

COSTA RICA: UNA BIPOLARIDAD PARTIDARIA HOY APENAS CUESTIONADA

Oscar Fernández

Abstract

This article analyses the possible impact, on the Costa Rican political and electoral arena, of the recent sentence from the Constitutional Court, that calls for a modification and renegotiation of those rules related to the public financing of the political campaigns. It is specified, as well, the historical factors from the legal ones and the virtual concessions that have made possible or reinforced the current political bipolarity. It is concluded that the sole elimination of these privileges does not necessarily transform the bipolarity, which has arisen in these last decades, since the national post-war.

Resumen

En el presente artículo se analiza el posible impacto, en el campo político electoral costarricense, de una reciente sentencia de la Sala Constitucional, que obliga a modificar y a renegociar las reglas referentes a la financiación pública de las campañas políticas. Se distinguen, asimismo, los factores históricos de los de orden regulativo y de las eventuales medidas de privilegio, que han hecho posible o que han reforzado la actual bipolaridad partidaria y, se concluye, que la sola eliminación de esos privilegios no parece conducir necesariamente a una transformación inmediata del campo bipolar, que se ha venido configurando durante estas últimas décadas, a partir de la posguerra nacional.

Una resolución inesperada

Hay acontecimientos que parecen quebrar o resquebrajar ciertos idilios en las relaciones interpartidarias que hasta ese momento parecían bastante consolidados. Hay alteraciones en el juego político que obligan a renegociar algunas de esas reglas, que lo regulan o lo hacen posible. En algunas ocasiones, el factor perturbador puede obedecer a una pretensión legítima que intenta más bien ajustar el sentido de determinadas disposiciones al ordenamiento de conjunto expresado en la Constitución. Es este el caso de la sentencia pronunciada por la Sala Constitucional hace apenas pocos meses, el 24 de mayo de 1991, la cual declaró inconstitucional el inciso "e" del artículo 96 de la Carta Constitucional que aseguraba financiamiento público previo, fundamentalmente a las dos más importantes fuerzas políticas que

se habían venido configurando y fortaleciendo a lo largo de los últimos treinta años de la historia política de nuestro país. ¿Por qué ha sido posible hoy que esa relación bipartidista privilegiada se vea ensombrecida por una resolución que, bien que mal, obliga a redefinir algunas de esas reglas que aseguraban la reproducción de ese régimen relativamente bipartidista? ¿Qué implicaciones tiene el hecho de afirmar unánimemente la importancia del pluripartidismo, con base en el texto constitucional, frente a la tendencia histórica clara y visible de un fortalecimiento progresivo del Partido Liberación Nacional y de la llamada Unidad Social Cristiana, que ha venido relegando, a los márgenes del sistema político, a las minorías políticas de distinto signo y carácter? ¿Qué circunstancias han llevado a los Magistrados de la Sala Constitucional, bajo el riesgo de ser acusados de pretender instalar un gobierno de

jueces que sustituye a los legisladores, a objetar la fórmula actual de la contribución previa del Estado exclusivamente a los partidos políticos que han obtenido un porcentaje mínimo de votación en las elecciones inmediatamente anteriores? ¿Ha promovido realmente el financiamiento público de los partidos políticos, con base en su pasado electoral, una fosilización, para utilizar el mismo verbo empleado en la sentencia, de las opciones políticas del pueblo costarricense? ¿Cómo quebrar ese odioso monopolio, para continuar utilizando los términos de la sentencia, sin caer exclusivamente en manos de los grandes barones de las finanzas privadas? ¿No provoca la resolución de la Sala un grave riesgo de fragmentación o de atomización del sistema de partidos actualmente existente, al reducir de nuevo considerablemente el número de firmas requeridas para inscribir un nuevo partido político nacional a sólo tres mil, al considerar la sentencia que el requisito del 1.5% del total de electores que había sido posteriormente introducido representaba un obstáculo "desproporcionado, irrazonable e innecesario"? La resolución señalada, que responde al recurso interpuesto por la Lic. Estela Quesada el 30 de octubre de 1989, apenas un mes después de instalada la Sala IV, constituye un buen ejemplo de lo que el jurista costarricense Eduardo Ortiz ha llamado "una labor difícil y peligrosa" y que en este caso ha llevado a "decir y decidir lo inesperado" (La Nación 9-IX-90, p.15A). Inesperado ciertamente, porque no parecía probable ni fácil revertir la tendencia iniciada hace varias décadas que permitió favorecer financieramente, haciendo uso de los fondos públicos, a las agrupaciones mayoritarias que competían por el voto del electorado. Y no parecía probable que ese viraje tuviera lugar, ya que la negociación que permitió ir acumulando esas ventajas para las fuerzas mayoritarias había venido desarrollándose en el escenario del recinto parlamentario adonde esas fuerzas han tenido siempre al combinarse una holgada mayoría: más de los dos tercios requeridos para modificar la Carta Constitucional. Nos atreveríamos por consiguiente a sostener que ese cambio perturbador, que quiebra ese entendimiento parcial, pero de grandes consecuencias para el funcionamiento de nuestro sistema de partidos, sólo podía provenir presumiblemente de una ins-

tancia ajena, o al menos distante, de los intereses partidarios inmediatos y mayoritarios que se agitan consecuentemente en la representación parlamentaria. Los Magistrados de la Sala Constitucional instalados apenas hace dos años habían sido escogidos directamente por los representantes legislativos de esas fuerzas partidarias en un cierto forcejeo que trascendió incluso a la opinión pública. Sin embargo, han venido desarrollando un espíritu de cuerpo y una adhesión clara a su tarea de convertirse en guardianes del marco constitucional, en forma tal, que eso los ha llevado a colocarse o a sentirse al margen o por encima de los intereses particulares de esas grandes formaciones partidarias.

Una bipolaridad suficientemente disuasiva

No cabe duda que ese pragmático y prolongado forcejeo bipartidario ha permitido decantar un espacio político estable y previsible en el que los conflictos se resuelven mediante las componendas y los votos, sin tener que recurrir a las armas y a las balas. Para utilizar una sugestiva expresión de Guy Hermet, podríamos afirmar que este largo proceso de negociación ha permitido construir un cierto "consenso apto para garantizar un nivel de continuidad política superior, al impuesto, cada vez más difícilmente, por los dirigentes autoritarios¹.

La bipolaridad partidaria que se ha venido estableciendo como consecuencia de la ruptura que marcó la breve pero impactante guerra civil del cuarenta y ocho, recogió y reelaboró la apasionada polarización política que dejó como secuela profunda los hechos bélicos mencionados y promovió, de esta manera, la sedimentación lenta de un *consenso postbélico*, que implicó, durante una primera etapa, una exclusión selectiva de las fuerzas derrotadas en la guerra, a la vez que permitió el retorno y la progresiva incorporación al juego político de la dirigencia exilada del bando derrotado. Este arreglo político, que resultó bastante más lento de lo que algunos parecen suponer, produjo la supresión de barreras para la participación pluralista de una gama amplia de agrupaciones partidarias, pero privilegió irremisiblemente a un sector de las fuerzas

derrotadas en la guerra civil, quienes se convirtieron en los interlocutores decisivos del bando triunfante. Es así que nuestro sistema de partidos se transformó en un sistema que nos atreveríamos a designar bajo la categoría polémica de *bipolaridad disuasiva*, que no excluye formalmente la aparición de nuevos partidos, pero que la dificulta enormemente, al haber creado nuevas barreras de competitividad de acceso y de sobrevivencia financiera, lo que ha dejado sin representación partidaria a un conjunto de minorías tanto *reales* como *potenciales*. Como lo ha señalado Norbert Lechner, "tampoco la pluralidad es algo dado, anterior a la construcción del orden democrático. Es un mismo proceso, cuyo eje podría ser el reconocimiento recíproco"². Sólo que en este caso histórico, ese reconocimiento ha sido fundamentalmente binario, sostenido gracias a la exclusión, el relegamiento o la satelización de terceros, que se han visto obligados a permanecer en la posición de espectadores o de beneficiarios neutralizados, en ese juego electoral mimético y de actores protagónicos y privilegiados.

La necesidad de una renegociación

La sentencia reciente de la Sala IV trastorna inevitablemente algunos de estos arreglos, expresados en normas formales precisas. No excluye -sin embargo- la posibilidad de nuevos entendimientos políticos que permitan la persistencia y la supremacía eventual de esas dos grandes fuerzas políticas mayoritarias. Pero abre al menos la posibilidad de renegociar lo que un jurista y político costarricense, el Lic. José Miguel Corrales, precisamente uno de los autores del proyecto de creación de la Sala Constitucional, llamaba, no sin cierto entusiasmo, "la construcción de un nuevo modelo de competencia política"(LN, 4-VII-91, p. 16A).

La renegociación está en curso en el ámbito legislativo. El grado de visibilidad de esos entendimientos resulta aún insuficiente. No obstante, la sentencia de la Sala Constitucional, ha marcado ciertos límites para el desarrollo de esa renegociación, los cuales, según su interpretación, responden a aquellos señalados en la misma Constitución. ¿Intérpretes o creadores? No es ese quizás para nosotros el principal

problema. Más nos interesa destacar, tal y como lo ha hecho recientemente Barry Hindess, que "el precio de (alguna aproximación a) la democracia es el mismo de la libertad: eterna vigilancia y disponibilidad para cambiar los arreglos institucionales existentes"³.

Por consiguiente, la renegociación forzada de esas reglas responde a una experiencia histórica que se remonta a la dinámica política instaurada después de la guerra civil. No obstante lo anterior, la modalidad particular de bipolaridad partidaria -para utilizar la categoría sociológica de origen sartoriano- que se fue configurando hasta alcanzar su madurez en la década de los ochenta, hasta el momento en que se opera esta inesperada fractura, tiene no sólo ese claro condicionante histórico, sino que además se ha visto reforzado o privilegiado, gracias a un conjunto de mecanismos legales o institucionales que precisamente la sentencia ha puesto en tela de duda. Nos referimos en particular, a las dificultades para inscribir nuevas agrupaciones políticas y al financiamiento selectivo y anticipado del Estado a los partidos mayoritarios, que permitió, en su fase final, una especie de financiamiento prácticamente permanente para estos partidos.

Pero además del condicionamiento histórico señalado y de los mecanismos de ventajas y privilegios, es posible que hayan venido operando otras fórmulas de carácter regulativo que de manera encubierta, no prevista o no deseada, hayan facilitado la instalación de este relativo bipartidismo de efectos disuasivos. Quizás algunos de esos mecanismos legales, eventualmente reproductores de la bipolaridad partidaria, podrían ser la mayoría establecida para obtener el triunfo en las elecciones presidenciales, por un lado, y el sistema particular de proporcionalidad utilizado para la atribución de escaños legislativos, por el otro.

La raíz histórica de la bipolaridad actual

En todo caso, puede resultar legítimo preguntarse por qué conceder una importancia decisiva a los acontecimientos históricos de la guerra civil del cuarenta y ocho, siendo que su peso y su incidencia podrían haberse diluido o

transmutado con el paso inexorable de más cuatro décadas de discurrir histórico. No parece ser así. A pesar de la corta duración de ese enfrentamiento armado -de apenas unas pocas semanas- y del número relativamente bajo de pérdidas humanas -alrededor de unas dos mil- sobre todo si se compara esa cifra con las decenas de miles de muertos que han costado los conflictos militares de la década pasada en las vecinas naciones del área centramericana, es posible concluir, al observar los alineamientos políticos que se fueron definiendo en las contiendas electorales de estos últimos cuarenta años y la composición de la escena política que arranca con los noventa, que la escisión que se expresó en el cuarenta y ocho dio pie a una cierta polarización política y electoral que ha sobrevivido hasta nuestros días. No es de extrañar, por consiguiente, que el hijo del principal dirigente del bando derrotado militarmente en esa ocasión ocupe hoy la Presidencia de la República y que uno de los hijos del caudillo carismático del bando ganador, conserve hoy -a juzgar por las encuestas recientes- buenas posibilidades de obtener la candidatura del principal partido de la oposición.

La persistencia de este enfrentamiento no debe, sin embargo, conducir a error: las banderas o los factores del alineamiento y de la polarización no son ya ciertamente los mismos de ayer. A las medidas importantes de reforma social emprendidas por la alianza de partidos de inspiración social cristiana y marxista, la oposición, que agrupara inicialmente a sectores conservadores y a un movimiento joven que luego asumirá algunas de las tesis del socialismo democrático, enarbola la consigna de la defensa del sufragio burlado y, una vez triunfante, emprende la tarea de la modernización del Estado Costarricense, inspirada en políticas intervencionistas y parcialmente redistributivas.

La guerra civil produce, no obstante, hondas fisuras en el espacio político: la dirigencia del social cristianismo derrotado retorna del exilio prácticamente una década después, no sin antes haber intentado retomar el poder mediante una fracasada operación militar todavía siete años después de concluida la guerra. La fracción marxista del antiguo bloque, corrió aún peor suerte. Un decreto de la Junta de Gobierno primero y un artículo de la nueva

Constitución después, sirvieron para mantener fuera de ley a los grupos de orientación abiertamente marxista que intentaban participar de nuevo en el juego electoral. El impedimento no se levantó sino hasta en el año de 1975, al aprobarse la reforma constitucional correspondiente. Este hecho parece poner de manifiesto un tratamiento político diferenciado para la oposición política, dependiendo del grado de radicalidad y de la potencial fuerza electoral de esas tendencias. Bajo los efectos prolongados y persistentes del conflicto Este-Oeste, la exclusión política de la izquierda ortodoxa y prosoviética aparecía justificada. Entre tanto, la reincorporación del bando social cristiano derrotado merecía un tratamiento distinto, que presagiaba ya quizás la bipolaridad actual

¿Por qué este pluralismo limitado y esta apertura progresiva hacia ese sector políticamente menos distante y poseedor de un mayor potencial electoral?

El refuerzo financiero del enfrentamiento bipartidario

El proceso de relegitimación política del nuevo orden electoral requería sin duda la presencia y la participación de los principales actores del ya distante y pasado enfrentamiento bélico. La oposición requería ciertas garantías y ciertas ventajas para entrar y mantenerse de manera estable y permanente en el juego competitivo de lo electoral. Cabe preguntarse, por consiguiente, si la aprobación constitucional, realizada en el año de 1956, del financiamiento parcial y *a posteriori* de los gastos electorales en que incurrieren los partidos que obtuviesen al menos el diez por ciento de los votos válidamente emitidos, no estaba sentando ya las bases de un sistema que habría de privilegiar *aún más*, a las dos fuerzas mayoritarias cuyas bases de sustentación no estaban, en ese momento, similarmente o del todo consolidadas. Hay que tener en cuenta, precisamente, que va a ser en las elecciones presidenciales inmediatamente posteriores a esta modificación constitucional, que va a tener lugar la incorporación coaligada de la oposición al Partido Liberación Nacional, gracias, además, al retorno del exilio del principal dirigente republicano del bando derrotado en la guerra

civil, quien encabeza la lista de diputados de su histórico partido. Y hecho de particular importancia para la dinámica política posterior: el bando triunfante en la guerra civil y en las presidenciales que la siguieron pocos años después, resulta electoralmente derrotado, inaugurando un patrón histórico de alternabilidad bipartidista en las presidenciales que se mantendrá incólume hasta las elecciones de 1974, por prácticamente quince años, inaugurando así, en la posguerra nacional, una práctica de *mayorías presidenciales cíclicas*, para utilizar una gráfica expresión, que ha funcionado como eficaz argumento electoral para neutralizar los supuestos riesgos del *continuismo* de un mismo partido en el poder.

¿Un nuevo privilegio?

Esta experiencia histórica de alternabilidad real y decidida por el electorado, contribuiría a desarrollar una voluntad y una práctica de *negociación*, ininterrumpida y *recíprocamente beneficiosa*, entre las cúpulas y los cuadros, políticamente experimentados de ambos bandos y de ambas fuerzas⁴. Y es probablemente esta misma experiencia la que los induciría a modificar de nuevo, en 1971, el sistema de financiamiento electoral, haciendo posible la entrega adelantada de buena parte de ese financiamiento estatal, ya que, según la ley que fue posteriormente aprobada, los partidos con derecho a recibir financiamiento recibirían, como adelanto, el setenta por ciento de la contribución del Estado que correspondía a un total que no podía ser superior al dos por ciento del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebrara la elección. Se argumentó, asimismo, que eso podía traer como consecuencia una mayor y mejor autonomía de las fuerzas partidarias en relación con los financistas privados de quienes seguían dependiendo, en buena medida, ambos partidos mayoritarios. Como una cierta concesión, presumiblemente a las agrupaciones políticas electoralmente más débiles, al año siguiente se disminuiría de un diez a un cinco por ciento el porcentaje electoral requerido para tener derecho al financiamiento proporcional que se hacía con fondos públicos.

Las reformas constitucionales, al requerir una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa, llevaban inevitablemente a la negociación bipartidaria: para lograr estos cambios, la negociación resultaba una condición ineludible. La disciplina partidaria en el seno de las respectivas fracciones permitía predecir, con alta probabilidad, el cumplimiento de esos compromisos previamente convenidos.

Es la lógica de la negociación. Con gran acierto y agudeza Anselm Strauss lo ha precisado y destacado al afirmar que podemos hablar efectivamente de negociación "cuando las partes necesitan tratar con el otro para obtener [ciertas] cosas determinadas"⁵. Los arreglos resultan así negociados, cuando la fuerza de los acontecimientos o de las regulaciones, obligan a transar o a entenderse con el otro, quien había aparecido, o aún aparece, como enemigo o adversario. Parafraseando a Lechner, podríamos afirmar que, en estas condiciones, conflicto ya no es igual a guerra. La existencia y la participación de ese otro privilegiado por el acto mismo de la negociación, se torna así en el sustento y en la garantía de un acuerdo de largo alcance que permite la legitimación de ese juego competitivo por obtener el voto de la mayoría. Como lo indica Terry Karl, ese consenso "no requiere que las fuerzas contendientes tengan -al menos inicialmente, añadiríamos nosotros- similares programas o visiones de la sociedad. Dicho consenso está fundado en un compromiso histórico entre los actores políticos principales y las fuerzas sociales"⁶.

No es de extrañar, por consiguiente, que la continuidad de esa voluntad negociadora llegue a concretar, a finales de la década de los ochenta, variaciones en el sistema de la contribución del Estado a los principales partidos político, con el fin de asegurar un financiamiento relativamente permanente, o en todo caso, un flujo prácticamente continuo de recursos públicos a esas formaciones partidarias, con lo que parecían cimentarse ciertas bases de sustento para una sólida y estable perpetuación. En efecto, mediante las reformas realizadas al Código Electoral en el año de 1988, se establece una mecánica complicada pero orientada en el sentido antes señalado: teniendo en cuenta que ya se había venido girando el setenta por ciento de la contribución

del Estado en forma adelantada, se decide fraccionar ese porcentaje, de manera que un 30% sea girado en treinta nueve mensualidades a partir del mes siguiente a la elección y el restante 70% a partir del mes de junio del año anterior a las elecciones, en fracciones de octavos. Asimismo, el treinta por ciento correspondiente al total de la contribución, debía girarse *a posteriori*, al recibir el Ministerio de Hacienda el fallo correspondiente del Tribunal Supremo de Elecciones.

Para tener una idea de lo que ha significado el aporte económico que el Estado brindó en las últimas elecciones de 1990 *principalmente* a los dos grandes partidos mayoritarios, conviene quizás destacar que, traducido en dólares, esa suma se acercó a los diez millones de dólares, puesto que ese monto se determinó teniendo como referencia el 0.27% del Producto Interno Bruto del año tras anterior a la realización de las elecciones.

Para tener asimismo un punto de referencia que nos permita apreciar su incremento relativo, no está de más señalar que su aumento fue de casi un treinta y cinco por ciento en relación con el monto de 8.3 millones que habían sido concedidos cuatro años antes⁷.

El peso de ese monto en el presupuesto nacional y su ritmo acelerado de crecimiento han contribuido probablemente al cuestionamiento del sistema -que parecía ya definitivamente instalado- de financiamiento adelantado de la mal llamada *deuda política*. La argumentación que inicialmente justificó su progresiva incorporación dentro de nuestro sistema político no contempló una serie de efectos y consecuencias que no parecían originalmente previstos o deseados. Su antecedente *remoto* lo encontramos en las páginas mismas de la revista *Surco*, órgano de expresión del Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, presagio indiscutible de lo que luego iba a ser el Partido Liberación Nacional. El esbozo de esa propuesta sugería que el Estado debería aportar una contribución a todos aquellos partidos que obtuvieran un porcentaje mínimo en las elecciones nacionales. Paralelamente, se afirmaba que la fórmula de financiamiento al partido ganador mediante un sistema de deducciones a los salarios de los empleados públicos

debía ser definitivamente erradicada (*Surco*, No. 50, octubre-noviembre 1944, pp. 4-6). Fue esto último lo que quedó posteriormente incorporado en la Constitución de 1949, al fracasar la propuesta, presentada en la Asamblea Constituyente, de introducir el principio de la contribución del Estado a los gastos de propaganda que efectuarían los partidos con un límite máximo equivalente al medio por ciento del presupuesto general de gastos del Gobierno de la República.

No fue sino hasta en el año de 1956, con las reformas constitucionales del caso, que cristaliza la iniciativa del financiamiento *a posteriori*, para aquellos partidos que traspasasen el umbral del diez por ciento de los sufragios válidamente emitidos. El argumento parecía claro: se trataba de liberar a las principales fuerzas políticas de la dependencia en relación con los grandes intereses económicos privados. La argumentación fue reiterada y ampliada en 1971, al aprobarse la modificación que hizo posible la entrega anticipada de buena parte de ese financiamiento. Se dijo entonces que con estos cambios se pretendía fortalecer el sistema de partidos permanentes y democráticos. Sin embargo, la argumentación escamoteaba la barrera de ingreso al sistema de financiamiento que se estaba levantando: era bien claro que, *mediante esta fórmula*, las nuevas agrupaciones que pretendieran ingresar a la arena política no podían tener -de ninguna manera- acceso al financiamiento previo. El *antecedente electoral* se convertía así en un requisito indispensable. La reducción del porcentaje necesario para tener derecho a un financiamiento *a posteriori* no podía alterar la barrera que se había así establecido. La bipolaridad partidaria manifestaba de esta forma su carácter eficazmente disuasivo. Las minorías potenciales, que no encontraban representación en las opciones partidarias existentes, difícilmente irrumpirían en la competencia partidaria ante esta clara desventaja, promoviéndose así, la indiferencia o la docilidad de esas minorías. De esta manera, las reglas de distribución de los recursos del Estado provocarían una concentración en el uso de los recursos financieros asignados por el Estado, puesto que, el financiamiento previo vendría a premiar, aún más, a los partidos que, en el pasado, habían

demostrado su capacidad para la conquista de los votos del electorado.

La eventual influencia de las reglas electorales

Pero hay todavía otra serie de factores que podría haber incidido de manera eficaz en la instalación y el refuerzo de esa bipolaridad disuasiva que hemos tratado someramente de caracterizar. Y su eficacia -quizás mayor- provendría del desconocimiento consagrado de sus reales efectos. Nos referimos a algunas regulaciones que remiten a los mecanismos particulares y específicos mediante los cuales los votos se traducen finalmente en triunfos y en escaños. Frente a este problema, no podemos ser por el momento concluyentes. No obstante, no podemos dejar de destacar la *eventual* importancia de investigar la posible y particular influencia de esas reglas en la configuración de nuestro sistema de partidos, sin dejar de señalar, como lo hace con acierto Dieter Nohlen, que su incidencia puede ser precisamente la de *fortalecer* las tendencias políticas y sociales que apuntan en esa dirección⁶.

En algunos aspectos, la legislación electoral costarricense presenta algunas peculiaridades que podrían haber contribuido o *facilitado*, para emplear más bien la expresión utilizada por Sartori, esa orientación tendencial a un formato bipartidista.

Al respecto, puede señalarse que la mayoría requerida en el artículo 138 de la Constitución Política para elegir al Presidente y a los Vice-presidentes del República, por vía *directa*, debe ser superior al cuarenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos. La convencionalidad del porcentaje salta a la vista. Se optó por una fórmula híbrida que no establece un porcentaje tan alto como el que supone la mayoría absoluta, ni tan bajo como el que podría representar, en algunas circunstancias, la simple mayoría. El mismo artículo deja abierta la *posibilidad* de convocar a una segunda elección entre las nóminas que hubieren alcanzado más votos, dado el caso que en la primera elección, ninguna de ellas hubiese alcanzado el porcentaje señalado. Sin embargo, hay que destacar que hasta el momento, no ha habido necesidad de convocar en

ninguna ocasión a segundas elecciones. En la práctica histórica los ganadores se definen en la primera ronda, lo cual parece revelar la forma concreta en que funciona ese porcentaje establecido para obtener el triunfo electoral: parece ser una barrera lo suficientemente alta como para disuadir a las minorías que podrían ingresar de manera atomizada o desarticulada en la lucha por conquistar la Presidencia de la República, pero ha resultado ser -y la experiencia histórica lo confirma- una barrera perfectamente superable para las dos fuerzas políticas mayoritarias, una de las cuales la Unidad Social Cristiana- se mantuvo durante largo tiempo como fuerza coaligada, buscando siempre una unidad más estable y permanente, hasta que alcanzó su condición partidaria en el año de 1982.

Al no requerir la mayoría absoluta, nuestro sistema de elección ha funcionado, en la práctica, haciendo uso de una sola ronda. Y a diferencia de lo que frecuentemente acontece en aquellos sistemas electorales de dos turnos, en los que las negociaciones y los arreglos interpartidarios se realizan concluida la primera ronda y de cara a la segunda vuelta, en la dinámica política costarricense, los arreglos y las componendas anteceden a la elección. Tanto es así que las minorías de izquierda tuvieron también que optar por la fórmula coaligada desde el año de 1978, en el que emerge la Coalición Pueblo Unido, que quedó posteriormente resquebrajada, por su escasa representación electoral y por diversos factores de división, programáticos y de liderazgo.

Nuestro caso no necesariamente viene a confirmar las famosas y polémicas leyes formuladas y reformuladas por Duverger o retomadas críticamente y en forma más reciente por Giovanni Sartori que señalan, entre otras cosas, que los sistemas de mayoría simple o relativa y de un solo turno conducen o facilitan la instalación del bipartidismo. La complejidad y el sincretismo de nuestro particular sistema, implica una fórmula de proporcionalidad, que de acuerdo con esas mismas leyes conduciría más bien a la formación de varios partidos independientes. Y si bien es cierto que a escala parlamentaria el número de partidos inscritos ha resultado mayor, la proporcionalidad específica utilizada para la asignación de puestos bien puede haber funcionado como un

mecanismo quizás también selectivo o disuasivo debido esto a la utilización de la fórmula del cociente y del subcociente y a la dimensión de la llamada cifra residual, puesto que, tal y como ha sido recientemente subrayado, sólo los partidos que alcanzan al menos el subcociente correspondiente, logran obtener representación parlamentaria⁹.

Indicábamos anteriormente, que la eficacia eventualmente alta de estos mecanismos en el proceso acumulativo y continuado de fortalecimiento del bipartidismo, podría residir, precisamente, en la aparente neutralidad de estas fórmulas electorales de carácter instrumental. Pero la manera particular y concreta mediante la cual esos mecanismos se combinan y se articulan para dar lugar a un sistema ocasionalmente revisado y en todo caso siempre revisable, no deja de ser una tarea motivante, sobre todo si, como lo hemos afirmado, buena parte de esas reglas, formales e informales, han sido el resultado de negociaciones de largo alcance entre las dos fuerzas políticas más importantes que se han reconstituido y robustecido durante estas últimas décadas

¿Una renegociación pautada?

Lo destacábamos al inicio: el fallo reciente de la Sala Constitucional no es que ha acabado con esas negociaciones bipartidistas. En la actual Asamblea Legislativa el partido de gobierno dispone de la mayoría absoluta, pero sigue requiriendo del arreglo bipartidario para poder alcanzar los dos tercios necesarios para cualquier reforma constitucional. En otras palabras: al declarar inconstitucionales algunas disposiciones referentes a la inscripción de nuevos partidos y al financiamiento de las campañas, la sentencia de la Sala IV abre el camino a una renegociación de esas reglas. Pero señala asimismo ciertos límites claros: no parece posible, de acuerdo a los términos de la sentencia obstaculizar la inscripción de nuevos partidos, ni financiar a los existentes utilizando como criterio su antecedente electoral. No obstante, invita -no está de más reiterarlo- a la búsqueda de nuevas fórmulas inéditas, quizás, en nuestra historia política pasada. Si lo que se pretende es que los electores tengan la mayor información posible sobre la oferta electoral que les hacen los partidos durante el período de cam-

paña, habrá probablemente que optar entre la entrega de recursos financieros en forma directa y condicionada a los partidos contendientes para que sean ellos mismos los que dispongan de esos recursos y alguna otra alternativa, que podría consistir en las facilidades de acceso a los medios que en forma equitativa podría asegurar el mismo Tribunal de Elecciones. De igual manera, podría hacerse entrega de recursos a los partidos para que ellos mismos movilicen y desplacen a sus votantes el día de las elecciones o podría ser el mismo Tribunal el que asegure ese servicio a los votantes que lo requirieren. No estaría en principio excluida, como variante de esta última, el establecimiento de nuevas facilidades técnicas para que los electores puedan hacer uso de su derecho al voto en el lugar en el que se encuentren durante el día de las elecciones, sin tener que desplazarse necesariamente al centro de votaciones en el que están inscritos. Entre estas y otras alternativas tendrán que moverse las renegociaciones actualmente en curso.

Algunos temen que este relativo *descongelamiento* de nuestras regulaciones electorales abra la vía a una corriente multiplicadora que conduzca a una cierta atomización partidaria. No parece probable. Si bien es cierto la cohesión interna de las dos grandes agrupaciones no parece hoy completamente asegurada: la lucha de tendencias ha irrumpido, muy tempranamente, sobre todo en el principal partido de oposición donde las fuerzas centrífugas se están manifestando más abiertamente, hay que tener asimismo en cuenta que los dos grandes partidos han venido institucionalizando sus convenciones partidarias, en las cuales se expresan y miden su peso electoral las diversas tendencias.

A juzgar por el desarrollo y contenido de la última campaña electoral, los dos partidos mayoritarios han asemejado notablemente su discurso programático. Jorge Rovira ha mostrado, en forma comparativa y clara este proceso de una progresiva gravitación hacia el centro del llamado espectro ideológico¹⁰. Es probable que, por apremiantes imperativos de orden interno y por ineludibles presiones de orden externo, la contienda partidaria se haya venido convirtiendo cada vez más, en una competencia por convencer al electorado de que se dispone de los mejores cuadros y de los mejores

equipos en el campo técnico y en el moral para enfrentar esos problemas y para tomar las decisiones que a menudo carecen de particular originalidad. En todo caso, la devaluación de la oferta electoral se ha venido acentuando de manera tal que las diferencias en las propuestas programáticas sólo pueden ser verdaderamente dilucidadas a partir de la gestión realizada por el partido ganador cuando asume el control del poder. Los programas de gobierno han estado cada vez más marcados por lo que algunos han denominado una *calculada ambigüedad*.¹¹ En efecto, la promesa electoral no se reduce a la amplia y difusa oferta de prometerle todo a todos; se pretende ahora -y con cada vez mayor frecuencia- hacer creer que lo que se ofrece a los *otros* no son sino promesas de campaña, con el fin únicamente de recaudar sus votos y que lo que realmente se proyecta hacer es lo que se nos dice y se nos repite exclusivamente a *nosotros*, concebido este *nosotros* como un destinatario variable, pero al que se le intenta hacer creer que siempre resulta decisivo. Estas ofertas diferenciadas, no sólo dificultan la caracterización de conjunto de la promesa programática, sino que, además, provocan desencantos posteriores, en el duro momento de la gestión y del gobierno.

Pero quizás hemos prestado demasiada atención a los partidos mayoritarios sin analizar debidamente la suerte pasada y la situación actual de las formaciones minoritarias. El rasgo más llamativo de esas agrupaciones ha sido, hasta el momento, su orientación y su identificación de izquierda. Su segunda y notable característica ha sido su escasa representación parlamentaria: si en las elecciones de 1982 habían llegado a alcanzar cuatro curules en la Asamblea Legislativa, en las elecciones del 86 descendían a dos diputados y en las últimas del 90 sólo lograron una diputación. Y aunque, como lo hemos sostenido, hay factores de diverso orden en nuestro sistema electoral que han dificultado o eventualmente perjudicado a las organizaciones minoritarias en su financiamiento y en su representación, el descenso de la izquierda resulta un hecho que no admite mucha discusión. Podría asimismo señalarse que, con similares o quizás mayores dificultades de financiación, algunas agrupaciones inscritas a escala provincial han logrado un efecto inverso al de la izquierda: de 1986 a las elecciones del

90, consiguieron duplicar su representación parlamentaria, al pasar de uno a dos diputados.

Ineludible la pregunta: ¿Quebrado o resquebrajado nuestro sistema fundamentalmente bipolar? Me inclino por lo segundo. Las modificaciones que se introduzcan en el sistema de financiamiento pueden generar -en el mediano o en el largo plazo- fisuras graves en el funcionamiento de las agrupaciones mayoritarias. Pero el peso histórico de ese alineamiento binario del electorado, que reproduce y revigoriza la escisión de esa vieja y distante guerra civil y la incidencia eventual de factores regulativos que es necesario sin duda visualizar, nos llevan a pensar, a pesar de las sorpresas que de vez en cuando el electorado a todos acostumbra dar, que no estamos aún presenciando el colapso de esa larga y veleidosa orientación.

Permítaseme, para concluir, hacer referencia a los resultados de una encuesta telefónica realizada a escala nacional en las vísperas de las últimas elecciones: el 55% de los encuestados consideró *inconveniente* el bipartidismo como sistema de partidos para nuestra sociedad. Simultáneamente, un 51% pronosticó, asimismo, que las agrupaciones pequeñas terminarán por desaparecer (LN, 30-I-90, p. 4A). ¿No es posible, sin embargo, se preguntarán algunos, que un tercero ahora excluido o marginado irrumpa con *fuerza* en el espacio electoral? La prudencia debe enseñarnos que ni los pronósticos más sofisticados ni las encuestas mejor elaboradas pueden sustituir a esa caja negra, a veces enigmática y de vez en cuando sorpresiva, que es la urna electoral.

Notas

1. Guy Hermet, *Sociologie de la construction démocratique*, Económica, París, 1986, p. 138.
2. Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, FLACSO, Santiago, 1984, p. 25.
3. Barry Hindess, "Imaginary presuppositions of democracy", *Economy and Society*, V. 20, No. 2, mayo 1991, p. 192.
4. John Peeler ha señalado reiteradamente la importancia de la negociación política en la dinámica política costarricense. Cf. John Peeler, *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1985.

5. Anselm Strauss, *Negotiations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1978, p. 234.
6. Terry Karl, cit. por John A. Booth, "A Framework for Analysis", en: *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1989, p. 15.
7. Cf. Oscar Fernández, "Las elecciones del 90 en Costa Rica", en: *Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1991.
8. Cf. Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
9. Constantino Urcuyo ha subrayado la importancia de esa eventual limitación, al afirmar que la dimensión de la cifra residual ha perjudicado a los partidos pequeños ya que "esta cifra sólo opera como un repartidor proporcional, luego que los partidos menos votados han sido descalificados por no obtener subcocientes en las elecciones parlamentarias. Se entiende por cociente el resultado de dividir el total de votos válidos entre las plazas a adjudicar. Subcociente es la mitad del cociente. Sólo obtienen diputados aquellos partidos que hayan obtenido cocientes o subcocientes". Constantino Urcuyo, "Costa Rica: consolidación democrática, desafíos del presente y del futuro", en: *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, IIDH-CAPEL, San José, 1990, p.173.
10. Cf. Jorge Rovira, "Costa Rica: partidos políticos y régimen democrático", *Polémica*, No. 11, 1990, pp. 56-55 y pp. 57-60.
11. José M. González García, "Crítica de la teoría económica de la democracia", en: José M. González y Fernando Quesada (eds.), *Teorías de la democracia*, Anthropos, Barcelona, 1988, p. 343.