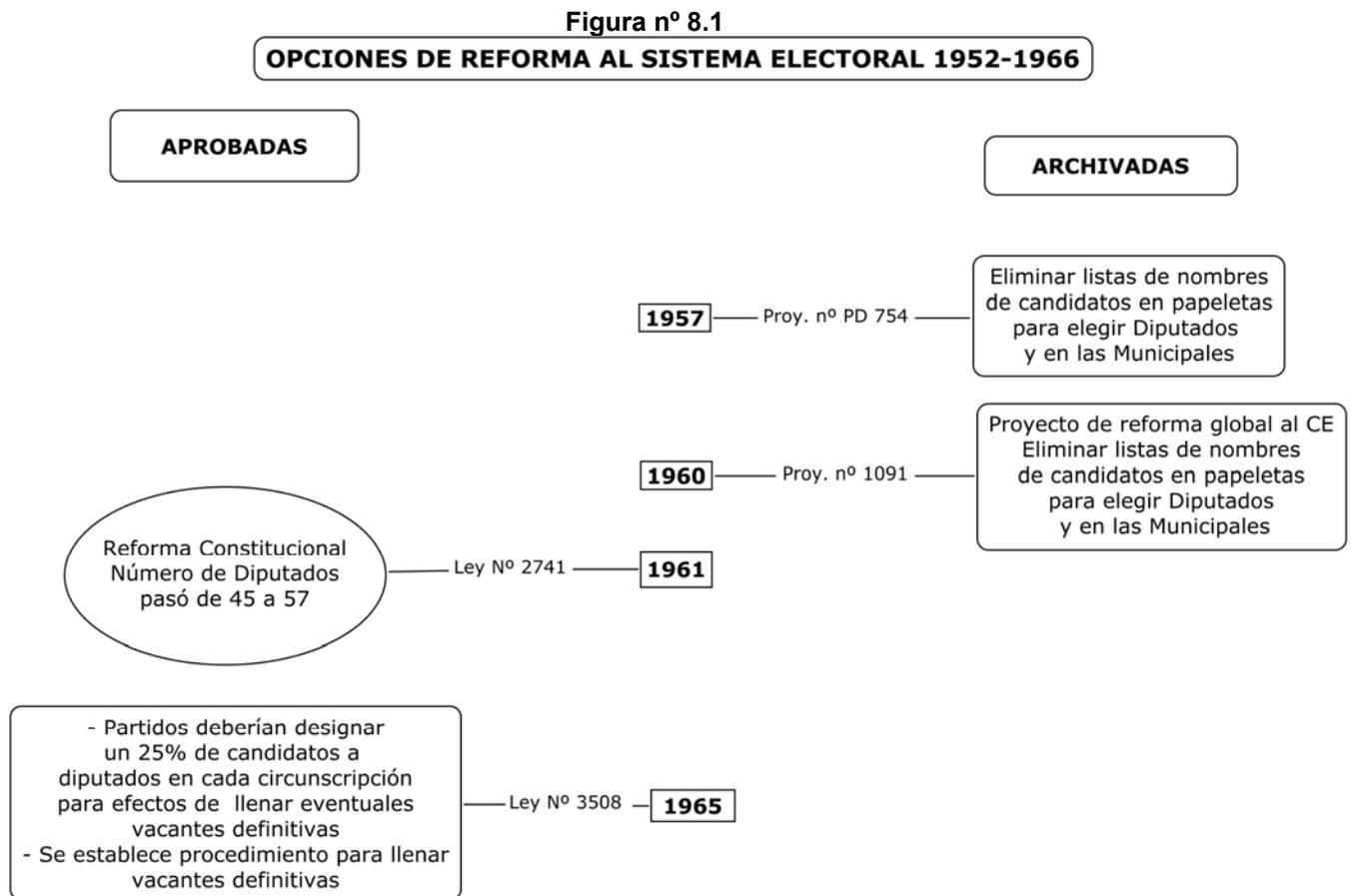
En el segundo proyecto que resultó archivado en esta etapa, presentado también por TSE, se volvió a plantear la eliminación de la lista de nombres de candidatos y candidatas tanto en las papeletas de diputados como en las de municipales. Dicho proyecto era la primera propuesta de reforma global al Código Electoral, presentada por el TSE a finales de 1960¹⁶⁴. En él se reiteran los argumentos de que la lista era innecesaria por las características del sistema electoral y que no cabía el argumento de que el elector no sabría los nombres de las personas por las cuales votar, en tanto se dispondrían carteles con las listas en cada recinto para ilustración del elector que no hubiera tomado partido previamente. Además, el TSE planteaba que el conocimiento de los candidatos no lo adquirirían los electores por las papeletas, sino por otros medios y que en todo caso, las papeletas no tenían ese fin. Este proyecto siguió en trámite hasta 1968, año en que finalmente terminó archivado.

Esas fueron las opciones de reforma en esta primera etapa del sistema de partidos y del régimen electoral. Se puede observar que en ella no se pusieron en duda o en debate ninguno de los cuatro componentes fundamentales del sistema electoral que estamos

¹⁶³ Expediente Legislativo N° PD 754, Publicado en La Gaceta N° 276, del 4 de diciembre 1957.

¹⁶⁴ Expediente Legislativo PD N° 1091, publicado en Alcance N° 1 de La Gaceta N° 4, del 6 de enero 1961.

analizando, probablemente porque en este momento histórico, apenas se estaba poniendo a prueba su funcionamiento bajo las reglas de juego establecidas en la Constitución de 1949 y el Código Electoral de 1952.



Fuente: elaborado a partir de leyes y proyectos correspondientes

En cuando al sistema de partidos, se debe tener en cuenta que se encontraba en un proceso de reconfiguración, lo mismo que cada uno de los actores que participaban en él, después de la crisis política de los años 40's que desembocó en la guerra civil de 1948 y en el gobierno de facto de la Junta. Es decir, los partidos estaban más ocupados en su propio proceso de organización interna, en la construcción de alianzas y en la ampliación de la estructura de oportunidades —particularmente en el tema del financiamiento, como se ha planteado en el capítulo correspondiente— que en las reglas específicas del sistema electoral. En concordancia con ello, permitieron la ampliación del número de escaños de la Asamblea Legislativa —o sea, de parte de los recursos de poder a disputar en las elecciones— así como del procedimiento para llenar las vacantes definitivas. Pero no dieron su apoyo a la eliminación de las listas con los nombres de candidatos y

candidatas en las papeletas.

Por su parte, el TSE, instancia que en cierto sentido también se estaba poniendo a prueba en esta primera etapa, parecía estar avocado a facilitar aspectos administrativos y organizativos de las elecciones, como lo demuestra su interés por eliminar las listas nombres de los candidatos a Diputados y Munícipes de la respectivas papeletas, sin consideración de consecuencias políticas de esas medidas para los electores o para los propios partidos.

8.2.2 Segunda etapa (1966-1986)

Durante la segunda etapa, no hay tampoco grandes modificaciones ni propuestas de reforma a los aspectos fundamentales del sistema electoral si bien se inicia una discusión sobre algunos de ellos al final de la misma. Solo se hicieron algunas propuestas y reformas relacionadas con aspectos circundantes del sistema electoral, que son muestra del foco de atención de los actores involucrados en las dinámicas del reformismo electoral.

Aprobadas

En primer lugar, en 1977 se dio una reforma relacionada con la División Político Administrativa (DPA) que, como ya se ha dicho, constituye la base de las circunscripciones electorales tanto para el nivel legislativo como el municipal. El cambio consistió en declarar invariable la DPA durante los 14 meses anteriores a todas las elecciones nacionales de Presidente y Vicepresidentes de la República, de tal manera que no podrían crearse nuevas provincias, cantones o distritos administrativos durante ese período¹⁶⁵. En segundo lugar, modificó el término para que el Poder Ejecutivo cumpliera con la obligación de preparar y publicar la DPA, de tal manera que debería hacerla 12 meses antes de las elecciones, en lugar de los 8 meses establecidos hasta ese momento. Con algunas variaciones, estos cambios habían sido propuestos por el TSE desde 1970, en un proyecto que había resultado archivado¹⁶⁶.

Para el TSE, el interés en esta reforma estaba en el contar con un plazo más amplio para la organización de las elecciones, la distribución de los centros de votación y los

¹⁶⁵ Ley N° 6068, Publicada en La Gaceta N° 146 del 4 de agosto 1977.

¹⁶⁶ Expediente Legislativo A 23 E 5595, Proyecto N° 4450, Publicado en La Gaceta N° 4 del 15 enero 1971.

materiales electorales. Por otro lado, la reforma fue importante en términos de establecer un límite a la eventual creación o cambio de las circunscripciones, con el objetivo de favorecer a algunos actores o desfavorecer a otros, en los meses previos a unas elecciones. Se trataba de un límite claro a la eventual manipulación de las circunscripciones, práctica conocida a nivel internacional como el “*gerrymandering*”¹⁶⁷ .

En el mismo año de 1977, se aprobó otra reforma en la que finalmente se acogió parte de la propuesta del TSE para eliminar la lista de candidatos en las papeletas de Diputados y Municipales, presentada 20 años antes. En esta ocasión se aprobó únicamente que se prescindiría de dichas listas en las papeletas para elegir Regidores y Síndicos Municipales, de manera que se mantendrían en las de Diputados¹⁶⁸ . A cambio de ello, se estableció que el Registro Civil remitiría a las Juntas Receptoras de Votos, carteles con las listas de los candidatos a Regidores y Síndicos, para que los colocaran afuera de los centros de votación de manera que los electores pudieran distinguir los candidatos correspondientes a cada partido. Los partidos finalmente cedieron parcialmente a la propuesta del TSE, probablemente asumiendo como un hecho la subordinación de los procesos políticos locales a los nacionales, lo que reforzaba sus posiciones de fuerza en el conjunto del sistema de partidos.

Archivadas

En lo que se refiere a los proyectos archivados, además del N° 4450 ya mencionado, el segundo que tocó aspectos relacionados con el sistema electoral fue presentado en 1985 por el TSE y reiteraba la propuesta de eliminar las listas de candidatos y candidatas de las papeletas de Diputados¹⁶⁹ . En esa ocasión el TSE planteó nuevamente argumentos ya esbozados en las propuestas anteriores y además señaló que la eliminación de las listas de las papeletas de Regidores Municipales, aprobada en 1977, había dado muy buenos resultados en las elecciones de 1978 y 1982. En la perspectiva del Tribunal seguía privando una visión meramente administrativa sobre este tema, en el sentido de bajar costos y facilitar la impresión de las papeletas, sin consideraciones de efectos políticos.

¹⁶⁷ Según Nohlen, “La forma de geometría electoral manipulada se conoce con el nombre de gerrymandering. El concepto se remonta a Mr. Gerry, quien consiguió recortar una circunscripción a su medida en la ciudad de Boston, parecida a una salamandra. El gerrymandering implica el arreglo intencionado, no accidental, de los límites de las circunscripciones electorales según la dispersión geográfica del electorado de un candidato o de un partido, sin tener que manipular necesariamente la clave de representación” (NOHLEN, 2000).

¹⁶⁸ Ley N° 6118, Publicada en La Gaceta, N° 212, del 9 de noviembre de 1977.

¹⁶⁹ Expediente Legislativo A 44 E-7904, Proyecto N° 10134, La Gaceta N° 110, 12 junio 1985.

Por otro lado, el mismo Tribunal reconocía las limitaciones del sistema de listas cerradas y bloqueadas al señalar, en la exposición de motivos, que *“En el sistema electoral que rige, se vota por el partido político y no por candidatos, de modo que el elector no puede introducir modificaciones a la papeleta (...) En consecuencia, el hecho de que las candidaturas figuren en las papeletas, no tiene ninguna utilidad, pues además, en los pocos minutos que el elector tiene para votar no cuenta con el tiempo necesario para leer en la papeleta las nóminas de candidatos, para decidirse por cual partido emitirá su voto”*. Consideraba que las listas de candidatos las podrían hacer del conocimiento del público tanto el propio Tribunal como los partidos, por otros medios tales como la propaganda y la exhibición de carteles en los centros de votación.

El proyecto finalmente fue archivado y el TSE no volvió a insistir en esta propuesta. Por su parte, como será anotado en la siguiente etapa, la Asamblea Legislativa aprobaría en 1996 el restablecimiento de las listas con los nombres de candidatos (as) en las papeletas para elecciones Municipales.

El segundo proyecto que resultó archivado contenía la primera propuesta para modificar a fondo uno de los componentes del sistema electoral, a saber, el de las listas bloqueadas. Fue propuesto por el Lic. Gerardo Trejos y acogido por el Diputado Guillermo Vargas Sanabria, del PLN, en 1985 ¹⁷⁰. Consistía en modificar la forma de elegir los Diputados, manteniendo las listas de partidos cerradas pero permitiendo que los electores escogieran dentro de la correspondiente al partido de su preferencia, un candidato o candidata. Es decir, votar por un solo candidato o candidata de un solo partido, dentro de la lista que este postulara. En lo que se refiere a las circunscripciones no se planteaba ninguna modificación porque ello supondría una reforma a la Constitución, lo cual, según el proponente, resultaría más difícil que modificar solo el Código en los aspectos propuestos.

Para efectos de la adjudicación de escaños, el proyecto mantenía el sistema de cociente y residuos mayores, de manera que a cada partido se le adjudicaran tantas plazas como cocientes alcanzara. Pero los candidatos electos serían los que más votos recibieran dentro de la lista, en orden decreciente. Y al igual que en el sistema vigente, se mantenía la barrera electoral del subcociente, de manera que se excluía a los que no la alcanzaran y los que sí lo hicieran pudieran participar en la distribución por residuos mayores en caso de que no se llenaran todas las plazas en la adjudicación por cocientes. De acuerdo con

¹⁷⁰ Expediente Legislativo A 45 E 7942, Proyecto N° 10161, publicado en La Gaceta N° 153 del miércoles 14 de agosto de 1985.

lo anterior, la reforma supondría que en el escrutinio se deberían contabilizar tanto los votos por partido —para efectos de la adjudicación por cocientes y de la exclusión o inclusión por subcociente— como los votos por candidatos —para efectos de establecer el orden de la adjudicación de escaños en cada lista de partido.

Como se puede ver, el proyecto significaría modificaciones tanto en las dinámicas internas de los partidos para definir sus listas —incluyendo el peso que tienen los candidatos a la Presidencia en las designaciones — como en las posibilidades de los electores de votar por candidatos particulares. En cierto sentido, se trasladarían las disputas internas, por los puestos con mayores posibilidades de elegibilidad, a las elecciones nacionales, de manera que en ellas los candidatos y candidatas tendrían que competir no solo contra los de otros partidos sino también contra los del propio, lo que seguramente alentaría divisiones y conflictos internos.

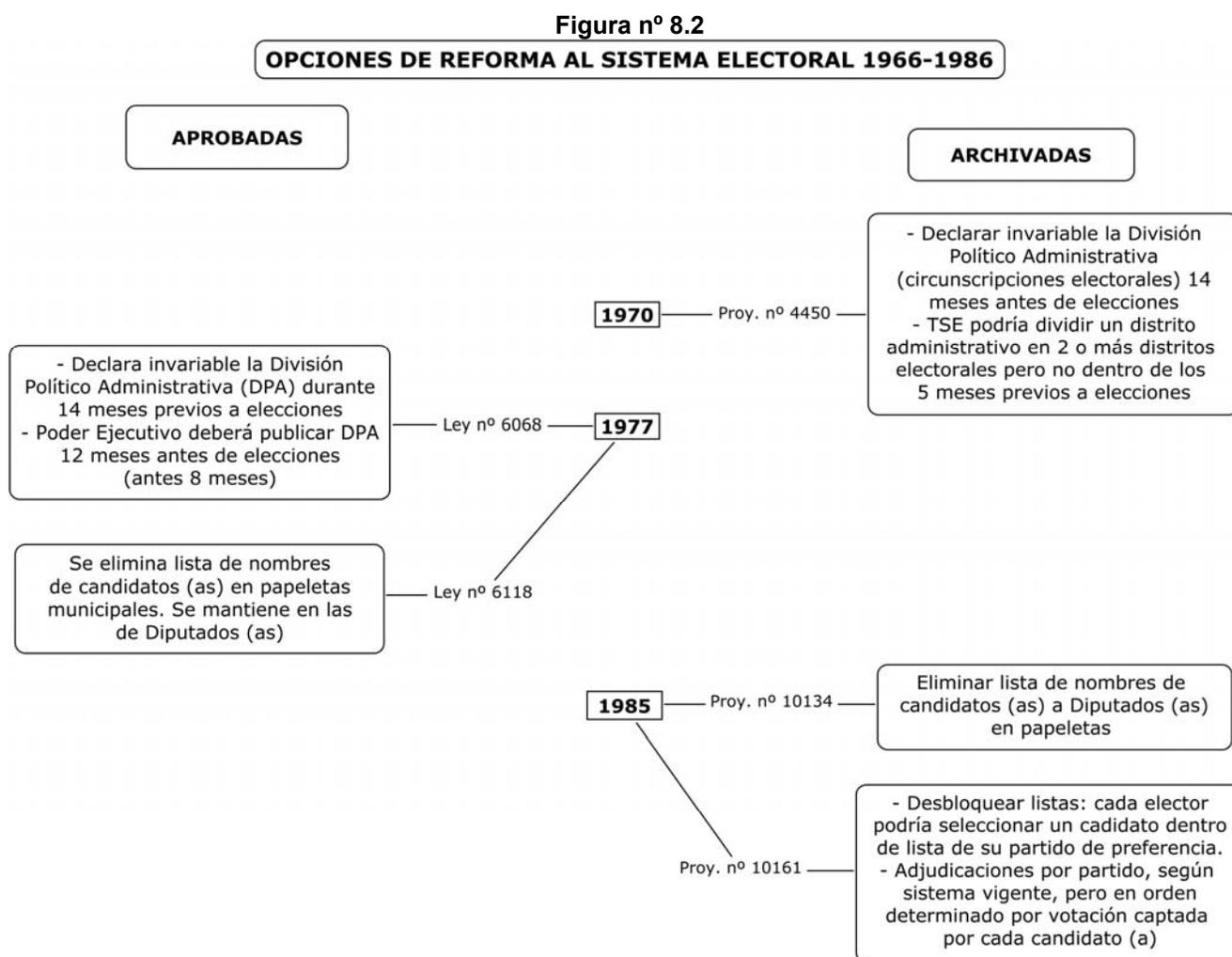
No es fácil establecer el posible impacto de una reforma como esta en la proporcionalidad del sistema o en el número de partidos con representación parlamentaria. Sin embargo, algunos de los posibles efectos en cuanto al funcionamiento del sistema serían la eventual concentración de las votaciones en alguno o algunos pocos candidatos de cada lista y la eventual adjudicación de plazas a otros con votaciones bajas, muy distantes de aquellas, arrastrados más por el voto al partido que por el candidato o candidata misma. Esto sería contraproducente con el supuesto implícito en el proyecto de que el voto fuera por candidatos o candidatas y no solo por partidos. Por otro lado, podría darse también la posibilidad de una mayor fragmentación de la composición de la Asamblea Legislativa, lo cual, aunque fuera expresión de una mayor pluralidad, también haría más difícil la construcción de mayorías y haría más probable que el Ejecutivo no contara con un respaldo suficiente en el Congreso.

Lo cierto es que una reforma tal significaría que los partidos perderían el control de la definición de los lugares que ocupan los candidatos en su lista, lo cual determina las probabilidades de resultar electos, aspecto que probablemente fue percibido como una amenaza. Finalmente, el proyecto no contó con el apoyo suficiente en la Asamblea Legislativa, por lo que resultó archivado, si bien, como lo veremos en la siguiente etapa, fue presentado nuevamente en otros períodos legislativos.

En resumen, se puede ver que en las opciones de reforma de esta etapa predominaron

las propuestas del Tribunal Supremo de Elecciones y por lo tanto, su perspectiva de facilitar aspectos administrativos y organizativos de las elecciones, al grado de que finalmente logró que se aprobara la eliminación de las listas con los nombres de candidatos y candidatas en las papeletas municipales, así como la invariabilidad de la División Político Administrativa.

Es hasta el final de esta etapa —en la cual se cristalizó la bipolaridad electoral— que se empieza a poner en cuestión uno de los aspectos medulares del sistema electoral, a saber, el de las listas bloqueadas. Esto demuestra, en cierto sentido, una conformidad del conjunto de las fuerzas políticas con las reglas del juego vigentes en materia del sistema electoral.



Fuente: elaborado a partir de leyes y proyectos correspondientes

El proyecto de Trejos —presentado en las vísperas del inicio de la etapa bipartidista— constituyó una anticipación de los debates y propuestas de mayor profundidad que, sobre

el sistema electoral, se suscitarían en la tercera etapa del sistema de partidos y que se mantienen hasta nuestros días, sin que se haya acordado aún ninguna modificación en los componentes fundamentales.

8. 2.3 Tercera Etapa (1986-2001)

A diferencia de las etapas anteriores, es en la tercera —la del bipartidismo— donde se dan los debates más fuertes y se presentan las propuestas de reforma más profundas al sistema electoral. Sin embargo, al igual que en las precedentes, no se aprobó ninguna modificación en los componentes fundamentales que estamos analizando. Solo se hicieron algunas modificaciones circundantes a dichos componentes, pero no por ello menos importantes.

Aprobadas

La primera reforma no fue propiamente al Código Electoral pero sí antecedente de otras que se harían a dicho cuerpo normativo posteriormente. Consistió en la promulgación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres en 1990 ¹⁷¹, resultado de un proyecto presentado a la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo. Entre otras cosas, la ley estableció que los partidos políticos deberían incluir en sus estatutos *“mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”* (Artículo 5º de la Ley 7142)

Con ese antecedente, en 1996 sí se realizó una reforma al Código Electoral en la que se introdujo el criterio de género en la conformación de las listas de candidatos y candidatas. La ley tuvo su origen en un proyecto presentado por varios Diputados y constituyó una de las más amplias modificaciones realizadas al Código desde 1952, abarcando diferentes materias. En lo que al criterio de género se refiere, se estableció que los partidos deberían cumplir con una cuota mínima del 40% de mujeres tanto en su estructura interna como en las papeletas a puestos de elección popular¹⁷². Posteriormente, el TSE estableció que dicha cuota debería cumplirse en puestos elegibles y no simplemente en la conformación total de la papeleta, aspecto que ha obligado a los partidos a colocar candidatas en los

¹⁷¹ Ley N° 7142, Publicada en La Gaceta N° 59, del de 26 marzo de 1990.

¹⁷² Ley N° 7653, Publicada en La gaceta N° 246, del 23 de diciembre de 1996.

primeros puestos de las listas, lo que ha incidido en un mayor acceso de mujeres a espacios de decisión política, como es el caso de la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales como se ilustra en la tabla 8.6.

Por otro lado, en esta misma ley se restableció el requisito de que en las papeletas de Regidores y Síndicos Municipales, aparecieran las listas de candidatos y candidatas postulados por los diferentes partidos, el cual había sido eliminado en 1977 mediante una Ley iniciativa del TSE. Esto respondía no solo a la inclusión de la cuota de participación femenina, sino también al objetivo de tratar de revertir en parte la subordinación de los procesos electorales municipales a los nacionales, tema que cobró fuerza en esta etapa y que va culminar incluso con la apertura de un nuevo nivel de elección a nivel de Municipalidades no simultáneo con los otros, la cual haremos referencia en este mismo apartado.

Tabla 8.6
Mujeres electas como Diputadas y como Regidoras 1982-2002

Año de elecciones	Diputadas Electas	Regidoras Municipales propietarias electas
1982	3	ND
1986	5	ND
1990	6	66
1994	8	74
1998	11	190
2002	20	232

Fuente: TSE; VARGAS HERNÁNDEZ, 2004:22

Una tercera modificación relacionada con el sistema electoral y más específicamente con la conformación de las listas de candidatos y candidatas a diputaciones, introducida también en la ley N° 7653 de 1996, fue la “doble postulación”. Según esta figura, los candidatos o candidatas a la Presidencia de la República podrían serlo, al mismo tiempo, a diputaciones, si los partidos los postulaban y si no tuvieran impedimento constitucional para ello. Se trataba con ello de darle alguna posibilidad de acceso a otros espacios de poder a quienes se postularan para las elecciones presidenciales y resultaran perdedores en las mismas. La reforma fue propuesta originalmente por el Diputado Gerardo Trejos, del Partido Fuerza Democrática, en 1994. Según el proponente, los liderazgos de los partidos eran ejercidos desde fuera de la Asamblea Legislativa, generalmente por los ex - candidatos a la Presidencia, distorsionando el funcionamiento del sistema político. Con la reforma se pretendía abrir la posibilidad de que esos liderazgos se ejercieran desde el ámbito legislativo, corrigiendo la supuesta distorsión y al mismo tiempo avanzar hacia un

régimen “*semiparlamentarista*”, por el cual abogaba el proponente ¹⁷³. Solo algunos partidos minoritarios han usado esta opción desde entonces.

La cuarta y última reforma relacionada con el sistema electoral se produjo a raíz de la promulgación de un Nuevo Código Municipal en 1998 ¹⁷⁴. En primer lugar, esta Ley introdujo modificaciones en el nivel de elección municipal al abrir un proceso específico para Alcaldes, Síndicos Municipales y miembros de los Concejos de Distrito. En segundo lugar, las elecciones para esos puestos, no se harían de manera simultánea con las de otros niveles de elección (Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados y Regidores Municipales) sino que se celebrarían en el mismo año pero no en febrero como aquellas, sino en diciembre. Y por último, estableció que la fórmula electoral para esos puestos sería la de mayoría relativa para la elección de Alcaldes y Síndicos, mientras que para elegir los miembros de los Concejos de Distrito, se utilizaría la misma fórmula de cociente y subcociente vigente para elegir Diputados y Regidores Municipales. Las primeras elecciones de este nuevo nivel, se realizaron en el 2002, con un alto abstencionismo.

Archivadas

El primer proyecto archivado durante esta etapa constituyó una reiteración del presentado en 1985 por el Lic. Gerardo Trejos. En esta ocasión fue presentado por él mismo y acogido por el Diputado Javier Solís, de la Coalición Pueblo Unido, en 1989 ¹⁷⁵. Como ya se ha comentado, proponía desbloquear las listas, de manera que los electores pudieran votar por uno de los candidatos o candidatas, dentro de la nómina del partido de su preferencia. Como el proyecto resultó archivado por segunda ocasión, cuando el propio Lic. Trejos resultó electo Diputado por el Partido Fuerza Democrática, en 1994, lo presentó nuevamente a la Asamblea Legislativa. En esa ocasión, el propio proponente señalaba que si bien el proyecto estaba orientado a democratizar más la elección de diputados, devolviéndole a los ciudadanos la posibilidad de elegir a al candidato o candidata de su simpatía, también podría tener algunos peligros: *“acentuar inconvenientemente las luchas personales dentro de los partidos políticos y puede potenciar considerablemente el peso y la influencia del dinero en la elección de diputados”*

¹⁷³ Expediente del proyecto N° 11986, publicado en el Alcance n° 26, a La Gaceta N° 186, del 30 septiembre de 1994.

¹⁷⁴ Ley N° 7794, publicada en La Gaceta N° 94, del 18 de mayo de 1998.

¹⁷⁵ Expediente Legislativo A 49 E-8257, Proyecto n° 10.784, publicado en La Gaceta N° 145, del 1 de agosto de 1989.

¹⁷⁶. Por tercera ocasión, el proyecto resultó archivado.

Al iniciarse la década de los 90, se dio un salto en el debate sobre el sistema electoral, al grado que en la Asamblea Legislativa fue establecida en 1990 una Comisión Especial de Reformas Electorales (COREL) para que estudiara y dictaminara diversas propuestas de reformas tanto a nivel constitucional como del Código Electoral ¹⁷⁷. En 1994, la Revista Parlamentaria publicó un número dedicado al tema de las propuestas de reformas al sistema electoral, dando cuenta de un auge del debate en la materia ¹⁷⁸. Y en 1995 el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) publicó un estudio, a cargo del sociólogo Oscar Fernández, en el que se daba cuenta de las diferentes propuestas discutidas en la COREL entre 1990 y 1993. Algunas de las opciones discutidas en la Comisión y propuestas concretas de reforma que se encontraban en la Asamblea Legislativa, según dicho estudio, fueron las siguientes:

- Incrementar el número de Diputados de 57 a 75. En lugar de listas por provincias realizar una nueva división electoral, de manera que 50 diputados fueran elegidos en distritos binominales y 25 lo fueran por listas nacionales.
- Que la Asamblea Legislativa estuviera compuesta por 81 Diputados, de manera que 57 de ellos serían electos con el mismo sistema vigente (listas cerradas y por provincias) y los otros 24 mediante listas nacionales, también cerradas.
- Una composición de la Asamblea por 110 Diputados, de los cuales 40 serían electos mediante listas nacionales en elecciones simultáneas con las presidenciales y los otros 70 mediante un sistema de distritos legislativos (no se especifica su magnitud, ni la fórmula electoral) en elecciones que se celebrarían dos años después de las presidenciales.
- Una variación de la anterior propuesta era que se eligieran 109 Diputados, 86 de los cuales mediante distritos legislativos que coincidirían con las actuales circunscripciones (provincias) y 23 mediante listas nacionales. Los primeros serían electos a la mitad del período presidencial y los segundos en elecciones simultáneas a las presidenciales. Se proponía además aumentar el período del cargo de Diputados y de Presidente de la República a 5 años.
- 75 Diputados compondrían la Asamblea Legislativa, 48 de los cuales se elegirían por distritos congresionales en elecciones celebradas dos años después de las presidenciales. Los otros 27 mediante listas nacionales y en elecciones simultáneas con las presidenciales.

¹⁷⁶ Expediente Legislativo del proyecto N° 11988, publicado en La Gaceta N° 189 del 5 de octubre de 1994.

¹⁷⁷ Desde entonces y hasta la actualidad, en todos los períodos legislativos ha sido establecida alguna comisión especial para analizar y dictaminar diferentes proyectos de ley relacionados con la materia electoral. Como hemos visto en el capítulo 5º, en la etapa del bipartidismo se incrementó sustantivamente el número de proyectos de reforma al Código Electoral presentado a la Asamblea Legislativa.

¹⁷⁸ Asamblea Legislativa de Costa Rica, **Revista Parlamentaria**. Vol.2, N° 2. San José, 1994.

- Incorporar a los ex - Presidentes de la República como Diputados vitalicios de la Asamblea Legislativa.
- Una Asamblea Legislativa compuesta de 85 escaños. 57 diputados serían electos por provincias y 28 por listas nacionales, estas últimas encabezadas por los candidatos a la Presidencia de la República. Se proponía además la reelección sucesiva y que las elecciones legislativas se siguieran realizando de forma simultánea con las presidenciales.
- Incorporar como Diputados a los candidatos presidenciales que no logran ser electos pero que alcanzaran al menos el 10% de los votos emitidos en la correspondiente elección. No supondría una modificación en cuanto a la elección de los 57 diputados que actualmente integran la Asamblea.
- Sin modificar el número de diputados, que estos fueran electos por listas nacionales en lugar de las provinciales.
- Dividir el país en 42 circunscripciones uninominales, distribuidas por provincias y elegir además 21 diputados nacionales, de manera que la Asamblea Legislativa estuviera compuesta por 63 escaños. (FERNANDEZ, 1995)

La mayoría de las propuestas estaba referida a un aumento en el número de escaños y a la combinación de listas nacionales con algún tipo de elección por circunscripciones, ya fueran estas las mismas que estaban vigentes o mediante la creación nuevas. Pero a pesar de la proliferación de propuestas y del trabajo de la Comisión, ninguna iniciativa logró concretarse en ley. Este es un buen ejemplo de la diferencia entre la producción de propuestas de reformas y la adopción efectiva de alguna de ellas, es decir, entre el diseño institucional teórico y el histórico.

En 1994, el Diputado Gerardo Trejos, del Partido Fuerza Democrática, presentó otro proyecto que planteaba la modificación de dos aspectos del sistema electoral a nivel legislativo. En primer lugar, modificar el artículo 77 para permitir que dos o más partidos políticos pudieran presentar en una circunscripción (provincia) la misma lista de candidatos a diputados. En segundo lugar, modificar la definición del subcociente establecida en el artículo 135, de manera que fuera el equivalente a un 40% del cociente, en lugar del 50% vigente. Ambas medidas, según el proponente, buscaban un mejor cumplimiento del principio de representación de las minorías establecido en la Constitución y con ello, corregir la sub-representación de los partidos minoritarios y la sobre-representación de los mayoritarios que genera el sistema electoral vigente¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Proyecto N° 11987, publicado en La Gaceta N° 188, del 4 de octubre de 1994.

Por su parte, en 1995 el Tribunal Supremo de Elecciones presentó un proyecto de reformas en varias materias, el cual fue acogido por varios Diputados de diferentes partidos. Entre otras modificaciones el Código, planteaba una variación en la aplicación de subcociente como barrera electoral, como una propuesta particular del Magistrado Oscar Fonseca, quien, como ya fue señalado al hacer referencia a las acciones de inconstitucionalidad, sí consideraba que la forma en que se aplicaba la barrera electoral estaba en contradicción con la Constitución en cuanto a la garantía de representación de las minorías. Por ello, proponía que los partidos que no lograron el subcociente, pudieran participar de la adjudicación de plazas, pero solo en el caso de que fuera necesaria una tercera ronda, después de las adjudicaciones por cocientes (1ª) y la de residuos mayores y subcociente(2ª). La eventual tercera ronda operaría de la siguiente manera, según el texto propuesto para el artículo 138 del Código: *“Si aún quedaren plazas sin llenar por el sistema de subcociente, estas se distribuirán a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual del cociente o subcociente en su caso, pero incluyendo también a aquellos partidos que no alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual”*¹⁸⁰.

Según el proponente, el objetivo era evitar las situaciones en las que uno de los partidos mayoritarios terminaban adjudicándose alguna plaza con un residuo menor a la votación de otros partidos que habían quedado excluidos por no alcanzar el subcociente. Sin embargo, al proponer incluir a estos partidos hasta la eventual tercera ronda —la cual casi nunca ha sido necesaria— resulta poco probable que se lograra evitar dicho efecto, pues este se da por lo general en la segunda. Por ello, si bien el proyecto significaba un inicio en cuanto a modificar la barrera electoral, no se podría esperar mucho de él en cuanto a mejorar la proporcionalidad del sistema y el acceso de más partidos minoritarios a la adjudicación de escaños. En todo caso, este proyecto terminó siendo archivado por la Asamblea Legislativa.

Otro proyecto archivado fue propuesto en el 2000 por el Diputado Abel Pacheco, del Partido Unidad Social Cristiana. Específicamente proponía que los partidos propusieran listas provinciales, como en el sistema vigente, pero que los electores pudieran seleccionar a los candidatos o candidatas que consideraran mejores, independientemente del partido político al que pertenecieran. Según la propuesta, cada elector podría seleccionar en la papeleta tantos candidatos como escaños le correspondieran a la

¹⁸⁰ Expediente Legislativo del Proyecto N° 12123, publicado en La Gaceta N° 6 del 9 de enero de 1995.

circunscripción (provincia) en que votara. Este sistema de listas no bloqueadas o de votos de preferencia, se planteaba tanto para las elecciones de Diputados como de Regidores Municipales. Según el proponente este sistema *“potencia la influencia del elector en la representación, al permitirle tomar parte en la selección de los parlamentarios y regidores en las listas de partidos, generando un vínculo entre los representantes y el representado, con lo que se amplía la participación política en favor de nuestro sistema democrático”*¹⁸¹

El proyecto tenía grandes vacíos pues el cambio se proponía en el artículo 114 del Código, referido al procedimiento que deben seguir los electores al emitir su voto, pero no especificaba nada sobre cómo se haría el escrutinio y la adjudicación de escaños, es decir, sobre la fórmula electoral que se aplicaría.

Finalmente, el último proyecto archivado durante el período de estudio, fue presentado en el 2000 por el Diputado José Merino, del Partido Fuerza Democrática y el mismo consistía en una reiteración del proyecto del Lic. Gerardo Trejos, al que ya se ha hecho referencia. Se trataba de que los electores pudieran elegir dentro de la lista del partido de su preferencia, a un candidato o candidata. Mantenía el sistema de cociente y subcociente, pero las adjudicaciones se harían de acuerdo a la votación recibida por cada candidato o candidata¹⁸². Esta fue la cuarta ocasión en que este proyecto era presentado a la Asamblea Legislativa, corriendo nuevamente la suerte de resultar archivado.

En trámite

El primer proyecto que, según los datos del Archivo de la Asamblea Legislativa, se encontraba en trámite a finales del 2001, proponía un sistema para que los electores pudieran elegir directamente a los diputados, combinando candidaturas nacionales, por circuitos electorales y por cuotas de sectores. Fue presentado en 1999 por el Diputado Walter Robinson Davis, del Partido Liberación Nacional. Según el proyecto, los 57 diputados se elegirían de la siguiente manera:

1.- “Diputaciones nacionales. *A cada provincia le corresponderá una diputación. Cada una de ellas se asignará al candidato o candidata que obtenga la mayor cantidad de votos válidos emitidos por los electores de la provincia.*

¹⁸¹ Proyecto N° 13949, publicado en La Gaceta N° 115, del 15 de junio del 2000.

¹⁸² Proyecto N° 14188, publicado en La Gaceta N° 243, del 19 de diciembre del 2000.

2.- Diputación de género. *Por cada provincia deberá elegirse una mujer y se le asignará a aquella candidata que obtenga la mayor cantidad de votos válidos emitidos por todos los electores de la provincia.*

3.- Diputación para la juventud. *A nivel nacional existirán dos diputados para la juventud. Todos los electores escogerán un diputado y una diputada representantes de la juventud costarricense, cuyas edades oscilarán entre los veintiuno y los treinta y un años. Por esta diputación votarán todos los electores del país.*

4.- Diputaciones de grupos étnicos. *Dos diputaciones corresponderán a representantes de los grupos étnicos: un (a) afro-costarricense, un (a) indígena y un (a) sino-costarricense. Estos tres diputados serán electos por los electores de todo el país.*

5.- Diputaciones por circuitos electorales de provincia. *Treinta y ocho diputaciones se asignarán por circuitos electorales. Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones definirá treinta y ocho circuitos territoriales proporcionales a la población del país. Los circuitos electorales deberán ubicarse en cada provincia y los electores inscritos en el respectivo circuito electoral elegirán un diputado a la Asamblea Legislativa.”¹⁸³*

Los partidos deberían postular candidaturas para cada uno de esos niveles de elección y los electores podrían votar de manera directa por ocho de ellos, que podrían ser de diferentes partidos: uno (a) nacional por cada provincia, una mujer por cada provincia, dos de juventud y tres de grupos étnicos a nivel nacional, y uno (a) por cada circuito electoral.

La propuesta supondría el cambio del sistema de representación proporcional vigente, por un sistema de representación por sectores, provincias y circuitos, cuya adjudicación se haría por una fórmula de mayoría relativa de votos. Si bien un elector podría votar por un partido diferente en cada uno de esos niveles, también es cierto que al establecerse un sistema de mayoría y considerando un eventual efecto de arrastre, se podría producir una concentración de los escaños en uno o dos partidos, reduciendo la representación por partidos en la Asamblea Legislativa, a costas de las representación por sectores y circuitos pretendida.

El segundo y último proyecto de ley en trámite en la Asamblea Legislativa a finales del 2001, era la propuesta de nuevo Código Electoral elaborada por el Tribunal Supremo de

¹⁸³ Proyecto N° 13586, publicado en La Gaceta N° 186, del 24 de septiembre de 1999.

Elecciones ¹⁸⁴. El mismo planteaba tres modificaciones sustanciales al sistema electoral tanto a nivel legislativo como municipal:

- En primer lugar, la eliminación de subcociente como barrera electoral, de manera que las adjudicaciones se harían mediante cocientes y residuos mayores. A cada partido se le adjudicarían tantas plazas como cocientes obtuviera. Si quedaran plazas sin llenar, estas se adjudicarían en orden decreciente de los residuos de votación de la operación anterior o de la votación total de aquellos partidos que no alcanzaron el cociente. El objetivo de esta reforma, según el TSE, era *“garantizar más adecuadamente la representación de las minorías”*.
- En segundo lugar, proponía un cambio en el tipo de votación, al introducir el “voto por lista y el voto preferente”, rompiendo así con las listas bloqueadas. Según esto, los partidos presentarían una lista de candidatos y candidatas en un orden definido por cada uno, como en el sistema vigente. A la hora de votar, los electores seleccionarían la lista del partido de su simpatía (voto por lista) y dentro de ella seleccionarían a dos candidatos o candidatas (voto preferente). El efecto del voto preferente sería establecer el orden de adjudicación de plazas dentro de cada lista, según la votación recibida por cada candidato o candidata. Si algunos no recibieran votos preferentes, se seguiría el orden en que aparecieran en la lista presentada por el partido, para efectos de la adjudicación.
- El tercer cambio propuesto era exclusivamente para el nivel municipal y consistía en abrir la posibilidad de que grupos independientes de ciudadanos, conformados con carácter temporal, presentaran candidaturas a Regidores, Síndicos, Concejales de Distrito y Alcaldes. Con ello se rompería el monopolio de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidaturas a puestos de elección popular, a nivel cantonal.

En lo que se refiere al subcociente, el proyecto significó un cambio en la posición del TSE, tomada a raíz de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por varios partidos y resueltas por la Sala Constitucional en 1997 y 1998, a las que se ha hecho referencia antes. En aquel entonces, la mayoría de los magistrados del TSE había defendido el subcociente como barrera electoral. El Magistrado Fonseca había emitido un criterio diferente, considerándolo inconstitucional, en tanto afectaba las garantías de representación de las minorías. En el momento en que el TSE elaboró esta propuesta de reforma integral al Código, el Magistrado Fonseca había pasado a ocupar el puesto de Presidente de dicho organismo, aspecto que incidió en esta nueva posición.

Tal como lo hemos visto con las simulaciones de resultados electorales, la eliminación del subcociente como barrera significaría que a los partidos mayoritarios se les reduciría la “sobre-representación” de que han gozado con las reglas del juego vigentes, mientras que a los minoritarios se les incrementarían las probabilidades de hacerse con uno o más

¹⁸⁴ Proyecto N° 14268, publicado en el Alcance n° 36 de La Gaceta N° 100, del 25 de mayo del 2001.

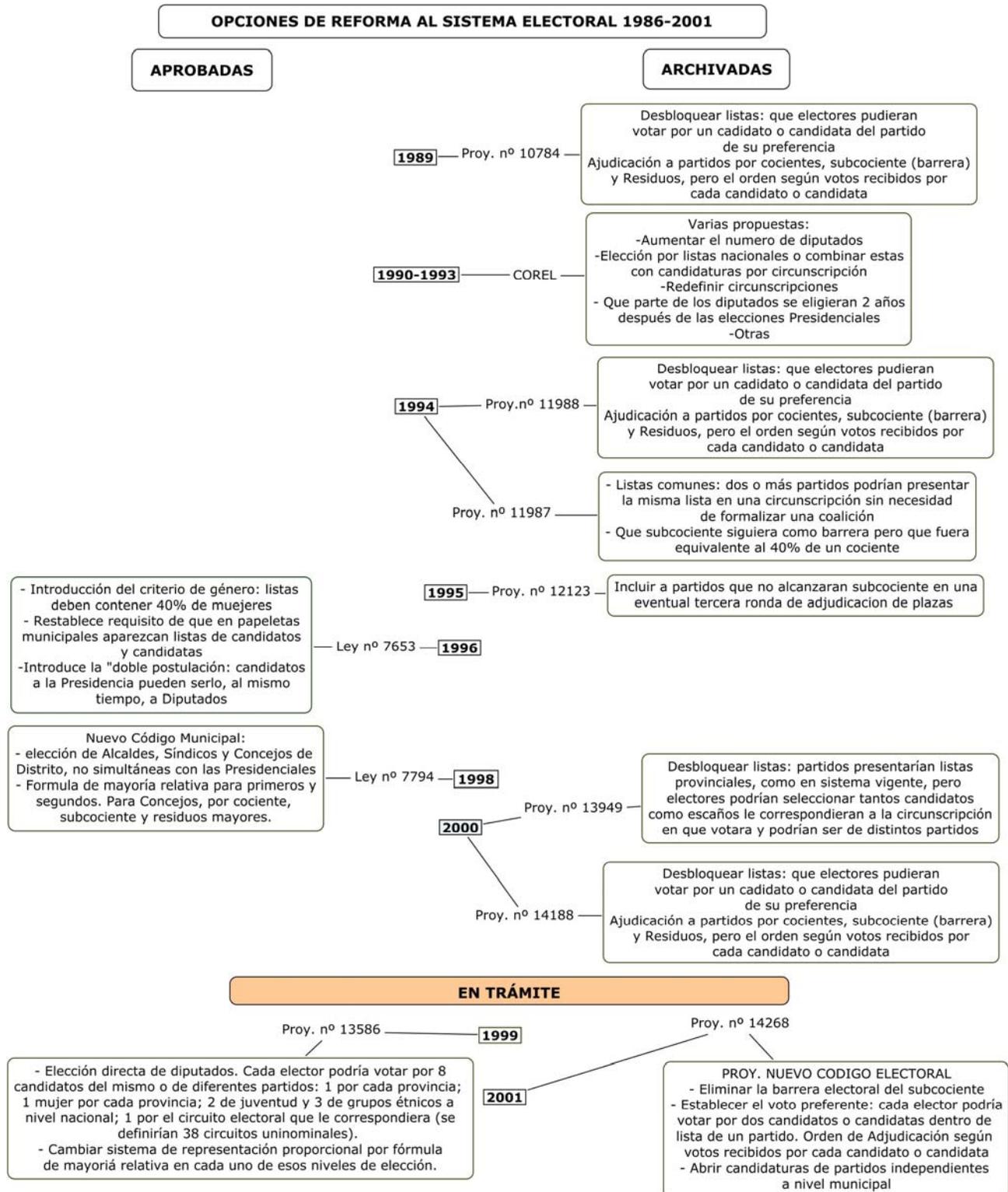
escaños en la Asamblea Legislativa. Esto representa una cierta amenaza para los intereses de los partidos mayoritarios de la cual se derivan parte de sus resistencias para aceptar un cambio como el propuesto. Igualmente amenazante puede ser el desbloquear las listas, en tanto que los partidos perderían la posibilidad de maniobrar y definir internamente el orden de adjudicación de las plazas, pasando esto a depender de la votación captada por cada candidato o candidata. Y no menos podría decirse de la ruptura del monopolio en la postulación de candidaturas, que, si bien se planteaba solo a nivel municipal, podría significar un inicio para que más tarde se aplicara en los otros niveles.

Como se puede ver, las reformas realizadas en esta etapa fueron sin duda importantes, sobre todo en lo referente a la introducción de la cuota de participación femenina y a la apertura de un nuevo proceso electoral a nivel municipal, este último con la idea de fortalecer los procesos políticos locales.

Pero los partidos políticos se resistieron a hacer modificaciones de fondo en los cuatro componentes fundamentales de sistema electoral, a pesar de un mayor debate, presiones y presencia de propuestas concretas durante esta última etapa, de lo cual dan cuenta los proyectos que fueron archivados y los que se encontraban en la corriente legislativa a finales del 2001.

Si en la primera etapa se puede hablar de un proceso de acomodamiento o adaptación a las reglas del juego y en la segunda de una cierta conformidad del conjunto de actores políticos con las mismas, en la tercera se trata de un mantenimiento de las reglas, basado en relaciones de fuerza: los partidos protagonistas del bipartidismo, históricamente beneficiados con los desiguales efectos distributivos del sistema electoral, se resistieron a cambiarlo, frente a las propuestas de otros actores —partidos minoritarios, TSE o diputados de los mayoritarios a título personal.

Figura n° 8.3



Fuente: elaborado a partir de proyectos y leyes de reforma

8.3 Recapitulación

Se han observado las características del sistema electoral tanto a nivel presidencial como legislativo, así como los efectos distributivos desiguales del mismo, orientados por lo general a favorecer a las agrupaciones mayoritarias. No se pueden establecer dichos efectos como las causas últimas o únicas de la bipolaridad electoral, pero sí se ha mostrado que constituyen incentivos institucionales que la favorecen y refuerzan.

A pesar de que se han hecho diferentes propuestas para cambiar las reglas de juego relacionadas con los componentes fundamentales del sistema electoral, las cuales han sido sustentadas por diferentes actores, las decisiones han estado orientadas hacia el mantenimiento de las mismas. Es decir, los actores con más recursos de poder y que en todo el período en estudio han sido los más favorecidos, han tenido la capacidad y la decisión de mantenerlas.

Tal como ha sido analizado, es justamente en la etapa del sistema de partidos en que se cristaliza el bipartidismo en la que se incrementa el debate y las propuestas sobre el sistema electoral, justamente porque en esta etapa se hacen más evidentes los efectos distributivos desiguales del sistema de partidos y el hecho de que el mismo tiende a aminorar el impacto del creciente quiebre de votación a favor de partidos minoritarios o emergentes. Es aquí donde se empiezan a cuestionar algunos de los componentes fundamentales del sistema electoral y a elaborar propuestas que modificarían la distribución de escaños legislativos, de manera que más partidos tendrían acceso a los mismos, mientras que los mayoritarios perderían parte del “premio” que actualmente les beneficia.

Sin embargo, los partidos mayoritarios únicamente permitieron cambios que no alterarían la estructura de oportunidades vigente, como fue el caso de las cuotas de representación por género, la doble postulación y la apertura de un nuevo nivel de elección en el ámbito municipal. Pero en aquellos aspectos que podrían vulnerar de alguna manera sus estructuras y controles internos de poder, así como las ventajas distributivas del sistema electoral, optaron por el mantenimiento del estatus quo.

La resistencia a introducir cambios en el sistema electoral de diputados que mejorarían la representación política —incluso en los mismos términos en que se la entiende y practica

en el sistema electoral vigente como lo sería mediante la eliminación del subcociente— muestra también cierto control ejercido por los partidos políticos con más poder, sobre las reglas del juego en particular y sobre el funcionamiento de la democracia representativa como un todo.

IX

REFORMISMO SOBRE REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS

En este capítulo se aborda la última de las materias electorales específicas seleccionadas, a saber, los criterios de acceso al sistema de partidos establecidos en el régimen electoral. Más específicamente, se le prestará atención a los requisitos para la constitución, organización e inscripción de partidos, en la medida en que las normas referentes a esos componentes pueden tener consecuencias sobre el sistema de partidos. Eventualmente, estas pueden facilitar u obstaculizar el acceso de ciertos actores a la competencia electoral, por lo que resulta relevante dar cuenta de las dinámicas del reformismo electoral en esta materia y de los resultados históricos de las mismas.

En ese sentido, se mostrará que la disposición que significó una mayor limitación para el acceso al sistema de partidos, la constituyó la prohibición al partido comunista vigente entre 1949 y 1975. En cuanto a los requisitos de constitución, organización e inscripción de partidos, estos han sido objeto de debates entre los actores participantes de las dinámicas del reformismo electoral, en la medida en que han dado tratos diferenciados y sobre todo, porque han sido percibidos como limitaciones para algunos de ellos. Sin embargo, a pesar de ciertos intentos por hacer más restrictivos dichos criterios, a la postre han tenido muy pocos cambios en parte porque han topado con limitaciones institucionales establecidas por el TSE o por la Sala de Jurisdicción Constitucional.

Al igual que en los capítulos precedentes, se analizan en primer lugar antecedentes históricos de las disposiciones establecidas en el Código Electoral, para pasar luego a especificar las características y contenidos de estas últimas. Y en tercer lugar, se analizan las opciones de reforma en la materia en cada una de las etapas del sistema de partidos.

9.1 Algunos Antecedentes históricos

El Código Electoral de 1946¹⁸⁵ había establecido ya todo un capítulo referente a los Partidos Políticos, que más tarde será retomado en el de 1952, con algunas leves modificaciones. Pero antes de llegar a este punto, es importante tener presente algunos

¹⁸⁵ Decreto Legislativo N° 500 de 18 de enero de 1946. Imprenta Nacional, San José, 1947.

de los hechos acaecidos durante el gobierno de facto de la autodenominada Junta Fundadora de la Segunda República y de la Constituyente de 1949.

Lo primero es que mediante el decreto nº 105 de la Junta ¹⁸⁶ se estableció la prohibición del Partido Vanguardia Popular que había sido aliado del Partido Republicano durante los dos últimos gobiernos (1940-44 y 1944-48) y durante la guerra civil. Dicha prohibición sería retomada y reafirmada mediante el artículo 98 de la nueva Constitución de 1949 y más tarde reafirmada por la Asamblea Legislativa con la Ley Nº 1191 del 30 de julio de 1950 ¹⁸⁷. Esta restricción a la participación electoral del PVP se prolongó hasta 1975. En segundo lugar, después de que asumió el poder la Junta, los principales líderes del Partido Republicano salieron del país y muchos de los militantes que se quedaron tuvieron que enfrentar restricciones a la participación política e incluso persecución.

Estas situaciones son indicadores del clima inicial de tensión, conflicto y sobre todo de restricción a la participación política, que caracterizaron las elecciones para la Asamblea Constituyente, convocadas por la Junta Fundadora de la Segunda República¹⁸⁸, las cuales se realizaron el 8 de diciembre de 1948.

En contraste con esas restricciones, el 3 de septiembre de 1948 y de cara a las elecciones para elegir representantes a la Constituyente, la Junta emitió un decreto en el que estableció regulaciones transitorias para la inscripción de partidos y candidaturas ¹⁸⁹. Entre otras disposiciones, estableció un número de 1.500 firmas de electores como requisito para formalizar la inscripción de partidos, la mitad de las establecidas en el Código Electoral desde 1946. Otras 1.500 firmas serían necesarias para tener derecho a nombrar representantes ante las Juntas Provinciales, Cantonales y Receptoras de votos, lo cual constituía una norma nueva que no estaba estipulada en dicho Código. Pero como una forma en que claramente se le brindaban facilidades a algunos partidos, en el decreto se establecía que se exceptuaba de la presentación de las firmas a los dos que habían logrado el mayor número de votos en las elecciones de febrero de 1948. Esto incluía formalmente al Partido Republicano, sin que se le mencionara explícitamente, pero como

¹⁸⁶ Decreto Nº 105 de la Junta Fundadora de la Segunda República. Del 17 de Julio de 1948. Colección de Leyes y Decretos, 2º Semestre, 1948.

¹⁸⁷ Ya hemos hecho mención de estos hechos de manera más detallada en el capítulo 4.

¹⁸⁸ Decreto Nº 151 de la Junta Fundadora de la Segunda República, del 3 de septiembre de 1948. Colección de Leyes y Decretos, 2º Semestre, 1948.

¹⁸⁹ Decreto Nº 170 de la Junta Fundadora de la Segunda República, del 3 de septiembre de 1948. Colección de Leyes y Decretos, 2º Semestre de 1948.

hemos señalado arriba, éste se encontraba en ese momento desarticulado y con su dirigencia fuera del país. De manera que el favorecido ante todo con esta disposición fue el Partido Unión Nacional y los partidos que se habían coaligado con éste en las elecciones de 1948, entre ellos el Social Demócrata, que era el partido de la Junta. En ese sentido, el decreto especificaba que en tanto el Partido Unión Nacional había concurrido a las elecciones en una coalición junto con el Social Demócrata, el Demócrata y el Cortesista Auténtico, estos tampoco estaban obligados a presentar las adhesiones para efectos de inscribirse de manera independiente ni tampoco deberían hacerlo para efectos de tener representación en las Juntas Provinciales, Cantonales y Receptoras de votos. Además establecía que la inscripción que se hiciera para las elecciones de representantes a la Constituyente sería válida también para las primeras elecciones que se celebraran después de promulgada la nueva Constitución.

Por otro lado, en el decreto de convocatoria a elecciones para la Constituyente, la Junta estableció el derecho de sus miembros a participar, con voz pero sin voto, en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente. Y más tarde, mediante un nuevo decreto¹⁹⁰, le otorgó también ese derecho al Presidente electo en las elecciones de 1948, Otilio Ulate Blanco, el cual podría nombrar dos delegados para que participaran en las deliberaciones de la Constituyente, pero sin voto.

Todo esto retrata parte del contexto político en el que se establecieron las regulaciones para la Constituyente. En primer lugar, se trataba de un momento de excepción pues el país estaba bajo un gobierno de facto y bajo la amenaza de algunos actores de retomar el gobierno por las armas¹⁹¹. En segundo lugar, las elecciones para la Asamblea Constituyente y los debates de la misma, se hicieron bajo condiciones de restricción para algunos actores y de facilidades para otros. Esas condiciones, a la postre, terminarían siendo desfavorables para el proyecto de Constitución de la propia Junta: con los partidos Republicano Nacional y Vanguardia Popular fuera del juego, por un lado; y por otro, con un Partido Socialdemócrata que si bien tenía el respaldo de la Junta, era muy débil electoralmente, la Constituyente terminó conformada en su mayoría por los partidos más

¹⁹⁰ Decreto N° 287 del 7 de diciembre de 1948. Colección de Leyes Decretos, 2° Semestre, 1948.

¹⁹¹ Debemos recordar aquí que el 11 de diciembre de 1948, tres días después de las elecciones para la Constituyente, se produjo la invasión del territorio nacional desde Nicaragua por un grupo armado afín al Gobierno depuesto en la guerra civil. Este hecho, entre otros, sirvió para que la Junta Fundadora de la Segunda República declarara traidor a la Patria al Expresidente de la República y Excandidato del Partido Republicano Nacional en las elecciones de febrero de 1948, Rafael Angel Carderón Guardia, a quien responsabilizó de la invasión. (Decreto N° 322 del 15 de diciembre de 1948. Colección de Leyes y Decretos, 2° Semestre, 1948)

conservadores ¹⁹². De ahí las dificultades de los Socialdemócratas y de la Junta para defender su proyecto de Constitución como base de discusión, empeño en el que fracasaron, pues finalmente se tomó como base la Constitución de 1871.

Disposiciones de la Constituyente

La idea de introducir limitaciones a la participación política del Partido Comunista estaba presente desde el mismo proyecto de Constitución enviado por la Junta Fundadora de la Segunda República. De hecho, como ya los señalamos antes, la propia Junta se adelantó a la Constituyente proscribiéndolo mediante decreto. En la Constituyente, la propuesta tuvo eco entre los representantes más conservadores que fueron los que la defendieron de manera más enfática, al grado de proponer incluso que la aplicación de la norma fuera potestad del Tribunal Supremo de Elecciones. Otros diputados se alejaron de ese criterio y plantearon que debía ser potestad de la Asamblea Legislativa, por votación de mayoría calificada, y no por decisión de un tribunal, para evitar excesos y arbitrariedades. Un tercer grupo, entre ellos algunos socialdemócratas, se opusieron de manera absoluta a la introducción de la prohibición, señalando, entre otros argumentos, que se prestaría para arbitrariedades, que era una limitación muy fuerte a la libertad, o que habían otras formas políticas de defender la democracia ¹⁹³.

Finalmente, fue aprobada la prohibición, pero dejando su aplicación a cargo de la Asamblea Legislativa, cuya decisión debía tomarse por mayoría calificada, mientras que el TSE debería presentar un informe sobre el caso. Sin embargo, la misma constituyente estableció que para las siguientes elecciones el TSE sería el encargado de aplicar la norma, en vista de la inexistencia del Poder Legislativo, para cuya constitución serían precisamente las elecciones de 1949. El texto del artículo 98 y del transitorio, aprobados por la constituyente, son los siguientes:

“Artículo 98.- Todos los ciudadanos tienen derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional.

Sin embargo, se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no

¹⁹² La distribución de escaños fue la siguiente: Partido Unión Nacional 34; Constitucional 6; Social Demócrata 4; Confraternidad Nacional 1. <http://www.elespiritudel48.org/docu/h034.htm>

¹⁹³ Actas 81, 82, 83, 85 y 180 de la Asamblea Nacional Constituyente. <http://www.elespiritudel48.org/docu/actas/index.html>

menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones.

Transitorio:

Artículo 98.- III Para los efectos de las elecciones que se celebrarán el año en curso, la aplicación de la regla contenida en el presente artículo estará a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones.¹⁹⁴

Esta fue la norma a partir de la cual, por un lado, se garantizaba el derecho de los ciudadanos a la formación de partidos políticos; y por otro, se establecía una limitación general a dicho derecho, cuya aplicación quedaría a cargo de la Asamblea Legislativa. Esta última fue la base para que se impidieran muchos intentos de la izquierda para inscribir partidos para participar en elecciones. De manera que el proceso de transición a la democracia, posterior a la crisis política que llevó a la guerra civil y al Gobierno de facto, estuvo marcada por esa limitación a la participación político-electoral para algunos actores.

Esa fue la principal restricción de acceso al sistema de partidos durante el período en estudio y estuvo vigente hasta 1975. Los criterios establecidos en el Código serían también objeto de debate y de propuestas de reforma pero, a la larga, no constituyeron limitaciones significativas para la constitución e inscripción de partidos, si bien han estado caracterizadas por algunos tratos diferenciados, según la escala de participación (nacional, provincial, cantonal) de que se trate. Además, como lo veremos a continuación, a pesar de algunos intentos para hacer más restrictivos los criterios de acceso, a la postre se han mantenido los establecidos en 1952 y se han modificado sobre todo aspectos de la organización y dinámicas internas de los partidos, así como de las modalidades de participación electoral.

9.2 Los criterios de acceso en el Código Electoral de 1952

El Código inicia el capítulo sobre partidos políticos reiterando la libertad de organización en partidos por parte de los electores, sin hacer referencia a la limitación constitucional a la que nos referimos arriba. En lo que se refiere al mínimo de electores necesario para constituir un partido, el Código de 1952 establece el número de 25, mismo que ya había sido definido en el de 1946. La constitución de un partido podría hacerse recurriendo ante un notario público para que levantara el acta correspondiente, o a falta de notario ante el

¹⁹⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.

respectivo Juez o Alcalde, pero en este caso debería procederse a protocolarizar el acta dentro de los quince días siguientes.

Los cambios respecto a lo establecido en 1946 fueron menores y consistieron en lo que debía incluir el acta notarial de constitución: en el de 1946 se establecía que el acta comprendería el nombre, la divisa, el programa doctrinal, la nómina de organismos del Partido y estatutos del mismo; en 1952 se estableció que el acta debería consignar solo el nombre y calidades de todas las personas que integraran el grupo solicitante y los estatutos del partido. Y en lo que se refiere a los contenidos de los estatutos, no hubo modificaciones de fondo quedando los siguientes: el nombre del partido; la divisa; el programa doctrinal en relación con los aspectos económicos, políticos y sociales de la República; la nómina de organismos del partido y las facultades y deberes de los mismos; la forma de convocar a sesiones a dichos organismos y la garantía de que las mismas se celebraran cuando lo solicitaran por lo menos la cuarta parte de sus miembros; la forma de consignar las actas de modo que se garantizara la autenticidad del contenido; y finalmente, el modo de hacer la elección de los organismos del partido.

En cuanto a la organización interna de los partidos, en 1952 se retomó exactamente igual el sistema piramidal de asambleas, establecido ya en 1946: una asamblea en cada Distrito, conformada por los electores afiliados al partido; una asamblea en cada Cantón, conformada por cinco delegados de cada uno de los distritos del cantón; una asamblea en cada Provincia, conformada por cinco delegados de cada cantón; y una Asamblea Nacional, conformada por diez delegados de cada una de las Asambleas Provinciales. A esta última correspondería la dirección política de los partidos y la ejecución de sus acuerdos correspondería a un Comité Ejecutivo Nacional, conformado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero. Si el partido no tuviera carácter nacional, la dirección política estaría a cargo de la Asamblea superior del mismo, según la escala (provincial o cantonal) del partido.

En cuanto a la dirección política de los partidos, correspondiente a su Asamblea superior, es importante considerar que tanto en 1946 como en 1952, se estableció que los acuerdos de dichas asambleas eran obligatorios no solo para los organismos inferiores de los partidos, sino también para sus representantes en los organismos del Estado, aspecto que más adelante fue modificado.

Tabla 9.1
Criterios de acceso al sistema de partidos en Código Electoral de 1952

Criterios	Normas
Electores que pueden conformar un partido	<ul style="list-style-type: none"> • 25 electores • Ante notario publico, Juez o Alcalde
Requisitos del acta constitutiva	<ul style="list-style-type: none"> • nombre y calidades de todas personas que integraran el grupo solicitante • estatutos del partido
Requisitos De los estatutos	<ul style="list-style-type: none"> • el nombre del partido • la divisa • programa doctrinal en relación con los aspectos económicos, políticos y sociales de la República • nómina de organismos del partido y facultades y deberes de los mismos • la forma de convocar a sesiones a dichos organismos • forma de consignar las actas • modo de hacer la elección de los organismos del partido
Organización Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura piramidal: asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional. • Comité Ejecutivo Nacional: Presidente, Secretario y Tesorero
Término para inscribir partidos	<ul style="list-style-type: none"> • En cualquier tiempo, excepto seis meses antes de elecciones
Requisitos para inscripción	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud del Presidente del Comité Ejecutivo • Certificación del acta notarial de constitución • Al menos 3.000 firmas de adhesiones para partidos a escala nacional • Firmas equivalentes al 1% de electores inscritos en la respectiva circunscripción para partidos a escala provincial o cantonal • Las firmas deberían ser autenticadas por un abogado o por el Gobernador, o el Jefe Político con los correspondientes sellos de estos últimos.
Vigencia/vencimiento de registro de afiliados	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro años a partir de fundación debe reorganizarse • Se cancela inscripción si no se reorganiza registro
Participación en elecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Solo partidos inscritos • Pueden hacerlo individualmente o en coaliciones (partidos nacionales)

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Electoral de 1952

Respecto al término para inscribir un partido ante el Registro Civil (en 1946, Registro Electoral), el Código de 1952 estableció que podría hacerse en cualquier tiempo excepto en los seis meses anteriores a una elección. Esto significó una reducción del término pues en 1946 se había definido uno de alrededor de 3 meses y medio: antes del 1º de noviembre inmediatamente anterior a cada elección, la cual debería celebrarse el 2º domingo de febrero del año correspondiente.

En lo que tiene que ver con los requisitos de la solicitud de inscripción, también se retomaron las disposiciones ya establecidas en 1946: una solicitud del Presidente del Comité Ejecutivo del organismo superior del partido, incluyendo una certificación del acta

notarial de constitución y un número de 3.000 adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil, en caso de tratarse de un partido a escala nacional. En caso de partidos a escala provincial o cantonal, un número de adhesiones equivalente al 1% de los electores inscritos en la provincia o en el cantón correspondientes ¹⁹⁵. Como lo veremos, el tema del número de firmas ha sido uno de los más reiterados en los debates y propuestas de reforma electoral en la materia que nos ocupa, no solo por existir un trato diferenciado para los partidos nacionales y los de las otras escalas, sino también porque alrededor del mismo se ha planteado el dilema entre hacer más restrictivos los requisitos de acceso para evitar la proliferación de partidos pequeños o, por otro lado, definirlos de tal manera que no constituyan obstáculos a la libertad de organización y a la representación de minorías.

Sobre la vigencia o vencimiento de la inscripción de los partidos, se establecía que cada cuatro años, a partir de su fundación, quedaría sin efecto alguno el Registro de Afiliados de un partido, el cual debería renovarse presentando de nuevo el número de adhesiones correspondiente a cada escala, según fuera el caso. Si un partido no realizaba la reorganización del Registro de Afiliados sería cancelado sin más trámite. Esto también era lo establecido ya en el Código de 1946. Sin embargo, en 1952 se eliminó una disposición de aquel Código, según la cual, los partidos que en una elección no alcanzaran una votación equivalente al 2% del respectivo electorado (nacional, provincial o cantonal), deberían realizar también la reorganización del Registro de Afiliados si querían participar en la siguiente. Según se entiende, los partidos que alcanzaran dicho porcentaje, no estarían obligados a realizar la reorganización del Registro de Afiliados.

Finalmente, otra norma que en 1952 se mantuvo igual a lo establecido en 1946, fue la referida a la posibilidad de presentar candidaturas comunes, esto es, de formar coaliciones. En esos casos cada una de las Asambleas Nacionales debería acordar la coalición por mayoría absoluta y los Presidentes de las mismas deberían firmar un pacto por escrito en el que se especificara el programa común a realizar en caso de triunfo, los

¹⁹⁵ Las disposiciones establecidas en 1946 y retomadas en 1952, significaron una reducción significativa en los requisitos de inscripción de partidos que habían sido establecidos en 1932, mediante una reforma electoral a la Ley de Elecciones de 1927. Efectivamente, mediante la Ley N° 16 del 26 de septiembre de 1932, se estableció que los partidos deberían contar con la adhesión de por lo menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico y residentes en cualquier parte de la República, para participar en la elección de Presidente de la República. En el caso de partidos provinciales que se inscribieran para elecciones de diputados o de los cantonales que se inscribieran para las elecciones municipales, también debían contar por lo menos con un 5% de los ciudadanos inscritos en la respectiva provincia o cantón (CHACÓN, 1975: 198-199).

puestos que se reservarían a cada uno de los partidos en la nómina de candidatos a inscribir y el nombre con el cual aparecería la coalición en la papeleta electoral. Un aspecto relevante es que solo se hacía referencia a la posibilidad de coalición entre partidos a nivel nacional, lo cual constituye otro trato diferenciado para los de las otras escalas.

Esas fueron las principales normas para regular la materia de los requisitos de acceso al sistema de partidos, las cuales ha tenido muy pocas modificaciones desde entonces. Por otro lado, a juzgar por el creciente número de partidos que han participado en las elecciones desde 1953¹⁹⁶, no pareciera que dichos requisitos hayan constituido un obstáculo significativo para el ingreso de nuevos actores al sistema de partidos.

Sin embargo, la materia no ha estado exenta de debates y de propuestas de reformas, sobre todo en lo que tiene que ver con los requisitos de inscripción y más particularmente con el número de firmas de adhesión que deben presentar los nuevos partidos para inscribirse. En ese sentido, la existencia de criterios diferenciados para los partidos de escala nacional y los de escala provincial y cantonal, ha sido uno de los ejes del debate. Otro tema ha sido la vinculación de los requisitos de inscripción con la materia del financiamiento estatal a los partidos. Y un tercer eje ha estado relacionado con la estructura organizativa establecida en el Código para todos los partidos, basada en la división político administrativa del país (Asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional). Sobre esto último, la obligación de realizar asambleas en cada uno de los distritos del país, ha sido interpretada por algunos actores como un obstáculo para el surgimiento de nuevos partidos, mientras que para otros constituye una forma de garantizar que los partidos sean representativos y que deban contar con mínimo de capacidad organizativa, evitando de esa manera una proliferación de partidos considerada poco saludable para la democracia.

9.3 Opciones de reforma sobre los criterios de acceso al sistema de partidos

La existencia de tratos desiguales para los actores; el dilema entre requisitos laxos que faciliten la creación de nuevos partidos o de unos restrictivos para evitar la proliferación; la libertad de organización o el establecimiento de una estructura estándar; entre otros, son algunos de los ejes que han estado presentes en las dinámicas del reformismo electoral en la materia que nos ocupa en este capítulo y sobre los cuales los actores han

¹⁹⁶ Ver Gráfico 3.4 y Tabla 3.2 en el Capítulo III.

tomado diferentes decisiones frente a las opciones de reforma que han llegado a la Asamblea Legislativa.

9.3.1 Primera etapa (1953-1966)

En la primera etapa del sistema de partidos —correspondiente al proceso de transición y a la reconfiguración de las organizaciones partidarias y de sus formas de interacción— no se hicieron modificaciones en los criterios de acceso que hemos seleccionado para el análisis. Sin embargo, es interesante considerar que desde entonces se empiezan a generar propuestas en la materia, particularmente algunas orientadas a elevar los requisitos, de lo cual dan cuenta aquellos proyectos que resultaron archivados.

Proyectos archivados

En 1958 fue presentado un proyecto de reforma por el Diputado Enrique Obregón Valverde, del PLN, que pretendía modificar el artículo 64 del Código referido al término para la inscripción de partidos ante el Registro Civil. Si la norma vigente establecía que la inscripción podría hacerse en cualquier tiempo excepto en los seis meses anteriores a una elección, el proyecto proponía: *“No pueden inscribirse partidos durante los dos años inmediatamente anteriores a una elección”*¹⁹⁷. Planteaba además que solamente los partidos inscritos podrían hacer uso de las radioemisoras, las imprentas y los periódicos para hacer propaganda política, lo cual modificaba sustancialmente lo establecido en el Código, pues a los partidos debidamente organizados, aunque no estuvieran inscritos, se les permitía usar de los medios de comunicación para hacer propaganda.

Entre los motivos que planteó el proponente para esta reforma estaban: que el sistema democrático necesita de partidos bien constituidos; que han predominado partidos personalistas; que se ha venido dando la práctica de la inscripción de partidos "tureca"¹⁹⁸ por parte de los partidos mayoritarios para obtener más representantes en las mesas receptoras de votos y más fiscales en todas las otras dependencias electorales; que al ampliar el período para inscripción de partidos, se hace sumamente difícil la inscripción de partidos fantasmas por ser época de paz política; que ha venido sucediendo que, a última hora, los partidos se dividen, en tendencias poco saludables; que si el plazo se extiende a

¹⁹⁷ Expediente Legislativo PD N° 873 folios 11-13.

¹⁹⁸ Forma coloquial de llamar a partidos nuevos, promovidos incluso por los mayoritarios para dividir la oposición, para obtener representación en las juntas electorales o en última instancia para servir a intereses de aquellos, en lugar de constituir una opción independiente con un proyecto propio.

dos años, los partidos tienen que constituirse con trayectorias propias y plataformas políticas definidas.

El proyecto fue dictaminado afirmativamente por la Comisión de Constitución y Legislación el 13 de agosto de 1959 argumentando que el cambio "*favorece la formación y consolidación de partidos de acción permanente, indispensables en todo Estado Democrático*"¹⁹⁹. Sin embargo, en febrero de 1960, el Tribunal Supremo de Elección emitió un pronunciamiento adverso al proyecto y planteó que debían mantenerse las disposiciones del artículo 64 vigente. Entre otros argumentos el TSE argumentó lo siguiente: "*no participa el Tribunal del criterio de que la democracia se mejore, poniéndole diques a la participación de los partidos en las elecciones*"; la democracia se abona con libertad, no restringiéndola; que el proyecto violaría el precepto constitucional de garantías de representación para las minorías introducido en 1946 y reafirmado en la Constitución de 1949; que se cortarían por un período demasiado extenso la libertad de expresión, entre otros²⁰⁰. Finalmente, el proyecto fue archivado en 1961.

El contexto histórico que está en el trasfondo de esta iniciativa fue la experiencia del Partido Liberación Nacional para las elecciones de 1958 donde experimentó su primera gran escisión por conflictos internos, la cual llevó a la conformación del Partido Independiente, factor clave de su derrota en dichas elecciones. En ese sentido, el proyecto pretendía impedir que se dieran escisiones en los partidos en momentos muy cercanos a las elecciones, de manera que las opciones tendrían que estar definidas desde dos años antes de las mismas. El argumento de que reforzando los requisitos de acceso (en este caso el término para inscripción de partidos) se refuerzan los partidos permanentes y esto supuestamente conlleva al reforzamiento de la democracia como un todo, va a ser uno de los ejes retomados en proyectos similares que se presentaron durante el período en estudio.

Por otro lado, este es uno de los primeros casos en que se da una clara diferencia entre los diputados y el TSE en cuanto a la pertinencia o no de una reforma, lo que finalmente incidió en que la misma terminara archivada. Es decir, es un ejemplo de los límites institucionales que enfrentan los partidos a la hora de decidir sobre cambios en el régimen electoral.

¹⁹⁹ Expediente Legislativo PD N° 873, folio 15

²⁰⁰ Ibid. folios 19, 23-25

Sin embargo, es interesante considerar que en 1960, el TSE planteó una reforma global al Código Electoral dentro de la cual propuso modificar otros requisitos²⁰¹ con argumentos similares a los del proyecto del Diputado Obregón Valverde. En primer lugar, el TSE planteaba elevar de 25 a 100 el mínimo de electores necesario para constituir un partido. En segundo, cambiar el número de firmas de adhesión necesarias para inscribir un partido de manera que estas tendrían que ser, como mínimo, equivalentes al 1.5% de los electores inscritos a la fecha de presentación de la solicitud, en la escala correspondiente a la que se solicitara la inscripción. Con ello se proponía uniformar el criterio pues en la normativa vigente, se establecían 3.000 firmas para la escala nacional y 1% de los electores inscritos en la circunscripción, para las escalas provincial y cantonal, lo que en algunos casos significa un número mayor de firmas en estas últimas escalas que las establecidas para la nacional. En tercer lugar, proponía que además de las firmas se presente una nómina de adeptos en orden alfabético.

El cambio en el número de firmas fue justificado por el TSE en el sentido de que con el mismo se buscaba alejar las posibilidades de inscripción de partidos ficticios sin que ello significara incurrir en limitaciones excesivas e inconvenientes. Planteó también que el cambio se justificaba en la medida en que la disposición de la ley vigente (3.000 firmas) era anterior a la inscripción de las mujeres como electores, lo que constituía también un motivo para aumentar el número de electores necesarios para inscribir un partido. Según estimaciones del TSE, en ese momento el 1.5% significaría que se requerirían alrededor de 6.000 adhesiones para inscribir un partido a nivel nacional.

Un cuarto cambio propuesto por el TSE en ese proyecto fue la eliminación de las Asambleas de Distrito como requisito de la organización de los partidos políticos, de manera que quedarán solo las de Cantón, Provincia y Nacional. El TSE justificó el cambio señalando que, en la práctica, la realización de Asambleas Distritales no ha sido observada estrictamente por los partidos en tanto la organización se concentra sobre todo en las cabeceras de los cantones. Según el TSE se buscaba dar a los partidos una mayor facilidad para la integración de sus Asambleas, a la vez que dejaba de figurar en la ley una disposición a la que no se prestaba cabal cumplimiento.

El tema de las Asambleas Distritales va a estar presente en otras iniciativas de reforma, siendo uno de los aspectos que han recibido más atención en la materia que nos ocupa.

²⁰¹ Expediente Legislativo PD N° 1091 (Archivado), Iniciado el 29 de noviembre de 1960. Iniciativa del TSE.

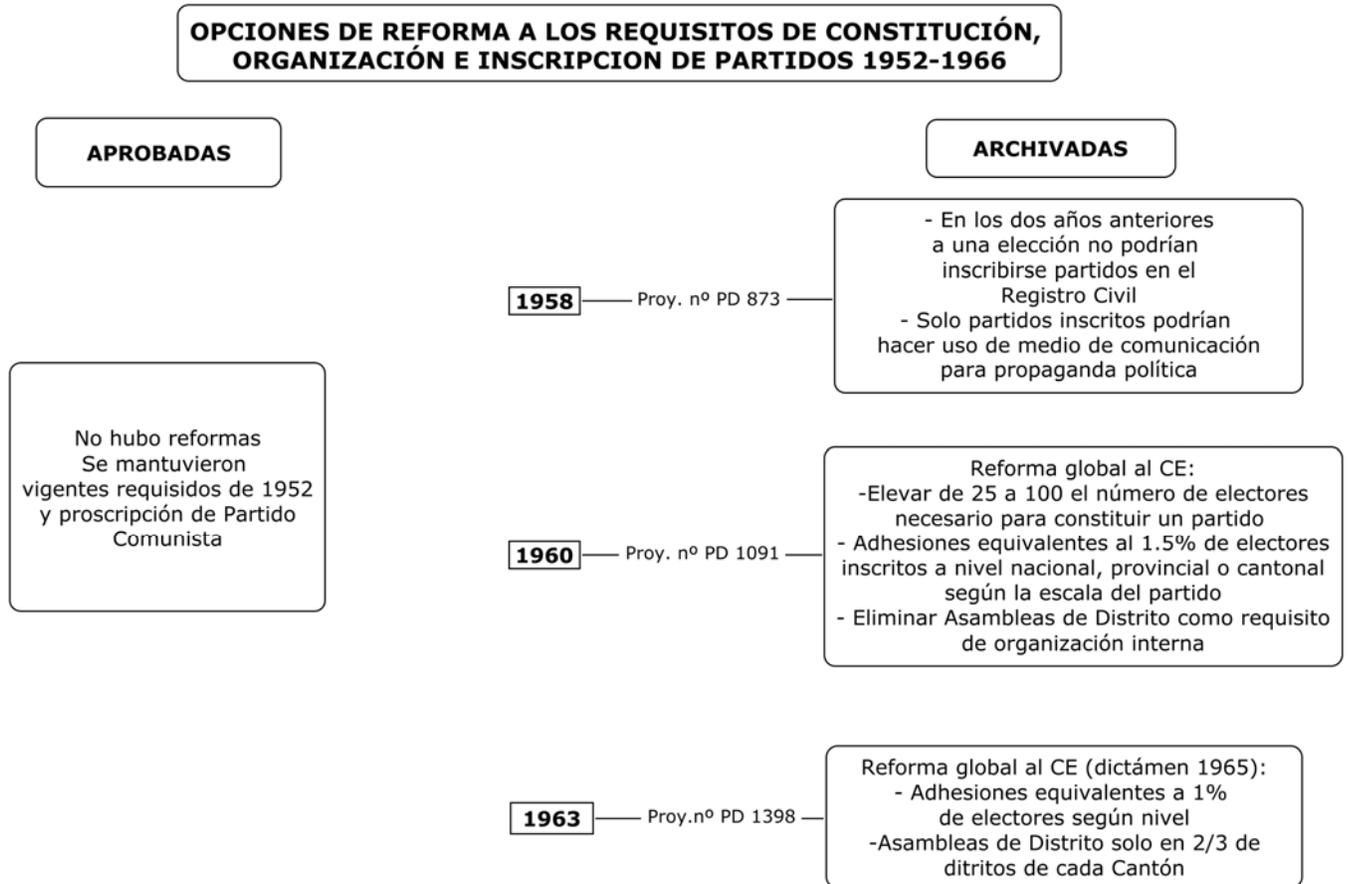
Para algunos, es un requisito difícil de cumplir para partidos emergentes y en ese sentido, se supone, tiende a favorecer a los ya establecidos. Para otros, es la forma de garantizar que los partidos tengan cierto nivel de organización y de esa forma evitar la aparición de partidos fantasmas o “turecas” como se les ha llamado.

El proyecto de reforma global al Código Electoral presentado por el TSE no fue aprobado. De hecho, en 1962 el propio Tribunal solicitó a la Asamblea Legislativa suspender su trámite, para incorporar nuevas propuestas de reformas. Más tarde, en 1963, fue presentado nuevamente a la Asamblea Legislativa²⁰², llegando incluso a ser dictaminado por la Comisión de Asuntos Jurídicos en 1965. En dicho dictamen se plantean algunas variaciones a las normas sobre los requisitos de acceso: no se eliminan las Asambleas de Distrito pero se propone que las celebren al menos en dos tercios de los distritos de cada cantón; sobre el tema del número de firmas necesario para inscribir un partido, se plantea ahora el 1% de los electores inscritos en la escala correspondiente. El proyecto fue remitido nuevamente a la Comisión de Asuntos Jurídicos constituida después de las elecciones de 1966, la cual rindió un nuevo dictamen en 1967 pero el proyecto tampoco llegó a votarse, por lo que finalmente terminó siendo archivado en 1968.

Como podemos observar, el tema de los requisitos de acceso emergió desde la primera etapa del sistema de partidos como uno de los ejes de debate y de las opciones de reforma electoral. Aún cuando no se produjo ninguna modificación a lo establecido en 1952, desde esa primera etapa se perfilaron algunas líneas de debate: la primera, si los requisitos constituyen obstáculos para la libre organización y acceso de nuevos partidos al sistema; la segunda, si los requisitos favorecen o no la conformación de partidos fuertes y estables —considerados a su vez necesarios para la estabilidad democrática— o por el contrario, tienden a favorecer la emergencia de partidos ficticios o esporádicos que se supone no son idóneos para el buen funcionamiento del sistema político; y la tercera, si los requisitos constituyen o no restricciones al libertad de organización y a la representación de las minorías.

²⁰² Expediente Legislativo PD N° 1398, Iniciado el 2 de septiembre de 1963.

Figura 9.1



Fuente: elaborada a partir de proyectos y leyes correspondientes

Por otro lado, parece claro que el ámbito normativo de los requisitos de acceso puede tener consecuencias distributivas diferenciadas y sobre todo, que así puede ser percibido por diferentes actores, de lo que deriva su carácter polémico. En esta etapa, el resultado general de las dinámicas del reformismo fue la reproducción de las normas vigentes, a pesar de los intentos por modificar algunas de ellas, como fueron las propuestas para incrementar el período en que no podrían inscribirse partidos, el aumento del número de electores necesario para constituir un partido y la variación del número de firmas de adhesión necesario para inscribirlo.

9.3.2 Segunda etapa (1966-1986)

En la segunda etapa del sistema de partidos, aquella en la que cristalizó la bipolaridad electoral, se incrementaron el número de iniciativas de reformas presentadas a la Asamblea Legislativa y los partidos políticos se convirtieron en los principales proponentes de las mismas. En esta sí se hicieron algunas modificaciones a nivel del

Código Electoral en materia de los requisitos, pero sobre todo, se incrementó el debate y las propuestas de reforma sobre estos. Uno de los aspectos más sobresalientes de esta etapa fue la vinculación del tema de los requisitos con el del financiamiento. Sin embargo el cambio institucional más relevante de esta etapa se dio a nivel constitucional y consistió en la derogación de la parte del artículo 98 mediante la cual se había proscrito al partido comunista y que había servido para impedir la participación electoral de varios partidos de izquierda.

Proyectos aprobados

La primera reforma de esta etapa se dio en 1969²⁰³ resultado de un proyecto presentado por el TSE. El aspecto más significativo de la misma fue la introducción en el Código Electoral del Capítulo denominado “De la Deuda Política”, referente a las reglas para la contribución estatal a los gastos de los partidos políticos, establecida constitucionalmente en 1956. En lo que se refiere al tema que nos ocupa en este capítulo, el de los requisitos de acceso, la reforma solo hizo una leve modificación referente a los documentos que debían presentar los partidos en la solicitud de inscripción ante el Registro Civil. En primer lugar, se estableció que la presentación de las firmas de adhesión debería hacerse en unas hojas especiales selladas y autorizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones y no en cualquier hoja, como estaba dispuesto antes. En segundo lugar, que además de las firmas de adhesión, se debería presentar una nómina de adeptos en orden alfabético, aspecto que ya había sido propuesto por el TSE desde 1960.

La segunda reforma se dio en 1971 de forma simultánea con otra ley muy significativa en materia de financiamiento, a saber, la que introdujo las disposiciones para el financiamiento anticipado de los gastos de los partidos políticos, sistema conocido como “Pago adelantado de la Deuda Política”²⁰⁴. Días después de promulgada esa ley se emitió otra que modificaba el artículo 73 del Código Electoral referente a la renovación de la inscripción de los partidos políticos²⁰⁵. Según lo establecido desde 1952, cada cuatro años, a partir de su fundación, quedaría sin efecto alguno el Registro de Afiliados de los partidos por lo que debería ser renovado y presentado nuevamente ante el Registro Civil. Los partidos que no renovaran su Registro serían cancelados sin más trámite. La reforma agregó una disposición en la que se eximía a los partidos que, en la elección anterior al

²⁰³ Ley N° 4341, del 30 de mayo de 1969. Colección de Leyes y Decretos, Primer Semestre de 1969.

²⁰⁴ Ley N° 4794 del 5 de Julio de 1971, Publicada en La Gaceta N° 152 del 27 de Julio de 1971.

²⁰⁵ Ley N° 4813 del 15 de Julio de 1971, Publicada en la Gaceta N° 162 del 11 de agosto de 1971.

vencimiento de de su inscripción, hubieran obtenido un número de votos superior al número de adhesiones necesarias para su inscripción. En el caso de partidos que en la elección anterior hubieran participado en coalición, para gozar del beneficio anterior, se requeriría que la coalición hubiera obtenido un número de votos mayor al total de adhesiones que se requerirían para inscribir cada uno de los partidos por separado.

Esta segunda reforma, por sí misma, significó una facilidad para los partidos políticos ya establecidos y con un caudal superior al número de adhesiones necesarias para su inscripción. La simultaneidad de esta reforma con la del financiamiento anticipado, da cuenta de una tendencia a la ampliación de la estructura de oportunidades en el régimen electoral, por parte de los partidos ya establecidos en el sistema de partidos.

Antes de pasar a analizar la siguiente reforma al Código Electoral en la materia que nos ocupa, es necesario tener presente que en 1975 se dio la reforma al artículo 98 de la Constitución Política²⁰⁶ que había proscrito al partido comunista en 1949 y que había servido para que se rechazara la inscripción de varios partidos de izquierda desde entonces²⁰⁷. Se levantaba así una de las más fuertes restricciones a la participación política que había tenido el régimen electoral hasta ese momento²⁰⁸, de manera que el campo electoral se abría plenamente a la competencia para todos los actores.

La tercera y más significativa reforma a los requisitos de acceso al sistema de partidos, a nivel del Código, tuvo lugar en 1982 ²⁰⁹ resultado de una iniciativa del Poder Ejecutivo y de un acuerdo entre el Presidente de la República, Luis Alberto Monge y su principal contendor en las elecciones de 1982, el líder de la Coalición Unidad, Rafael Angel Calderón Fournier ²¹⁰.

La reforma estuvo referida fundamentalmente al aspecto de las formas de participación en elecciones al incorporar la figura de la fusión de partidos, al tiempo que establecía un vínculo con el tema del financiamiento estatal a los partidos. Específicamente, el Código

²⁰⁶ Ley nº 5698 del 4 de junio de 1975

²⁰⁷ Algunos de los partidos vetados a partir de lo dispuesto en el artículo 98 de la Constitución fueron: Partido Progresista Independiente (1953); Partido Unión Popular (1957); Partido Socialista Costarricense (1961); Partido Alianza Popular Socialista (1966); Bloque de Obreros, Campesinos e Intelectuales (1968). Ver (MERINO, 1996: 143-173)

²⁰⁸ Sin embargo, como ha sido señalado en otro estudio, todavía en 1984 el TSE impidió, por razones ideológicas, la inscripción de un partido que llevaba precisamente el nombre de "Partido Comunista" (HERNÁNDEZ, 1998).

²⁰⁹ Ley N° 6833 del 21 de diciembre 1982. Publicada en La Gaceta N° 248, del 27 de diciembre de 1982.

²¹⁰ En capítulos anteriores se ha hecho referencia al pacto Monge-Calderón de 1982.

de 1952 establecía que los partidos podrían participar en las elecciones de forma individual o en coalición. Lo que se incorporó fue la posibilidad de que dos o más partidos debidamente inscritos en el Registro optaran por fusionarse a favor de uno de ellos o para constituir uno nuevo. Se estableció el procedimiento correspondiente para cada una de esas opciones y, en el caso del segundo, se especificó que el nuevo partido debía cumplir con todos los requisitos establecidos para la inscripción, con la única salvedad de las firmas de adhesión. Por otro lado, cuando se inscribiera la fusión ante el Registro, este procederá a cancelar la inscripción de los partidos fusionados pero los derechos y obligaciones de los partidos fusionados quedarían asumidos por el partido en cuyo favor se hubiere hecho la fusión o por el nuevo partido. Este último aspecto constituye el vínculo con el derecho al financiamiento estatal a los partidos. De hecho, la reforma incorporó un artículo transitorio en el que se establecía que, para efectos de la financiación previa del Estado en las elecciones de 1986, esta ley debería aplicarse a los partidos que participaron con papeletas comunes en las de 1982, es decir, que se aplicaría retroactivamente.

Esta reforma es uno de los casos más claros en que se puede ver la incidencia de los partidos en las reformas electorales y la tendencia a ampliar la estructura de oportunidades, en la medida en que fue concebida y promulgada específicamente para facilitar la fusión de los cuatro partidos que conformaban la Coalición Unidad (Unión Popular, Demócrata Cristiano, Renovación Democrática y Republicano Calderonista) para constituir el Partido Unidad Social Cristiana, lo que sucedió en 1983.

El objetivo de constituir un solo partido estaba ya presente desde la conformación de la Coalición Unidad para las elecciones de 1978. De hecho, después de su triunfo en dichas elecciones y de iniciado su Gobierno, el Poder Ejecutivo remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa que contenía modificaciones referentes a la fusión de partidos ²¹¹ . Sin embargo, durante el período 1978-1982 el proyecto topó con la oposición del PLN y con otras dificultades como diferencias al interior de la misma Coalición Unidad (AGUILAR, 2003). Por otro lado, el Tribunal Supremo de Elecciones había emitido una resolución en la que establecía que la fusión podría darse con las normas ya establecidas pero que, al conformarse un nuevo partido, los fusionados perderían el derecho a la

²¹¹ Expediente Legislativo A 35 E-7069 8369. Iniciado el 5 de marzo de 1979. Iniciativa del Poder Ejecutivo.

financiación previa que hubieran adquirido según los resultados de la elección anterior (HERNANDEZ, 1998)

Por ello la reforma de 1982, fue hecha de tal forma que establecía explícitamente la figura y los procedimientos para la fusión de partidos, pero al mismo tiempo garantizaba que el nuevo partido, o aquel a favor del cual se realizara la fusión, mantendrían el financiamiento anticipado al que tuvieran derecho. Una reforma a la medida exacta de los intereses de la Coalición Unidad, la cual adquirió viabilidad gracias a un acuerdo con el Gobierno, en ese momento a cargo de Liberación Nacional. En dicho acuerdo, Liberación se comprometió a apoyar la reforma electoral y la Coalición Unidad a darle los votos favorables a una serie de proyectos que el Gobierno remitiría a la Asamblea Legislativa y que requerían de una aprobación rápida pues estaban orientados a paliar la crisis económica que el país vivía en ese momento (ROVIRA, 1987; HERNANDEZ, 1998). En ese sentido, el acuerdo significaba un beneficio mutuo para las dos agrupaciones mayoritarias pero en campos diferentes: para el PLN en el campo del ejercicio del Gobierno y para la CU en el ámbito de su proyecto de constituirse en un partido unificado. El impacto sobre el sistema de partidos fue muy significativo, en tanto permitió a las agrupaciones opositoras al PLN conformarse finalmente en un solo partido y, a partir de 1986, protagonizar junto con aquel la etapa bipartidista del sistema.

Hasta aquí hemos hecho referencia a las tres reformas aprobadas durante esta etapa del sistema de partidos y del reformismo electoral en materia de los requisitos de acceso. Ahora veremos cuales fueron las iniciativas que terminaron archivadas en la Asamblea Legislativa.

Proyectos archivados

La primera se dio en el contexto del trámite del proyecto de reforma global al Código Electoral que había enviado el TSE desde 1960 y al que ya hicimos referencia en la sección anterior. Lo retomamos aquí porque el trámite de este proyecto se extendió hasta 1968 cuando fue archivado y en su transcurso se discutieron diversas opciones de reformas en el campo de los requisitos. Así por ejemplo, en el último dictamen emitido por la Comisión de Asuntos Jurídicos, del 28 de abril de 1967²¹² se hizo una nueva propuesta sobre el número de firmas de adhesión necesarias para inscribir un partido, según la cual

²¹² Expediente Legislativo PD N° 1398.

se requerirían el equivalente al 2% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente a la escala para la que se solicitara la inscripción²¹³. En segundo lugar, se propuso nuevamente que fueran 100, como mínimo, el número de electores necesario para la constitución de un partido. En tercer lugar, se eliminaban las Asambleas Distritales. En cuarto, se planteaba que después de constituido el partido, este debería presentar al TSE los libros en los que constara que había realizado las Asambleas Cantonales, Provinciales y Nacional, lo cual debería hacerse en un plazo no mayor de tres meses posteriores a la constitución del partido. Como ya hemos señalado, ninguna de estas propuestas fue finalmente adoptada pues el proyecto resultó archivado.

Un segundo proyecto de reformas que tocó la materia de los requisitos, fue el presentado en 1969 por doce diputados del PLN. En este caso, se propuso incorporar un procedimiento para la cancelación de inscripciones de partidos por los motivos establecidos en el Artículo 98 de la Constitución. Dicho artículo, como se mencionó al principio, contenía la proscripción del partido comunista y había impedido la inscripción de varios partidos de izquierda desde entonces. El proyecto proponía, en caso de que fuera presentada una solicitud de cancelación de inscripción a la Asamblea Legislativa, la conformación de una comisión de tres diputados para que estudiara el caso, incluyendo el informe correspondiente que debería presentar el TSE y rindiera un dictamen al plenario con un proyecto de resolución. Establecía que el informe del Tribunal debería limitarse a aportar objetivamente los datos de su dependencia que estimara pertinente para la mejor decisión de la Asamblea y que el pronunciamiento de esta tendría un carácter jurisdiccional definitivo, que se votaría en una sola sesión y que debería publicarse en el Diario Oficial ²¹⁴. Como se puede observar, se trataba fundamentalmente de incluir en el Código normas específicas relacionadas con la disposición constitucional, pues el Código no especificaba el procedimiento a seguir. Pero este proyecto también terminó archivado y el tema perdería vigencia con la reforma constitucional de 1975 mediante la cual, como se ha señalado, se derogó precisamente la parte del artículo 98 en cuestión.

La tercera propuesta que no llegó a concretarse en reforma, fue una iniciativa del TSE presentada en 1970 ²¹⁵. En primer lugar planteaba que si un partido no era inscrito en el

²¹³ Si tomamos como referencia el número de electores inscritos para las elecciones de 1966 (554.627) y 1970 (627.285) la inscripción de un partido a escala nacional hubiera requerido, como mínimo, 11.092 y 12.545 firmas respectivamente.

²¹⁴ Expediente Legislativo A 23 E-5468, Proyecto n° 4035 (Archivado), Iniciado el 30 de septiembre de 1969.

²¹⁵ Expediente Legislativo A 23 E 5595, Proyecto N° 4450 (Archivado). Iniciado el 11 de noviembre de 1970. Iniciativa del TSE.

Registro Civil dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta notarial de constitución, se tendría por no constituido para todo efecto legal. Según el Tribunal, no estaba estipulado un término para que se realizara la inscripción y no se justificaba que un partido, apenas constituido por un mínimo de 25 electores, perdurara sin ninguna limitación. Y que si a los partidos inscritos se les fijaba un plazo de 4 años de vigencia de la inscripción, debía fijarse también un término para los que solo estuvieran constituidos. En segundo lugar, se planteaba que las adhesiones de los ciudadanos que no se hubieran empleado para inscribir un partido o renovar su inscripción, quedarían sin ningún efecto ni valor dos años después de la fecha de autorización de la hoja respectiva por el TSE. En este caso, el Tribunal señaló que se buscaba evitar que las firmas de los ciudadanos fueran usadas años después de haber sido otorgadas a un partido pues existía la posibilidad de que para entonces algunos o todos no fueran miembros de esa agrupación política. Esta propuesta tampoco fue aprobada y terminó siendo archivada en la Asamblea Legislativa.

La cuarta iniciativa que terminó archivada fue presentada en 1977 por el diputado Carlos Luis Fernández Fallas, del PLN ²¹⁶. Planteaba nuevamente aspectos de los requisitos de inscripción de partidos. En primer lugar, ampliar de 6 a 14 meses antes de una elección, el período en el cual no podrían inscribirse partidos. Esta modificación la justificaba el proponente alegando que el término de 6 meses quedaba muy cercano al de la inscripción de candidaturas, lo que generaba dificultades al TSE para tomar ciertas previsiones para la adquisición de materiales, entre otros aspectos de la organización de las elecciones. En segundo lugar, que junto a la solicitud de inscripción debían presentarse los libros de actas en los que se consignara la realización de las Asambleas Distritales, Cantonales, Provinciales y Nacional. En tercer lugar, un aumento de las firmas de adhesiones necesarias para inscribir un partido, estableciendo como criterio para los partidos de escala nacional el equivalente al 1% de los electores inscritos en cada una de las provincias. La justificación de este incremento, fue que cuando se establecieron las 3.000 firmas estas equivalían a más del 1% del electorado, por un lado. Y por otro, que si se trataba de partidos nacionales el 1% de cada provincia aseguraría que realmente tuvieran un carácter nacional ²¹⁷.

²¹⁶ Expediente Legislativo A 32 E-6833 Exp. N° 7897 (Archivado) Iniciado el 20 de junio de 1977.

²¹⁷ Aunque no se decía explícitamente, el proyecto implicaba algún mecanismo para verificar que las firmas correspondieran a electores inscritos en cada una de las provincias y en ese sentido, los partidos debería levantar listas de adhesiones en cada una de ellas.

La quinta iniciativa archivada fue presentada por el TSE en 1983 y terminó archivada en 1986 ²¹⁸. En ella se reiteraron algunas de las medidas propuestas en las anteriores con ciertas variaciones: elevar de 25 a 50 el número de electores necesario para constituir un partido; el plazo de dos años desde la constitución para realizar la inscripción en el Registro Civil o de lo contrario se lo tendrá por no constituido para todo efecto legal; en cuanto a las posibilidades de coalición, agregaba que el pacto de la misma debería especificar el porcentaje del financiamiento estatal que le correspondería a cada partido en caso de que la coalición se disolviera; elevar al equivalente a 1.5% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente, el número de firmas necesario para inscribir un partido ²¹⁹, si bien uno de los Magistrados del TSE proponía que fuera el 1%²²⁰; que las firmas de adhesión tendrían un plazo de vigencia de 2 años en caso de que no fueran usadas para inscribir un partido o renovar una inscripción.

La sexta iniciativa archivada fue propuesta por el Director del Registro Civil, Rafael Villegas y acogida por el Diputado Rodrigo Mora Alfaro (PLN). Planteaba nuevamente la eliminación de las Asambleas de Distrito y por otro lado ampliar la cantidad de delegados que deberían conformar las Cantorales, Provinciales y la Nacional²²¹. Dichas asambleas estarían conformadas, respectivamente, por 10 delegados de cada distrito (en lugar de 5), 10 de cada cantón (en lugar de 5); y 100 de cada provincia (en lugar de 10) de manera que esta última tendría 700 delegados en lugar de 70. El proponente planteaba este cambio como una forma de ampliar la democracia y la participación interna en los partidos y considerando además que las asambleas nacionales tenían la gran responsabilidad de designar a las personas que ocuparían las candidaturas a Presidente y Vicepresidentes, así como las de Diputados.

El cambio propuesto, sin embargo, no especificaba cómo se elegirían los 10 delegados de cada distrito que conformarían las asambleas cantonales si se eliminaban precisamente las distritales. Por otro lado, si los delegados a la Asamblea Nacional deberían ser electos en el seno de cada Asamblea Provincial, algunas de ellas no alcanzarían a completar los

²¹⁸ Expediente Legislativo A 43 E-7812, Proyecto n° 9715 (Archivado), Publicado en La Gaceta N°150 del 10 de agosto de 1983. Iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones.

²¹⁹ Tomando como referencia el Padrón electoral para las elecciones de 1982 (1.261.127) el cambio propuesto en este proyecto significaba que para inscribir un partido a escala nacional se requerirían, como mínimo, 18.917 firmas de adhesión.

²²⁰ Este era el criterio del Magistrado Iglesias Echeverría, mostrando que no había un consenso claro sobre esta norma incluso en el TSE.

²²¹ Expediente Legislativo A 44 E-7846, N° 9938 (Archivado). Publicado en La Gaceta N° 128 del 6 de Julio de 1984.

100 delegados pues tienen menos de 10 cantones, otra apenas lograría completarlos de manera que todos los que la conformarían tendrían que ser delegados a la Nacional y solo las otras cuatro podrían hacer realmente un proceso de relativa selección, aunque prácticamente la mayoría de ellos tendrían que ser delegados a la nacional²²².

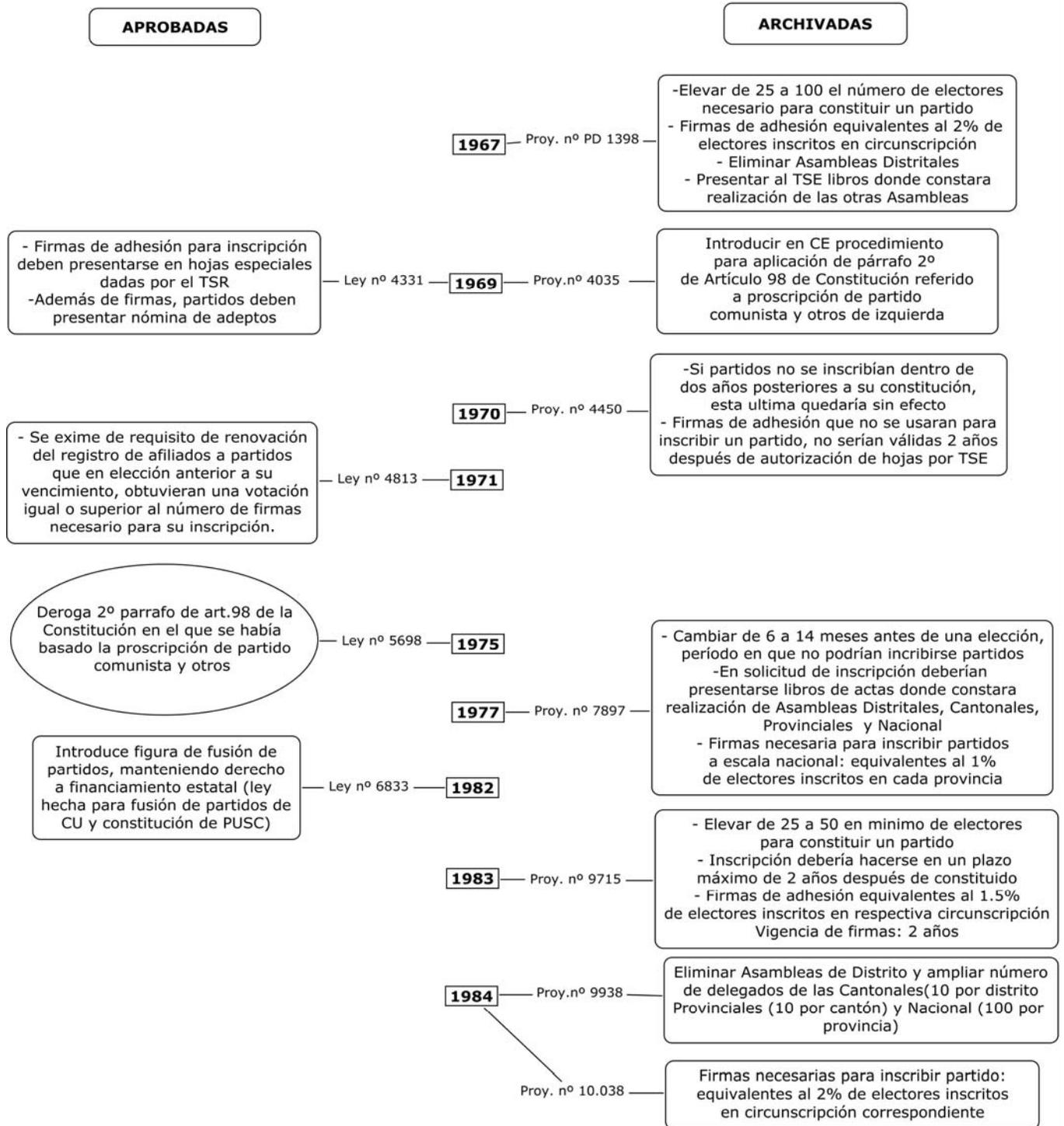
La séptima y última propuesta archivada fue una iniciativa del TSE, acogida por el Diputado Juan Rafael Rodríguez Calvo, del PUSC. Proponía, como única modificación, un número de firmas de adhesión para inscribir un partido equivalente al 2% de los electores inscritos en la escala correspondiente²²³. Un año antes, el TSE había propuesto un 1.5% para esta norma y uno de sus magistrados era partidario del 1%. Ahora planteaba un 2%, mostrando hasta cierto punto el carácter arbitrario del criterio y sobre todo, que no había un acuerdo en este campo, a pesar de que la argumentación era prácticamente la misma: que la cantidad de las 3.000 adhesiones era ínfima dada la población y la cantidad de electores inscritos; que las 3.000 firmas no demostraban que el partido contara con la cantidad de adhesiones suficientes para sustentar su pretensión de inscribirse a escala nacional; que consideraba insuficiente también el 1% establecido para los partidos provinciales; y finalmente, señalaba que en ese momento habían 20 partidos inscritos a escala nacional, 5 a escala provincial y solo 3 cantonales. Según el TSE, presentaba este proyecto con esa única modificación para que el mismo fuera tramitado con prioridad frente a los otros cambios propuestos en el proyecto del año anterior. Sin embargo, esta estrategia no le funcionó pues el proyecto terminó también archivado.

²²² El número de cantones por cada provincia es: San José 20; Alajuela 15; Cartago 8; Heredia 10; Guanacaste 11; Puntarenas 11 y Limón 6, para un total de 81 cantones.

²²³ Expediente Legislativo A 48 E-8212, N° 10.038 (Archivado). Iniciado el 13 de septiembre de 1984 y Publicado en la Gaceta N° 187 del 2 de octubre de 1984.

Figura 9.2

OPCIONES DE REFORMA SOBRE REQUISITOS DE CONSTITUCION, ORGANIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS 1966-1986



Fuente: elaborada a partir de leyes y proyectos correspondientes

En síntesis, la reforma más significativa de esta etapa fue la eliminación en 1975 de la proscripción constitucional del partido comunista que había sido establecida en 1949. En cuanto a normas del Código Electoral, la reforma que exige a los partidos con cierto caudal electoral del requisito de reorganización de su Registro de Afiliados así como la que regula la figura de la fusión de partidos constituyen las dos modificaciones más significativas durante esta etapa en lo que se refiere a la ampliación de la estructura de oportunidades en el régimen electoral. La segunda de ellas es la más clara en cuanto reflejar intereses específicos de actores en tanto fue diseñada y aprobada “a la medida” de uno de ellos. Se observa una simultaneidad o una vinculación directa de estas regulaciones sobre los requisitos de acceso con otras referidas al financiamiento político, ambas de gran relevancia en la estructura de oportunidades.

Por otro lado, la gran mayoría de las propuestas de reformas sobre el tema de los requisitos que terminaron archivadas durante esta etapa, se referían sobre todo al tema de la cantidad de firmas necesarias para inscribir un partido. Con la excepción de las propuestas de eliminar las Asambleas Distritales— lo que significaría una simplificación de la organización de los partidos— la tendencia general fue a hacer más fuertes los requerimientos para la inscripción de partidos, ya fuera por el tema del número de firmas, por el período en el cual no podrían inscribirse partidos o bien, por el tipo de documentación y requerimientos de la misma que deberían presentar los partidos. Si bien ninguna de estas iniciativas fue aprobada, lo cierto es que indican cierta direccionalidad en el sentido de aumentar o hacer más estrictos los requisitos de acceso, tanto en iniciativas propuestas por diputados como en las del TSE.

Las diversas argumentaciones y variaciones propuestas en cuanto al número de firmas dejan ver el carácter arbitrario de algunas normas del régimen electoral, sobre las cuales no parece existir un acuerdo ni un criterio objetivo. Al mismo tiempo, muchas de las propuestas reconocen la existencia de un trato diferenciado para los partidos nacionales respecto al dado a los de las otras escalas.

El que finalmente muchas de las propuestas no fueran adoptadas tiene que ver en parte con las resistencias que enfrentaron los proyectos como un todo, que abarcaban también otras materias. Pero también es cierto que el tema de los requisitos fue polémico en el la medida en algunas propuestas fueron interpretadas por algunos actores como amenazas

a las posibilidades de organización en partidos, lo cual se va a hacer aún más patente en la siguiente etapa del sistema de partidos y del reformismo electoral.

9.3.3 Tercera etapa (1986-2002)

En la tercera etapa, la del bipartidismo, se incrementó el número de las iniciativas de reformas y se diversificaron las materias electorales a las que se referían. En lo que se refiere a los requisitos, continuaron apareciendo iniciativas orientadas a elevar alguno de ellos e incluso algunas llegaron a aprobarse. Tal fue el caso de la reforma de 1988, la cual fue posible gracias a un nuevo acuerdo entre los dos partidos mayoritarios y cuyo resultado fue la elevación del número de firmas de adhesión necesarias para inscribir partidos. Sin embargo, dicha reforma no se aplicó pues fue derogada en 1991 por la Sala de Jurisdicción Constitucional

En el ámbito de la organización interna y de la postulación de candidaturas, uno de los cambios institucionales más relevantes en esta etapa fue la introducción de reglas para una mayor participación política de las mujeres. En otros ámbitos normativos, a pesar de una mayor presencia de iniciativas, el resultado final fue más cercano al mantenimiento de las reglas vigentes que a la introducción de cambios drásticos en las mismas.

Proyectos aprobados

Así como una de las reformas más significativas de la etapa anterior fue la que resultó del acuerdo Monge-Calderón —la cual facilitó la fusión de los partidos de la Coalición Unidad—, la tercera etapa se inició también con un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios que a partir de 1986 protagonizaron el bipartidismo. Resultado de dicho acuerdo fue la reforma electoral de 1988 mediante la cual se ampliaba el sistema de financiamiento estatal, al tiempo que se aumentaban los requisitos de acceso al sistema de partidos ²²⁴. Aquí aparece nuevamente la vinculación entre financiamiento y requisitos de acceso pero, a diferencia de la etapa anterior, en esta ocasión sí se hizo viable una reforma en la segunda de esas dimensiones.

Esta reforma es muy significativa no solo por el acuerdo que la hace viable, que es un claro ejemplo de interacciones cooperativas entre los dos partidos mayoritarios, sino

²²⁴ Ley n° 7094 del 27 de abril de 1988. Publicada en La Gaceta N° 113 del 14 de junio de 1988. Iniciativa de varios diputados.

también por los contenidos. De un lado, el sistema de financiamiento estatal a los partidos fue transformado en un sistema de financiamiento permanente ya no solo restringido a sufragar los gastos de las campañas electorales²²⁵. Y del otro, se aprobaron finalmente algunas de las propuestas que se habían venido haciendo desde la etapa anterior en relación con los requisitos de acceso:

- cambió de 25 a 50 el número de electores necesario para constituir un partido político;
- a la disposición de que a falta de Notario, el acta constitutiva podría levantarse ante un Juez o Alcalde, pero en ese caso debería protocolizarse dentro de los quince días siguientes se le agregó que, de no hacerlo en ese lapso, no surtiría efecto la constitución del partido.
- se adoptó el plazo de dos años a partir de la fecha del acta notarial de constitución como período límite para que se realizara la inscripción del partido en el Registro Civil;
- el lo referente a los requisitos que deberían tener los estatutos, se agregaron varios: el quórum necesario para celebrar las sesiones de los organismos del partidos; el número de votos necesarios para la aprobación de los acuerdos; la forma de publicar su régimen patrimonial y contable y el de la auditoría interna; la expresa manifestación de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros, sin que esto impidiera que los partidos integraran organizaciones internacionales, participaran en reuniones y suscribieran declaraciones, siempre que no atentaran contra la soberanía o independencia del Estado costarricense.
- se definió un numero de firmas de adhesión equivalente a un 1.5% de electores inscritos en las respectiva circunscripción, para todas las escalas.
- en relación también con las firmas de adhesión, a la disposición de que en caso que un elector firmara por dos partidos para una misma elección, solo se tomaría en cuenta la afiliación que hubiese sido presentada en primer término al Registro Civil, se le eliminó la especificación “*para una misma elección*” y se agregó una frase que decía “*las otras quedarán sin ningún efecto ni valor*”.
- se estableció que no podría inscribirse un partido que no hubiera cumplido con los requisitos de organización referentes a las Asambleas de Distrito, Cantón, Provincia y Nacional y que las dos últimas deberían contar con la presencia de delegados del TSE, para que dieran fe del cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Código y en los Estatutos de los partidos para su verificación;

²²⁵ Un 70% del monto total de la contribución estatal se destinaría al financiamiento anticipado de los gastos de campaña, pero se modificó la forma de entrega, estableciendo un flujo constante de recursos hacia los partidos: un 30% en 39 mensualidades a partir del mes siguiente a aquel en que se realizaran las elecciones y el restante 70% en 8 mensualidades a partir del mes de junio del año anterior a las elecciones. Anteriormente, el financiamiento anticipado (70% de la contribución total) se entregaba en 10 mensualidades correspondientes a los 10 meses anteriores a las elecciones

- el TSE dejaría constancia de la fecha en que fueran selladas las hojas para las firmas de adhesiones y que dicho sello tendría una validez de dos años.

En esta elevación de los requisitos se dio una coincidencia entre el TSE y los partidos, si bien con argumentaciones diferentes. El Tribunal justificó el cambio en el número de firmas de adhesión señalando que era necesaria una actualización de la norma a la cantidad de electores del momento, pues el criterio de las 3.000 había sido establecido desde 1946. Algunos diputados, en cambio, justificaron la elevación de los requisitos aduciendo que al mismo tiempo se estaban mejorando las condiciones de acceso al sistema de financiamiento estatal a los partidos por lo que era necesario evitar la proliferación de partidos que buscaran solo el acceso al financiamiento. Ambas medidas, supuestamente, contribuirían a fortalecer a los partidos y en esa medida a la democracia (Ver: HERNÁNDEZ, 1998, 179).

La simultaneidad de las reformas en los requisitos y en el financiamiento, aprobadas además mediante un acuerdo entre el PLN y el PUSC, en momentos en que ambas agrupaciones se fortalecían, generaron fuertes críticas de parte de agrupaciones minoritarias y emergentes que las consideraron como una forma de fortalecer el bipartidismo y de limitar el surgimiento de nuevos partidos.

Las críticas llegaron a expresarse incluso en un recurso presentado ante la Sala IV de Jurisdicción Constitucional, que de esta forma inauguró su participación en las dinámicas del reformismo electoral. En respuesta a un recurso interpuesto por la ex Diputada Estela Quesada, la Sala IV emitió la resolución 980-91²²⁶, del 21 de mayo de 1991, en la que declaró inconstitucionales aspectos del sistema de financiamiento adelantado a partidos establecido en 1971 y también parte de las reformas establecidas en 1988 que habían aprobado el sistema de financiamiento permanente. Esto fue analizado ya en el capítulo 7, correspondiente al tema del financiamiento. En lo que aquí concierne, la Sala IV también declaró inconstitucionales algunos de los cambios a los requisitos de acceso modificados en la ley 7094 de 1988, particularmente los referidos al aumento del número de firmas de adhesión. La sala estableció que la reforma al número de firmas de adhesión era inconstitucional, por desproporcionada, irrazonable e innecesaria:

“Es desproporcionado, porque, notoriamente, en Costa Rica, las solas 3.000 adhesiones requeridas por la legislación anterior para los partidos nacionales, y el 1% de los electores de la provincia o cantón, para los provinciales o cantonales,

²²⁶ Sala IV de Jurisdicción Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 980-91, 24 de mayo de 1991.

constituían ya un difícil obstáculo para la inscripción de partidos, incluso con un importante caudal popular; de manera que una elevación de ese requisito a una cifra equivalente, para los primeros, a más de 25.000 en la fecha de interposición de la acción, y seguramente a más de 30.000 para la próxima elección de 1994, es decir, de entre un 833% y un 1.000%, y para los demás de un 50%, resulta, no solamente desproporcionado en relación con los requisitos anteriores, sino también con las posibilidades reales de los partidos, implicando de hecho, una casi congelación de las opciones políticas actuales, y revelando una casi confesada tendencia a imponer legalmente, si no un férreo bipartidismo, por lo menos una limitación en el desarrollo de un verdadero pluripartidismo democrático, que ya la Sala señaló como clara derivación constitucional”²²⁷.

La resolución de la Sala IV obligó a que se restablecieran los requisitos vigentes antes de la reforma de 1998 en lo referente a firmas de adhesión, es decir, las 3.000 firmas para escala nacional y el equivalente al 1% de los electores inscritos en la circunscripción para las escalas provincial y cantonal.

También consideró inconstitucional las modificaciones sobre el caso en que un elector diera su adhesión a dos o más partidos, pues al eliminar la particularidad de que se trataba “para una misma elección” y agregar que “las otras quedarán sin ningún efecto ni valor”, la Sala IV interpretó que las firmas quedarían eliminadas a perpetuidad y por lo tanto no se permitiría que los electores pudieran cambiar de partidos o que los nuevos partidos pudieran nutrirse del caudal electoral de otros, lo cual atentaba contra la libertad de organización en partidos. De modo que aquí la Sala ordenó también que se restableciera la norma vigente antes de la reforma de 1988, es decir, que solo se tomaría en cuenta la firma que hubiera sido presentada en primer lugar al Registro Civil, pero que únicamente para una misma elección.

Por otro lado, la Sala declaró inconstitucional, por irrazonable e imposible de cumplir, el requisito establecido desde 1952 en el sentido de que las firmas de adhesión deberían ser auténticas por un abogado, Gobernador o Jefe Político con los correspondientes sellos de estos últimos.

Finalmente, aunque en la Acción interpuesta por Estela Quesada también se impugnó la elevación de 25 a 50 del número de electores necesarios para constituir un partido y también, el requisito de que los partidos incluyeran en sus estatutos el compromiso de no

²²⁷ Voto 980-01 de la Sala de Jurisdicción Constitucional.

subordinar su acción a organizaciones o Estado extranjeros, la Sala IV no consideró inconstitucionales esas disposiciones, por lo que avaló su vigencia.

Como se puede observar, la resolución de la Sala tuvo fuertes consecuencias tanto en aspectos del financiamiento estatal a los partidos como en los relacionados con los requisitos de acceso. Pero más allá de las repercusiones jurídicas sobre normas específicas, uno de los aspectos más relevantes fue que la Sala reconoció los efectos distributivos desiguales de esas disposiciones en el sentido de que resultaban limitantes para el pluripartidismo y en cambio, tendían a favorecer un formato particular del sistema de partidos, como era el bipartidismo.

Si el espíritu de las reformas de 1988 había sido que los requisitos fueran más estrictos para desalentar la proliferación de partidos, la resolución de la Sala IV significó un incentivo más en la estructura de oportunidades para la constitución de nuevos. Para los partidos mayoritarios que habían acordado y aprobado la reforma, lo conveniente era limitar la proliferación de partidos. Para la Sala IV y para agrupaciones minoritarias o emergentes, lo más importante era garantizar el pluripartidismo democrático y no levantar barreras legales que eventualmente favorecieran solo a las opciones partidarias existentes.

La segunda reforma legislativa de esta etapa, se dio mediante la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres, promulgada en 1990 ²²⁸, la cual estableció una serie de requisitos que deberían incorporar los partidos en sus estatutos. En primer lugar, incluir mecanismos eficaces que promovieran y aseguraran la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. En segundo, mecanismos para asegurar el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los Viceministerios, Oficialías Mayores, Direcciones Generales de órganos estatales, así como en Juntas Directivas, Presidencias Ejecutivas, Gerencias o Subgerencias de instituciones descentralizadas. En tercero, que los partidos deberían destinar parte de los recursos del financiamiento estatal para promover la formación y la participación política de la mujer. Y cuarto, que los partidos tendrían un plazo de 6 meses para reformar sus estatutos de conformidad con las disposiciones anteriores.

²²⁸ Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres, N° 7142 del 8 de marzo de 1990. Publicada en La Gaceta N° 59, del 26 de marzo de 1990.

Si bien esta no fue una reforma directa al Código Electoral, significó el establecimiento de un marco regulatorio que afectaba la organización y las prácticas internas de los partidos políticos y constituyó un antecedente de normas que, más tarde, sí serían incorporadas al Código mediante la reforma de 1996.

Precisamente, la de 1996 fue la tercera reforma aprobada en esta etapa, resultado de un proyecto proveniente de varios diputados²²⁹. Incorporó aspectos relacionados con la participación política de las mujeres, con el control a las dinámicas internas de los partidos por parte del TSE, disposiciones sobre la cancelación de inscripciones, así como normas relacionadas con las posibilidades de coalición o fusión de partidos a nivel provincial y cantonal, entre otros temas. En términos específicos:

- Se agregaron varios requisitos que deberían contener los estatutos de los partidos referidos a controles sobre el financiamiento y a la participación política de las mujeres, entre otros: m) Las normas que permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas y la identidad de los contribuyentes...; n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código (cuota del 40%), tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular; ñ) El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida la Ley No. 7142²³⁰ referida a que se debía destinar parte del financiamiento estatal para promover la formación y la participación política a la mujer.
- En lo que se refiere a la organización de los partidos, la reforma estableció que además del número de delegados territoriales de cada Asamblea, las mismas podrían estar integradas por otros miembros que establecieran los estatutos de cada partido, siempre que se escogieran con base en principios democráticos y de representatividad y que no excedieran a los representantes territoriales. Además, que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deberían estar conformadas, al menos, por un cuarenta por ciento de mujeres.
- Se amplió de 6 a 8 meses antes de las elecciones, el período en que no podrían inscribirse partidos.
- Se eliminó una disposición que permitía a partidos debidamente constituidos hacer uso de medios de comunicación para propaganda político electoral, aún cuando no estuvieran inscritos.
- Las Asambleas Cantonales deberían contar con la presencia de delegados del TSE y estos supervisarían el correcto desarrollo de las Asambleas Distritales. Ambas modificaciones significaron la ampliación de la vigilancia del TSE sobre los procesos internos de los partidos políticos.

²²⁹ Ley n° 7653 del 10 de diciembre de 1996. Publicada en La Gaceta N° 246, del 23 de diciembre de 1996.

²³⁰ Se refiere a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres, que había establecido que los partidos deberían destinar parte del financiamiento estatal para promover la capacitación y la participación política de las mujeres.

- Se abrió la posibilidad de coaliciones y fusiones para partidos de escala provincial y cantonal, lo que significó el mejoramiento de las posibilidades organizativas de dichos partidos y la eliminación de un trato diferenciado para los mismos, en comparación con el que se establecía para los nacionales²³¹.
- En relación con el tema de cancelación de inscripciones, se cancelarían sin más trámite las inscripciones de los partidos que no participaran en elecciones o que no obtuvieran un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para su inscripción. Con ello se terminó de eliminar el sistema de renovación del registro de afiliados establecido en 1952 y se pasó a un criterio de participación electoral y caudal electoral mínimo para mantener la inscripción en el Registro.

La de 1996, fue la última reforma electoral que modificó normas relacionadas con los requisitos de acceso y la organización de los partidos políticos. El resultado general y agregado de los cambios introducidos en esta etapa fue el de una mayor sofisticación organizativa de los partidos, aunada a mayores controles sobre sus dinámicas internas por parte del TSE. En términos de participación política, la mayor innovación de esta etapa fue la introducción de la cuota mínima del 40% de mujeres tanto en instancias internas como en papeletas electorales.

La resolución de la Sala IV en 1991 se trajo abajo una de las disposiciones en que tanto los partidos mayoritarios como el TSE habían concentrado gran parte de su atención, a saber, el incremento en el número de firmas de adhesión necesarias para inscribir un partido. La resolución significó, por otro lado, el establecimiento de un límite y de una jurisprudencia para que los requisitos de constitución e inscripción de partidos no entren en contradicción con el derecho de organización, con la garantía de representación de las minorías y con el pluripartidismo. Los requisitos no deben limitar la emergencia de nuevos partidos ni favorecer solo a los ya establecidos.

Se mantuvo, sin embargo, el trato diferente para los partidos nacionales y los de otras escalas en cuanto al número de firmas. Para los primeros, significaba el congelamiento de las 3000 firmas establecidas desde 1946. Para los otros, un aumento constante y automático conforme fuera aumentando el número de electores inscritos en la circunscripción correspondiente²³².

²³¹ Hasta esta reforma la fusión y la coalición eran posibilidades establecidas solo para los partidos de escala nacional.

²³² Al respecto, es importante considerar que en el 2006 la Sala de Jurisdicción Constitucional hizo una nueva intervención en las dinámicas del reformismo, al declarar con lugar una acción de inconstitucionalidad

Proyectos archivados

El primer proyecto que resultó archivado fue el de la denominada “Ley de Partidos Políticos”, que pretendía crear un marco normativo más amplio que el establecido en el Código, derogando incluso sus Títulos V y VI correspondientes a las materias de “Partidos Políticos” y “Propaganda y Fiscalización”. El proyecto fue presentado a la Asamblea Legislativa por el Diputado José Miguel Corrales, del PLN, en 1989²³³. En lo que al tema que nos ocupa en este capítulo se refiere, el proyecto proponía:

- A diferencia de la disposición vigente, en el sentido de que no podrían hacerse inscripciones dentro de los 6 meses previos a unas elecciones, la reforma propuesta no restringía la inscripción pero sí la participación en las elecciones o plebiscitos, si el partido no estaba inscrito seis meses antes.
- En materia de requisitos para la constitución e inscripción de partidos, mantenía lo establecido en la reforma de 1988, a saber, un mínimo de 50 electores para constituir un partido y el equivalente al 1.5% de los electores de la circunscripción para inscribirlo, según la escala correspondiente. También mantenía el requisito de que las firmas fueran autenticadas y en que deberían serlo por el Gobernador, Delegado Cantonal o Distrital de la jurisdicción del adherente. Hacía mucho más detallados los procedimientos para realizar la inscripción, incluyendo la posibilidad de que otros partidos inscritos o en formación pudieran presentar oposición formal a la inscripción de uno solicitante.
- Uno de los aspectos más novedosos en relación con la normativa vigente era que, al constituirse, el partido debería fijar un plazo de vigencia no mayor de veinticinco años. No se especifica el sentido de esta modificación.
- Planteaba que los partidos de escala nacional se podrían constituir no solo para participar en las elecciones regulares (Presidenciales, Legislativas y Municipales) sino también para hacerlo en elecciones para una Constituyente, para plebiscitos o para la elección de representantes ante organismos internacionales que requirieran elecciones.
- En cuanto a la vigencia o cancelación de la inscripción, los partidos se disolverían en los siguientes casos: cuando no alcanzaran el número de sufragios para obtener

interpuesta por el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) contra parte la del artículo 64 del Código Electoral en la que se establecía que para inscribir un partido a nivel provincial se requería un número de firmas equivalente al 1% de los electores inscritos en la respectiva provincia. Según el recurrente, esa disposición violaba principios democráticos de igualdad, proporcionalidad y razonabilidad, pues en algunos casos un partido provincial tendría que cumplir requisitos mayores a los de un partido de escala nacional, lo cual desincentivaba la formación de nuevas opciones políticas. La sala ordenó suprimir esa disposición, lo cual supone la eliminación del trato diferenciado, pero no se ha aclarado aún el procedimiento a seguir para los partidos provinciales y cantonales. (Ver: “Asuntos Relevantes de la Sala Constitucional en materia Electoral”, en: www.tse.go.cr; Voto 2006-15960 de la Sala de Jurisdicción Constitucional, en SCIJ <http://www.pgr.go.cr/scij/>)

²³³ Expediente Legislativo N° 10773. Proyecto de “Ley de Partidos Políticos”. Publicado en La Gaceta, N° 137 del 19 de julio de 1989.

financiamiento estatal; por fusión con otro partido; cuando no reorganizaran el registro de afiliados estando obligados a ello; por no haber integrado los organismos internos del partido dentro de un plazo de seis meses posteriores a la inscripción en el Registro Nacional; por haberse comprobado ilegitimidad de firmas y no se alcanzara por ello el número requerido para la inscripción.

- Con respecto a la organización interna de los partidos, el proyecto señalaba que el partido tendría los siguientes órganos permanentes: una asamblea plenaria (en lugar de Asamblea Nacional); asambleas provinciales, cantonales y distritales; un directorio político nacional y su comité ejecutivo; una secretaría general; la fracción parlamentaria; tribunal de elecciones internas; tribunal de ética y disciplina; y los núcleos. Además tendría como órganos provisionales el Congreso Ideológico Nacional y los movimientos de escogencia. Por otro lado, formarían parte de la estructura, sin órganos del partido, las representaciones sectoriales y los foros. Establecía que la elección de los miembros de las diferentes asambleas, así como del directorio político nacional debería hacerse por medio de papeletas y la designación por medio del sistema de representación proporcional de cociente y sub-cociente.
- Además de esa compleja organización, el proyecto establecía dos niveles de dirección: la Asamblea Plenaria y una Asamblea Regional según la división del país en regiones, hecha por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La Asamblea Plenaria estaría conformada por 30 delegados de cada una de esas Asambleas Regionales y estas por todos los electores afiliados al partido en cada una de esas regiones. Esto modificaba el esquema piramidal vigente de asambleas según la división político administrativa del país hasta llegar a la Asamblea Nacional. Y, aunque mantenía las asambleas distritales, cantonales y provinciales, no especificaba su papel.

En términos generales, el proyecto de Ley era muy detallista sobre todo en materia de procedimientos para inscripción y organización de interna de los partidos, al parecer, siguiendo el modelo de los partidos mayoritarios ya establecidos y organizados. De hecho una de las deficiencias del proyecto era que toda la compleja estructura organizativa propuesta estaba referida a los partidos de escala nacional y no se especificaba nada para los provinciales o cantonales. Mucho menos, para partidos emergentes o minoritarios que no necesariamente estarían en condiciones de cumplir con todos esos requisitos o de estructurarse de la misma manera que lo podrían hacer los partidos mayoritarios de escala nacional.

El segundo proyecto de reforma fue presentado en 1990 por el Diputado del PUSC, William Muñoz Céspedes²³⁴. Fundamentalmente proponía integrar una organización sectorial en la estructura de los partidos.

²³⁴ Expediente Legislativo N° 11.133 (Archivado). Iniciado el 29 de noviembre de 1990 y archivado el 27 de julio del 2000.

- En primer lugar, los Estatutos de los partidos deberían contemplar una organización integrada por los siguientes sectores: Cooperativo, Cultura, Deportivo, Desarrollo Comunal, Empresarial, Femenino, Indígena, Juventud, Pensionados, Profesional, Público, Sindical, Solidarista, Universitario y Vivienda.
- En segundo lugar, que la Asamblea Nacional de los partidos estaría integrada, además de los 10 delegados de cada provincia, por cinco delegados de cada sector, electos por las respectivas Asambleas de Sector.

El proyecto, según su proponente, buscaba perfeccionar la organización política, técnica y administrativa de los partidos políticos complementando además la tradicional organización territorial. De haberse aprobado, hubiera significado el establecimiento de una organización más compleja y en ese sentido más difícil de alcanzar por partidos minoritarios o emergentes. Además hubiera significado el establecimiento de una organización sectorial estándar para todos los partidos, que atentaría contra los márgenes de maniobra propios o de la autonomía de cada partido para definir sus propias formas de organización, más allá de las ya establecidas en el Código como requisitos formales para el conjunto de ellos. Al igual que el caso anterior, estaba pensado desde el modelo de los partidos mayoritarios que ya tenían precisamente incorporados en sus estatutos algunos niveles de organización por sectores.

Un tercer proyecto archivado fue propuesto por el exdiputado del PLN, Jorge Luis Villanueva y acogido por el Diputado Edgar Ugalde Álvarez, del mismo partido, en 1992²³⁵. Se trataba de una reforma al artículo 60 con el objetivo de que las asambleas distritales de todos los partidos se realizaran de manera simultánea y que la convocatoria y vigilancia de las mismas estuviera a cargo del TSE. Más que un requisito de acceso, se trataba de un mecanismo del control y fiscalización por parte del TSE sobre las dinámicas políticas internas de los partidos.

- Se trataba de adicionar el artículo con el siguiente párrafo: "El período de los delegados designados por las respectivas asambleas será de cuatro años. Las asambleas distritales de todos los partidos políticos organizados se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales, serán convocadas por el Tribunal Supremo de Elecciones y corresponde a éste asumir la organización, dirección y vigilancia, así como los costos, exclusivamente del proceso de votación. Las demás asambleas para elegir los delegados a que se refiere este artículo se realizarán sucesivamente con intermedio de dos meses y bajo la vigilancia únicamente del Tribunal Supremo de Elecciones."

²³⁵ Expediente Legislativo N° 11.477. Publicado en La Gaceta N° 124 del 1 de Julio de 1992.

El proponente justificó el proyecto aduciendo, en primer lugar, que los procesos internos de los partidos para escoger dirigentes y candidatos eran verdaderos actos relativos al sufragio que preceden y determinan las elecciones nacionales. En segundo lugar, que la constitución establece que "la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones". En tercer lugar, que en las asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacionales, era donde se gestaban los gobernantes del país, antes de que fueran electos finalmente por el sufragio universal. Por ello, consideraba necesaria la intervención del TSE para garantizar la pureza electoral.

En el mismo año de 1992, el Diputado Edgar Ugalde presentó otro proyecto para modificar el artículo 60²³⁶. Este proponía que la cantidad de delegados para las distintas asambleas (5 de cada distrito para las cantonales; 5 de cada cantón para las provinciales; 10 de cada provincia para la nacional) fueran establecidas como mínimos y además, que los partidos podrían ampliar dichas asambleas conforme lo consideraran pertinente, para lograr una mayor democratización.

Un quinto proyecto, propuesto en 1993 por la Diputada Gladis Rojas del PLN, proponía ampliar los requisitos que debían cumplir los estatutos de los partidos de manera que se garantizara la participación política de las mujeres.

- En primer lugar, proponía agregar que los estatutos deberían contener lo siguiente: "La formal promesa de respetar el orden constitucional, de acuerdo con su sistema de democracia representativa y el principio de la representación proporcional de la mujer, tanto en los órganos de partido como en las candidaturas a puestos de elección popular".
- En segundo lugar, agregar en el artículo 60 lo siguiente: " En cada una de estas Asambleas, las mujeres tendrán representación proporcional de acuerdo con su participación". Y al artículo 70: "Cada partido habrá de comprobar ante el Registro Civil el cumplimiento del principio de representación proporcional de la mujer de acuerdo a los procedimientos que al efecto establezca el Tribunal Supremo de Elecciones"²³⁷.

El proyecto se relacionaba con las disposiciones de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres promulgada en 1989 y de alguna manera anticipaba parte de las reformas que serían incorporadas en ese tema en 1996. Es expresión de los debates que se dieron desde esos años sobre la participación política de las mujeres.

²³⁶ Expediente Legislativo N° 11.483. Publicado en La Gaceta N° 131 del 10 de julio de 1992.

²³⁷ Expediente Legislativo N° 11.618. Publicado en La Gaceta N° 28, del 9 de febrero de 1993.

El sexto proyecto archivado fue presentado en 1995 por el Tribunal Supremo de Elecciones²³⁸ y en algunos aspectos anticipaba parte de las reformas que serían aprobadas en el año siguiente.

- La solicitud de inscripción de un partido debe incluir los estatutos de los partidos y la lista de miembros del Comité Ejecutivo
- En cuanto a las firmas de adhesión, el TSE vuelve a proponer que sea, como mínimo, equivalente al 1% de los electores inscritos en el Registro Civil para las elecciones inmediatas anteriores, en la circunscripción correspondiente.
- Las Asambleas Provinciales y la Nacional de los partidos deberían contar con la presencia de delegados del TSE.
- Suprimir el párrafo que establecía que los partidos no inscritos aún, pero debidamente organizados conforme al artículo 57, podrían hacer uso de las radioemisoras para la propaganda político-electoral.

Llama la atención la insistencia del TSE en el cambio en el número de firmas, pese a la Resolución de la Sala IV de 1991 que había declarado inconstitucional la reforma que en ese aspecto se había aprobado en 1988 (1.5% de los electores de la circunscripción). Sin embargo, el TSE aduce que el 1% no significaría un obstáculo para la formación de nuevos partidos, de manera que se estaría atendiendo la recomendación hecha por la Sala Constitucional en 1991. Pero más importante nos parece el reconocimiento explícito que hace el TSE de la existencia de un trato desigual para los partidos nacionales y los provinciales o cantonales en el sentido de que según la norma vigente, en lo que a las firmas de adhesión se refiere, resultaba más difícil la inscripción de un partido en algunas provincias que hacerlo a nivel nacional²³⁹. Por ello, según el TSE se justificaba tener un criterio porcentual uniforme que, además, se actualizaría automáticamente cada cuatro años conforme variara el padrón electoral. Pero el proyecto terminó archivado, al igual que las otras iniciativas que plantearon un cambio en este particular.

²³⁸ Expediente Legislativo N° 12.123. Publicado en La Gaceta N° 6 del 9 de enero de 1995.

²³⁹ Este es el caso de la Provincia de San José, la más poblada del país: para las elecciones de 1974 el número de electores inscritos en esta circunscripción fue de 355.065. Desde entonces, inscribir un partido en esta provincia ha requerido un número de firmas mayor que el necesario para inscribir uno de escala nacional (3.000), con la normativa vigente que establece el equivalente al 1% del padrón de la circunscripción para los partidos provinciales. En la provincia de Alajuela ha sido el caso a partir de 1994 cuando el número de electores inscritos llegó a 329.553. En las demás provincias no se ha dado esa situación pues, incluso en las elecciones del 2006, su padrón no ha superado los 300.000 electores (Ver: Elecciones en Cifras 1953-2006 http://www.tse.go.cr/datos_estadisticos3.htm)

El séptimo proyecto que resultó archivado fue propuesto por el Diputado del PUSC, Constantino Urcuyo en 1998²⁴⁰. La propuesta resulta muy significativa pues, en lo fundamental propuso la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a puestos de elección popular. El proyecto se denominaba “Ley de creación de Asociaciones Políticas Cantonales” y proponía que a ese nivel se pudieran conformar grupos de la sociedad civil, independientes de los partidos políticos, para postular candidatos a los puestos de Regidores y Síndicos Municipales. En lo que al Código Electoral se refiere, proponía modificar el artículo 65 para que se leyera así: *“Solo pueden participar en elecciones, aisladamente o en coalición, los partidos inscritos en el Registro de Partidos, que llevará el Registro Civil y las Asociaciones Políticas Cantonales que se formen para presentar candidaturas para la conformación de los concejos municipales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Creación de las Asociaciones Políticas Cantonales.”*

En la justificación del proyecto el proponente hacía mención a la separación que, en su criterio, se había dado entre los partidos y las demandas de la sociedad. Por otro lado, hacía referencia a que en algunos países de América Latina y de Europa, se había abierto la posibilidad de candidaturas independientes o postuladas por grupos de la sociedad civil. En cuanto a las ventajas que traería para la democracia como un todo, el proponente señalaba lo siguiente: *“En primera instancia, permitirá descongestionar el sistema político de demandas acumuladas y otorgará, a los ciudadanos no involucrados en partidos políticos, la posibilidad de presentar sus propuestas para la conducción social. Esto imprimirá una nueva dinámica en el proceso político, al permitir mayor competencia, mayor representatividad y el flujo de nuevas ideas, conceptos y formas de hacer política. Por otro lado, los ciudadanos podrán participar más en la conducción de su comunidad y, por ende, involucrarse y contribuir con el desarrollo nacional. Consecuentemente, al aumentar los espacios para la participación ciudadana, el sistema político tenderá a hacerse más abierto y transparente, lo cual redundará en un aumento de la legitimidad del sistema como tal.”*

La ruptura del monopolio de los partidos es uno de los asuntos más polémicos en los debates sobre la representación y sobre la supuesta crisis de esas organizaciones. Propuestas como estas tocan los fundamentos de la democracia representativa basada en los partidos políticos como las organizaciones legitimadas para el reclutamiento de las

²⁴⁰ Expediente Legislativo N° 13.049, Publicado en La Gaceta N° 4 del 7 de enero de 1998.

élites y la postulación de candidaturas. En ese sentido, la ruptura del monopolio significaría una de las modificaciones más fuertes a la estructura de oportunidades para los partidos contenida en el régimen electoral. Y si bien en este caso solo se planteaba a nivel de las elecciones municipales, podría más tarde extenderse a otros niveles, de manera que proyectos como estos enfrentan grandes resistencias para el cambio de parte de los partidos.

La idea fue retomada también por el TSE que la incluyó en su propuesta de Código Electoral presentada en el 2001, uno de los proyectos que se encontraba en trámite al final de nuestro período de estudio.

Proyectos en trámite

Algunos de los proyectos que se encontraban en trámite a finales del 2001, tocaban también aspectos del tema de los requisitos. El primero de ellos fue presentado a la Asamblea Legislativa en 1999 por el Diputado Walter Muñoz Céspedes y nuevamente proponía modificar el número de firmas de adhesión necesarios para inscribir un partido²⁴¹. Proponía agregar un inciso al artículo 64 de Código que dijera:

- *“ e) Cinco mil adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a la fecha de la constitución del partido, si se tratare de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial, se necesitará un número de adhesiones equivalentes al dos por ciento (2%) del número de electores inscritos en la respectiva provincia; para los partidos cantonales, el mismo porcentaje de los electores inscritos en el cantón.”*

Esta fue una de las propuestas que elevaba más el número de firmas pero además mantenía el trato diferenciado entre los partidos nacionales y los de las otras dos escalas²⁴². El proponente justificó la propuesta señalando que la inscripción de partidos era un acto de gran responsabilidad y que debería ser resultado de la voluntad de un número representativo de ciudadanos. La propuesta, sin embargo, resultaba contraria a la resolución de la Sala IV de 1991, que recomendaba más bien facilitar la constitución e inscripción de partidos. Por otro lado, el Diputado Muñoz era el único diputado electo por el emergente Partido Integración Nacional en su primera participación en elecciones, por

²⁴¹ Expediente Legislativo N° 13.822. Presentado por el Diputado Walter Muñoz Céspedes el 19 de noviembre de 1999.

²⁴² Así por ejemplo, si tomamos como referencia el padrón electoral de las elecciones del 2002, inscribir un partido en la provincia de San José, requeriría más de 17.000 firmas si se aplicara la propuesta del Diputado Muñoz.

lo que resulta un tanto paradójico que un representante de un partido emergente proponga elevar los requisitos de acceso al sistema de partidos. De hecho, es la única propuesta de este tipo presentada por un partido minoritario durante el período en estudio.

El segundo proyecto en trámite consistía en una nueva propuesta de “Ley de Partidos Políticos” y fue presentado en 1999 por un grupo de diputados de los dos partidos mayoritarios²⁴³. Retomaba en mucho el proyecto que con el mismo nombre había presentado el Diputado José Miguel Corrales diez años antes, ya mencionado en la sección de proyectos archivados. Sin embargo, el nuevo proyecto era mucho más amplio al incorporar también disposiciones relativas al financiamiento de los partidos políticos y llegó incluso a ser dictaminado por una Comisión Especial conformada para su estudio.

Algunas de las propuestas contenidas en el dictamen fueron:

- Elevar el número de electores que, como mínimo, sería necesario para constituir un partido a 75. El procedimiento inicial sería mediante otorgamiento de escritura pública, como también lo había propuesto el proyecto de 1989. Si dentro de los dos años siguientes el partido no era inscrito ante el TSE, se tendría por no constituido.
- El número de adhesiones para la inscripción sería, como mínimo, el equivalente al 0.5% de lo electores inscritos a nivel nacional, provincial o cantonal, según la escala del partido.
- Ampliar los requisitos que deberían contener los estatutos de los partidos, resaltando entre ellos el hacer explícitos los mecanismos para asegurar la participación de las mujeres en las estructuras de partidos, en las papeletas y eventualmente en puestos de la gestión pública.
- Propone una serie de principios a seguir por los partidos en caso de realizar consultas populares y que sus estatutos deberían especificar los mecanismos para realizarlas.
- En cuanto a la posibilidad de disolución y cancelación de la inscripción se propone que los partidos serán disueltos en el caso de no alcanzar el 0.7% de lo votos en la elección anterior para los inscritos a escala nacional o el 0.5% de los votos para los inscritos a escala provincial o cantonal. Otros motivos para la disolución serían: en caso de fusión; cuando no reorganizaran su registro de afiliados estando obligados a ello; por vencimiento de su plazo de vigencia, sin haber hecho la solicitud de prórroga correspondiente; cuando sus miembros incurrieran en el delito de asociación ilícita.
- En lo que tiene que ver con las formas de participación en las elecciones, amplía las posibilidades de coalición y fusión. En cuanto a la primera figura establece que las coaliciones pueden darse en las diferentes escalas y que pueden ser parciales o totales de manera que los partidos podrían presentar algunas candidaturas comunes

²⁴³ Expediente Legislativo N° 13.862. Proyecto de Ley presentado en diciembre de 1999 por los diputados Ricardo Sancho Chavarría; Ovidio Pacheco; Eliseo Vargas; Daniel Gallardo y Carlos Vargas Pagán.

en algunos niveles o circunscripciones y hacerlo de manera independiente en otras. En cuanto a la fusión específica el caso de que se trate de formar un nuevo partido y el caso en que se trate de una fusión por absorción lo que significa que uno o más partidos se fusionen a favor de otro ya establecido.

- Finalmente, en lo que se refiere a la organización interna de los partidos, además de la estructura piramidal territorial, el proyecto propone como órganos básicos permanentes: una Asamblea Plenaria que sería la autoridad máxima del partido, ya fuera a nivel nacional, provincial o cantonal, según su escala; un Comité Ejecutivo Superior, designado por la Asamblea Plenaria; una instancia de fiscalización designada también por la Asamblea Plenaria; un tribunal de ética y disciplina; un órgano de control de elecciones internas; y una auditoría interna. En los estatutos de los partidos se podría disponer la creación de otros órganos. En cuanto a órganos temporales de los partidos se proponían: el Congreso Ideológico; los Foros de Estudio; los Movimientos Sectoriales; y se hacía explícito que podrían crearse otros.

El proyecto de Ley de Partidos Políticos, en general, supondría la creación de un marco normativo mucho más amplio, complejo e independiente en la materia. En perspectiva histórica sería la culminación de un proceso gradual de incremento de la regulación del quehacer y de las formas de organización de los partidos. Dicha tendencia supone una especie de estandarización organizativa de los partidos —prescrita por ley— y por lo tanto, una reducción de los márgenes para que cada uno se de su propia organización. Aún cuando se facilitarían o reducirían los requisitos elementales de acceso al sistema de partidos —como el número de firmas de adhesiones para la inscripción— las normas tan detalladas en lo que se refiere a los estatutos y la organización interna, entre otras, podrían convertirse también en barreras de acceso sobre todo para los partidos emergentes y minoritarios que, según su tamaño, podrían verse en dificultades para cumplirlas. Al igual que otros proyectos en la materia, este tiende a pensar la organización y los estatutos de los partidos desde el modelo de partidos mayoritarios nacionales.

El tercer Proyecto que se encontraba en trámite a finales del 2001, consistía en una nueva propuesta de Código Electoral presentada por el Tribunal Supremo de Elecciones en el 2001²⁴⁴. Este fue resultado de un esfuerzo muy amplio coordinado por el TSE y con la cooperación técnica del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Además fue consultado y discutido con diferentes actores sociales y políticos, antes de ser enviado a la Asamblea Legislativa. Al momento de escribir esta tesis el proyecto seguía en trámite en la Asamblea Legislativa

²⁴⁴ Expediente Legislativo N° 14.268. Proyecto de Código Electoral propuesto por el TSE. Publicado en el Alcance n° 36 de La Gaceta N° 100, del 25 de mayo del 2001.

donde había enfrentado muchas resistencias, sobre todo por las modificaciones que proponía al sistema electoral, señaladas en el capítulo anterior. En lo se refiere al tema que nos ocupa en este apartado, algunas de las propuestas del proyecto son:

- En primer lugar, el proyecto hace alusión al principio de autorregulación: *“Los partidos políticos se regirán, en su organización y actividad, por sus propios estatutos libremente acordados en virtud del principio de autorregulación, siempre que se respete el ordenamiento jurídico, los principios de igualdad, de libre participación de sus miembros y demás fundamentos democráticos, cuyo cumplimiento será garantizado por el Tribunal Supremo de Elecciones”*. Sin embargo, el proyecto es igualmente detallista que el de Ley de Partidos Políticos y que la legislación vigente en materia de organización interna y requisitos de los estatutos.
- Una de las novedades es que propone eliminar la obligación de celebrar asambleas de distrito. Esto con el objetivo de facilitar la formación y funcionamiento de los partidos políticos.
- Prácticamente no hay modificaciones sustantivas a la legislación vigente en lo que tiene que ver con el número de electores necesario para constituir un partido ni en el número de firmas necesarias para su inscripción. Tampoco en los procedimientos para esas acciones.
- Uno de los aspectos más relevantes y desafiantes del proyecto en relación con la estructura de oportunidades para los partidos en el régimen electoral, es que también propone la ruptura de monopolio de los partidos en la presentación de candidaturas a nivel municipal, al abrir la posibilidad de que grupos independientes de ciudadanos se organicen con ese objetivo.

De modo que en la materia particular de los requisitos de acceso, el proyecto no plantea grandes modificaciones, exceptuando la eliminación de las asambleas distritales y la ruptura del monopolio de los partidos en la postulación de candidaturas. Este último aspecto ha sido uno de los más polémicos, junto con los cambios propuestos en el sistema electoral (voto preferencial y la eliminación del subcociente). De ellos se derivan las mayores resistencias al cambio por parte de los partidos y en ese sentido, las dificultades del proyecto como un todo para llegar a convertirse en ley.

Tanto el proyecto de Código Electoral como el de Ley de Partidos Políticos son expresión de esfuerzos particulares y no siempre coordinados, de los dos principales actores del reformismo electoral —los partidos y el TSE— para introducir modificaciones al régimen electoral. En relación con el proyecto específico de Código Electoral es importante tener presente que hasta ahora las dinámicas del reformismo electoral solo han hecho posibles reformas parciales al Código y que ninguna de las dos propuestas de reforma global han sido adoptadas. En cuanto al proyecto de Ley de Partidos Políticos, este sería el segundo

intento de ese tipo que no ha llegado a ser aprobado por la Asamblea Legislativa, la cual solo ha permitido también reformas parciales en la materia.

A manera de síntesis, las dinámicas del reformismo en esta tercera etapa del sistema de partidos muestra los siguientes rasgos:

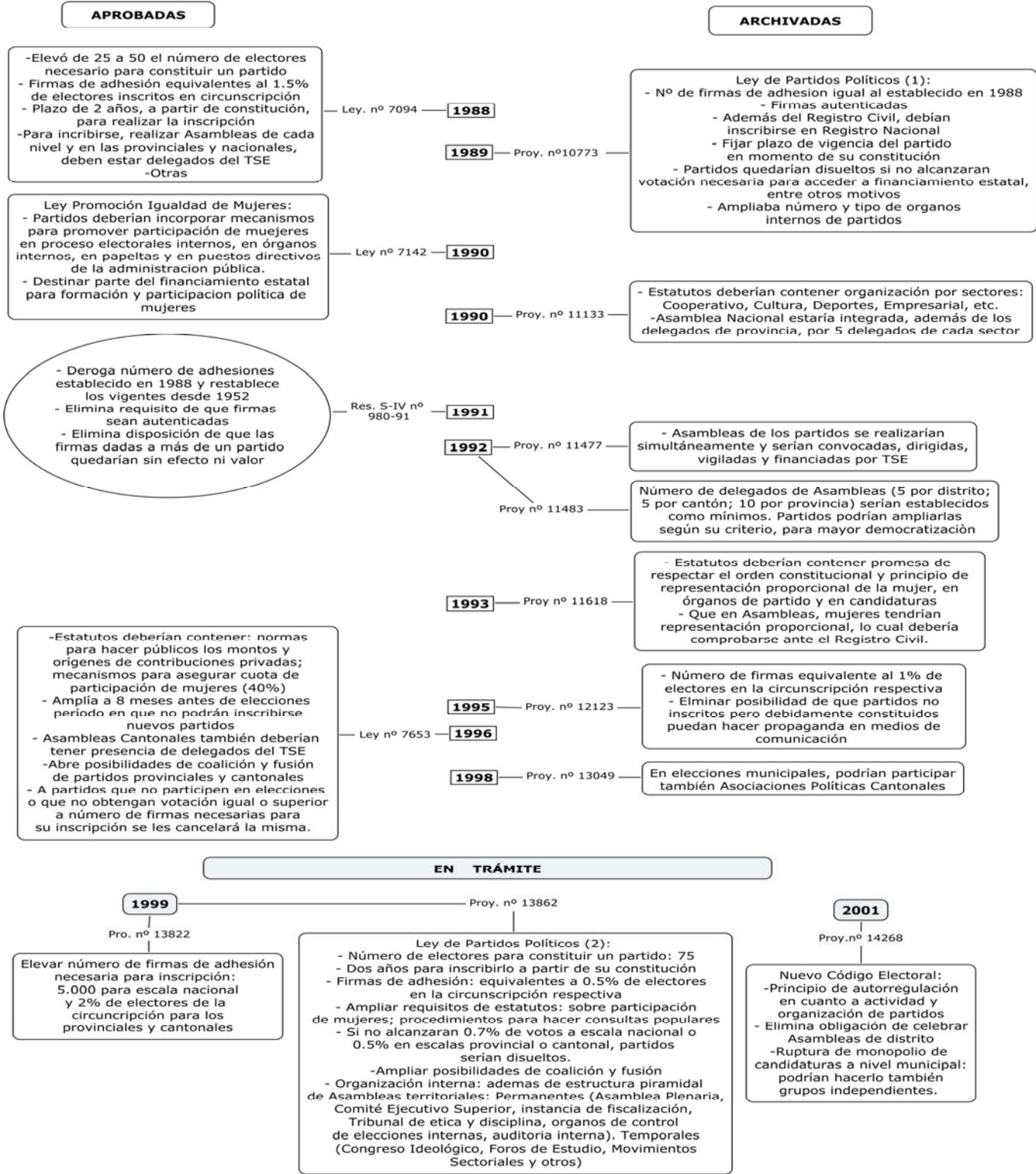
La etapa inicia con una reforma claramente orientada a ampliar la estructura de oportunidades de los partidos mayoritarios tanto en lo que se refiere a la ampliación del sistema de financiamiento como a la elevación de los requisitos de acceso al sistema para nuevos partidos, lo cual fue posible gracias a un acuerdo colaborativo entre las dos agrupaciones mayoritarias.

Sin embargo, en esta etapa se dio una modificación en el marco institucional que a la postre limitó las posibilidades de los partidos para realizar reformas orientadas a ampliar o consolidar sus ventajas en la estructura de oportunidades. Esa modificación consistió en la entrada al juego de la Sala de Jurisdicción Constitucional, que vino a derogar gran parte de las reformas hechas en 1988 señalando que las mismas tenían efectos distributivos desiguales en la medida en que tendían a favorecer el bipartidismo y a obstaculizar la emergencia de nuevos partidos.

Uno de los temas que ha recibido mayor atención en las propuestas hechas durante esta etapa, al igual que en la anterior, es el número de firmas de adhesión necesario para inscribir un partido. La tendencia predominante en las propuestas ha sido la de incrementarlas y establecer un criterio uniforme en todas las escalas. Como se ha señalado, las iniciativas han venido tanto de los partidos políticos como del TSE aunque las motivaciones han sido diferentes. No obstante, a pesar de la gran atención dada a este aspecto, a finales del 2001 seguía vigente la misma norma establecida desde la promulgación del Código en 1952 que, como se mencionó al principio, fue prácticamente igual a la establecida en 1946. La Sala IV estableció un límite a esa tendencia al establecer que los requisitos deberían ser lo más laxos posible de manera que no entraran en contradicción con principios y normas constitucionales.

Figura 9.3

OPCIONES DE REFORMA SOBRE REQUISITOS DE CONSTITUCION, ORGANIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS 1986-2001



Fuente: elaborada a partir de leyes y proyectos correspondientes

Otro aspecto que no ha sido modificado, a pesar de las varias propuestas hechas, fue la estructura interna de los partidos que en lo fundamental, sigue siendo la piramidal basada en la división territorial. La modificación más significativa consistió en que cada partido puede establecer en sus estatutos la incorporación a las asambleas de otros delegados o representantes diferentes a los territoriales así como la cuota del 40% de participación femenina en todas ellas. Y por otro lado, un aspecto también relevante ha sido la introducción de normas para que el TSE ejerza una mayor fiscalización sobre las dinámicas internas de los partidos.

A nivel de propuestas se ha dado una tendencia al incremento de la regulación en cuanto a la estructura interna de los partidos y en cuanto a los requisitos que deben cumplir los estatutos, la mayoría de las cuales no han sido adoptadas. Consideramos que esta tendencia generaría una especie de estandarización en cuanto a requisitos formales y organización de los partidos, que podría ir contra los márgenes de autonomía e innovación de cada uno. La mayoría de las iniciativas se basan en modelos de partidos mayoritarios y nacionales, por lo que podrían poner en dificultades para su cumplimiento a partidos emergentes, minoritarios o bien de los provinciales o cantorales. Una normativa demasiado detallada y estandarizada podría convertirse en una barrera de acceso mucho más fuerte que el número de electores necesario para constituir un partido o de adhesiones para inscribirlo, aspectos en los que se ha centrado la mayor atención de las propuestas de reformas.

En general, durante esta tercera etapa las dinámicas del reformismo se han caracterizado más por mantener la reglas del juego vigentes que por modificarlas, a pesar del incremento en el número de propuestas y de la diversidad temática de las mismas. Las resistencias al cambio se han hecho evidentes frente a propuestas que modificarían de manera más sustantiva la estructura de oportunidades como lo sería el caso de la ruptura del monopolio de los partidos en la postulación de candidaturas a puestos de elección.

9.4 Recapitulación

La proscripción del partido comunista entre 1949 y 1975 constituyó la principal limitación para el acceso al sistema de partidos. A partir de ella fueron rechazadas solicitudes de

inscripción de varios partidos de izquierda durante ese período. La transición hacia el restablecimiento de la democracia representativa y el afianzamiento de las dos agrupaciones políticas mayoritarias tiene como trasfondo esa limitación. Esto significa que se dio en condiciones de restricción a la participación electoral de una de las fuerzas que había venido cobrando fuerza y protagonismo en el sistema de partidos desde su fundación en 1931 y hasta las elecciones de 1948.

Esa limitación, junto con el trato diferente en el número de firmas necesario para inscribir partidos de escala nacional y los de escala provincial o cantonal; así como la posibilidad de establecer coaliciones solo entre partidos de escala nacional, vigente durante la mayor parte del período en estudio; entre otros, dan cuenta de la existencia de tratos desiguales en los arreglos institucionales relacionados con los requisitos de acceso al sistema de partidos.

Las dinámicas del reformismo electoral en la materia dejan ver, en algunos casos, que las reformas han estado orientadas claramente a mejorar la estructura de oportunidades en el régimen electoral para los partidos políticos ya establecidos en el sistema de partidos, con ventajas particulares para los mayoritarios. Sin embargo, eso no significa que los partidos puedan manipular unilateralmente las normas en función de sus intereses, en parte por los contrapesos generados por las mismas agrupaciones partidarias, pero sobre todo, por los controles institucionales ejercidos tanto por el TSE como por la Sala de Jurisdicción Constitucional.

A la ampliación de la estructura de oportunidades observada en la primera y segunda etapa del sistema de partidos e incluso en el inicio de la tercera, siguió más bien una tendencia a conservarla sin modificaciones, durante la fase más fuerte del bipartidismo. Pero esto se debió principalmente a los límites establecidos por la Sala de Jurisdicción Constitucional en 1991, pues claramente los partidos mayoritarios e incluso el TSE estuvieron interesados en elevar algunos de los requisitos de acceso para nuevos partidos.

Las resultantes históricas de las dinámicas del reformismo en esta materia han sido, por un lado, un incremento en la regulación sobre la organización y dinámicas internas de los partidos, si bien las propuestas más ambiciosas en esa dirección fueron desechadas o se encontraban en trámite. Por otro lado, a pesar de los intentos de las agrupaciones

mayoritarias e incluso del TSE para elevar los requisitos para constitución e inscripción de partidos, el resultado ha sido más bien el congelamiento de los establecidos en 1946 y 1952. Si se considera el aumento progresivo del padrón electoral, se puede decir que dicho resultado ha tendido a facilitar, a la larga, la constitución e inscripción de nuevos partidos de escala nacional mientras que, comparativamente, ha hecho más difícil dicho proceso para los de escala provincial y cantonal generando incluso la situación de que, en ciertos casos, se requiere un número mayor de firmas para inscribir un partido provincial que las requeridas para uno nacional²⁴⁵.

A la postre, ha predominado la tesis de requisitos de acceso flexibles y laxos que no obstruyan el surgimiento de nuevos partidos y que garanticen la libertad de organización y la representación de las minorías, frente a la de elevar los requisitos para evitar la proliferación lo que es considerado como poco sano para la democracia.

Finalmente, la resultante histórica de las dinámicas del reformismo en esta materia ha sido la contraria a la búsqueda por los principales actores del reformismo electoral, a saber, los partidos mayoritarios y el TSE, el menos en lo que tiene que ver con lo requisitos para inscripción de partidos a nivel nacional, donde en lugar de un aumento se ha dado una especie de congelamiento de la norma. En ese contexto, el sistema de partidos ha visto multiplicado el número de agrupaciones participantes en las elecciones, sobre todo en la etapa bipartidista. Si bien este fenómeno responde a muchos factores, habría que considerar dicho congelamiento como uno de los incentivos institucionales que lo han favorecido.

²⁴⁵ Como se ha mencionado ya, una resolución de la Sala IV del 2006 apunta a la eliminación del trato diferenciado para los partidos nacionales y provinciales.

CONCLUSIONES

En esta tesis se ha tratado de mostrar la importancia de la vinculación entre las dinámicas del sistema de partidos y las del cambio o reproducción institucional en régimen electoral en parte para complementar la visión predominante en la ciencia política que ha puesto su atención en el impacto de los dispositivos institucionales, y sobre todo el sistema electoral, en el sistema de partidos. La categoría “dinámica” supone una visión más abierta a la variación y al cambio, que contrasta con aquella predominante en las ciencias sociales que le presta una mayor atención a las regularidades. En el caso que nos ha ocupado esta última se ha expresado en una perspectiva predominante en la que, el énfasis puesto en la estabilidad del sistema de político, de algunos de los partidos y de parte de las reglas, ha impedido ver los mecanismos de interacción entre actores (de cooperación o conflicto) en que se ha sustentado y al mismo tiempo no le ha dado la atención suficiente a las modificaciones, adaptaciones y ajustes realizadas por los propios actores.

Para mostrar las dinámicas del sistema de partidos hemos propuesto una perspectiva que integra tres dimensiones: las tendencias electorales resultantes de la interacción entre los partidos y el electorado; los partidos propiamente dichos y sus variadas formas de participación electoral, resultado de decisiones tácticas o estratégicas; las dinámicas generales de interacción (competencia-cooperación) entre los principales partidos. Se ha planteado que las mismas están interrelacionadas y que, en conjunto, afectan las regularidades y las variaciones del sistema de partidos. En ese sentido, permiten una visión más integral de las dinámicas del mismo en comparación con aquellas que se basan en la construcción de tipologías o solo en el análisis de los resultados electorales y los índices de fraccionalización.

Los resultados de este análisis muestran un sistema de partidos relativamente fluido y abierto a variaciones tanto en los resultados electorales, en las formas de participación de los partidos en las elecciones, en las dinámicas de interacción y en el comportamiento electoral de la ciudadanía que no han llevado a la inestabilidad del sistema político como un todo. Por el contrario, la fluidez y los recurrentes ajustes se muestran como parte constitutiva de dicha estabilidad.

El carácter dinámico del sistema de partidos hace que los rasgos predominantes del mismo en cada una de las etapas y del período en estudio en su conjunto, no deban ser consideradas como definitivos (congelados) y por el contrario, asumir que están abiertos a cambios en sus diferentes dimensiones, como de hecho se ha mostrado en las elecciones del 2002 y el 2006, en las que el esquema bipartidista se debilitó, surgieron nuevos actores, otras líneas de conflicto y diferenciación ideológica y se redujo la participación electoral de la ciudadanía.

El sistema de partidos no es solo resultado de líneas de conflicto que se traducen más o menos en organizaciones partidarias, tampoco un resultado inexorable de ciertos dispositivos institucionales como los sistemas electorales si bien esos y otros factores inciden en su constitución y dinámicas. El sistema de partidos es, ante todo, una resultante histórica de los actores políticos, de sus intereses, estrategias e interacciones (conflictivas o cooperativas) así como de las relaciones que establezcan con la ciudadanía tanto desde sus estructuras organizativas como desde el ejercicio del poder político y las posiciones de representación que lleguen a ocupar.

Durante el período estudiado, el cual siguió a la crisis política y a las luchas por el poder que condujeron a la guerra civil de 1948, se produjo una transición hacia el restablecimiento de la democracia representativa lo cual significó la canalización paulatina de las luchas hacia el campo de la competencia electoral. Esto llevó a una reconfiguración de las agrupaciones partidarias, en una estructura predominantemente dual, con miras a participar en las contiendas electorales y en ese sentido, competir por los recursos y por el ejercicio del poder político por esa vía. Significó el restablecimiento de prácticas de negociación y colaboración en aspectos de interés común de dichas agrupaciones como la ampliación de la estructura de oportunidades en aspectos como el financiamiento estatal a los partidos, el acceso a puestos de decisión en la administración pública, el mantener excluido a uno de los actores relevantes de la coyuntura previa y en limitar los incentivos para el surgimiento de terceros competidores potenciales o reales.

En ese sentido, la atenuación de los conflictos y su canalización a la vía electoral, tiene como trasfondo la construcción de acuerdos específicos a veces explícitos, otras implícitos, que en la práctica son expresiones particulares de un macro acuerdo para el control compartido del poder político y el usufructo del mismo, el cual se sobrepone

incluso a las diferencias programáticas e ideológicas, así como a las políticas públicas que cada partido desarrolle en sus gobiernos.

La acentuación paulatina de las interacciones cooperativas, del mimetismo práctico e ideológico en la gestión gubernamental, así como en las prácticas perversas del ejercicio del poder político como son el clientelismo, la represión, la corrupción, la descalificación o la exclusión de terceros competidores reales o potenciales, entre otras, poco a poco fueron develando a las agrupaciones mayoritarias —y en la última etapa a los dos partidos— no como alternativas reales sino como parte de una misma estructura de poder y control políticos, sustentada incluso por los mismos sectores económicos poderosos que aseguran de ese modo la continuidad y ampliación de su propia estructura de oportunidades y privilegios.

Además de los mecanismos de legitimación, de integración social y política del sistema durante el período en estudio —los cuales se han debilitado, por cierto, en los últimos años—; más allá de la eficacia alcanzada por la institucionalidad electoral para asegurar elecciones limpias y alternabilidad en el gobierno; entre otros factores, la estabilidad de la democracia representativa costarricense tiene como uno de sus fundamentos la adecuación paulatina de ese macro acuerdo entre élites y de la estructura de poder y control derivada. La democracia, en ese sentido, ha sido en parte controlada y diseñada de manera que la representación y la distribución de recursos aseguren la continuidad de la estructura de poder. El debilitamiento de los dos partidos mayoritarios a finales del período en estudio, podría estar indicando el debilitamiento o la crisis de esa estructura de poder o, al menos, su reconfiguración.

Uno de los campos en los cuales se ha manifestado la estructura del poder y el control, es precisamente el de las dinámicas de la reproducción y el cambio institucional en el régimen electoral, la segunda gran dimensión analizada en esta tesis. En ese sentido, la información analizada ha permitido mostrar el entrelazamiento entre instituciones y actores, de la cual derivan el carácter selectivo y cierta direccionalidad.

El entrelazamiento se muestra en dos direcciones: por un lado, en la selección y dirección que los actores con más poder le dan a las dinámicas del reformismo electoral y en ese sentido, en su tendencia a ampliar la estructura de oportunidades derivada del régimen electoral y a limitar la de terceros. Por otro, en las limitaciones que enfrentan dichos

actores poderosos para hacer efectivos sus intereses. Dichas limitaciones derivan tanto de la interacción con otros, como del marco institucional dentro del cual se llevan a cabo dichas interacciones. Específicamente, esas limitaciones se han expresado en el papel del TSE y de la Sala de Jurisdicción Constitucional que, por un lado, ejercen controles externos a las acciones de los diputados y por otro, participan con propuestas de reformas o con resoluciones que afectan las normativas vigentes. Ante la práctica sistemática de los actores poderosos de desechar las propuestas provenientes de los partidos minoritarios y de solo permitir algunas de las modificaciones propuestas por el TSE o por ellos mismos, la Sala IV ha venido a significar un recurso institucional relevante para equilibrar las relaciones de poder en algunos momentos, fue el caso de la resolución 980-91. En otras, sin embargo, la Sala ha tendido a reforzar la estructura de oportunidades favorable a las agrupaciones mayoritarias, como fue en el caso de las resoluciones sobre la barrera electoral del subcociente y más recientemente, con la resolución que permitió la reelección presidencial.

Por ello, si bien la investigación fue planteada originalmente para ver el papel de los partidos políticos en los procesos de cambio y reproducción institucional, uno de los resultados de la misma ha sido el mostrar la necesidad de considerar el papel de otros actores como el TSE y la Sala IV en las dinámicas del reformismo electoral.

Ahora bien, en lo que se refiere específicamente al vínculo entre las dinámicas del sistema de partidos y las del cambio institucional en el régimen electoral, los resultados de la investigación confirman en gran medida las hipótesis planteadas originalmente y en ese sentido dan respuestas parciales a los problemas de investigación, los cuales, sin embargo, requerirán análisis en otros niveles en futuras investigaciones.

En cuanto al primer problema específico, *“¿De qué manera el proceso de reconfiguración del sistema de partidos después de la Guerra Civil de 1948 y específicamente la dinámica de interacción entre partidos que se estableció en cada una de sus etapas, afectó el ritmo y la orientación de los cambios institucionales en el régimen electoral?”* podemos concluir que efectivamente, el proceso de reconfiguración del sistema de partidos afectó las dinámicas del reformismo electoral en varios sentidos:

La bipolaridad facilitó interacciones cooperativas entre los actores más poderosos que han constituido una especie de filtro de las reformas de manera que han

permitido sobre todo aquellas que han reproducido o ampliado la estructura de oportunidades.

Los temas prioritarios de esas agrupaciones se convirtieron en los ejes centrales del reformismo electoral.

Los recursos de poder de que gozaron les permitieron convertir en leyes únicamente algunas de las propuestas originadas en ellos mismos y otras del TSE, pero al mismo tiempo desechar sistemáticamente las presentadas por diputados de partidos minoritarios.

El ejercicio de ese poder se ha expresado en la reducción de las reformas aprobadas en comparación con el conjunto de las presentadas, sobre todo en la etapa del bipartidismo. A pesar de mayores presiones para introducir reformas al régimen electoral, los partidos mayoritarios han permitido sobre todo aquellas que refuercen o amplíen las ventajas de que han gozado y en ese sentido han asumido una posición más cercana a la reproducción que la cambio.

En cuanto al segundo problema específico, *¿Cuáles han sido las tendencias en las decisiones tomadas por los partidos políticos frente a propuestas de reformas electorales que pueden afectar sus posiciones de fuerza en el sistema de partidos, específicamente, aquellas orientadas a modificar el sistema de financiamiento a los partidos, el sistema electoral y los criterios de acceso?*, podemos concluir que efectivamente, las decisiones de los partidos mayoritarios se han basado una estructura de oportunidades diferenciada que la favores y en la búsqueda de la reproducción o ampliación de la misma, lo cual ha tenido algunas manifestaciones específicas tales como:

Haber hecho del financiamiento a los partidos el tema principal, pero sobre haberle dado al mismo un diseño con claros efectos distributivos desiguales, que tiende a favorecer principalmente a los actores más poderosos y a reproducir la inequidad en las condiciones para la competencia electoral.

En el rechazo sistemático a iniciativas encaminadas a modificar el sistema electoral que de alguna manera alterarían las ventajas de que han gozado las

agrupaciones mayoritarias y permitirían un mayor acceso de otros partidos a la adjudicación de escaños.

Y por último en las reiteradas propuestas para hacer más rigurosos los requisitos de acceso al sistema de partidos, empeño en el que no han tenido el mismo éxito que en las otras materias, por no haber logrado los acuerdos necesarios o por haber topado con limitaciones establecidas por el TSE o por la Sala de Jurisdicción Constitucional.

En cuanto a lo que indican esas respuestas a problemas específicos sobre el problema general de investigación, a saber, el de *¿cómo se han dado los procesos de reproducción y cambio institucional en el régimen electoral costarricense durante el período 1952-2002, dando como resultado la estabilidad y legitimidad que lo han caracterizado durante ese período?*. La investigación ha permitido mostrar que efectivamente, la estabilidad y legitimidad del régimen electoral costarricense, no ha sido resultado de un acuerdo originario, de una vez y para siempre, entre las fuerzas políticas que se constituyeron después de la Guerra Civil de 1948, sino de una práctica recurrente de negociación para revisar y actualizar las reglas del juego político electoral entre el conjunto de fuerzas políticas representadas en el la Asamblea Legislativa en diferentes momentos.

Pero a esto hay que agregar que la legitimidad y la estabilidad del régimen electoral, así como del sistema político en general, no es un proceso abstracto o aleatorio, sino construido por los propios actores y sustentado en relaciones de poder. La clave de los mismos ha estado en los acuerdos explícitos o implícitos —cada vez más acentuados— entre las dos agrupaciones mayoritarias, para competir por el ejercicio del poder político y compartir los beneficios del mismo. Esto se ha expresado en el control sobre las reglas del juego electoral de tal manera que se resguarde la estructura de poder a la cual son funcionales, aún cuando la misma no dependa únicamente de ellas.

Las instituciones se construyen, se mantienen o se modifican por las interacciones entre actores políticos con recursos diferenciados de poder. En ese sentido las reglas del juego de la competencia electoral y de la representación política han sido tuteladas y moldeadas por los actores más poderosos. En términos políticos generales, eso significa que se sigue la misma lógica de prácticas propias de otras etapas del desarrollo de la democracia representativa como las acciones fraudulentas, el voto censatario o

restringido solo a algunos sectores, el control del Poder Ejecutivo sobre los procesos electorales, entre otros. Obviamente, las prácticas no son las mismas, los mecanismos son más sutiles y existen mayores controles o contrapesos institucionales. Pero la lógica del control y el diseño institucional a partir de intereses particulares, sigue aún vigente y en la actualidad reforzada por el uso de nuevos recursos como el acceso desigual a recursos financieros y a los medios de comunicación por parte de los diferentes actores.

Contrario a los supuestos de las perspectivas sobre la consolidación democrática y a pesar de que el caso costarricense es considerado uno de ellos, lo cierto es que la democracia de este país no es un asunto acabado. Y a pesar de las limitaciones derivadas de la estructura de poder que la tutela, la investigación ha mostrado que esta no es inmutable y que el sistema tiene ciertos niveles de apertura al cambio y la innovación que podrían permitir avanzar hacia una profundización de la democracia. Pero igualmente hay que advertir que podría evolucionar hacia esquemas en la dirección opuesta, una tensión siempre presente en todo sistema político.

Las ciencias sociales deben poner atención a la identificación de los efectos distributivos desiguales de las instituciones y al papel de los actores en su diseño, en lugar de reproducir los discursos sobre supuestos beneficios colectivos abstractos, más funcionales a las estructuras de poder que al reforzamiento de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Bulgarelli Oscar: **Democracia y Partidos Políticos en Costa Rica**. 2ª Edición, EUNED, San José, 1981.
- *“Una nueva vía política social-cristiana”*. En: Villasuso, Juan Manuel (Editor) **El Nuevo Rostro de Costa Rica**, CEDAL, Costa Rica, 1992.
- **La forja del Partido Unidad Social Cristiana (su verdadera historia)**. Progreso Editorial, San José, 2003.
- Aguilar, Marielos: **Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica**. Editorial Porvenir, San José, 1989.
- Alcubilla, Enrique: *“Abstencionismo Electoral”*. En: **Diccionario Electoral**. IIDH - CAPEL, San José, 1988
- Alfaro Redondo, Ronald: *“Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002”*. En: **Anuario de Estudios Centroamericanos**. Vol. 28 (1-2), 2002.
- Alfaro Salas, Sergio: *“Costa Rica”*. En: Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (Coordinadores): **Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana**. IFE y FCE, México, 2003
- Araya Pochet, Carlos: **Historia de los partidos políticos. Liberación Nacional**. Editorial Costa Rica, San José, 1968.
- Arias, Bernal: **Reformas Constitucionales (Constitución de 1949) Costa Rica**. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2001.
- Arguedas Brenes, Marco Vinicio: *“La Asamblea Nacional Constituyente y la Junta Fundadora de la Segunda República: fuentes para el estudio de una convivencia conflictiva”*. En: **Revista de Historia**. Escuela de Historia, UNA; Centro de Investigaciones Históricas, UCR. Editorial de la Universidad de Costa Rica. N° 41, Enero-Junio 2000.
- Artiga, Alvaro: **La política y los sistemas de partidos en Centroamérica**. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 1999.
- *“El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos en Centroamérica”*
En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Servicios Técnicos: **Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y Concordada**. Editorial Juricentro, San José, 1985.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica: *“Hacia las reformas electorales en Costa Rica”*. **Revista Parlamentaria**. Vol.2, N° 2, Diciembre de 1994.

----- (VER ANEXO 4, LISTA DE EXPEDIENTE LEGISLATIVOS)

Barahona, Macarena: **Las luchas sufragistas de la mujer en Costa Rica (1890-1949)**. Tesis de licenciatura en Sociología, Escuela de Antropología y Sociología, Universidad de Costa Rica, 1986.

Barrantes, Trino y Joubert, Rodrigo: *“Las elecciones en Costa Rica”*. En: **IZTAPALAPA. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**. Universidad Autónoma Metropolitana, México, año 10, n° 20 jul - dic 1990.

Barrantes, Trino: *“Democracia y Modernización en Costa Rica: proceso electoral y bipartidismo 1983.1991”*. **Revista de Ciencias sociales**, Universidad de Costa Rica, n° 60, 1993.

Bendel, Petra *“Partidos Políticos y Sistema de Partidos en Centroamérica”*. En: Nohlen, Dieter (editor): **Elecciones y sistemas de partidos en América Latina**. IIDH, CAPEL, San José, 1993.

Blanco, Randall: *“Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense”* En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

-----: *“Los partidos cantonales en las elecciones municipales de Costa Rica: 1949-2002. Una interpretación sociológica”*. En: **Anuario de Estudios Centroamericanos**. Vol 28 (1-2), 2002.

Bodenheimer, Susanne: **La ideología socialdemócrata en Costa Rica**. EDUCA, San José, 1984.

Bowman, Kirk: *“¿Fue el compromiso y consenso de la élites lo que llevó a la consolidación de democrática en Costa Rica? Evidencias de la década 1950”*. **Revista de Historia**, Escuela de Historia, UNA; Centro de Investigaciones Históricas, UCR. Editorial de la Universidad de Costa Rica. N° 41, Enero-Junio 2000.

Briceño F. Olman y Casas, Z. Kevin: **¿Democracia Representativa en Costa Rica? Análisis del sistema de elección de diputados en Costa Rica y sus perspectivas de cambio**. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1991.

Casas, Kevin: *“Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos”*. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

----- **Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay**. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy. Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2002.

- "*Los partidos políticos y su financiamiento. Algunas reflexiones prácticas*".
En: Prado, Mimi (Editora): **Modernización del Estado Costarricense**. Centro Internacional para el Desarrollo Humano, San José, 2004.
- Castrillo Córdoba, Francisco: **Régimen Jurídico de la Deuda Política**. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, 1977.
- Centro de estudios para la Justicia Social con Libertad (CEJUL): **El Estado y la Financiación de los partidos políticos en Costa Rica**. Veritec S.A., San José, 1989.
- Chacón Pacheco, Nelson: **Reseña de nuestras leyes electorales**. LIL S.A., San José, 1975.
- Colomer, Joseph M.: **Cómo Votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro**. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, 2004.
- Cortés Alberto; Fournier, Marco y Zeledón Fernando: **Elecciones Nacionales 1998**. Informe de Investigación, Universidad de Costa Rica, 1998.
- Cortés Alberto: "*Cultura Política y Sistema de partidos en Costa Rica. ¿Nuevas tendencias en el 2002?*". En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- : "*El 'combo eléctrico' y las elecciones del 2002*". En: **Revista Costarricense de Trabajo Social**. N° 11, Julio, 2000.
- Coto Molina, Walter: "*Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente*". En: **Revista Parlamentaria**. Vol.2, N° 2, Asamblea legislativa de Costa Rica, San José, 1994.
- Cox, Gary: **Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems**. Cambridge University Press, 1997.
- Cruickshank Smith, Eduardo: **El Derecho a la Deuda Política Adelantada en Costa Rica**. Tesis de grado para optar al grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, 1984.
- Cruz, Carlos y otros: "*Resquebrajándose una tradición electoral*". En: **Revista de Ciencias Sociales**. N° 98, 2002 (IV), 57-69. Universidad de Costa Rica, 2002.
- Delgadillo Solano, Ligia: **Las mujeres en los partidos políticos mayoritarios de Costa Rica. El caso del Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)**. Tesis para optar al grado de Magíster Scientiae, Programa de Estudios de Posgrado en Estudios de la Mujer, Universidad de Costa Rica, 1998.
- Downs, Anthony: **Teoría Económica de la Democracia**. Aguilar S.A, España, 1973.
- Duverger, Maurice: **Los Partidos Políticos**. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- "*La ley de Duverger cuarenta años después*" En: **Cuadernos de CAPEL** n° 27. IIDH, San José, 1988.

- Esquivel Francisco y Solís Manuel: **Las perspectivas del reformismo en Costa Rica**. Coedición EDUCA y DEI, San José, 1980.
- Fernández, Guido: **El Primer Domingo de Febrero**. Editorial Costa Rica, San José, 1986
- Fernández, Oscar: *"Costa Rica: Una bipolaridad partidaria hoy apenas cuestionada"*. En: **Anuario de Estudios Centroamericanos**, Universidad de Costa Rica. Nº 17(2), 1991
- "Elecciones en Costa Rica: ¿repetición de una secuencia?"*. En: Cerdas, Rodolfo; Rial, Juan y Zovatto, Daniel (Compiladores) **Una tarea inconclusa: elecciones y democracia en América Latina 1988-1991**. IIDH-CAPEL, San José, 1992
- "Costa Rica: la reafirmación del bipartidismo"*, **Nueva Sociedad**, mayo-junio ,1994.
- "La Financiación Política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación"*. En: Luis Pedone (organizador). **Sistemas Eleitorais e Procesos Políticos Comparados**. O.E.A. y Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico, Universidade de Brasilia, 1993
- **Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a Diputado y elección de Diputados**. Asamblea Legislativa, Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL), San José, 1995.
- "Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense"*. En: **Anuario de Estudios Centroamericanos**, Universidad de Costa Rica. Vol. 22 (2), 1996.
- "Representación Parlamentaria en la Costa Rica de Hoy"*. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- Ferreira, Delia: "Alianzas Electorales" . En: IIDH-CAPEL: **Diccionario Electoral**. IIDH, San José, 2000.
- García, Domingo y Palomino, José: *"Barrera Electoral"*. En: Nohlen, Dieter (Coord.): **Diccionario Electoral**, IIDH-CAPEL ,San José, 1988
- Gómez Tagle Silvia: **La frágil democracia mexicana: partidos y elecciones**, GV Editores, México, 1993.
- Goodin, Robert, ed.: **The Theory of Institutional Design**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992
- Granados, Carlos, *"La influencia de la territorialidad en las elecciones parlamentarias costarricenses"*. En: **Revista Parlamentaria**. Vol.2, Nº 2, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, 1994.
- Granados, Carlos y Ohlsson, Anita: *"Organización del territorio y resultados electorales en*

Costa Rica 1953-1982". En: **Estudios Sociales Centroamericanos**, N° 36, Sept-Dic 1983.

Hernández, Gerardo: **El sistema de partidos políticos en Costa Rica, 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo**. Tesis para optar al Grado de Magister Scientie en Sociología en el Programa de Maestría Centroamericana en Sociología. Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica. 1998.

-----"*Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica, 1986-1998*" En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

Hernández, Oscar: "*Análisis del abstencionismo en las elecciones presidenciales de Costa Rica en período 1953-1986*" En: **Anuario de Estudios Centroamericanos**, Vols. 16 (2), 1990 y 17 (1), 1991.

-----"*El quiebre del voto en las elecciones de Presidente y Diputados: Costa Rica, 1962-1998*" En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

Hidalgo Capitán, Antonio L. (2000): **El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)**. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Huelva, España. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/>.

Huntington, Samuel: **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires: Paidós, 1970

Inglehart, Ronald, **El Cambio Cultural en las Sociedades Industriales Avanzadas**, Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid, 1991.

Jonas Bodenheimer, Susanne: **La ideología socialdemócrata en Costa Rica**. EDUCA, San José, 1984.

Kitschelt, Herbert: **The transformation of european social democracy**. Cambridge University Press. 1994.

Kirchheimer Otto "*The transformation of western european party systems*". En: La Palombara, Joseph and Weiner, Myron (eds): **Political Parties and Political Development**. Princeton University Press, New Jersey, 1966.

-----"*El camino hacia el partido de todo el mundo*". En: Kart Lenk y Franz Neumann editores, **Teoría y Sociología crítica de los partidos políticos**. Edit. Anagrama, Barcelona, 1980.

Knight, Jack: **Institutions and Social Conflict**: Cambridge University Press, 1992.

Lehoucq, Fabrice: "*La dinámica política institucional y la construcción de un régimen democrático. Costa Rica en Perspectiva Latinoamericana*". En: Taracena, Arturo y Piel, Jean (Compiladores): **Identidades Nacionales y Estado Moderno en Centroamérica**. CIHAC, EUCR, 1995.

- Instituciones Democráticas y Conflictos Políticos en Costa Rica.** EUNA, Heredia, Costa Rica, 1998.
- “*Can Parties Police Themselves? Electoral Governante and Democratization*”. **International Political Science Review**, Vol. 23, No. 1, 2002. International Political Science Association, U.K., 2002.
- Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván: **Urnas de lo inesperado :fraude electoral y lucha política en Costa Rica.(1901-1948).** Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. 1999
- Lijphart, Arend: **Patens of Democracy. Governement Forms and Performance in Thirty-Six Countries.** Yale,University Press, New Haven and London, 1999.
- **Electoral Systems and Party Systems**, Oxford University Press, 1994.
- Lipset, SeymourM. and Stein Rokkan: “*Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments*”. En: S.M. Lipset and S. Rokkan (Edits): **Party Systems and Voter Alignments.** New York: Free Press, 1967.
- Mainwaring, Scottt and Scully, Timothy (Edts): **Building democratic institutions: party systems in Latin America** . Standford University Press, California, 1995.
- Mainwaring, Scottt: **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil.** Stand
- Mair, Meter: **Party System Change: aproaches and interpretations.** Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Malamud, Carlos (coordinador): **Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930).** Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México. 2000
- Merino, José: **Manuel Mora y la democracia costarricense.** Viaje al interior del Partido Comunista. EFEUNA, Heredia, 1996.
- Mesén, Mercedes y Sánchez, Sydney: **La Unificación Nacional: su importancia en la vida política de Costa Rica 1965-1978.** Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1986.
- Molina, I. y Lehoucq, F.: **Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948).** EUCR, San José, 1999.
- Mozaffar, Shaheen and Schedler, Andreas: “*The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction*”. **International Political Science Review**, Vol. 23, No. 1, 2002. International Political Science Association, U.K., 2002.
- Müller, Wolfgang C. y Strøn, Kaare: **Policy, Office, or Votes ? How political parties in western europe make hard decitions.** Cambridge University Press, 1999.
- Nohlen, Dieter: “*Sistemas Electorales*”. En: Nohlen, D.(Coord.) **Diccionario Electoral,**

- IIDH-CAPEL San José, 1988.
- “Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional”. En: **Revista de Estudios Políticos** (Nueva Época), Número 42, Nov-Dic 1984
- Nohlen, Dieter y Thibaut, Bernard: *"Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos: apuntes para un debate sobre reforma electoral"*. En: Luis Pedone (organizador), **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados**. O.E.A., Universidade de Brasília, 1993.
- “*Circunscripciones Electorales*”. En: IIDH-CAPEL: **Diccionario Electoral**. IIDH, San José, 2000.
- North, Douglas: **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Obregón Quesada, Clotilde: **El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 2000.
- Oconitrillo, Eduardo: **Un siglo de política costarricense**. Crónica de 23 campañas presidenciales. EUNED, San José, 1981
- Oduber Quirós, Daniel: **Una Campaña. Artículos y Discursos de la Campaña Electoral 1966-1967**. Editorial Eloy Morúa Carrillo, San José, 1967
- Pharr Susan & Putman, Robert: **Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?**. Princeton University Press, 2000.
- Prud'homme, Jean-François: *"La negociación de las reglas del juego : tres reformas electorales (1988-1994)"*. En: **Política y Gobierno**. Vol. III, Nº 1, primer semestre de 1996, CIDE, México.
- “*Crónica Legislativa : cuatro reformas electorales, 1946-1986*”. En: Villegas, Gil y Hernández, Rogelio (Compiladores): Los legisladores ante las reformas políticas de México. El Colegio de México, Camara de Diputados, 2001.
- Raventós, Ciska: *"Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica (1980-1995)"*. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- Más allá del escándalo: bases políticas e institucionales de la corrupción en Costa Rica*". **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**. Nº 3, Vol. II, Julio 2005.
- Raventós, C. Fournier, M. Ramírez, O. Gutiérrez, A. y García R. :**Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Rial, Juan: *"Coalición de partidos"*. En: IIDH-CAPEL: **Diccionario Electoral**. IIDH, San José, 2000.

- Rial, Juan y Zovatto, Daniel (Editores): **Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina**. IIDH-CAPEL, San José, 1998.
- Riker, William: *"The two-party system and Duverger's Law: an essay on the history of political science"*. **The American Political Science Review**. Vol.76, N°4, December 1982.
- Rivera Urrutia, Eugenio: **El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica, 1978-1982. Política Económica y crisis**. DEI, San José, 1982.
- Rodríguez, Miguel Angel: *"Representatividad, Participación y Gobernabilidad de la Democracia"* En: **Revista Parlamentaria**. Vol.2, N° 2, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, 1994.
- Rojas, Manuel: *"El proceso democrático en Costa Rica"*. En: **Costa Rica, la democracia inconclusa**. DEI, San José, 1989.
- "Rito y realidad de las elecciones en Costa Rica"*. En: **Para entender las elecciones de 1990**. Contribuciones, n° 13, IIS, UCR, San José, 1991.
- *"Democratizar los partidos o la Sociedad?"* En: **Revista Parlamentaria**. Vol.2, N° 2, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, 1994.
- Rojas Manuel y Sojo, Carlos: **El Malestar con la Política. Partidos y Elites en Costa Rica**. FLACSO-Programa Costa Rica, San José, 1995.
- Rovira Más, Jorge: **Costa Rica en los años ochenta**. Editorial Porvenir, San José, 1987.
- "Costa Rica: Partidos Políticos y Régimen Democrático"*. En: **Polémica**. N° 11, Segunda Época. Mayo - agosto 1990.
- *"Costa Rica 1994 : ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?"* En: **Espacios**, n°1 , San José, 1994.
- "Elecciones en Costa Rica 1998: ¿Se debilita el bipartidismo?"*. En : **Contribuciones**. Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UCR, 1998
- "Elecciones Generales Costa Rica, 1 de febrero de 1998"*. En: **Boletín Electoral Latinoamericano**. XIX, enero-junio 1998. IIDH/CAPEL. San José, 1998.
- **Estado y Política Económica en Costa Rica 1948-1979**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 2000. (La primera edición de esta obra es de 1982, por Editorial Porvenir, S.A.)
- "¿Se debilita el bipartidismo?"*. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- "El nuevo estilo nacional de desarrollo en Costa Rica y el TLC 1984-2003"*. En: Florez-Estrada, María y Hernández Naranjo, Gerardo, Editores: **TLC con Estados Unidos**.

Contribuciones para el debate. Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004.

Salazar, Mora, Orlando y Jorge Mario: **Las partidos Políticos en Costa Rica.** EUNED, San José, 1992.

----- **La ley electoral de 1925.** Avances de Investigación, N° 21, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica. 1987.

Salóm, Roberto: **La crisis de la izquierda en Costa Rica.** Editorial PORVENIR, San José, 1987

Sánchez, Fernando: "*Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica*". En: **Anuario de Estudios Centroamericanos.** Universidad de Costa Rica, 27 (1), 2001.

----- "*Desalineamiento electoral en Costa Rica*". En: **Revista de Ciencias Sociales.** N° 98, 2002 (IV), 29-56. Universidad de Costa Rica, 2002

----- **Dealignment in Costa Rica: a Case Study of Electoral Change.** Thesis for degree of Doctor of Philosophy, Department of Politics and International Relations, Oxford, 2003.

Sartori, Giovanni: **Partidos y Sistemas de Partidos.** Alianza Editorial, Madrid, 1987.

----- "*La influencia de los sistemas electorales*". En: **Cuadernos de CAPEL** n°27. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 1988.

----- **Elementos de Teoría Política.** Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992.

Schifter, Jacobo: "*Los partidos políticos*". En: Zelaya, Chester. **Costa Rica Contemporánea.** 2ª Edición, Editorial Costa Rica, San José, 1982.

----- **La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica.** 2ª edición, EDUCA, San José, 1981.

Shugart, Matthew and Taagepera, Rein: **Seats and Votes.** Yale University Press, 1989.

Shugart Matthew and John M. Carey: **Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, 1992.

Silva Hernández, Margarita: **Desarrollo Jurídico Institucional del sistema electoral en Costa Rica (1821-1870).** Avances de Investigación, N° 50, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica. 1990

----- **Los Procesos Electorales en la ciudad de San José (1821-1838).** Avances de Investigación, N° 57, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica, 1991.

Sojo Obando, Carlos: **La utopía del Estado mínimo: la influencia de la AID en las transformaciones funcionales e institucionales del Estado costarricense en los años ochenta,** CRIES, Managua, 1991.

- Solís, Fallas, Alex, *“El Financiamiento de los Partidos Políticos”* En: **Revista Parlamentaria**. Vol.2, Nº 2, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, 1994.
- Solís, Manuel: Costa Rica: **¿Reformismo socialdemócrata o liberal?**. FLACSO, San José, 1992.
- Steichen, Règine: *“Cambios en la Orientación Política-Ideológica de los Partidos en la década de los 80”*. En: Villasuso, Juan M, (editor), **El Nuevo Rostro de Costa Rica**. CEDAL, 1992
- Thibaut, Bernard: *“La estructura de competencia partidista y el problema de la estabilidad de las democracias presidenciales en Costa Rica y Venezuela”*. En: Nohlen, Dieter (editor) **Elecciones y sistemas de Partidos en América Latina**. IIDH, CAPEL, San José, 1993.
- Thibaut, Bernard “COSTA RICA”. En: Nohlen, Dieter(Coord.): **Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe**. IIDH-CAPEL ,San José, 1993.
- Torres, Isabel: **La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿ficción o realidad?**. Un diagnóstico para Costa Rica. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.
- Trejos Fernández José Joaquín, Ocho años en la política costarricense, Editorial Hombre y Sociedad, San José, 1973
- Trejos, Gerardo: *“Mas Democracia”*. En: **Revista Parlamentaria**. Vol.2, Nº 2, Asamblea legislativa de Costa Rica, San José, 1994.
- Tribunal Supremo de Elecciones: **Elecciones en Cifras**. Imprenta Nacional, San José (Sin Fecha)
- Tribunal Supremo de Elecciones: **Computo de Votos y Declaratorias de Elección**. Imprenta Nacional, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002.
- Tribunal Supremo de Elecciones: **Boletín nº 206**. Imprenta Nacional, San José, 1994.
- Ulate, Olga Marta (Compiladora): **Otilio Ulate: A la luz de la moral política**. Imprenta y Litografía Trejos Hnos. Sucs. San José, 1976.
- Valenzuela, Arturo y Siavelis, Peter: *“Ley Electoral y estabilidad democrática: un ejercicio de simulación para el caso de Chile a partir de las elecciones de 1989”*. En: Cerdas, Rodolfo, et.al. **Una Tarea inconclusa: Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991**. IIDH-CAPEL, San José, 1992.
- Vargas Hernández Nelly: **“Cambios en el Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo”**. Estudio preparado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, 2004.
- Vega, Carballo José Luis: *“Partidos, desarrollo político y conflicto social en Honduras y Costa Rica: un análisis comparativo”*. **Polémica** (segunda época) nº 1, San José, 1987.

- “*Political Parties, Party Systems, and Democracy in Costa Rica*”. En: Louise W. Goodman, William Leogrande y J.Mendelson (Eds): **Polítical Parties and Democracy in Central America**. Boulder, Co. Westview Press, 1992.
- Vega, Milena: **El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial**. Editorial Hoy, San José, 1982.
- "*Dinámica política y procesos de toma de decisiones en Costa Rica. El Segundo préstamo de ajuste estructural y el Parlamento Centroamericano*". En: Rojas Aravena Francisco (coord): **Costa Rica y el Sistema Internacional**. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.
- Villegas, Rafael y Bermúdez Alejandro: **Código Electoral Anotado y Concordado**. Imprenta Nacional, San José, 1995.
- Ware, Alan: **Political parties and party systems**. Oxford University Press, 1996.
- White Gómez, Elaine: "*El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica*". En: Ferreira Rubio, Delia (compiladora): **Financiamiento de Partidos Políticos**. CIEDLA y Honrad Adenauer Stiftung A.C., Buenos Aires, 1997.
- Wilson, Bruce Melvin: **When social democrats choose neo-liberal economic policies: the cases of Costa Rica and Jamaica**. Dissertation presented to the Graduate School of Arts and Sciences of Washington University in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. 1992.
- Wilson Bruce, Rodríguez J.C.,y Handberg R.: "*The Best Schemes . . .Gang Aft AGley: Judicial Reform in Latin America – Evidence from Costa Rica*" **Journal of Latin American Studies**, 36, 2004.
- Wilson, Bruce y Rodríguez Juan C.: "*Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics*". **Comparative Political Studies**, 39: 3, April, 2006
- Yashar, Deborah: "*Civil War and Social Welfare: The Origins of Costa Rica`s Competitive Party System*". En: Mainwaring, Scottt and Scully, Timothy (Edts): **Building democratic institutions: party systems in Latin America** . Standford University Press, California, 1995.
- Zovatto G. Daniel: **Dinero y Política en América Latina. Una Visión Comparada**. Cuadernos de Ciencias Sociales, N°130, FLACSO, San José, 2004.

FUENTES DIGITALES

PACTO ULATE-FIGUERES

<http://www.elespiritudel48.org/docu/h015.htm>

PACTO DE LA EMBAJADA DE MEXICO

<http://www.elespiritudel48.org/docu/h016.htm>

ACTAS DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1949.

<http://www.elespiritudel48.org/docu/actas/index.html>

SISTEMA COSTARRICENSE DE INFORMACIÓN JURÍDICA (SCIJ). Procuraduría General de la República. <http://www.pgr.go.cr/scij/>

PÁGINA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Proyectos de Ley: <http://www.asamblea.go.cr/proyecto/>

Integración histórica: <http://www.asamblea.go.cr/diputados/integracion.htm>

PÁGINA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

<http://www.tse.go.cr/>

ANEXOS

ANEXO 1

ELECCIONES PRESIDENCIALES 1953-2000: Partidos, Votación y Número Efectivo de Partidos Electorales

AÑO ELECTORAL Y PARTIDOS	Votación	%	NEPE
1953			1,84
Liberación Nacional	123.444	64,71	
Demócrata	67.324	35,29	
Total válidos	190.768	100,00	
Nulos	2.330	1,18	
Blancos	4.391	2,22	
Total recibidos	197.489		
Padrón	294.016		
Abstencionismo	96.527	32,8	
1958			2,44
Unión Nacional	102.851	46,42	
Liberación Nacional	94.788	42,78	
Independiente	23.910	10,79	
Total válidos	221.549	100,00	
Nulos	3.981	1,73	
Blancos	4.013	1,75	
Total recibidos	229.543		
Padrón	354.799		
Abstencionismo	125.236	35,30	
1962			2,52
Liberación Nacional	192.850	50,29	
Republicano	135.533	35,34	
Unión Nacional	51.740	13,49	
Acción Democrática Popular	3.339	0,87	
Total válidos	383.462	100,00	
Nulos	5.020	1,28	
Blancos	2.924	0,75	
Total recibidos	391.406		
Padrón	483.980		
Abstencionismo	92.574	19,13	
1966			
Unificación Nacional (Coalición)	222.810	50,48	2,00
Liberación Nacional	218.590	49,52	
Total válidos	441.400	100,00	
Nulos	6.265	1,39	
Blancos	3.825	0,85	
Total recibidos	451.490		
Padrón	554.627		
Abstencionismo	103.137	18,60	
1970			
Liberación Nacional	295.883	54,79	2,13
Unificación Nacional	222.372	41,18	
Frente Nacional	9.554	1,77	
Acción Socialista	7.221	1,34	

Demócrata cristiano	5.015	0,93	
Total válidos	540.045	100,00	
Nulos	18.153	3,23	
Blancos	4.568	0,81	
Total recibidos	562.766		
Padrón	675.285		
Abstencionismo	112.519	16,66	
1974			3,30
Liberación Nacional	294.609	43,44	
Unificación Nacional	206.149	30,40	
Nacional Independiente	73.788	10,88	
Renovación Democrática	61.820	9,12	
Demócrata	18.832	2,78	
Acción Socialista	16.081	2,37	
Demócrata Cristiano	3.461	0,51	
Socialista Costarricense	3.417	0,50	
Total válidos	678.157	100,00	
Nulos	16.160	2,31	
Blancos	5.023	0,72	
Total recibidos	699.340		
Padrón	875.041		
Abstencionismo	175.701	20,08	
1978			2,23
Unidad Social Cristiana (Coalición)	419.824	50,51	
Liberación Nacional	364.285	43,83	
Pueblo Unido (Coalición)	22.740	2,74	
Unificación Nacional	13.666	1,64	
Independiente	3.822	0,46	
Nacional Independiente	3.323	0,40	
Organización Social. de los Trab.	1.868	0,22	
Demócrata	1.613	0,19	
Total válidos	831.141	100,00	
Nulos	23.691	2,75	
Blancos	5.374	0,62	
Total recibidos	860.206		
Padrón	1.058.455		
Abstencionismo	198.249	18,73	
1982			2,17
Liberación Nacional	568.374	58,80	
Unidad Social Cristiana (Coalición)	325.187	33,64	
Movimiento Nacional	37.127	3,84	
Pueblo Unido (Coalición)	32.186	3,33	
Independiente	1.955	0,20	
Demócrata	1.747	0,18	
Total válidos	966.576	100,00	
Nulos	20.241	2,04	
Blancos	4.862	0,49	
Total recibidos	991.679		
Padrón	1.261.127		
Abstencionismo	269.448	21,37	
1986			

Liberación Nacional	620.314	52,34	
Partido Unidad Social Cristiana	542.434	45,77	
Alianza Popular (Coalición)	9.099	0,77	
Pueblo Unido (Coalición)	6.599	0,56	
Alianza Nacional Cristiana	5.647	0,48	
Independiente	1.129	0,10	
Total válidos	1.185.222	100,00	2,07
Nulos	26.029	2,14	
Blancos	5.049	0,42	
Total recibidos	1.216.300		
Padrón	1.486.474		
Abstencionismo	270.174	18,18	
1990			2,05
Partido Unidad Social Cristiana	694.589	51,49	
Liberación Nacional	636.701	47,20	
Pueblo Unido (Coalición)	9.217	0,68	
Alianza Nacional Cristiana	4.209	0,31	
Del Progreso	2.547	0,19	
Revolucionario de los trabajadores	1.005	0,07	
Independiente	746	0,06	
Total válidos	1.349.014	100,00	
Nulos	29.919	2,16	
Blancos	5.393	0,39	
Total recibidos	1.384.326		
Padrón	1.692.050		
Abstencionismo	307.724	18,19	
1994			2,11
Liberación Nacional	739.339	49,62	
Partido Unidad Social Cristiana	711.328	47,74	
Fuerza Democrática	28.274	1,90	
Alianza Nacional Cristiana	4.980	0,33	
Nacional Independiente	2.426	0,16	
Unión Generaleña	2.150	0,14	
Independiente	1.600	0,11	
Total válidos	1.490.097	100,00	
Nulos	30.663	2,01	
Blancos	5.219	0,34	
Total recibidos	1.525.979		
Padrón	1.881.348		
Abstencionismo	355.369	18,89	
1998			2,38
Partido Unidad Social Cristiana	652.160	46,96	
Liberación Nacional	618.834	44,56	
Fuerza Democrática	41.710	3,00	
Integración Nacional	19.934	1,44	
Renovación Costarricense	19.313	1,39	
Demócrata	12.952	0,93	
Movimiento Libertario	5.874	0,42	

Nacional Independiente	4.218	0,30	
Alianza Nacional Cristiana	3.545	0,26	
Pueblo Unido	3.075	0,22	
Nuevo Partido Democrático	3.025	0,22	
Rescate Nacional	2.681	0,19	
Independiente	1.377	0,10	
Total Válidos	1.388.698	100,00	
Nulos	36.318	2,54	
Blancos	6.897	0,48	
Total recibidos	1.431.913		
Padrón	2.045.980		
Abstencionismo	614.067	30,01	
2002 1ª vuelta			3,18
Unidad Social Cristiana	590,277	38,58	
Liberación Nacional	475,030	31,05	
Acción Ciudadana	400,681	26,19	
Movimiento Libertario	25,815	1,69	
Renovación Costarricense	16,404	1,07	
Integración Nacional	6,235	0,41	
Fuerza Democrática	4,121	0,27	
Coalición Cambio 2000	3,970	0,26	
Unión General	2,655	0,17	
Patriótico Nacional	1,680	0,11	
Alianza Nacional Cristiana	1,271	0,08	
Rescate Nacional	905	0,06	
Independiente Obrero	801	0,05	
Total votos válidos	1.529.845	100,0	
Votos nulos	32,332	2,06	
Votos en blanco	7,241	0,46	
Total votos recibidos	1.569.418,00	100	
Padrón	2.279.851		
Abstencionismo	710433	31,16	
2002 2ª vuelta			
Unidad Social Cristiana	776.278	57,95	
Liberación Nacional	563.202	42,05	
Total votos válidos	1.339.480	100,00	
Votos nulos	27.457	2,00	
Votos en blanco	6.006	0,44	
Total votos recibidos	1.372.943		
Padrón	2.279.851		
Abstencionismo	906.908	39,78	

Fuente: datos del TSE y estimaciones propias

ANEXO 2

ELECCIONES LEGISLATIVAS 1953-2002: PARTIDOS, VOTACIÓN, ASIENTOS Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS (NEPP)

AÑO ELECTORAL Y PARTIDOS	Votación	%	Asientos	%	NEPP
1953					1,96
Liberación Nacional	114043	64,7	30	66,7	
Demócrata	37322	21,2	11	24,4	
Republicano Nacional Independiente	12696	7,2	3	6,7	
Unión Nacional	12069	6,9	1	2,2	
Total válidos	176130	100,0	45	100,0	
Nulos	13872	7,0			
Blancos	8268	4,2			
Total general	198270				
Padrón	293678				
Abstencionismo	95408	32,5			
1958					3,2
Liberación Nacional	86081	41,7	20	44,4	
Republicano	46171	22,4	11	24,4	
Unión Nacional	44125	21,4	10	22,2	
Independiente	20314	9,8	3	6,7	
Unión Cívica Revolucionaria	6855	3,3	1	2,2	
Otros	2970	1,4	0	0,0	
Total válidos	206516	100,0	45	100,0	
Nulos	16969	7,4			
Blancos	6022	2,6			
Total general	229507				
Padrón	354780				
Abstencionismo	125273	35,3			
1962					2,6
Liberación Nacional	184135	48,9	29	50,9	
Republicano	126249	33,5	18	31,6	
Unión Nacional	50021	13,3	9	15,8	
Acción Democrática Popular	9256	2,5	1	1,8	
Acción Solidaria	3358	0,9	0	0,0	
Otros	3918	1,0	0	0,0	
Total válidos	376937	100,0	57	100,0	
Nulos	6377	1,6			
Blancos	8186	2,1			
Total general	391500				
Padrón	483980				
Abstencionismo	92480	19,1			
1966					2,1
Liberación Nacional	202891	48,9	29	50,9	
Unificación Nacional (Coalición)	178905	43,1	26	45,6	
Unión Cívica Revolucionaria	22721	5,5	2	3,5	
Demócrata	8543	2,1	0	0,0	
Republicano Guanacasteco	1577	0,4	0	0,0	
Total válidos	414637	100,0	57	100,0	

Nulos	28748				
Blancos	8090	1,8			
Total general	451475				
Padrón	554627				
Abstencionismo	103152	18,6			
1970					2,1
Liberación Nacional	269038	50,7	32	56,1	
Unificación Nancional	190387	35,9	22	38,6	
Acción Socialista	29133	5,5	2	3,5	
Frente Nacional	16392	3,1	0	0,0	
Demócrata cristiano	13489	2,5	1	1,8	
Unión Nacional	6105	1,2	0	0,0	
Mov. Renovavador Costarricense	3279	0,6	0	0,0	
Agrícola Cartaginés *		0,0	0	0,0	
Renovación Costarricense *	2602	0,5	0	0,0	
Total válidos	530425	100,0	57	100,0	
Nulos	21380	3,8			
Blancos	10873	1,9			
Total general	562678				
Padrón	675285				
Abstencionismo	112607	16,7			
1974					3,1
Liberación Nacional	271867	40,9	27	47,4	
Unificación Nacional	164323	24,7	16	28,1	
Nacional Independiente	66222	10,0	6	10,5	
Renovación Democrática	51082	7,7	3	5,3	
Republicano Nacional	32475	4,9	1	1,8	
Acción Socialista	29310	4,4	2	3,5	
Demócrata	14161	2,1	1	1,8	
Demócrata Cristiano	13688	2,1	0	0,0	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	8074	1,2	1	1,8	
Socialista Costarricense	6032	0,9	0	0,0	
Frente Popular Costarricense * (sj-p)	4448	0,7	0	0,0	
Independiente	3282	0,5	0	0,0	
Total válidos	664964	100,0	57	100,0	
Nulos	21111	3,0			
Blancos	12967	1,9			
Total general	699042				
Padrón	875041				
Abstencionismo	175999	20,1			
1978					2,4
Unidad Social Cristiana (Coalición)	356215	43,4	27	47,4	
Liberación Nacional	318904	38,9	25	43,9	
Pueblo Unido (Coalición)	62865	7,7	3	5,3	
Unificación Nacional	25824	3,1	0	0,0	
Frente Popular Costarricense *(sj-p)	12834	1,6	1	1,8	
Unión Republicana	8215	1,0	0	0,0	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	7887	1,0	1	1,8	
Nacional Independiente	6673	0,8	0	0,0	
Independiente	5774	0,7	0	0,0	

Organización Social. de los Trab. *(sj)	4059	0,5	0	0,0	
Demócrata	3083	0,4	0	0,0	
Concordia Costarricense	2542	0,3	0	0,0	
Auténtico Limonense *(l)	2954	0,4	0	0,0	
Auténtico Puntarenense * (p)	1729	0,2	0	0,0	
Laborista Nacional	1002	0,1	0	0,0	
Total válidos	820560	100,0	57	100,0	
Nulos	25731	3,0			
Blancos	13597	1,6			
Total general	859888				
Padrón	1058455				
Abstencionismo	198567	18,8			
1982					2,3
Liberación Nacional	527231	55,2	33	57,9	
Unidad Social Cristiana (Coalición)	277998	29,1	18	31,6	
Pueblo Unido (Coalición)	61465	6,4	4	7,0	
Movimiento Nacional	34437	3,6	1	1,8	
Acción Democrática Alejuelense*(a)	12486	1,3	1	1,8	
Nacional Demócrata	11575	1,2	0	0,0	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	7235	0,8	0	0,0	
Concordia Costarricense	5014	0,5	0	0,0	
Independiente	4671	0,5	0	0,0	
Auténtico Limonense * (l)	3893	0,4	0	0,0	
Acción del Pueblo *(sj)	3546	0,4	0	0,0	
Demócrata	2672	0,3	0	0,0	
Unión Parlamentaria de Cartago* (c)	1047	0,1	0	0,0	
Auténtico Puntarenense*(p)	1036	0,1	0	0,0	
Obrero Campesino *(c)	976	0,1	0	0,0	
Liberalismo Nacional Rep. Prog. *(sj)	708	0,1	0	0,0	
Total válidos	955990	100,0	57	100,0	
Nulos	24560	2,5			
Blancos	11016	1,1			
Total general	991566				
Padrón	1261127				
Abstencionismo	269561	21,4			
1986					2,2
Liberación Nacional	560694	47,8	29	50,9	
Partido Unidad Social Cristiana	485860	41,4	25	43,9	
Pueblo Unido (Coalición)	31685	2,7	1	1,8	
Alianza Popular (Coalición)	28551	2,4	1	1,8	
Alianza Nacional Cristiana	19972	1,7	0	0,0	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	13575	1,2	1	1,8	
Republicano Nacional	10598	0,9	0	0,0	
Unión Generaleña	4402	0,4	0	0,0	
Acción Democrática Alejuelense*(a)	4324	0,4	0	0,0	
Auténtico Limonense * (l)	3813	0,3	0	0,0	
Alajuelense Solidario	3604	0,3	0	0,0	
Independiente	3067	0,3	0	0,0	
Nacional Democrático	2054	0,2	0	0,0	
Total válidos	1172199	100,0	57	100,0	

Nulos	30667	2,5			
Blancos	13187	1,1			
Total general	1216053				
Padrón	1486474				
Abstencionismo	270421	18,2			
1990					2,2
Partido Unidad Social Cristiana	617478	46,2	29	50,9	
Liberación Nacional	559632	41,9	25	43,9	
Pueblo Unido (Coalición)	44161	3,3	1	1,8	
Unión Generaleña	32292	2,4	1	1,8	
Alianza Nacional Cristiana	22154	1,7	0	0,0	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	14190	1,1	1	1,8	
Nacional Independiente	10643	0,8	0	0,0	
Del Progreso	7733	0,6	0	0,0	
Alajuelense Solidario*(a)	7330	0,5	0	0,0	
Independiente	5566	0,4	0	0,0	
Auténtico Limonense * (l)	4901	0,4	0	0,0	
Acción Laborista Agrícola * (a)	4756	0,4	0	0,0	
Agrario Nacional * (l)	4594	0,3	0	0,0	
Revolucionario de los trabajadores	742	0,1	0	0,0	
Total válidos	1336172	100,0	57	100,0	
Nulos	32723	2,4			
Blancos	15061	1,1			
Total general	1383956				
Padrón	1692050				
Abstencionismo	308094	18,2			
1994					2,3
Liberación Nacional	658258	44,6	28	49,1	
Partido Unidad Social Cristiana	595802	40,4	25	43,9	
Fuerza Democrática	78454	5,3	2	3,5	
Unión Generaleña	25420	1,7	0	0,0	
Alianza Nacional Cristiana	21064	1,4	0	0,0	
Vanguardia Popular	20026	1,4	0	0,0	
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	16336	1,1	1	1,8	
Agrario Nacional *(l)	13589	0,9	1	1,8	
Nacional Independiente	12767	0,9	0	0,0	
Acción Democrática Alejuelense*(a)	11630	0,8	0	0,0	
Independiente	9213	0,6	0	0,0	
Auténtico Limonense * (l)	5468	0,4	0	0,0	
Acción Laborista Agrícola * (a)	3859	0,3	0	0,0	
Guanacaste Independiente *(g)	2843	0,2	0	0,0	
Convergencia Nacional * (c)	864	0,1	0	0,0	
Total válidos	1475593	100,0	57	100,0	
Nulos	33702	2,2			
Blancos	16329	1,1			
Total general	1525624				
Padrón	1881348				
Abstencionismo	355724	18,9			
1998					2,6
Partido Unidad Social Cristiana	569792	41,2	27	47,4	

Liberación Nacional	481933	34,8	23	40,4
Fuerza Democrática	79826	5,8	3	5,3
Movimiento Libertario	42640	3,1	1	1,8
Integración Nacional	38408	2,8	1	1,8
Renovación Costarricense	27892	2,0	1	1,8
Demócrata	17060	1,2	0	0,0
Acción Laborista Agrícola * (a)	16955	1,2	1	1,8
Pueblo Unido	15028	1,1	0	0,0
Nacional Independiente	12794	0,9	0	0,0
Unión Generaleña	12583	0,9	0	0,0
Nuevo Partido Democrático	12476	0,9	0	0,0
Rescate Nacional	9588	0,7	0	0,0
Alianza Nacional Cristiana	9176	0,7	0	0,0
Agrario Nacional *(l)	7497	0,5	0	0,0
Unión Agrícola Cartaginés * (c)	7138	0,5	0	0,0
Acción Democrática Alejuelense*(a)	6614	0,5	0	0,0
Independiente	6025	0,4	0	0,0
Cambio ya * (a)	2223	0,2	0	0,0
Convergencia Nacional * (c)	2197	0,2	0	0,0
Auténtico Limonense * (l)	2167	0,2	0	0,0
Fuerza Agraria de los Cartagineses * (c)	1892	0,1	0	0,0
Guanacaste Independiente *(g)	1623	0,1	0	0,0
Total válidos	1383527	100,0	57	100,0
Nulos	32709	2,3		
Blancos	14343	1,0		
Total general	1430579			
Padrón	2045980			
Abstencionismo	615401	30,1		
2002				3,7
Partido Unidad Social Cristiana	453201	29,8	19	33,3
Liberación Nacional	412383	27,1	17	29,8
Accion Ciudadana	334162	22,0	14	24,6
Movimiento Libertario	142152	9,3	6	10,5
Renovacion Costarricense	54699	3,6	1	1,8
Fuerza Democrática	30172	2,0	0	0,0
Integración Nacional	26084	1,7	0	0,0
Cambio 2000	12992	0,9	0	0,0
Accion Laborista Agrícola * (a)	10890	0,7	0	0,0
Independiente Obrero	8044	0,5	0	0,0
Patriótico Nacional	7123	0,5	0	0,0
Union Agrícola Cartaginés* ©	6974	0,5	0	0,0
Alianza Nacional Cristiana	6825	0,4	0	0,0
Unión Generaleña	5883	0,4	0	0,0
Rescate Nacional	4937	0,3	0	0,0
Agrario Nacional * (l)	2595	0,2	0	0,0
Fuerza Agraria de los Cartagineses * (c)	1390	0,1	0	0,0
Convergencia Nacional * (c)	1348	0,1	0	0,0
Total válidos	1521854	100,0	57	100,0
Nulos	28461	1,8		
Blancos	19023	1,2		

Total general	1569338				
Padrón	2279851				
Abstencionismo	710513	31,2			

Fuente: Datos del TSE y estimaciones propias

ANEXO 3

FINANCIAMIENTO ESTATAL A LOS PARTIDOS: ASIGNACIÓN ^(a) TOTAL Y POR PARTIDO, 1953-2002

CAMPAÑA Y PARTIDOS	DISTRIBUCIÓN POR PARTIDOS (colones corrientes)	
	Absolutos	%
1953	9.841.748	100,0
Liberación Nacional	6.889.601	70,0
Demócrata	2.861.846	29,1
Republicano Nacional Independiente	90.300	0,9
1958	5.445.807	100,0
Liberación Nacional	2.355.054	43,2
Unión Nacional	1.913.741	35,1
Independiente	575.831	10,6
Republicano	601.182	11,0
1962	6.884.000	100,0
Liberación Nacional	3.504.479	50,9
Republicano	2.433.544	35,4
Unión Nacional	945.978	13,8
1966	10.146.042	100,0
Liberación Nacional	5.194.831	51,2
Unificación Nacional	4.951.211	48,8
1970	12.867.494	100,0
Liberación Nacional	7.346.331	57,1
Unificación Nacional	5.521.163	49,9
1974	22.292.083	100,0
Liberación Nacional	10.190.938	45,7
Unificación Nacional	7.130.983	31,2
Renovación Democrática	2.138.440	9,6
Nacional Independiente	2.552.430	11,5
Unión Agrícola Cartaginés*	279.291	1,3
1978	57.544.933	100,0
Unidad (Coal)	28.163.117	48,9
Liberación Nacional	24.437.386	42,5
Pueblo Unido (Coal.)	4.217.182	7,3
Unión Agrícola Cartaginés *	529.085	0,9
Auténtico Limonense *	198.164	0,3
1982	121.638.396	100,0
Liberación Nacional	70.645.080	58,1
Unidad (Coal)	40.418.566	33,2
Pueblo Unido (Coal.)	7.639.688	6,3
Unión Agrícola Cartaginés *	899.262	0,7
Acción Dem. Alajuelense *	1.551.926	1,3
Auténtico Limonense *	483.874	0,4

1986	446.928.931	100,0
Liberación Nacional	234.918.919	52,6
Unidad Social Cristiana	205.425.008	46,0
Unión Agrícola Cartaginés *	5.140.984	1,2
Auténtico Limonense *	1.444.020	0,3
1990	945.658.800	100,0
Unidad Social Cristiana	484.764.811	51,3
Liberación Nacional	444.363.847	47,0
Unión Agrícola Cartaginés *	9.903.429	1,1
Auténtico Limonense *	3.420.487	0,4
Agrario Nacional *	3.206.226	0,3
1994	2.092.005.333	100,0
Liberación Nacional	988.614.439	47,3
Unidad Social Cristiana	951.159.255	45,5
Fuerza Democrática	104.905.540	5,0
Unión Agrícola Cartaginés *	21.843.844	1,0
Agrario Nacional *	18.170.665	0,9
Auténtico Limonense *	7.311.590	0,4
1998	3.557.615.290	100,0
Unidad Social Cristiana	1.755.859.159	49,4
Liberación Nacional	1.581.724.829	44,5
Fuerza Democrática	174.638.692	4,9
Acción Laborista Agrícola	24.363.144	0,7
Agrario Nacional *	10.772.662	0,3
Unión Agrícola Cartaginés *	10.256.804	0,3
2002	4.915.089.100	100,0
Unidad Social Cristiana	1.765.622.515	35,9
Liberación Nacional	1.501.551.899	30,5
Acción Ciudadana	1.243.395.017	25,3
Movimiento Libertario	284.209.458	5,8
Renovación Costarricense	120.310.210	2,4

* Partidos provinciales

(a) Los datos refieren a la asignación establecida en leyes específicas o por resolución del TSE, de acuerdo a las reglas vigentes en cada momento. La asignación es diferente a lo pagado, pues los partidos no siempre logran comprobar gastos por el total de recursos a que tienen derecho o el TSE puede eventualmente no aprobar algunos de ellos.

Fuentes: 1953, Leyes N° 1.748 y 1.780; 1958 a 1990, Archivo del TSE; 1994 a 2002, Pagina Web del TSE www.tse.go.cr

ANEXO 4: LEYES DE REFORMA, PROYECTOS ARCHIVADOS Y PROYECTOS EN TRÁMITE, 1953-2001

1. LEYES DE REFORMA

Caso nº	Ley nº	Aprobada en AL	Public. Gaceta	Iniciativa de
1	1553	15-abr-53	Nº 90, 23 abril 1953	TSE
2	1594	06-jul-53	Nº 152, 9 de julio 1953	TSE
3	1604	10-jul-53	Nº 160, 18 julio 1953	TSE
4	2169	14-oct-57	Nº 234, 16 octubre 1957	TSE
5	2192	08-ene-58	Nº 109, 14 enero 1958	TSE
6	2194	10-ene-58	Nº 10, 14 enero 1958	Poder Ejecutivo
7	2546	13-feb-60	Nº 46, 26 febrero 1960	TSE
8	2800	21-ago-61	Nº 195, 29 agosto 1961	TSE
9	2956	30-nov-61	Nº 292, 23 diciembre 1961	TSE
10	3508	26-may-65	Nº 124, 3 junio 1965	Comisión especial vacantes de diputados
11	3555	22-oct-65	Nº 244, 28 octubre 1965	Varios Diputados
12	3556	22-oct-65	Nº 246, 30 octubre 1965	Arguello V., Ruíz Fernández, Calvo Sánchez y Solano Orfila.
13	4341	30-may-69	Nº 129, 8 de junio 1969	TSE, acogida por Molina Quesada, Villalobos Arce y Hine García
14	4352	10-jul-69	Nº 160, 16 de julio 1969	TSE. acogida por Azofeifa Solís, Villalobos Arce y Trejos E.
15	4794	05-jul-71	Nº 152, 27 de julio 1971	Varios Diputados
16	4813	15-jul-71	Nº 162, 11 agosto 1971	Lizano Ramírez
17	4859	30-sep-71	Nº 208, 16 oct. 1971- Alc. Nº 104 a Gaceta Nº 205	TSE, acogida por Monge A., Jiménez R., Fernández M.
18	5281	23-jul-73	Nº 168, 7 setiembre 1973	Carballo Quintana
19	5352	18-sep-73	Nº 195, 17 octubre 1973	Carballo Quintana
20	5379	08-oct-73	Nº 208, 6 noviembre 1973	TSE. acogida por varios Diputados
21	6068	20-abr-77	Nº 146, 4 de agosto 1977	TSE
22	6090	23-sep-77	N.D.	TSE
23	6118	27-oct-77	Nº 212, 9 noviembre 1977	TSE, acogida por Soley Soler y otros
24	6629	21-ago-81	Nº 182, 23 setiembre 1981	Chinchilla Orozco
25	6688	02-nov-81	Nº 216, 11 noviembre 1981	TSE. Acogida por Jefes de Fracción
26	6833	21-dic-82	Nº 248, 27 diciembre 1982	Poder Ejecutivo
27	6975		Alc. nº 22 al Nº 230 del 3 de diciembre de 1984	Poder Ejecutivo
28	7094	27-abr-88	Nº 113, 14 junio 1988	Varios Diputados
29	7633	19-sep-96	Nº 201, 21 octubre 1996	Dip. Gerardo Araya Paniagua
30	7653	28-nov-96	Nº 246, 23 diciembre 1996	Varios Diputados
31	7794	27-abr-98	Nº 94, 18 mayo 1998	Dip. Jiménez Suvar
32	8119	05-jul-01	Nº 163, 27 agosto 2001	Dip. Pacheco Salazar
33	8121	23-jul-01	Nº 163, 27 agosto 2001	Dip. Pacheco Salazar
34	8123	31-jul-01	Nº 160, 22 agosto 2001	Dip. Pacheco Salazar y otros

Fuente: Archivo de la Asamblea Legislativa

2. PROYECTOS ARCHIVADOS

Caso nº	Expediente	Publicación en La Gaceta	Iniciativa
1	PD N° 231	N° 230, 10 de oct. de 1953.	Diputados Rodríguez Porras y Mandas Chacón
2	PD N° 764	N° 276, 4 diciembre 1957	TSE, Acogida por Dip. Otto Cortés Fernández
3	PD N° 873	N° 218, 28 septiembre 1958	Dip. Obregón Valverde
4	PD N° 950	N° 205, 11 septiembre 1960	Dip. Oduber Quirós
5	PD N° 1091	Alc. n°1 al N° 4, 6 enero 1961	TSE, Acogida por Arguedas Katchenguis
6	PD N° 1398	Alc. n° 43 al N° 226, 5 octubre 1963	TSE, Acogida por Montero Castro, Calvo Sanchez y Tanttembach Y.
7	1433	N° 178, 10 agosto 1965	TSE, Acog. por Solórzano Saborío
8	A 23 E-5468 4035	Alcance n° 65 al N° 229, 9 octubre 1969	Dip. Volio Jiménez y otros
9	A 20 E-4935 4095	18 de noviembre de 1969. Sin fecha de publicación	Diputados: Jorge Kooper y Rafael A. Céspedes B. Acogida por Arroyo Alfaro y otros
10	A 23 E 5595 4450	Alcance n° 46, al N° 4, 15 enero 1971	TSE, acogida por Dip. Jiménez Ramírez y otros
11	A 28 E-6108 5455	Alcance n° 137 al N° 187, 4 octubre 1973	Dip. Lizano Ramírez
12	A 30 E-6610 7439	Alcance n° 11 al N° 16, 24 enero 1976	Varios Diputados
13	A 31 E-6630 7455	Alcance n° 84, N° 98, 22 mayo 1976	Dip. Hernández Cordero
14	A 31 E-6684 7579	Alcance n° 111, N° 125, 2 de Julio 1976	Dip. Mesén Arias
15	A 31 E-6715 7629	Alcance n° 138, N° 150, 7 agosto 1976	Dip. Molina Siverio
16	A 32 E-6833 7897	Alc.99, N° 140, 23 Julio 1977	Dip. Fernández Fallas
17	A 32 E-6915 8021	Alc. 55, N° 65 del 4 de abril 1978	Poder Ejecutivo
18	A 35 E-7069 8369	N° 61, 28 marzo 1979	Poder Ejecutivo
19	A 37 E-7313 8744	N° 132, 11 julio 1980	Dip. Carmona Benavides
20	A 37 E-7363 8900	N° 72, 14 abril 1981	Dip. Chinchilla Orozco
21	A 9618 9164	N° 224, 23 noviembre 1981	TSE, acogida por Diputados Bolaños A, Cerdas C. y Arauz A.
22	A-9428 9314	N° 124, 30 de junio 1982	Dip. Valverde Rodríguez
23	A-9325 9348	N° 140, 22 julio de 1982	Dip. Monge Zamora
24	A 45 E-7956 9501	N° 44, 4 marzo 1983	Dip. Navas Alvarado
25	A 43-E-7805 A 9477	N° 127, 6 de julio 1983	Dip. Villanueva Badilla
26	A 43 E-7812 9715	N° 150, 10 agosto 1983	TSE, acogida por varios diputados
27	A 44 E-7846 9938	N° 128, 6 julio 1984	Dip. Mora Alfaro
28	A 44 E-7847 9945	N° 144, 31 julio 1984	Dip. Herrera Araya
29	A 48 E-8212 10.038	N° 187, 2 octubre 1984	TSE, acogida por Rodríguez Calvo
30	A 45 E-7999 10058	N° 204, 26 octubre 1984	TSE, Acogida por Dip. Guillermo Vargas Sanabria
31	A-9747 10040	N° 205, 29 octubre 1984	Dip. Herrera Araya
32	A 44 E-7900 10096	N° 110, 12 junio 1985	Dip. Aguilar Bulgarelli
33	A 44 E-7904 10134	N° 110, 12 junio 1985	TSE. Acogen varios diputados
34	A-45-7946 10137	N° 138, 22 julio 1985	Dip. Malavassi Vargas
35	A 45 E 7942 10161	N° 153 14 agosto 1985	Dip. Vargas Sanabria

36	A 50 E-8341 10.261	Nº 94, 21 de mayo 1986	Diputado Cruisckank Smith
37	A-50 E-8343 10.585	Nº 10, 15 enero 1988	Varios Diputados
38	A-9940 10667	Nº 128, 6 julio 1988	Poder Ejecutivo
39	A 49 E-8307 10.773	Nº 137, 19 julio 1989	Diputado Corrales Bolaños
40	A 49 E-8257 10784	Nº 145, 1 de agosto 1989	Dip. Solis Herrera
41	A 10025 10908	Nº 121, 27 junio 1990	Dip. Gutiérrez Sáenz
42	A-10013 10909	Nº 119, 25 junio 1990	Dip. Gutiérrez Sáenz
43	A 10012 10910	Nº 122, 28 julio 1990	Dip. Gutiérrez Sáenz
44	11042	(septiembre de 1990)	Dip. Víctor Evelio Castro Retana
45	A-10047 11083	Nº 227, 29 noviembre 1990	Dip. Tovar Faja
46	A-10068 11133	ND. Iniciado el 29/11/90, archivado el 27/07/2000	Dip. Muñoz Céspedes
47	A-10061 11113	Nº 8 de 11 de enero 1991	Varios Diputados
48	A 10106 11264	ND. Iniciado el 20/06/91 y archivado el 5/06/2000	Diputados: Soley Soler, Soto Zúñiga y Sequeiro Lépiz
49	11477	Nº 124, 1 julio 1992	Diputados: Jorge Luis Villanueva, Acogida por Ugalde Alvarez
50	A 52 E-8493 11483	Nº 131, 10 julio 1992	Dip. Ugalde Alvarez
51	A 54 E-8680 11517	ND	Diputados : Oreamuno Blanco, Pacheco Salazar y Rodríguez Araya
52	11618	Nº 28, 9 febrero 1993	Dip. Rojas Prado
53	A 54 E-8708 11689	Alc. nº 25, No 125, 2 julio 1993	Dip. Olsen Beck
54	11903	Nº 127, 5 de julio 1994	Dip. Urcuyo Fournier
55	11947	Nº 187, 3 octubre 1994	Dip. Méndez Mata
56	11988	Nº 189, 5 octubre 1994	Dip. Gerardo Trejos Salas
57	11985	Nº 208 2 de noviembre 1994	Dip. Sandra Pisk Feinzilber
58	A 60 E-9026 11977	ND	Jefes de Fracción
59	12065	Alc. nº 34, al Nº 238, 15 dic. 1994	Dip. Sandra Pisk Feinzilber
60	12119	Nº 243, 22 diciembre 1994	Dip. Gerardo Trejos Salas
61	12123	Nº 6, 9 enero 1995	Varios Diputados
62	A 58 E-8810 12250	Alc. nº 28, Nº 140, 24 julio 1995	Plenario
63	12561	Nº 105, 3 julio 1996	Dip. Brenes Castillo
64	A-9170 12665	Nº 195, 11 octubre 1996	Dip. Weisleder Weisleder
65	12712	Nº 211, 4 noviembre 1996	Varios Diputados
66	A-9171 12907	Nº 126, 2 de julio de 1997	Diputados: Pacheco Fernández y González Ulloa
67	A-9195 13049	Nº 4, 7 de enero 1998	Dip. Urcuyo Fournier
68	13563	Nº 111, 9 de mayo 1999	Dip. Guevara Guth
69	13736	Nº 205, 22 octubre 1999	Dip. Guevara Guth
70	13883	Nº 102, 29 mayo 2000	Dip. Merino del Río
71	13949	Nº 115, 15 junio 2000	Dip. Pacheco de la Espriella
72	14188	Nº 243, 19 diciembre 2000	Dip. Merino del Río

Fuente: Archivo de la Asamblea Legislativa

3. PROYECTOS EN TRÁMITE

Caso N°	N° Expediente	Publicación en La Gaceta	Iniciativa de
1	10628	N° 97, 20 mayo 1988	Diputado Juan G. Brenes castillo
2	11986	Alc. N° 26, al N° 186, 30 setiembre 1994	Diputado Gerardo Trejos Salas
3	11987	N° 188, 4 octubre 1994	Diputado Gerardo Trejos Salas
4	12802	Alc. 5, N° 20, 29 enero 1997	Diputados: Rodolfo Brenes Gómez; Rolando González Ulloa, Roberto Obando Venegas, Lorena Vasquez Badilla.
5	12942	N° 167, 1 setiembre 1997	Diputado Walter Coto Molina
6	12956	N° 174, 10 setiembre 1997	Diputado Antonio Alvarez Desanti
7	13258	N° 195, 7 de octubre 1998	Diputados: José Merino del Río, José Manuel Núñez González y Célmo Guido Cruz (FD)
8	13347	N° 212, 2 noviembre 1998	Diputado Guillermo Constenla Umaña
9	13586	N° 186, 24 setiembre 1999	Diputado Walter Robinson Davis
10	13822	N° 250, 24 diciembre 1999	Diputado Walter Muñoz Céspedes
11	13862	ND	Diputados: Ricardo Sancho Chavarría; Ovidio Pacheco; Eliseo Vargas; Daniel Gallardo; Carlos Vargas Pagàn
12	14268	Alc. 36, N° 100, 25 mayo 2001	Poder Ejecutivo, (elaborado por TSE)
13	14437	No especificada. Iniciado 5 julio 2001, dispensa de trámites 5 julio del 2001	Diputados: Ovidio Pacheco Salazar, Rina Contreras López, Eliseo Vargas García, Ricardo Sancho Chavarría, Alex Sibaja Granados y Guido Alberto Monge Fernández

Fuente: Archivo de la Asamblea Legislativa