

# **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA: TRABAS Y ALCANCES EN LA POLÍTICA DE LA REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA\***

FABRICE E. LEHOUCQ

## INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ LOS POLÍTICOS REFORMAN LAS INSTITUCIONES que los han mantenido en el poder? ¿Por qué renuncian a la posibilidad de alterar los resultados electorales? El plebiscito no fraudulento de 1988 en Chile desencadenó la caída del general Pinochet y de sus 16 años de dictadura. La transparencia de las elecciones intermedias de 1997 en México puso fin a los 60 años de dominio del PRI en el Congreso federal. Usualmente, la conducción de elecciones limpias implica el fin de las dictaduras y, a menudo, un vuelco en las prioridades gubernamentales. Lo que no resulta nada claro es por qué los gobernantes pueden estar interesados en que se realicen elecciones limpias y por qué se muestran dispuestos a respetar los resultados. Explicar la razón por la que alguien querría renunciar al poder es un enigma de importancia capital para la política y las ciencias políticas.

Nuestro trabajo examina estos temas relacionados con la reforma institucional, analizando la evolución de las prácticas electorales en Costa Rica. Al igual que en Chile, Inglaterra, Suecia y Uruguay, los políticos costarricenses del siglo XIX transformaron gradualmente una república competitiva, pero fraudulenta, en una democracia moderna, la cual ha realizado, desde 1949, elecciones regularmente programadas y transparentes, en las

\* Este trabajo está basado en la investigación que realizamos conjuntamente con Iván Molina, de la Universidad de Costa Rica, la cual fue posible gracias a la beca para proyectos en colaboración (RO-22864-95) otorgada por el National Endowment for the Humanities. Asimismo, quiero agradecer el apoyo de la National Science Foundation (SBR-9521918), al igual que la contribución de Paulina Malavassi como asistente de investigación, y las observaciones de Clark Gibson, Scott Morgenstern, Elinor Ostrom, Kurt Weyland y otros comentaristas a las versiones anteriores de este trabajo.

que todo adulto tiene derecho a votar.<sup>1</sup> La política de la competencia electoral arrancó en 1889, cuando los liberales en el gobierno, presionados por un levantamiento popular, cedieron con renuencia el poder a una alianza opositora liberal-clerical. Si bien, a principios del siguiente siglo, los políticos competían en elecciones regularmente programadas, aunque aún no hubieran abandonado el uso de la violencia y el fraude para retener o ganar el control de los cargos de Estado,<sup>2</sup> a finales de los años cuarenta consiguieron reformar las leyes para impedirse a ellos mismos falsear los votos en las urnas. ¿Por qué?

Examinaremos tres respuestas a esta pregunta. La explicación más común es que los gobernantes hacen lo que sea necesario para retener y acrecentar su tajada del poder estatal, ya sea en la forma de carteras ministeriales, escaños legislativos o gobiernos subnacionales. La segunda sostiene que los antecedentes de clase, la socialización y los efectos de la presión internacional obligan a los políticos a tomar decisiones que son contrarias a sus intereses electorales a corto plazo. Por último, la perspectiva institucional explica esas decisiones aparentemente irracionales examinando las motivaciones que encuentran los políticos en distintos ámbitos. Lo que puede parecer irracional en el terreno legislativo, puede ser perfectamente racional ante los incentivos que ofrecen otros espacios institucionales.

Pondremos a prueba cada uno de estos enfoques, considerando cuatro periodos históricos. El primero comprende el inicio de los años diez, cuando los reformadores propusieron una serie de cambios, incluida la institución del voto secreto. Poco más de un decenio después, los reformadores

<sup>1</sup> Para un análisis reciente del sistema político del periodo de la posguerra, véase John A. Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy*, Boulder, Westview Press, 1998; Fabrice Lehoucq, *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica, 1948-1998*, San José, Porvenir, 1997; y Bruce Wilson, *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*, Boulder, Lynne Rienner Publications, 1989. Estudios que examinan América Latina desde una perspectiva más amplia se encuentran en Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, "Democracy in Latin America since 1930", en Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Politics and Society since 1930*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, pp. 3-66; John Markoff, *Waves of Democratization*, Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1996; John A. Peeler, *Building Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publications, 1998; y del mismo autor, "Democracia inicial en América Latina: Costa Rica en el contexto de Chile y Uruguay", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 22, núm. 2, 1996, pp. 65-90. Véase, también, J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, "Los orígenes de la democracia: reflexiones teóricas sobre el caso de Chile", *Estudios Públicos*, núm. 13, primavera de 1983, pp. 3-37 (Santiago de Chile).

<sup>2</sup> Fabrice Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, mayo de 1996, pp. 329-355; y del mismo autor, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, San José, EUNA, 1998 (en particular, el capítulo 1).

coniguieron la aprobación del voto secreto, en un segundo periodo de la reforma, pero no fue sino dos años después, en el tercer periodo, cuando éste se hizo efectivo. Hasta 1927, los partidos seguían proporcionando papeletas electorales a los votantes, método bastante ingenuo que, sin embargo, permitía que los partidos vigilaran el comportamiento de los electores. Con las reformas de 1927, la responsabilidad de producir las papeletas se atribuyó a la Secretaría de Gobernación y, durante el último periodo de reformas que estudiamos, los políticos aprobaron el Código Electoral de 1946, el cual limpió el padrón y adjudicó la tarea de la administración de las elecciones a un tribunal semiautónomo. Negociado en una atmósfera de polarización política, este Código sigue constituyendo, no obstante, el fundamento de la actual legislación costarricense en la materia.

Al concentrarse en la evolución de un solo país, este trabajo puede examinar la diversidad de factores sociales e institucionales que determinan el resultado de las iniciativas de reforma. Durante la primera mitad del siglo XX, cerca de dos terceras partes de la población vivían en áreas rurales, y los gobernantes no debieron hacer frente a graves conflictos étnicos ni de clase. Asimismo, la república tenía un sistema unitario y presidencial, con una legislatura unicameral. El hecho de que dicha estructura social y política permaneciera prácticamente sin cambios permite evidenciar que fueron los arreglos institucionales los que generaron los incentivos estratégicos que alentaron a algunos presidentes y legisladores a reformar las leyes electorales.

En la primera sección se explica por qué la estructura del presidencialismo costarricense indujo tanto al gobierno como a los movimientos de oposición a adular las urnas. También se analiza la naturaleza de la competencia política y el fraude electoral en la víspera del primer periodo de reforma. La segunda sección explica la lógica y las hipótesis que plantean los enfoques sociológico, institucional y el basado en la búsqueda de cargos públicos, con respecto a la reforma. La sección principal de este trabajo examina, después, la explicación que ofrecen estos enfoques al hecho de que los partidos apoyaran o se opusieran a la reforma electoral. De acuerdo con la perspectiva basada en la búsqueda de cargos públicos, demostramos que la posibilidad de la reelección hizo que la mayoría de los presidentes y legisladores evitara apoyar reformas que pudieran poner en peligro su triunfo. Sin embargo, algunos políticos hicieron a un lado sus intereses electorales a corto plazo y respaldaron reformas profundas en virtud de que, como lo sugieren los estudios sociológicos, por lo general no provenían de las redes partidistas tradicionales. Por otra parte, los enfoques institucionales nos muestran que los presidentes reformistas lograron aglutinar coaliciones favorables a la reforma únicamente cuando había un

empate en el Congreso y, en tales circunstancias, los partidos más importantes tenían igual posibilidad de acceso al clientelismo y al poder, por lo que eran menos vulnerables a la amenaza de la reforma electoral.<sup>3</sup>

En las dos secciones finales, tratamos con más detalle los argumentos institucionales. En primer lugar, demostramos que los presidentes acogieron la reforma porque la amplitud de sus electores de segundo grado era nacional y porque la prohibición de la reelección consecutiva les permitió dedicarse a promover su carrera política a largo plazo. A diferencia de los legisladores, con mentalidad localista y preocupados por la reelección, los presidentes podían crearse una imagen de protectores imparciales del interés nacional, cualidades que eran precisamente las que sus electores de segundo grado habrían de recordar cuando en el futuro se postularan para la jefatura del gobierno. En segundo lugar, sostenemos que únicamente la presión de la opinión pública y, aún más importante, la amenaza de ser derrocados generaron las condiciones necesarias para que los mandatarios estuvieran dispuestos a reunir coaliciones a favor de sus iniciativas de reforma.

Esperamos que el estudio sistemático del caso costarricense contribuya a descifrar la forma en que los arreglos institucionales incitan a los políticos y dan el poder suficiente a la opinión pública para impulsar reformas profundas de la legislación electoral. Estos resultados también pueden ayudar a reorientar el análisis del desarrollo de los regímenes democráticos en América Latina. Como se ha hecho en el estudio de la evolución política en otras partes de la región, los politólogos han dado prioridad al análisis de las oligarquías, los obreros, las clases medias y los campesinos para comprender el desarrollo del régimen democrático en Costa Rica.<sup>4</sup> Al mostrar

<sup>3</sup> Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994, pp. 94 y 95.

<sup>4</sup> Sobre el papel de los industriales y las oligarquías, véase Jeffrey Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1997; y Robert Williams, *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994. Una versión no marxista de este argumento se encuentra en Samuel Z. Stone, *The Heritage of the Conquistadores: Ruling Classes in Central America from the Conquest to the Sandinistas*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1990; y Deborah J. Yashar, *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*, Stanford, Stanford University Press, 1997. Sobre el papel de la clase media, véase Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992. Sobre el papel de la clase trabajadora, véase Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991; y, más reciente, Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class Elites in Western Europe and South America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

que la reforma electoral fue un asunto sumamente polémico y que las consecuencias esperadas sobre la correlación de fuerzas políticas determinaron en gran medida la decisión de apoyar u oponerse al cambio institucional, este trabajo espera dejar en claro la necesidad de analizar cómo interactúan las instituciones, las estructuras partidarias y las decisiones, a fin de comprender la democratización de los sistemas políticos.

#### DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA: PANORAMA GENERAL

A finales del siglo XIX, los políticos contendían por el poder en un sistema político que cada vez se volvía más competido. Aunque la Constitución disponía que sólo los hombres mayores de 20 años tenían derecho al voto, un requisito de propiedad vagamente redactado permitía que casi todos los hombres adultos sufragaran. Asimismo, las tasas de participación electoral eran comparativamente altas: entre 1897 y 1948, 68% de los electores de segundo grado participaron en los comicios presidenciales.<sup>5</sup>

Como en otros sistemas presidenciales, en Costa Rica los ciudadanos emiten su voto tanto para jefe del Ejecutivo como para legisladores. Los presidentes eran elegidos para un periodo de cuatro años y podían reelegirse, aunque no en forma consecutiva. Para ser presidente el candidato debía obtener el apoyo de la mayoría absoluta (más de 50%) de los electores de segundo grado o, a partir de 1913, del voto popular. La Constitución estipulaba que, en el caso de que ningún candidato lo consiguiera, el nuevo Congreso (la mitad de cuyos miembros se postulaba junto con el presidente) habría de elegir al mandatario a principios de mayo, de entre los dos individuos que hubieran recibido la mayor cantidad de votos.<sup>6</sup> Por

<sup>5</sup> Para poder votar, los hombres sólo debían tener un nivel de vida "adecuado", ya fuera por sus propiedades o su empleo. Al comparar las cifras de electores registrados y las estimaciones basadas en censos de población masculina económicamente activa y de más de 20 años (que es la que tenía derecho a votar), observamos que los cálculos se encuentran dentro de un promedio de 4.6% del número de electores registrados. El hecho de que nuestras cifras tiendan a ser ligeramente inferiores al número oficial de los electores de segundo grado, por limitaciones de los censos, nos impide estimar el número de hombres de menos de 18 años que tenían el derecho constitucional a votar si estaban casados o eran "profesores de alguna ciencia". Esta discrepancia también sugiere que los censos electorales sólo se encontraban ligeramente amplificados con los nombres de ciudadanos inexistentes o que ya habían fallecido, una imputación que con frecuencia se hace a este periodo, pero sobre la cual no existe ningún dato confiable. Véase Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "The Size of Costa Rican Electorate During the Old Republic (1897-1948)", CIPEC, Indiana University, 1997 (no publicado).

<sup>6</sup> En 1926, se estipuló que el Congreso convocaría a una elección popular de desempate

su parte, los legisladores sí podían postularse para una reelección consecutiva y representaban a cada una de las siete provincias de la república. Hasta 1913, la otra mitad del Congreso era elegida en elecciones intermedias, por las mismas asambleas electorales provinciales, en comicios generales. A lo largo del periodo estudiado, un sistema de lista cerrada *de facto*, de representación proporcional, elegía a cerca de cuatro quintas partes de la totalidad de los diputados.<sup>7</sup>

Si bien la Constitución de 1871 facultaba al Congreso para que garantizara que los presidentes y legisladores fueran legalmente seleccionados, también sancionaba la preeminencia del Ejecutivo en asuntos electorales, en tres formas. Primero, las leyes conferían a los funcionarios locales, nombrados por el secretario de Gobierno, la responsabilidad de elaborar las listas de electores. Segundo, dichas leyes hacían responsable a la Secretaría de Gobernación de organizar las casillas y de operarlas. Tercero, las leyes dejaban en manos del Ejecutivo la tarea del conteo de los votos.<sup>8</sup>

En una sociedad en la que no había diferencias étnicas o graves conflictos de clase, la concentración de tanta autoridad en el Ejecutivo trans-

---

si ningún partido obtenía la mayoría absoluta del voto. Este techo se redujo a 40% en 1936. Desde entonces, el candidato que obtiene este porcentaje mínimo del voto popular y más votos que sus rivales es elegido presidente. A partir de esa reforma constitucional ya no ha sido necesario celebrar elecciones de desempate.

<sup>7</sup> Decimos *de facto* porque, durante este periodo, algunos comicios no estuvieron gobernados por el PR y porque las listas cerradas no se hicieron necesarias sino hasta después de 1946. Si una provincia enviaba tres o más diputados al Congreso, los escaños se asignaban por representación proporcional; si enviaba uno o dos representantes a San José, los diputados se elegían por mayoría absoluta o relativa. Desde 1946, todos los diputados han sido elegidos por medio de lo que queda de la versión de representación proporcional, en siete distritos electorales provinciales. Nuestra investigación revela que fueron pocos los votantes que optaron por elegir a alguien externo a las listas del partido, antes de que las listas cerradas se volvieran una norma legal, en 1946. Para un análisis más detallado de estas reglas, véase Fabrice Lehoucq, "The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective", tesis de doctorado, Universidad de Duke, 1992, pp. 62, 63, 71-73.

<sup>8</sup> Asimismo, el presidente, con el apoyo de la Comisión Permanente (un agente del Congreso), podía declarar estados de sitio, práctica que, hasta 1910, solía utilizar el Ejecutivo durante las campañas electorales. Un examen más detallado de la forma en que el Ejecutivo suspendía el orden constitucional se encuentra en Orlando Salazar Mora, "La Comisión Permanente y la suspensión del orden constitucional", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 44, mayo-agosto de 1981 (San José, Costa Rica). Véase, también, del mismo autor, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica, 1870-1914*, San José, EUCR, 1989, en particular pp. 171-241. La Comisión Permanente fue disuelta en 1910 y, por otra parte, una reforma constitucional obligó a que el presidente tuviera la aprobación del Congreso para cualquier acción tendiente a suspender el orden constitucional. Análisis comparativos a este respecto se encuentran en Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

formó la carrera por el control del mismo en un elemento central de la política. Como lo señaló Dana Munro hace mucho tiempo, el control del Ejecutivo y de otras entidades del Estado daba lugar a las prácticas electoreras de creación de empleos, desarrollo de proyectos locales y otros tipos de políticas distributivas que suele dispensar la autoridad pública.<sup>9</sup> Por el contrario, la pérdida de la presidencia privaba a los partidos del acceso a tales beneficios y al uso de palancas administrativas para consolidar su poder político. Era precisamente el temor a un resultado semejante lo que hacía que los mandos oficiales se rehusaran a realizar comicios limpios.

Alrededor del inicio del siglo, las autoridades públicas alteraban los resultados de las elecciones manteniendo a los ciudadanos elegibles fuera de los censos electorales, invalidando las cédulas de los votantes de oposición y trampeando el conteo de los votos.<sup>10</sup> Asimismo, los partidos en el poder no dudaban en encarcelar a los electores de oposición para asegurarse de que sus candidatos ganaran la presidencia. Entre 1890 y 1910, tres de los seis presidentes llegaron al poder porque las autoridades manipularon a las asambleas electorales provinciales, en donde se reunían los votantes para elegir a los legisladores y al presidente. Al alentar a los funcionarios públicos a reducir el voto popular opositor y reprimir a varios miles de electores, la estructura del presidencialismo transformó la carrera por el Ejecutivo en un asunto sumamente incierto y fraudulento.<sup>11</sup>

Excluidos del poder, la respuesta de los partidos de oposición fue tratar de derrocar al presidente por la vía de la violencia. Entre 1882 y 1948, los movimientos opositores organizaron 26 rebeliones contra las autoridades centrales del Estado, tres de las cuales consiguieron que se nombraran nuevos funcionarios en la presidencia.<sup>12</sup> Sin embargo, la inestabilidad polí-

<sup>9</sup> Dana Gardner Munro, *The Five Republics of Central America*, Nueva York, Russell, 1918, pp. 185-203. A juzgar por las bibliografías, es una pena que sean tan pocos los estudios sobre la política centroamericana del siglo XX que hayan acudido a esta obra clásica, la cual sigue constituyendo un manantial de ideas, observaciones e hipótesis sobre las trayectorias políticas de los países del área.

<sup>10</sup> Éstos son los resultados del análisis de las peticiones para anular elecciones, de las quejas legales presentadas por los partidos contra sus adversarios, que empezaron a ocurrir a principios del siglo XX. Para un examen de los métodos y algunos resultados esenciales de este proyecto de investigación, véase Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 3, julio-septiembre de 1999, pp. 103-107; y de los mismos autores, *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica, 1901-1948*, San José, EUCR, 1999. Asimismo, véase Fabrice Lehoucq e Iván Molina, *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Reform, and Democratization in Costa Rica* (en prensa).

<sup>11</sup> Orlando Salazar Mora, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica*, *op. cit.*

<sup>12</sup> Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica", *op. cit.*

tica crónica hizo que los presidentes empezaran a canjear escaños en el Congreso por la aceptación de su autoridad. Durante este periodo, los presidentes fueron mucho menos vulnerables a los golpes de Estado, pues el número de políticos de oposición en el Congreso iba en aumento.

Con el fin de evitar nuevas rebeliones contra su mandato, el presidente Cleto González (1906-1910), del Partido Unión Nacional (PUN), no impidió que el Partido Republicano (PR) incrementara sus filas en el Congreso, tras las elecciones intermediarias de 1908, ni que ganara las elecciones generales de 1909. Una vez en el poder, el presidente Ricardo Jiménez (1910-1914), del PR, propuso cambios fundamentales, incluida la instauración del voto secreto. Pese a tener el control de ambos poderes del Estado, los reformadores del PR tuvieron que acceder a una enmienda constitucional que estableció la elección directa de todos los funcionarios públicos y promulgó una nueva ley electoral, ligeramente modificada.

Al regresar a la presidencia, diez años después, Jiménez (1924-1928) consiguió la aprobación legislativa de dos nuevas leyes electorales. Las salvaguardas contra el fraude se incrementaron en 1925, con la creación de un tribunal que vería de los conflictos electorales, la elaboración de un padrón nacional de electores y, aún más importante, la promulgación del voto secreto.<sup>13</sup> La Ley Electoral de 1927 eliminó la posibilidad de que las juntas electorales —que iniciaban el proceso de registro de los votantes y organizaban las actividades del día de los comicios— añadieran o quitaran nombres del padrón. También transfirió la responsabilidad de la distribución de las papeletas electorales de los partidos a la Secretaría de Gobernación. Al ser el gobierno el que proporcionaba las papeletas a los votantes el día de la elección, los partidos perdieron casi por completo la capacidad de vigilar el comportamiento de los electores. Dos años después de haber sido creado, el voto secreto se hizo realidad.

Pero, pese a la promulgación de estas leyes, la legislación no impidió que los partidos y las maquinarias siguieran tratando de adulterar las urnas. Contra el requisito de que los ciudadanos presentaran su cédula con fotografía en el momento de votar, los gobiernos seguían posponiendo esa reforma, sin duda porque de esa manera los votantes legítimos se verían privados de ejercer su derecho, al no contar con dicha cédula. Y el análisis de las demandas de nulidad de resultados electorales revela que los actos de fraude se volvieron más patentes, a pesar de que las leyes se hacían cada vez más estrictas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Algunas notas útiles sobre el origen del sistema nacional de empadronamiento se encuentran en Rafael Villegas Antillón, "El Registro Civil y el proceso electoral en Costa Rica", *Estudios CIAPA*, núms. 2-3, 1980 (San José, Costa Rica).

<sup>14</sup> Véase Molina y Lehoucq, "La competencia política y el fraude electoral", *op. cit.*

Ante estos hechos, la promulgación del Código Electoral de 1946 aparece como un logro notable. Amenazados por una insurrección de las facciones opositoras que impugnaban la victoria, el presidente Picado (1944-1948) y su secretario de Gobernación, Fernando Soto, promovieron una iniciativa de reforma que prometía revisar con detalle las listas electorales y hacer obligatorio el uso de la cédula con fotografía. También fortalecía al recién creado Tribunal Nacional Electoral (TNE), al hacerlo completamente responsable de la organización del proceso. Aunque la mayoría de los análisis sobre la guerra civil y sobre el organismo surgido de ese proceso, la Asamblea Constituyente, han omitido examinar el Código Electoral, su importancia para la consolidación de las instituciones democráticas se evidencia en el hecho de que sigue siendo la piedra angular de la legislación al respecto en Costa Rica.<sup>15</sup>

#### EXPLICACIONES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Si los arreglos institucionales contribuyen a generar lo que los microeconomistas llaman “equilibrios”, es decir, una serie de acuerdos mutuamente benéficos que ninguna de las partes está tentada a infringir en forma unilateral, la causa de su transformación debe ser un cambio en las condiciones existentes. El desarrollo económico o el cambio demográfico, por ejemplo, pueden alterar la distribución de los recursos entre los grupos y, por tanto, su interés en la reforma. Asimismo, los políticos se han dado cuenta de las oportunidades que les brindan los arreglos institucionales para promover sus propias carreras.

#### *Las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos*

Estas teorías plantean que lo que motiva a los partidos es su afán de ser reelectos. En palabras de Anthony Downs, el primer exponente de este enfoque: “los partidos formulan políticas con el fin de ganar las elecciones, no ganan las elecciones con el fin de formular políticas”.<sup>16</sup> Esta postura es

<sup>15</sup> Este argumento se encuentra en el análisis legal, aunque un poco anacrónico, de la legislación actual que hace Rubén Hernández Valle, *Derecho electoral costarricense*, San José, Juricentro, 1990.

<sup>16</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1957. Una revisión detallada de las investigaciones más importantes sobre las motivaciones de los partidos se encuentra en Michael Laver y Norman Schofield, *Multiparty Democracy: The Politics of Coalition in Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

contraria al enfoque que considera que los partidos están comprometidos con ciertas políticas. Mientras que el primero sugiere que los partidos harán lo que sea con tal de conservar sus cargos públicos, las teorías de la formulación de políticas plantean que los partidos sacrificarán cualquier cosa a fin de mantenerse fieles a ciertos principios. Dicho en otras palabras, los partidos que pretenden obtener cargos públicos tienen muy pocas lealtades ideológicas (o ninguna) y buscan apoyo donde puedan encontrarlo; son pragmáticos o, como dirían sus detractores oportunistas.

Aunque las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos no se elaboraron originalmente para explicar el cambio institucional, de ellas se deriva que los partidos sólo apoyan aquellas reformas que favorecen sus posibilidades de obtener o retener el control de los cargos. Si esta tesis es válida, los partidos secundarán las reformas “eficientes” –aquellas que sean benéficas a todos los partidos– si consideran que su postura política mejorará con ellas. Por el contrario, estarán poco dispuestos a promover reformas “redistributivas”, si tales cambios habrán de beneficiar a otros partidos, a su costa.<sup>17</sup> También se opondrán a iniciativas de ley cuyos resultados sean inciertos, pues temen las consecuencias redistributivas de tales cambios.

Tomando cuatro periodos de reformas, examinaremos el historial legislativo, las notas periodísticas y la correspondencia diplomática de los Estados Unidos para averiguar si los partidos promovieron reformas que fueran eficientes y se opusieron a las que eran redistributivas.

### *Los enfoques sociológicos*

Estos estudios parten de la premisa de que las reformas que producen beneficios a largo plazo no pueden ser explicadas con base en el interés personal de los políticos. Según los proponentes de esta línea de análisis, el hecho de que los partidos tomen ese tipo de decisiones es una evidencia que refuta las teorías del cambio institucional basado en la búsqueda de cargos públicos. Lo que explica por qué los políticos promueven reformas democráticas es un factor o una combinación de factores sociales e históricos. Así, una clase social bien puede impulsar un cambio institucional como parte de una estrategia más amplia para ganar poder político; la adopción de ciertas reformas en algunos países puede hacer que resulten

<sup>17</sup> Hemos tomado prestada esta forma de caracterizar las instituciones de George Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice and Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990, cap. 4.

más aceptables frente a muchos otros; o bien, la reforma puede ser simplemente el resultado de las acciones tomadas por líderes visionarios.<sup>18</sup>

Si estos enfoques son correctos, los partidos que apoyan de manera consistente la reforma electoral también deberían apoyar la reforma social y, a la inversa, los que se oponen a la reforma electoral también tendrían que estar en contra del cambio social. Asimismo, la adopción de ciertas reformas debería volverse más atractiva en la medida en que los políticos de los países desarrollados las ponen en práctica. Todos estos factores podrían explicar, en conjunto, por qué los individuos colocados en posiciones estratégicas apoyan reformas contrarias a sus intereses electorales a corto plazo.

Ya sea que las decisiones sean tomadas por grupos o por líderes visionarios, sus acciones no deben ser reducibles a sus intereses como miembros de un partido, maquinaria u otra entidad semejante. Esos factores tal vez expliquen por qué tienen esas preferencias, pero no por qué actúan de acuerdo con ellas. Por tanto, la solidez de estos enfoques depende de su habilidad para explicar decisiones que no son instrumentalmente racionales para sus proponentes.<sup>19</sup>

### *Un enfoque estratégico e institucional*

En lugar de centrar su atención en los factores sociológicos, otros parten de la relación entre los políticos y sus rivales. Una premisa básica de estos estudios es que la reforma requiere de políticos que tomen decisiones, las cuales están determinadas por las diversas demandas que resultan de estar a cargo de distintas oficinas públicas. Por tanto, los políticos, aun siendo del mismo partido, en ocasiones optan por cosas diferentes, algunas de las cuales pueden parecer irracionales frente a las restricciones que enfrentan otros funcionarios públicos.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> El trabajo de Seymour Martin Lipset es, tal vez, el más representativo de este enfoque. Véase, por ejemplo, su artículo "The Centrality of Political Culture", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, otoño de 1990; así como su libro *Political Man: The Social Bases of Politics*, 2ª ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981. Sus análisis más recientes sobre la democratización se encuentran en *Three Lectures on Democracy*, Norman, University of Oklahoma Press (en prensa).

<sup>19</sup> Michael Hechter desarrolla con agudeza este argumento en *Principles of Group Solidarity*, Berkeley, University of California Press, 1987 (en particular, el cap. 2). Véase, también, James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

<sup>20</sup> Éste es el mensaje central del nuevo institucionalismo. Véase Tsebelis, *op. cit.*, cap. 4; Randall L. Calvert, "The Rational Choice Theory of Social Institutions", en Jeffrey S. Banks y Eric A. Hanushek (comps.), *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, Nueva York,

En un análisis de la reforma al servicio civil de carrera en los sistemas presidenciales, Barbara Geddes sostiene que las legislaturas aprueban cambios profundos cuando en ellas predominan dos o más coaliciones, en situación de equilibrio, dado que todas tienen igual acceso al clientelismo político.<sup>21</sup> Tal equilibrio hace que ningún partido controle la distribución de los empleos, los favores, etc. En efecto, cuando existe un empate político, los partidos pueden estimar conveniente reformar el conjunto de instituciones que han dejado de serles útiles. Más adelante presentamos los escaños que en el Congreso tuvo cada uno de los partidos durante las sesiones legislativas en las que se debatieron reformas, para determinar si los diputados apoyaron reformas profundas cuando el Congreso estaba dominado por dos o más partidos cuyo peso era equivalente.

Geddes también afirma que otro tipo de motivos, como la presión ejercida por los electores de segundo grado, son condiciones indispensables para que los partidos instauren reformas fundamentales. Aun cuando los acuerdos existentes no sean ventajosos para ningún partido, la incertidumbre sobre el futuro puede ser razón suficiente para mantener el *statu quo*. En pocas palabras, una situación menos que perfecta puede ser preferible a un futuro incierto. Para comprobar la validez de esta afirmación examinaremos los historiales legislativos y las notas periodísticas a fin de determinar si la opinión pública presionó a los políticos para que promulgaran reformas profundas.

## REFORMAS ELECTORALES: TEORÍAS Y EVIDENCIAS

### *Los enfoques basados en la búsqueda de cargos públicos*

Este tipo de teorías ofrece una explicación bastante satisfactoria de los casos en los que se obstruye toda iniciativa de reforma. De los 14 gobiernos presidenciales que hubo entre 1890 y 1948 sólo cuatro propusieron reformas electorales. Sin embargo, dichos enfoques tienen menos éxito en explicar el comportamiento de los presidentes y diputados durante los cuatro periodos de reforma.

---

Cambridge University Press, 1995, pp. 216-268; Kenneth Shepsle, "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", en James Farr, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard (comps.), *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, pp. 276-295.

<sup>21</sup> Geddes, *op. cit.*

Es indudable que la facción del PR que era leal al sempiterno candidato presidencial y líder del Congreso, Máximo Fernández, votó de acuerdo con las predicciones de las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos. En 1912, sus diputados se manifestaron abrumadoramente en contra del voto secreto. Al manifestarse en favor de que se mantuviera el voto público, los “fernandistas” (a los cuales nos referiremos en adelante como PR<sub>f</sub>) consolidaron el papel que desempeñaban los partidos como movilizadores de los electores y supervisores de su comportamiento. También fueron responsables de frustrar la iniciativa de reforma electoral del presidente, en 1913, pues, en el último año del mandato de Jiménez, habían ganado el apoyo de otros diputados del PR para arrebatarse el control de la presidencia del Congreso y de varios comités clave a la facción leal al presidente, conocida como los “jimenistas” (en adelante denominada PR<sub>j</sub>). La posibilidad de postularse para la reelección había llevado a algunos diputados del PR<sub>j</sub> a abandonar al mandatario que no era postulable para la reelección consecutiva y a votar a favor de una ley electoral que básicamente mantenía el *statu quo*.

La votación de 1912 para eliminar las elecciones en dos etapas era una reforma favorable a los intereses del PR<sub>f</sub>. Como los otros partidos, éste deseaba eliminar el periodo entre las elecciones populares y la segunda etapa, el cual permitía que el presidente en turno encarcelara o reprimiera de alguna otra forma a los electores de oposición, y los partidos querían evitar que sus agentes —los electores seleccionados cada cuatro años— votaran en contra de sus deseos. En las elecciones generales y, en particular, en las intermedias, los electores podían incrementar la incertidumbre política al votar sorpresivamente por candidatos distintos de aquellos que apoyaba el liderazgo del partido y la generalidad de los electores de segundo grado.<sup>22</sup>

Sin embargo, al analizar los votos nominales se observa que el sufragio de los miembros del PR no siempre estuvo determinado por sus estrechos intereses personales. Aunque constituían la facción más grande del Congreso, el PR<sub>j</sub> apoyó el voto secreto y, curiosamente, dividió su voto en las elecciones directas para cargos públicos. Esto quiere decir que la militancia está muy relacionada con el apoyo o la oposición a dichas medidas. Estos resultados se presentan en los cuadros 1 y 2.

<sup>22</sup> Fabrice Lehoucq e Iván Molina, “Los electores de segundo grado en Costa Rica: participación política y composición social, 1890-1948” (manuscrito), CIPEC, Indiana University, 1997.

CUADRO 1  
Votación nominal del derecho al voto secreto, 1912

Votación de la enmienda	Partido		Total
	PR <sub>f</sub>	PR <sub>j</sub>	
A favor	5	17	22*
En contra	12	5	17
Total	17	22	39

\* No incluye el voto emitido por el solitario diputado del Partido Civil.

Fuentes: las filiaciones partidistas se tomaron de "Resultado de las elecciones de diputados", *La República*, núm. 8445, 7 de abril de 1912, p. 3. Los totales de votos se tomaron de "Sesión Ordinaria No. 22 (4 de junio de 1912)", art. 5, *La Gaceta*, núm. 131, 13 de junio de 1912, p. 713.

La actitud de los representantes del PR<sub>j</sub> frente a estas medidas revela que su voto fue indiferente a sus intereses personales partidistas. Al sufragar a favor del voto secreto, apoyaron una reforma que se sabía habría de elevar la incertidumbre política y, por tanto, debilitar su capacidad para mantener el control del Estado. Asimismo, al dividir su apoyo a la enmienda para las elecciones directas, el PR<sub>j</sub> mostró de nuevo que no estaba únicamente interesado en retener el control de los cargos públicos. Por otra parte, el hecho de que el presidente Jiménez estuviera a favor de la reforma electoral no coincide con la perspectiva basada en la búsqueda de cargos públicos, pues, como líder del PR, habría debido oponerse a cualquier medida que pudiera conducir a la derrota de su partido. Estos resultados corroboran el argumento de que algunos políticos van en contra de su interés en reelegirse y toman decisiones aparentemente contradictorias.

CUADRO 2  
Votación nominal de las elecciones directas, 1912

Votación de la enmienda	Partido		Total
	PR <sub>f</sub>	PR <sub>j</sub>	
A favor	16	13	29
En contra	1	11	12
Total	17	24	41

Fuentes: para las filiaciones partidistas véase cuadro 1. Los votos se tomaron de "Sesión Ordinaria No. 21 (3 de junio de 1912)", art. 4, *La Gaceta*, núm. 128, 9 de junio de 1912, p. 667.

Ocurrió casi lo mismo en los periodos siguientes, incluidos los de mediados de los años veinte, cuando Jiménez volvió a ser presidente, en 1924. Dado que ninguno de los tres candidatos obtuvo la mayoría absoluta necesaria para que se le declarara ganador, la elección pasó a manos de la legislatura. De acuerdo con la Constitución, a principios de mayo el nuevo Congreso –la mitad de cuyos miembros acababa de postular su candidatura– seleccionó al presidente de entre los dos candidatos que habían obtenido el mayor número de votos. Ya que los diputados eran elegidos en uno de los siete distritos por medio de la representación proporcional (o por mayorías relativas, si dos o menos escaños eran disputados en una provincia), el resultado presidencial dependió del conteo de votos realizado por dos consejos electorales.<sup>23</sup>

La alianza del PR y el Partido Reformista (PR<sub>r</sub>) formó una mayoría en el Consejo Electoral de Heredia que anuló cerca de 9% de los votos provinciales, por violaciones procedimentales, para restarle dos diputaciones del Partido Agrícola (PA). Al disminuir el número total de votos, el PR y el PR<sub>r</sub> redujeron el número de sufragios necesarios para obtener una diputación, maniobra que permitió que el segundo eligiera otro diputado. Asimismo, ambos partidos conspiraron para reordenar el conteo de votos, de tal suerte que el candidato del PR resultara electo primer suplente en la provincia de Alajuela. Y, dado que un diputado había renunciado a su cargo en esa provincia, el suplente del PR pasó a ser uno de los miembros de la delegación provincial en el Congreso. Una vez que ambos consiguieron tener un diputado adicional, pudieron reunir el número de votos legislativos necesarios para elegir al candidato republicano, Ricardo Jiménez, como presidente, a principios de mayo.<sup>24</sup>

Como lo pronosticarían las teorías de la búsqueda de cargos públicos, el PA propuso una reforma electoral. Tras haber perdido la apuesta para ganar el control de la presidencia, tenía un interés en el cambio institucional. Tal como lo sugiere el enfoque basado en los intereses electorales, el

<sup>23</sup> Asimismo, cada provincia enviaba un pequeño número de suplentes al Congreso para reemplazar a los diputados que, por motivos de salud u otras razones, no pudieran estar presentes en las sesiones. Sin embargo, no podían ser tomados en cuenta para el quórum o desempeñar de otra forma las funciones de los diputados. Para más detalles sobre la legislación electoral de este periodo, véase Lehoucq, "The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective", *op. cit.*, pp. 61-63.

<sup>24</sup> Sobre la petición, véase *La Gaceta*, núm. 83, 16 de abril de 1924, pp. 371-374. Entre algunas de las reseñas que presentan estos acontecimientos en perspectiva se encuentran Victoria Ramírez, *Jorge Volio y la revolución viviente*, San José, Editorial Guayacán, 1989, pp. 112-150; y Mario Samper K., "Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica, 1920-1936", *Revista de Historia*, núm. 19, enero-junio de 1989 (Heredia/San José).

partido recomendó reformas con apenas la amplitud necesaria para evitar que a otro futuro candidato le fuera arrebatada mañosamente la presidencia, como le había ocurrido a Echandi. Lo que solicitaba, básicamente, era un tribunal nacional que vigilara el comportamiento de los consejos electorales provinciales y que hiciera más estrictos los reglamentos relativos a la inclusión y exclusión de nombres en los registros electorales.<sup>25</sup>

En contra de la perspectiva basada en la búsqueda de cargos públicos, el presidente apoyó su demanda de una reforma y, aunque las reformas no pudieron hacerse retroactivas para deponer a Jiménez, sí aseguraron que, en el futuro, los seguidores de este último no podrían hacerlo llegar a él o a cualquier otro candidato a la presidencia, si volviera a postularse y no obtuviera la mayoría absoluta del voto popular. Lejos de apoyar simplemente sus sugerencias, el mandatario propuso un conjunto de cambios mucho más radical, entre los cuales estaba el voto secreto y el derecho al sufragio para la mujer.<sup>26</sup>

Sin embargo, de acuerdo con la perspectiva basada en la búsqueda de cargos públicos, el Congreso se opuso a ampliar a las mujeres el derecho al voto por temor a que el hecho de duplicar el número de los electores de segundo grado introdujera más incertidumbre en los cálculos políticos de la que los diputados estaban dispuestos a afrontar. Curiosamente, sin embargo, la mayoría de los diputados aprobó sin demora el voto secreto, en 1925. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años diez, la medida no se vio envuelta en un debate partidista. En efecto, tanto los informes legislativos como los diarios apenas mencionan que la medida se aprobó por votación unánime. Sin embargo, el hecho de que los partidos conservaran el derecho a distribuir las papeletas electorales entre los votantes revela que aquéllos seguirían teniendo la capacidad para vigilar el comportamiento de “sus” electores, pidiéndoles que, en el momento de entrar en las mesas de sufragio, le mostraran la boleta a sus observadores.

Un año antes de que concluyera su segundo periodo presidencial, Jiménez volvió a proponer una reforma a las leyes electorales.<sup>27</sup> Esperaba obtener la aprobación del Legislativo a una iniciativa que prometía anudar los cabos sueltos que había dejado la ley electoral de 1925. Aunque la inexistencia de una lista nominal de votos hace difícil conocer la reacción de

<sup>25</sup> “Proyecto (16 de junio de 1924)”, *La Gaceta*, núm. 142, 29 de octubre de 1924, pp. 765-768.

<sup>26</sup> “Importante carta del Presidente de la República acerca de la reforma de la Ley Electoral”, *Diario de Costa Rica*, núm. 1952, 29 de octubre de 1924, p. 1.

<sup>27</sup> “El señor Presidente de la República envía al Congreso un interesante proyecto de reformas a la Ley Electoral”, *Diario de Costa Rica*, núm. 2299, 6 de marzo de 1927, p. 9.

cada partido a la iniciativa presidencial, el comportamiento general del Congreso sugiere que los diputados seguían considerando inquietante la actitud del mandatario y postergaron el debate de su iniciativa. Sostenían que el hecho de que el gobierno produjera una sola boleta con los nombres de los partidos y los candidatos haría que para los analfabetos se perdiera la confidencialidad del voto. Quienes se oponían a que se centralizara la producción de las papeletas discutían que dichos votantes serían incapaces de marcar su boleta, pues no podrían leerla.

Los argumentos de los antirreformistas tenían cierto grado de razón. Según el censo de población de 1927, cerca de la tercera parte de los hombres mayores de diez años eran analfabetos.<sup>28</sup> No obstante, el motivo por el que los partidos se oponían a ese cambio no era precisamente su preocupación por los electores iletrados. Si se quitaba a los partidos la posibilidad de distribuir las papeletas electorales, perderían su capacidad para vigilar y controlar el comportamiento de los votantes. Si las contiendas electorales eran ya bastante competidas, el voto genuinamente secreto no haría sino incrementar la incertidumbre sobre los resultados de las urnas.

Tratando de hallar una solución, el presidente sugirió que en las papeletas figurara el retrato de los candidatos y los colores de los partidos, y en las entrevistas, publicadas por los principales diarios, comentó que el analfabetismo no constituía necesariamente un obstáculo tan grande como muchos pensaban. Ni siquiera el campesino menos educado, argumentó, aceptaría “un billete de cinco colones por uno de cien” como pago por sus productos o servicios.<sup>29</sup> A través de los medios de comunicación, pero sin señalar a ningún político en particular, Jiménez puso a sus oponentes a la defensiva, al dejar ver que las inquietudes con respecto a que los analfabetos no podrían sufragar eran infundadas.

Lo que resulta fascinante de la política de 1927 es que los diputados votaron a favor de una ley que no deseaban. Curiosamente, no atacaron al presidente o a sus propuestas, aun cuando Jiménez amenazó con vetar la iniciativa de ley que se analizaba en el Congreso. Lo mismo que la decisión del presidente de llevar adelante la reforma de las leyes electorales, el comportamiento de la mayoría legislativa fue contraria al interés que ambos

<sup>28</sup> República de Costa Rica, *Censo de población de Costa Rica, 11 de mayo de 1927*, San José, Dirección General de Estadística y Censos, 1960, pp. 54-57.

<sup>29</sup> “Ante la negativa del Partido Unión Nacional para aceptar el voto secreto en las próximas elecciones el Señor Presidente de la República declara que la discusión es inútil porque ese partido tiene mayoría en el Congreso”, *La Tribuna*, núm. 2036, 10 de marzo de 1927, p. 1. El PUN era el nombre del partido que promovió la campaña presidencial de Cleto González en 1928. Hacia finales de 1927, la mayoría de los diputados del PA y del PR, había llegado a identificarse abiertamente con el PUN.

tenían en maximizar el control que ejercían sobre sus dependencias estatales. ¿Por qué lo hicieron?

Como es obvio, ello no tuvo relación alguna con su interés en reelegirse. Los partidos postergaron, ignoraron e intentaron obstaculizar de otras formas la iniciativa de reforma de 1927 pues no querían perder el control sobre los votantes. Sin embargo, los intereses electorales sí tuvieron éxito en conseguir el asentimiento del presidente para que se pospusiera el uso obligatorio de la cédula, de tal suerte que el Instituto Electoral tuviera tiempo para producir y distribuir dicho documento, acción que se repitió en los gobiernos subsecuentes, incluido el tercer periodo presidencial de Jiménez (1932-1936).

A pesar de esta omisión, las reformas electorales de mediados de los años veinte transformaron de manera radical la naturaleza de la competencia política. Aunque las denuncias de fraude siguieron aumentando luego de la implantación de las reformas, en realidad la tasa de denuncias disminuyó si se toma en cuenta que el número de los electores de segundo grado se incrementaba. Tuvo una reducción de 50% a partir de la segunda mitad de los años veinte, cuando el número de votantes por acusación de fraude aumentó de un promedio de 1 083, entre 1901 y 1925, a un promedio de 1 990. Según tal cambio, el fraude disminuyó con el tiempo si se toma en cuenta el aumento normal del número de los electores de segundo grado entre 1928 y 1946. Sin embargo, en términos de la naturaleza de la infracción, las leyes electorales de mediados de los años veinte al parecer indujeron a los partidos a que ampliaran su repertorio de acciones ilegales, las cuales consistieron entonces en alterar las papeletas e introducir votos falsos en las urnas, así como en tratar de conseguir que se realizaran elecciones públicas.<sup>30</sup> Tanto la disminución general del fraude como su mayor gravedad fueron consecuencia de la competencia creciente en la carrera electoral, tendencia que se acentuó con la aprobación del voto secreto y otras reformas. El aumento mismo de la incertidumbre fue lo que en primera instancia indujo a los partidos a reformar las leyes electorales y a denunciar lo que, a la luz de dichos cambios, aparecía aún más patentemente como actos fraudulentos.

La persistencia del fraude electoral siguió deteriorando la confianza en las prácticas democráticas, al ofrecer a los perdedores una excusa para impugnar el veredicto de las urnas. Dado que, *ex ante*, se ignoraba que la magnitud del fraude fuera tal que pudiera alterar los resultados electorales, ahora había la posibilidad de que la disputa por los resultados se recrudeciera al grado de provocar una confrontación armada entre los rivales por el control de la presidencia. Tal riesgo se hizo cada vez más real tras la elección presidencial de 1944, cuando el presidente Rafael Ángel Calderón (1940-1944) se

<sup>30</sup> Molina y Lehoucq, "La competencia política y el fraude electoral", *op. cit.*

valió de los poderes propios de su cargo para impedir que ganara León Cortés, su antecesor y antiguo seguidor. Aunque el presidente desplegó todos sus recursos para garantizar el triunfo de Teodoro Picado, candidato del Bloque de la Victoria –alianza del partido gobernante (el Nacional Republicano, PNR) y el pequeño Partido de Vanguardia Popular (PVP), el partido comunista de Costa Rica–, el análisis de los resultados electorales no revela con claridad que el fraude fuera la causa del triunfo de los candidatos oficiales.<sup>31</sup>

La consecuencia inmediata de esa ambigua elección fue que propició el surgimiento de tendencias radicales tanto a favor como en contra del gobierno. Por una parte, algunos sectores del PRN y del PVP se propusieron retener el control del poder estatal a cualquier precio, pues, en su opinión, renunciar a él no conduciría sino a su persecución, destrucción y derrota. Por la otra, tras la fragmentación de la oposición, los grupos duros se dieron a la tarea de derrocar a un régimen que, decían ellos, nunca cedería voluntariamente el poder a sus oponentes.

El Código Electoral propuesto por el nuevo presidente prometía soslayar los cabos sueltos que había dejado la legislación existente. Estipulaba el uso obligatorio de la cédula electoral con fotografía para votar y eliminar del padrón los nombres de las personas fallecidas o inexistentes. El recién creado Instituto Electoral sería autónomo respecto de la Secretaría de Gobernación y supervisado por el nuevo Tribunal Nacional Electoral (TNE), el cual estaría regido por tres magistrados, elegidos cada uno de ellos por uno de los tres poderes de gobierno. Asimismo, la iniciativa de ley autorizaba que los fiscales –observadores que los partidos nombraban– vigilaran todo el proceso, desde la creación del nuevo padrón hasta el conteo de los votos (la legislación existente sólo permitía a los partidos que tuvieran observadores de campo en las mesas de sufragio).

Aquí, de nuevo, la razón por la que la mayoría de los diputados del PRN –el partido mayoritario y más grande en el Congreso– se oponía resulta muy clara desde la perspectiva de la búsqueda de cargos públicos. Como lo entendieron entonces los diputados, la iniciativa de ley propuesta no dejaba abierta ninguna vía para impedir que la oposición derrotara a un candidato oficial. Asimismo, ese enfoque explica por qué presentaron cerca de tres cuartas partes de las enmiendas hechas a la iniciativa y emprendieron otras acciones para postergar el debate de la misma en el Congreso. Y, luego de perder una votación sobre una enmienda para revocar el sufragio secreto, consiguieron que el Código no entrara en vigor para las elecciones intermedias de 1946.

<sup>31</sup> Lehoucq, "The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective", *op. cit.*, pp. 190-194.

Las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos también explican por qué la oposición, congregada en torno al Partido Democrático (PD), apoyaba a este último. Pese al hecho de que el PVP formaba parte de la alianza gobiernista que regía el Congreso, también secundó la iniciativa de reforma. La cláusula para reducir a 75% de un cociente el porcentaje mínimo que requerían los partidos para competir por los escaños para los cuales ninguno de ellos hubiera obtenido un cociente en cada provincia —cifra obtenida al dividir el número total de votos populares entre las curules disputadas— aumentaba la probabilidad de que los partidos más pequeños pudieran enviar representantes al Congreso.<sup>32</sup> Por tanto, si bien el PVP tenía interés en mantenerse en el poder, también quería una reforma que prometía elevar su porcentaje de escaños legislativos. Sin embargo, las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos no explican por qué un presidente habría de aprobar una iniciativa de ley que amenazaba el control que tenía su partido sobre ambos poderes del gobierno.

Esta revisión muestra que dichas teorías explican en forma bastante satisfactoria la oposición al cambio institucional. La mayor parte de los políticos rechazó medidas que habrían de incrementar la incertidumbre de la competencia electoral, al disminuir la posibilidad de que los partidos hicieran fraudes o controlaran a los electores de segundo grado, e hizo que se postergara el debate de aquellas iniciativas que le disgustaban o las eliminó cuando le fue posible. Asimismo, debemos recalcar que la mayoría de los presidentes y de los diputados nunca tuvo que enfrentar estos asuntos, pues simplemente no los plantearon. Pero el hecho mismo de que la mayoría de los políticos se opusiera a la reforma hace que resulte aún más importante saber por qué algunos de ellos sí la apoyaron.

### *Los enfoques sociológicos*

Una manera de empezar a resolver el enigma de la reforma es observando los problemas que afrontan los gobernantes que quieren emprenderla. Algunas respuestas a la pregunta de por qué los políticos corren estos riesgos se centran en sus antecedentes sociales y en su marco cognitivo.

Aunque algunos partidos intentaron combinar las demandas de reforma electoral con las clasistas, dichos proyectos se esfumaron a principios

<sup>32</sup> Esto, por supuesto, sólo se aplicaba a las provincias que enviaban tres o más diputados al Congreso, en cualquier elección. A mediados de 1947, los diputados del PVP lograron que se aprobara una ley por la cual se disminuyó este mínimo a 50% de un cociente. Véase “Ley núm. 1096 (27 de agosto de 1947)”, *Colección de leyes y decretos*, San José, Imprenta Nacional, 1948.

de los años diez, luego de que el PR ignorara en gran medida los llamados a ayudar a los campesinos y obreros en sus luchas sociales. Más aún, en ese periodo y los siguientes, no es posible distinguir a los partidos que estaban a favor de los que estaban en contra de la reforma electoral, con base en su postura frente a la reforma social y a los derechos de propiedad; independientemente del lugar que ocuparan en el espectro ideológico, todos los partidos querían ganarse el apoyo del mayor número posible de ciudadanos (hombres). Incluso los partidos más conservadores con respecto a la política social nunca demandaron que se restringiera el derecho al voto, pues el hecho de eliminar votantes en esas tan peleadas pugnas electorales podía resultar muy contraproducente.<sup>33</sup> Esta observación coincide con las investigaciones recientes sobre la política en los sistemas anteriores a la reforma, lo que revela que los conservadores a menudo apoyaron los derechos electorales como un medio para arrebatar el control del gobierno a sus opositores. En consecuencia, el otorgamiento del derecho al sufragio fue relativamente generalizado en muchos países latinoamericanos, sobre todo de acuerdo con los estándares del siglo XIX y principios del XX.<sup>34</sup>

Aunque la propagación mundial de las ideas sobre la práctica de la política republicana influyó en los debates de la reforma electoral, no aminoró la fuerza de los antirreformistas, que ignoraban o rechazaban abiertamente esos conceptos. Así, por ejemplo, si bien muchos de los diputados del PR y del

<sup>33</sup> Jorge Mario y Orlando Salazar Mora, *Los partidos políticos en Costa Rica*, San José, EUNED, 1992.

<sup>34</sup> En el Brasil del siglo XIX, una sociedad en cuya economía agrícola muchos sectores estaban basados en la esclavitud y que hasta 1889 estuvo regida por un emperador, las luchas por el control de los cargos locales, estatales y nacionales fueron por lo general muy reñidas y, a menudo, violentas, y comprendían a los electores de segundo grado formados por "50.6% de todos los varones libres, de más de 21 años, independientemente de su raza o de su escolaridad" (Richard Graham, *Politics and Patronage in Nineteenth Century Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1990, p. 108). También en Argentina existió el sufragio universal masculino desde 1820, cuando el país se independizó de España. (Véase Hilda Sabato y Elias Palti, "¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880", *Desarrollo Económico*, vol. 30, núm. 119, octubre-diciembre de 1990, pp. 395-424, (Buenos Aires.) Pese a la existencia de los requisitos relativos al nivel de ingresos y la escolaridad, el derecho al sufragio también estaba ampliamente difundido en Colombia a principios del siglo XX. Eduardo Posada-Carbó señala que, en las muy disputadas elecciones de los años veinte y treinta, participó poco menos de la mitad de todos los varones adultos. (Eduardo Posada-Carbó, "Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886-1930", *Hispanic-American Historical Review*, vol. 77, núm. 2, mayo de 1997, pp. 245-279.) En estos y otros países, eran los liberales urbanos, no los oligarcas terratenientes, los que se oponían a la ampliación del sufragio o a la instauración del voto secreto, pues la mayoría de los electores vivía en zonas rurales y podía ser movilizada para que apoyara a los candidatos conservadores. La mejor argumentación de esta perspectiva se encuentra en J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, IDES, 1985.

PR<sub>f</sub> que apoyaron la reforma electoral a mediados de los veinte argumentaban que no era justo negar a las mujeres escolarizadas el derecho a votar cuando los hombres analfabetos sí podían hacerlo, sobre todo en un mundo en el que las naciones avanzadas estaban derribando tales barreras, por su afán de ganar o retener sus cargos públicos, los partidos ignoraron el deseo que expresaban algunos de sus miembros de instaurar el voto secreto, a principios de los años diez. Aunque, a mediados de los veinte, tales argumentos podrían haberlos persuadido, no existe evidencia alguna de que éstos fueran invocados para convencer a los legisladores indecisos. Más aún, tal vez hubo otras razones por las que los diputados finalmente apoyaron una medida que en realidad no suscitó mucho debate. Como vimos, los legisladores pudieron instaurar el voto secreto pero sin que ello garantizara que el sufragio sería privado, al permitir que los partidos siguieran proporcionando las papeletas electorales a los votantes el día de los comicios.

Ese interés mundano de poder fue la causa de que fracasara el intento de otorgar el derecho al voto a las mujeres. Aunque la actitud patriarcal hacía que muchos hombres no estuvieran de acuerdo en otorgar poder a las mujeres, ésta no fue la única razón por la cual la mayoría de los legisladores impidió esta enmienda a la iniciativa de reforma de 1925. La ausencia de un amplio movimiento de mujeres permitió que los políticos frustraran la iniciativa sin provocar el enojo de sus electores de segundo grado. Más aún, los políticos del partido se convirtieron en una fuerza decisiva cuando el presidente, un líder muy respetado del PR, la apoyó. Pese a que su dirigente era el presidente y el principal promotor de la reforma, el PR dividió su votación de la medida, aunque el PR<sub>f</sub> la apoyaba. El hecho de que más de 70% de los miembros del PA se opusiera a la iniciativa revela que la lucha por el sufragio femenino se acabó en cuanto vieron que beneficiaba a uno de los bandos de esa —en última instancia— disputa partidista por la distribución del poder estatal.

CUADRO 3  
Votación nominal del derecho al voto para la mujer, 1925

Votación de la enmienda	Partido			Total
	PA	PR	PR <sub>f</sub>	
A favor	5	7	3	15
En contra	14	9	1	24
Total	19	16	4	39

Fuentes: las filiaciones partidistas se tomaron de "Los diputados que concurrirán hoy a la sesión" y "La nota política", *Diario de Costa Rica*, núm. 1439, 1 de mayo de 1924, p. 5. La votación proviene de "Sesión Extraordinaria núm. 96 (24 de febrero de 1925)", art. 2, *La Gaceta*, núm. 54, 6 de marzo de 1925, p. 402.

Lo que los enfoques sociológicos sí permiten explicar es por qué algunos individuos, como Jiménez, persistieron en su afán de reformar las leyes electorales de la república, pues es claro que Jiménez era un político completamente diferente de la mayoría de sus contemporáneos. Hasta que resultó electo por primera vez para la presidencia, se distinguió como un gran jurista e intelectual, y no ingresó en la política sino en 1906, año en que obtuvo una diputación, por primera y última vez. Asimismo, Jiménez desarrolló un instinto político muy refinado y, como lo ilustra su segundo mandato presidencial, supo cómo aprovechar las alineaciones en el Congreso para llevar adelante su agenda política.

Una historia similar es la de Picado, quien tampoco fue un ejemplar partidista tradicional. Tenía amplias credenciales como intelectual: había publicado numerosos ensayos y fungido como secretario de Educación Pública, cargo usualmente otorgado a hombres de letras. De las conversaciones con su antiguo secretario de Gobernación, Fernando Soto, se desprende que Picado estuvo realmente comprometido con la reforma, como de hecho también lo estuvo el propio secretario, quien mantuvo la reforma en la agenda política, pese a la enorme presión ejercida sobre Picado para que la abandonara.<sup>35</sup> El papel central que ambos desempeñaron para poner término a los muchos años de lucha por la transparencia de las leyes electorales ha quedado opacado por la historiografía del periodo posterior a la guerra civil, en la que Picado aparece como comparsa de Calderón Guardia, si bien él y Soto fueron al final marginados junto con el PRN e injuriados por muchos "calderonistas" (en adelante referidos como PRN<sub>c</sub>).

Aunque algunos individuos extraordinariamente talentosos, como Jiménez, desempeñaron un papel central en la reforma electoral, debieron luchar en un mundo poblado por políticos cuyo único interés era la reelección y la distribución de los fondos. Son estos factores los que explican por qué, pese a sus hábiles maniobras políticas, Jiménez no logró erradicar el fraude en los comicios costarricenses. La causa de la reforma fue impulsada por ideas poderosas y algunos individuos notables, pero esto no basta para determinar cuándo, por qué y cómo los presidentes y legisladores han de aceptar transformar las reglas que gobiernan el acceso al poder estatal.

<sup>35</sup> Entrevistas con Fernando Soto Harrison, en San José, 15 y 19 de febrero de 1996. El relato de su encargo como secretario de Gobernación durante el gobierno de Picado se encuentra en Fernando Soto Harrison, *Qué pasó en los años cuarenta*, San José, EUNED, 1991.

*Los enfoques institucionales*

Para explicar por qué algunos presidentes logran realizar reformas profundas es necesario analizar las opciones que enfrentan, y no sólo plantear la existencia de intereses, sean políticos o de otra índole. Estas consideraciones llevaron a Geddes a predecir que una condición necesaria de las reformas redistributivas es la existencia de un equilibrio de poderes en el Congreso. Si los partidos más grandes tienen igual posibilidad de acceso al clientelismo y al poder, ninguno se sentirá amenazado por reformas institucionales que, como todos ellos esperan, les serán igualmente benéficas.<sup>36</sup> El cuadro 4 muestra que en 1925, 1927 y 1945, cuando se crearon las instituciones más ambiciosas, el Congreso estaba compuesto por coaliciones relativamente equilibradas.

CUADRO 4  
Fuerza legislativa de los partidos 1925, 1927 y 1945

	1925			1927				1945*			
	PA	PR	PR <sub>f</sub>	PA	PR <sub>f</sub>	PR <sub>c</sub>	PR	PD	PRN <sub>c</sub>	PRN <sub>p</sub>	PVP
% de escaños	49	37	14	26	16	26	33	26	41	22	9
Número real	(21)	(16)	(6)	(11)	(7)	(11)	(14)	(12)	(19)	(10)	(4)

\* No incluye al único miembro del PRN que era seguidor de Cortés, líder del PD.

Fuentes: para 1925 véase el cuadro 3. Para 1927 véase "Situación en que va a quedar el próximo Congreso de mayo con relación a los partidos políticos", *Diario de Costa Rica*, núm. 2021, 9 de abril de 1926, p. 1. Respecto a 1945, véase "Composition of Costa Rican Congress", despacho núm. 583, 19 de noviembre de 1945, Hallet Johnson al Secretario de Estado, USNA-DS 818.00/6.545.

En la legislatura que instauró el voto secreto sólo de nombre, las fuerzas pro y antigobiernistas estaban empatadas. El PR y el PR<sub>f</sub> en una coalición conocida como la "fusión", tenían una ligera mayoría de curules en 1925, mientras que el PA opositor mantenía una cantidad que se acercaba mucho a la mayoría absoluta. Dos años después, cuando el voto secreto pudo hacerse efectivo mediante la centralización de la producción de las papeletas electorales y otras medidas, el poder estaba dividido entre cuatro facciones. Tras las elecciones de 1926, el PR se escindió en dos bandos, y la fuerza del PA se derrumbó. En 1927, el PR<sub>f</sub> seguía siendo el partido más pequeño en el Congreso.

<sup>36</sup> Geddes, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

La legislatura que aprobó el Código Electoral estaba dividida entre tres partidos, uno de los cuales constaba a su vez de dos facciones. La facción del PRN<sub>c</sub> tenía 19 escaños. Entre los más interesados en la reforma había diez diputados del PRN, algunos de los cuales eran independientes y otros leales al presidente (en adelante referidos como el PRN<sub>p</sub>). El PVP controlaba cuatro curules y había 12 representantes del PD. Aunque el PRN<sub>c</sub> tenía una situación ventajosa, no dominaba totalmente el Congreso.

Es importante señalar que, en 1912, cuando el Congreso no instauró el voto secreto, prácticamente no hubo enfrentamientos entre los legisladores. La facción del PR<sub>i</sub> tenía 58% de las curules (25 de 43); su principal rival, el PR<sub>j</sub>, 40% (17), y un miembro del Partido Civil, el escaño restante. La mayoría de dos terceras partes que se necesitaba para enmendar la Constitución pudo haberse puesto de acuerdo para eliminar las elecciones en dos etapas, una reforma “eficiente” que beneficiaría a todas las partes. Pero lo que hizo fracasar la reforma redistributiva fue la mayoría de dos terceras partes necesaria para promulgarla; pese a las fracturas dentro de la facción gobiernista del PR, la mayoría de los diputados la apoyó y pudo haber instaurado el voto secreto en 1912 si su aprobación sólo hubiera requerido de la mayoría absoluta de los diputados presentes para convertirla en otra ley de la república. Ello, por supuesto, supone que, en estos escenarios bastante disímiles, los partidos habrían movilizado a sus seguidores más o menos de la misma manera, lo que resulta un falso supuesto, y no poco controvertible.

Lo que Geddes propone como condición suficiente, es decir, la “presión adicional”, ayuda a explicar por qué las reformas más profundas tuvieron lugar en 1927 y, sobre todo, en 1945. A principios de los años diez, Jiménez no recurrió a la opinión pública para vencer la resistencia de los legisladores y sus estrechos intereses personales. En los diarios no se encuentra declaración alguna del presidente a este respecto. Por el contrario, a mediados de los años veinte aparecen en la prensa numerosos comentarios suyos sobre la necesidad de la reforma, y, ante las primeras reacciones desfavorables del Congreso y otros líderes políticos, Jiménez hizo declaraciones bastante ásperas. Así, por ejemplo, en una entrevista expresó sin miramientos que sólo había dos razones para oponerse al voto secreto: “la eterna lucha del pasado contra el presente y, segundo, los intereses de los partidos”.<sup>37</sup>

La reacción de los diputados a las declaraciones del presidente fue simplemente demorar el fallo sobre su iniciativa de reforma, pero nunca lo

<sup>37</sup> “Ante la negativa del Partido Unión Nacional para aceptar el voto secreto...”, *op. cit.*, p. 1.

atacaron en forma personal ni criticaron públicamente la propuesta. Esto, a su vez, desencadenó una avalancha de notas periodísticas en las que se reprochaba a toda la clase política el que no se debatiera la iniciativa. Por ejemplo, luego de que el Congreso aprobó en 1925 una ley que dejaba la puerta abierta para que se falseara el padrón electoral y se infringiera el voto secreto, el presidente la vetó y no fue sino hasta que los legisladores decretaron la mayoría de sus propuestas cuando consintió en firmarla.<sup>38</sup> Dos años después, el presidente ejerció lo que sus detractores calificaron como un “veto preventivo”, es decir, la amenaza de que ignoraría la iniciativa a menos que los electores pudieran emitir su voto en absoluto secreto. Ningún político desafió al presidente, pero los miembros del comité responsable de redactar la iniciativa que disgustaba al mandatario expresaron su enojo renunciando en forma colectiva. Luego de una sesión tempestuosa, los diputados los convencieron de que retiraran su renuncia y convinieron en incorporar la mayor parte de las sugerencias del presidente. Reelaboraron la iniciativa de tal suerte que quedara garantizado que los electores tendrían una absoluta libertad en el momento de emitir su voto, pero consiguieron obtener del presidente su aprobación para que se pospusiera el uso de la cédula con fotografía.<sup>39</sup> En un año preelectoral, ningún partido quería asumir la responsabilidad de haber frustrado la reforma democrática o de haber tomado una medida que privara a muchos ciudadanos de votar el día de los comicios.

Algo muy similar ocurrió con el Código Electoral de 1946. Sin embargo, en esta ocasión no fue la presión de la opinión pública, sino la guerra civil lo que exasperó los ánimos de Picado frente a la oposición del PRN<sub>c</sub> al Código. Desde que resultó electo, en unos comicios muy disputados, algu-

<sup>38</sup> La defensa que hizo el presidente de su veto se encuentra en “El veto del señor Presidente a la Ley de Elecciones (3 de julio de 1925)”, *Diario de Costa Rica*, núm. 1794, 4 de julio de 1925, p. 3. También se publicó en *La Gaceta*, núm. 151, 4 de julio de 1925, p. 1089. La versión final de la iniciativa, con los cambios propuestos por el presidente, se encuentran en los artículos 25 y 102. Véase “Decreto No. 75 (23 de julio de 1925)”, *Colección de leyes y decretos. Año 1925*, San José, Imprenta Nacional, 1926, pp. 131-168.

<sup>39</sup> Las denuncias del presidente se publicaron el 21 de julio, en *La Tribuna*. Por desgracia, este número ha desaparecido de la Biblioteca Nacional de Costa Rica y no pudimos consultarlo. Algunos otros diarios mencionan los comentarios del presidente, pero no los citan textualmente. La reconstrucción está basada en los informes sobre las reacciones de los diputados a sus declaraciones, resumidas en las minutas de las sesiones del Congreso y en notas periodísticas en las que Cortés responde a las denuncias del presidente. Véase sesión extraordinaria núm. 4 (21 de julio de 1927), art. 4, *La Gaceta*, núm. 186, 13 de agosto de 1927, p. 1263, y, en particular, “Incidente alrededor de un reportaje del señor presidente: renuncia colectiva de la Comisión Especial”, *Diario de Costa Rica*, núm. 2412, 21 de julio de 1927, p. 5.

nos sectores de la oposición empezaron a organizar una revuelta armada contra su gobierno. Los opositores moderados, dirigidos por Cortés, prefirieron negociar algún tipo de acuerdo con un gobierno que, según los más duros, nunca cedería voluntariamente el control del Estado. Por sugerencia de su secretario de Gobernación, Picado propuso una iniciativa tendiente a recuperar la confianza de sus adversarios en las instituciones electorales, pues, si no se lograba aquietar a los opositores moderados, éstos podrían sumarse a quienes querían derrocar al gobierno a cualquier precio.<sup>40</sup>

El hecho de que los “incentivos adicionales” se presentaran en la forma de una amenaza de guerra civil nos permite avanzar muchos pasos en la explicación de por qué la reforma de 1946 logró eliminar el fraude en la competencia electoral. Aunque la segunda elección de Jiménez a la presidencia fue objeto de muchas acusaciones de fraude, el acuerdo de negociación al que pudo llegar relativamente pronto con sus oponentes hizo que la incipiente crisis política se disipara en poco tiempo. Cuando se vio que su propuesta era mucho más amplia que la de sus rivales, no sólo logró ponerlos a la defensiva, sino que también eliminó de un tajo la posibilidad de que se formara una coalición para derrocar a su gobierno.

Sin embargo, irónicamente, el hecho de que Jiménez anulara las causas por las que hubiera querido iniciarse una insurrección en su contra, también le impidió emprender grandes cambios, tanto en 1925 como en 1927. A diferencia de Picado, 20 años después, Jiménez no pudo transformar la amenaza de una revuelta de los grupos duros contra el gobierno en instrumentos útiles para persuadir a los miembros indecisos o nerviosos del bloque gobernante de que aceptaran la reforma. Aun cuando, como lo indican los relatos posteriores, Picado padecía de una “voluntad débil”, la amenaza muy real de una insurrección le dio el valor para llevar a cabo una renovación a fondo de las instituciones electorales. Pues, a menos que hubiera una reforma genuina, los opositores moderados se habrían unido a los más radicales para rebelarse contra su gobierno. Fue tal amenaza la que lo animó a orquestar una coalición inusitada entre los legisladores que lo apoyaban, el PVP y los diputados de oposición, para vencer la decidida resistencia del PRN.

<sup>40</sup> Fabrice Lehoucq, “Institutional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanations of Electoral Reform in Costa Rica”, *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 1, marzo de 1995, pp. 23-45; y del mismo autor, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, *op. cit.*, cap. 2.

AMBICIÓN POLÍTICA Y REFORMA INSTITUCIONAL:  
DOS SUSTENTOS ADICIONALES PARA LAS TEORÍAS EXISTENTES

Sin embargo, la amenaza de una guerra civil no puede ser la única razón que motive a los gobiernos a transformar las instituciones electorales. Ningún gobernante querría ser un reformista si apoyar el cambio institucional equivaliera a firmar su sentencia de muerte. Si la reforma institucional implica la derrota, los gobernantes optarán por convertir sus relaciones con la oposición en lo que la teoría de juegos se llama “gallina” –es decir, no ceder el poder y, por tanto, enfrentar a sus contrincantes por las vías de los hechos.

Para que esté dispuesto a apoyar la reforma, el gobernante debe saber que el hecho de renunciar a sus aliados dará por resultado una coalición nueva y más confiable, ya sea porque se fusionen las facciones del régimen anterior con las de la oposición, o simplemente porque atraiga el apoyo de los sectores de esta última. Todos estos cálculos giran en torno a la idea de que, con reglas de competencia electoral nuevas y más equitativas, el gobernante hallará un nuevo sitio bajo el sol. Por tanto, una condición necesaria para la realización de reformas tendientes a redistribuir el poder entre los partidos más importantes quizá sea el tener expectativas positivas, pues éstas atraerán a los ambiciosos y los incitarán a conseguir electores de segundo grado favorables a la reforma, en donde tal vez no los había.

Al parecer, ésta fue la estrategia que siguió Jiménez. El hecho de que haya ganado la presidencia en tres ocasiones es una clara evidencia de que tenía grandes ambiciones políticas. Como ningún otro político de la antigua república, él supo ver que, en una sociedad en la que existía el sufragio universal masculino, la democracia ejercía un atractivo que sólo una dictadura prolongada podría extinguir. Por tanto, a diferencia de muchos de sus contemporáneos, nunca se unió a una coalición golpista,<sup>41</sup> sino que se dedicó a crearse la imagen pública de un sabio estadista. A finales de su segundo mandato, ya era conocido como un probado reformador democrático, reputación que capitalizó durante el resto de su vida.

Algo similar puede decirse de Picado y, sobre todo, de su ambicioso secretario de Gobernación, Fernando Soto. Ambos comprendieron que las prácticas arbitrarias del presidente Calderón (1940-1944) habían despojado a un sector de la oposición de escaños en el Congreso y de otros cargos públicos, por lo cual dicho sector se propuso derrocar a Picado mediante

<sup>41</sup> Hugo Murillo Jiménez, *Tinoco y los Estados Unidos: génesis y caída de un régimen*, San José, EUNED, 1981.

el uso de la fuerza. Para evitar que los opositores moderados hicieran causa común con los radicales, Picado y Soto propusieron una iniciativa de reforma cuya finalidad era convencer a los primeros de que podrían aumentar el número de curules que tenían en el Congreso e incluso obtener la presidencia si competían en elecciones programadas regularmente. Así, el Código Electoral de 1946 formaba parte de una estrategia de Picado y Soto para estabilizar su gobierno, mediante el distanciamiento del PRN<sub>c</sub> y la formación de un consenso con los opositores moderados en torno al establecimiento de procedimientos electorales limpios.<sup>42</sup> Pese a la oposición del PRN<sub>c</sub>, el presidente no sólo tuvo éxito en conseguir la aprobación legislativa del Código, sino también en permitir que la oposición obtuviera cerca de la mitad de los escaños que se renovaron en las elecciones intermedias de 1946. Como resultado de esto, de acuerdo con un comunicado diplomático de los Estados Unidos:

[el presidente] elevó enormemente su prestigio personal. Antes de las elecciones, la opinión casi universal decía de Picado que no era sino un "prisionero" [del PRN<sub>c</sub>]. Sin embargo, la reiterada insistencia del presidente con respecto a la libertad en las elecciones, la obvia imparcialidad de sus fallos sobre muchas demandas que se le presentaron, y su forma tranquila y serena de organizar la maquinaria del gobierno para evitar la violencia, le han ganado el respeto en todas partes.<sup>43</sup>

Por desgracia para Picado, una serie de acontecimientos circunstanciales polarizaron la competencia política y frenaron las dinámicas centrípetas que habían generado el Código Electoral y los resultados de las elecciones intermedias de 1946. La muerte del principal dirigente opositor, el ex presidente Cortés (1936-1940), en marzo de 1946, dejó acéfala a la oposición moderada; no había otro adversario del gobierno que tuviera el mismo arrastre electoral y, por tanto, la credibilidad necesaria para negociar acuerdos con el gobierno tendientes a estabilizar la política. En su lucha por ganar la dirigencia de la oposición, los partidos más radicales, como el Social Democrático (PSD) o el PUN, se lanzaban mutuas invectivas para desacreditar a todo aquel que quisiera cooperar con el presidente Picado. Cuando Calderón anunció su candidatura presidencial para las elecciones de 1948, los

<sup>42</sup> Soto Harrison, *op. cit.*, pp. 194 y 195.

<sup>43</sup> "Results of Midterm Congressional Elections", despacho núm. 1600 (14 de febrero de 1946), Livingston Watrous to Secretary of State, US National Archives, DS 818.00/2-1446, p. 5.

opositores moderados se persuadieron de que un compromiso con Picado sólo aseguraría que el antiguo mandatario del PRN fuera reelecto presidente en 1948.<sup>44</sup>

Luego de una campaña plagada de amenazas y actos violentos, los resultados electorales revelaron que el candidato del PUN, Otilio Ulate, había ganado la presidencia. Cuando el PRN anuló dichos resultados, en medio de una turbulenta sesión en el Congreso, los opositores radicales iniciaron la revuelta armada que venían fraguando desde mediados de los años cuarenta. Mientras que los líderes del PRN y del PUN hacían todo lo posible por hallar un compromiso mutuamente aceptable, la chusma armada, encabezada por los opositores radicales, derrotaron al gobierno tras cinco semanas de guerra civil. Antes de entregar el poder al PUN, a finales de 1949, una junta *de facto*, conducida por el PSD, gobernó junto con la Asamblea Nacional Constituyente, que redactó una nueva Constitución. La Asamblea conservó las innovaciones introducidas por el Código Electoral de 1946 y estipuló que la organización de los comicios y el conteo de los sufragios sería completamente independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Existe un debate sobre quién ganó realmente las elecciones de 1948. Molina y Lehoucq sugieren que es poco probable que haya sido el candidato de la oposición. La participación electoral cayó de 92% en 1944 a 63% en 1948, los comicios más competidos en la historia de Costa Rica. Mucho antes del día de la elección, los magistrados del TNE reconocieron que el Instituto Electoral no sería capaz de rehacer el padrón y proporcionar a cada ciudadano una cédula con fotografía, como lo requería el Código Electoral. Y poco después de la elección, el director del Instituto, Benjamín Odio, se unió a la revuelta armada contra el gobierno. Un análisis estadístico de los resultados electorales de 1948 revela que las zonas del país progubernistas tenían tasas de participación mucho más bajas que el promedio nacional, mientras que las zonas antigubernistas tenían tasas más altas que tal promedio. Esto hace creíble el alegato del PRN en el sentido de que a sus seguidores se les negó sistemáticamente la cédula electoral. Un análisis detallado de los documentos disponibles se encuentra en Molina y Lehoucq, *Urnas de lo inesperado*, *op. cit.*, pp. 181-191.

<sup>45</sup> Una evaluación de otras explicaciones del origen de la guerra civil de 1948 se encuentra en Fabrice Edouard Lehoucq, "Class Conflict, Political Crises and the Breakdown of Democratic Practices: Reassessing the Origins of the 1948 Civil War", *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, núm. 1, febrero de 1991, pp. 37-60; y del mismo autor, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, *op. cit.*, cap. 3. Para una perspectiva diferente, véase Yarhar, *op. cit.*, en particular pp. 167-211. Tanto Castro Vega como Hernández Poveda ofrecen muchos detalles sobre las deliberaciones en la Asamblea. Véase Óscar Castro Vega, *Fin de la Segunda República: Figueres y la Constituyente del 49*, San José, Litografía e Imprenta Lil, 1996; y Rubén Hernández Poveda, *Desde la Barra*, San José, Editorial Costa Rica, 1991 (primera edición de 1951, por la Editorial Borrásé).

## CONCLUSIONES E IMPLICACIONES:

## REPLANTEAMIENTO DE LAS TEORÍAS SOBRE LA REFORMA INSTITUCIONAL

Cómo transformar las reglas que permiten a los políticos llegar al poder es el problema central que enfrentan los reformadores. Las instituciones que dan regularidad a los acontecimientos son las que inducen a los políticos a tomar las mismas decisiones durante un tiempo muy prolongado, lo cual tiene por consecuencia el surgimiento de una coalición de intereses que las protegen. Para obtener un cargo mediante los arreglos institucionales existentes, los políticos en ámbitos democráticos invierten en organizar partidos y movilizar a la ciudadanía.

Es por ello por lo que las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos constituyen un medio útil para explicar por qué un político promulga o, más importante aún, no promulga una reforma electoral. Su validez está sustentada en el hecho de que, a lo largo de un periodo de 50 años en Costa Rica, casi tres cuartas partes de los gobiernos presidenciales y sus contrapartes legislativas no propusieron reformas profundas, es decir, aquellas que podrían haber amenazado el equilibrio de poderes entre los partidos. Más aún, sólo un puñado de presidentes apoyó la reforma y menos todavía lograron reunir coaliciones legislativas que aprobaran sus iniciativas. Por ello la instauración y entrada en vigor del voto secreto se tomó tanto tiempo. Asimismo, este enfoque sugiere por qué la eliminación de las acciones fraudulentas en la competencia electoral tardó tanto en poderse llevar a cabo.

Sólo cuando se vio que las consecuencias de la reforma beneficiarían por igual a todos los partidos fue posible formar coaliciones interpartidistas que la aprobaran. Así, por ejemplo, el hecho de que dos terceras partes de los diputados enmendaran la Constitución con el fin de instituir las elecciones directas para todos los cargos públicos se debió a que dicha reforma anulaba la posibilidad de que los electores de segundo grado —elegidos cada cuatro años— votaran contra las preferencias de los partidos en las elecciones intermedias o, incluso, en las generales. Y de igual forma, esta reforma eficiente impedía que los presidentes se robaran una elección, encarcelando a varios cientos de electores.

Sin embargo, fue un pequeño grupo de presidentes el que logró romper el equilibrio de esas elecciones regularmente programadas, pero fraudulentas. Como lo muestran los enfoques sociológicos, casi todos estos individuos eran forasteros políticos, que empero no marcaron el nacimiento de una nueva generación o clase de actores. Ni Jiménez (1910-1914, 1924-1928 y 1932-1936) ni Picado (1944-1948), los dos presidentes que contribuyeron más a la causa de la reforma electoral, eran sectarios de sus

partidos, sino figuras de proyección nacional que utilizaron su reputación para atraer a sectores más amplios de unos electores de segundo grado que crecían en tamaño e importancia.

No obstante, afirmar que sólo los políticos talentosos pueden transformar los arreglos institucionales sería caer en una fe voluntarista. En primer lugar, las instituciones fueron reformadas en un mundo en el que las reglas existentes actuaban como trabas, es decir, ponían límites a lo que los políticos podían hacer. En efecto, las reglas relativas tanto a las enmiendas constitucionales (aprobación por mayoría absoluta de todos los diputados, en dos sesiones diferentes del Congreso) como a la aprobación de leyes (consenso de la mayoría de los diputados presentes) hacían posible que los defensores del *statu quo* frustraran las iniciativas de reforma. Sólo la distribución relativamente equitativa del poder entre las facciones legislativas generó las condiciones necesarias para que los presidentes pudieran empezar a transformar el paisaje institucional de la república.

En segundo lugar, lo que indica la política de la reforma es que la existencia de electores de segundo grado favorables a ésta debe ser simultánea a la creación de arreglos institucionales que habiliten a los renovadores políticos para construir coaliciones proclives al cambio. Como en la mayoría de los sistemas presidencialistas, los mandatarios costarricenses tenían constitucionalmente prohibida la reelección en periodos consecutivos, pero sí podían postularse luego de haber estado separados durante un periodo del mando presidencial. Sostenemos que esta regla daba lugar a que el presidente en turno se preocupara por apelar a los intereses comunes de todos los electores de segundo grado, cosa que resultaba inconcebible a los legisladores de mentalidad localista.<sup>46</sup> El interés singular de los mandata-

<sup>46</sup> Curiosamente, la posibilidad de apelar a los intereses nacionales es lo que muchos críticos contemporáneos deploran en las formas presidenciales de gobierno. Véase Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, especialmente pp. 6-8. Sin embargo, la capacidad para emplear tal recurso es lo que, según los estudiosos del presidencialismo estadounidense, ha dado lugar a los periodos innovadores más importantes, como el del "Nuevo Trato". Una argumentación similar a la que presentamos aquí con respecto a la forma en que las legislaturas pueden hacer que las reformas se posterguen, se encuentra en Ronald P. Archer y Matthew Soberg Shugart, "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Mainwaring y Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, pp. 110-159. Esto me trae a la mente la obra clásica de Richard Neustadt, *Presidential Power*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1960. Sobre los esfuerzos de los nuevos institucionalistas para aceptar esta faceta de la presidencia, véase Gary J. Miller, "Formal Theory and Presidency", y Terry M. Moe, "Presidents, Institutions and Theory", en George C. Edwards III, John H. Kessel y Bert A. Rockman (comps.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New*

rios por la democratización de la política electoral provenía en gran medida de la posibilidad de volverse a postular para la presidencia. En efecto, los reformadores, sobre todo los que tuvieron éxito, contaron con una serie de temas preparados de antemano con los cuales resolver las tensiones entre el interés personal y el interés nacional; podían afirmar muy creíblemente su preocupación por el interés común, lo que constituía un arma increíblemente útil para derrotar a sus rivales en la carrera por la presidencia.

Esto contribuye en mucho a explicar por qué Jiménez ganó la presidencia en las tres ocasiones en que se postuló. A medida que su imagen pública fue creciendo, utilizó la formidable tribuna que le ofrecía su cargo para proponer y hacer efectivo el voto secreto, con las leyes electorales de 1925 y 1927, objetivos que él y otros reformadores no habían podido lograr a principios de los años diez. Sin embargo, el hecho de hostigar al Congreso frente al público no lo llevó muy lejos, pues tuvo que aceptar la postergación de varias reformas esenciales, como el empadronamiento limpio de los votantes, las cédulas con fotografía y un sistema realmente autónomo de tribunales que arbitraran los conflictos relativos a la legislación y los resultados electorales. Estos argumentos coinciden con las observaciones que desmienten que las reformas puedan ser impulsadas por gobiernos con mandatos electorales nuevos o, diríamos, inventados.<sup>47</sup>

Sólo la motivación adicional de la amenaza de una guerra civil dio el poder suficiente al presidente para llevar a término el proyecto reformista. Pese a la oposición de la facción dominante de su partido, Picado pudo aglutinar coaliciones improvisadas de legisladores pro y antigobiernistas, que apoyaron la promulgación del Código Electoral de 1946. Temiendo más las consecuencias de una guerra civil que la posible pérdida del poder estatal, un puñado de legisladores del partido mayoritario decidió apoyar la reforma y, sumados al apoyo de los diputados de oposición que querían facilitar el acceso de su partido a ciertos cargos, el gobierno de Picado consiguió formar una mayoría que aprobara el Código Electoral, mismo que sigue siendo la piedra angular de la actual legislación electoral.

Traducción de LORENA MURILLO S.

---

*Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, pp. 289-336 y 337-386. Por supuesto, quienes están a favor de las soluciones parlamentarias a los problemas presidenciales podrían demandar no sólo la transformación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino también que los diputados sean elegidos en amplios distritos que aumenten su dependencia del liderazgo nacional del partido.

<sup>47</sup> Véase John T.S. Keeler, "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making", *Comparative Political Studies*, vol. 25, núm. 4, enero de 1993, pp. 433-486.