

Democratización y gobernabilidad electoral: el caso de Costa Rica

FABRICE LEHOUCQ E IVÁN MOLINA*

La caída de regímenes autoritarios durante las últimas décadas del siglo xx plantea importantes preguntas acerca de la viabilidad de la democracia en sociedades económicamente subdesarrolladas y étnicamente heterogéneas. De hecho, gran parte del optimismo inicial por el derrumbe de las dictaduras ha dado paso a cierto escepticismo respecto a la habilidad de los políticos para consolidar las instituciones democráticas. En varios trabajos pioneros, los economistas políticos respaldan la afirmación de que existe una relación positiva entre la estabilidad democrática y el desarrollo económico (Bates, 2001; Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2001). A diferencia de los teóricos de la modernización (e.g., Burkhardt y Lewis-Beck, 1994; Lipset, 1963; véase también Diamond, 1992), que enfatizan el papel de los valores y rasgos sociológicos, los economistas políticos sugieren una trama causal alternativa que vincula a la democracia con el desarrollo. Puesto que controlar el Estado es esencial para la su-

* Fabrice Lehoucq es profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del cine. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F. Correo electrónico: fabrice.lehoucq@elcde.edu. Iván Molina es profesor de la Escuela de Historia en la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: ivanm@ns.fus.ucr.ac.cr. Son autores de *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Reform, and Democratization in Costa Rica*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Preparado originalmente para ser presentado en la reunión de 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 6-8 de septiembre. Agradecemos a la "National Endowment for the Humanities" (Beca Nacional para las Humanidades) (núm. RO-22864-95) por hacer posible la investigación necesaria para este artículo. También agradecemos las útiles sugerencias de dos dictaminadores anónimos.

El manuscrito se recibió en mayo de 2001 y fue aceptado para su publicación en julio de 2001. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

pervivencia material, insinúan, los funcionarios que ya están en sus cargos no renunciarán fácilmente al poder, especialmente en elecciones fraudulentas.

Este artículo es una contribución a los debates acerca del papel que desempeñan los arreglos institucionales para provocar que los funcionarios compartan el poder con sus oponentes. Específicamente, se centra en la gobernabilidad electoral: el conjunto de instituciones que convierte a los votos en representación política. Sin embargo, la gobernabilidad electoral no consiste solamente en una fórmula electoral: la operación matemática que convierte el número de votos, por ejemplo, en curules. La fórmula electoral es, en efecto, el tema que ha recibido más atención por parte de los politólogos (Powell, 2000; Rae, 1971; Taagepera y Shugart, 1989). La gobernabilidad electoral incluye este punto como parte de una agenda más amplia que incluye las diversas maneras en que las instituciones políticas vinculan al Estado y la sociedad para distribuir puestos de elección popular. Entendida correctamente, la gobernabilidad electoral se refiere a la manera en que la fórmula electoral, la magnitud del distrito, los límites del distrito, el conteo de papeletas, los fallos electorales y otras instituciones interactúan para otorgar resultados de conformidad (o no, como puede ser el caso) con los resultados de la competencia electoral.¹

Este artículo se enfoca en tres puntos fundamentales de la gobernabilidad electoral. En primer lugar, examina el efecto de la fórmula electoral en el fraude electoral: un conjunto de actividades ilícitas que todavía no son bien entendidas. A pesar de que el pasado y el presente de la democratización están repletos de referencias a cómo se roban las elecciones los políticos que están en el poder, sólo hay pocos estudios que analizan cómo los partidos cometen fraude en las urnas (Lehoucq, en prensa; Posada-Carbó, 2000). No existe ninguna investigación que explique cómo la reforma institucional determina la naturaleza, el grado y la magnitud del fraude electoral. Para alcanzar tales objetivos, este estudio utiliza una base de datos extraordinaria con más de 1 300 denuncias de fraude electoral que los partidos agraviados interpusieron ante las au-

¹ Para intentos recientes por desarrollar un campo de derecho electoral, véanse Gros Espiell (1990), Isacharoff, Karlan y Pildes (1998), y Nohlen and Sabsay (1998). Para una perspectiva desde la administración pública, véase Choe (1997). Para puntos de vista de la ciencia política, véanse Elklit (1999), Elklit y Reynolds (2000), y Pastor (1999).

toridades legislativas de Costa Rica entre 1901 y 1948 (Molina y Lehoucq, 1999a).

La primera parte de este artículo presenta los hallazgos principales respecto a la naturaleza, el grado y la magnitud del fraude electoral. La mitad de las denuncias de fraude electoral se presentaron en las tres provincias de la periferia, aunque sólo contenían entre una quinta y una cuarta parte del electorado. Nosotros mostramos que este patrón es congruente con los retratos sociológicos que señalan que la población de la periferia era más iletrada, étnicamente más heterogénea y económicamente más dependiente que sus homólogos de las cuatro provincias del centro. Con una sola excepción, las tasas de fraude —definidas como el número de votantes elegibles por denuncia de falta electoral— fueron dos o tres veces más altas en la periferia que en el centro.²

Sin embargo, afirmamos que una versión institucionalista —que destaca la manera como las leyes electorales determinan el comportamiento político— puede explicar mejor la dinámica del fraude electoral. Mostramos cómo la fórmula electoral aceleró o alentó la competencia política y, como resultado, las denuncias de fraude electoral. En la periferia, los partidos que obtenían mayoría relativa de los votos enviaban sus candidatos al Congreso, porque en cerca de tres cuartas partes de las contiendas se disputaban sólo una o dos curules por elección. En el centro, la representación proporcional generalmente determinó la distribución de curules en el Congreso porque las elecciones legislativas que se realizan cada dos años permitían que los partidos compitieran por tres o más curules a la vez.³ El hecho de que sólo una cuarta parte o menos del electorado viviera en las provincias de la periferia explica por qué enviaban una minoría de diputados al Congreso y por qué en sus contiendas se involucraba un pequeño número de diputados. El uso de sistemas electorales en los

² Ofrecemos proporciones del número de votantes elegibles por denuncia de falta electoral y no a la inversa, porque son más comprensibles. Dividir el número de denuncias entre el número de votantes produce cifras muy pequeñas.

³ Según la Constitución de 1871, los ciudadanos elegían al presidente y a los legisladores cada cuatro años, aunque las asambleas electorales provinciales seleccionaban la mitad de todos los diputados en las elecciones intermedias. Después de 1913, cuando los diputados enmendaron la Constitución para permitir la elección de todos los funcionarios públicos, los ciudadanos comenzaron a votar por elegir la mitad del Congreso cada dos años.

que se resulta elegido por mayoría relativa explica por qué la competencia política fue más intensa ahí donde la sociedad era más débil. Puesto que el margen de votos que separaban a los ganadores de los perdedores era menor en la periferia que en el centro, los partidos tenían más incentivos para denunciar —y cometer— actos fraudulentos.

En segundo lugar, este estudio evalúa la utilidad de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral (Lehoucq, 2002). De acuerdo con los constitucionalistas de los siglos XVIII y XIX, el Ejecutivo debía organizar las elecciones y el Legislativo debía certificar sus resultados. Al dividir la responsabilidad de la gobernabilidad electoral entre las dos ramas políticas del gobierno, los teóricos democráticos liberales esperaban fomentar y producir una distribución de puestos públicos que les parecía aceptable. Como destacan las elecciones de Florida de 2000 (Issacharoff, Karlan y Pildes, 2001; *Washington Post*, Von Drehle y Nakashima, 2001), el asunto aparentemente tan sencillo de contar los votos se vuelve muy polémico cuando las constituciones otorgan poder a los funcionarios de los partidos para decidir sobre los resultados electorales. De hecho, comenzamos nuestro análisis en 1901 porque es el primer año en que los partidos presentaron denuncias por faltas electorales ante el Congreso. El periodo de nuestra investigación concluye en 1948, cuando una Asamblea Constituyente transfirió por completo la gobernabilidad electoral del Ejecutivo y el Legislativo al Supremo Tribunal de Elecciones: uno de los primeros y más exitosos esfuerzos por crear una comisión electoral independiente (Jaramillo, 1998; Orozco Hernández, 1998; López-Pintor, 1999; Pastor, 1999).

En tercer lugar, este estudio analiza la utilidad de los diferentes enfoques de la reforma electoral. La explicación más común de por qué los partidos no cambian las leyes que les permiten hacer fraude es que los políticos en el poder hacen todo lo necesario para aumentar su parte del poder estatal. La segunda explicación dice que la clase, la socialización y los efectos de la demostración internacional animan a los políticos a tomar decisiones contrarias a sus intereses electorales de corto plazo. Finalmente, una perspectiva institucionalista explica las decisiones aparentemente irracionales, porque esboza los incentivos que enfrentan los políticos en distintos ámbitos. Lo que podría ser irracio-

nal en el ámbito legislativo puede ser perfectamente racional, dados los incentivos que enfrentan los políticos, en otros medios institucionales.

Así, este estudio pone a prueba las implicaciones de esos enfoques durante cuatro periodos, cuando los partidos discutieron cambios trascendentales a la ley electoral. El primero fue a inicios de la década de 1910, cuando los reformadores propusieron una gran cantidad de cambios, incluido el establecimiento del voto secreto. Un poco más de una década después, los reformadores lograron promulgar el voto secreto durante un segundo periodo de reforma. Pero, apenas dos años después, durante el tercer periodo, los partidos tomaron las medidas necesarias para garantizar el secreto del voto. Hasta 1927, los partidos siguieron dando a los votantes las papeletas que efectivamente permitían a los partidos monitorear el comportamiento de los votantes. Con las reformas de 1927, los políticos accedieron a centralizar la producción de papeletas en la Secretaría de Gobernación. Y durante el último periodo de reforma estudiado aquí, los políticos promulgaron el Código Electoral de 1946 que limpió el Registro Electoral y dio la responsabilidad de administrar las elecciones a un sistema judicial semiautónomo. Negociado en una atmósfera de polarización política, este Código sigue siendo la base de la legislación electoral existente en Costa Rica.

En las conclusiones identificamos las implicaciones de nuestros hallazgos para la política comparada y el análisis institucional. Con base en nuestro análisis de la reforma electoral, sugerimos cómo la ambición política, los arreglos institucionales y la opinión pública interactúan para impulsar o frustrar reformas políticas trascendentales.

EL FRAUDE ELECTORAL: PRINCIPALES HALLAZGOS

¿Por qué los partidos hacen fraude en las urnas? ¿Cuál es la repercusión del fraude en la política? A pesar de que el fraude electoral es un fenómeno tan omnipresente, sólo contamos con anécdotas que describen las maneras en que los partidos trataron de quitarles las victorias electorales a sus rivales. En esta sección, identificamos dos enfoques que explican los patrones que detectamos en las más de 1 300 denuncias de fraude electoral que seleccionamos de las

123 demandas de nulidad que los partidos presentaron al Congreso entre 1901 y 1946, así como de material legal relacionado.⁴

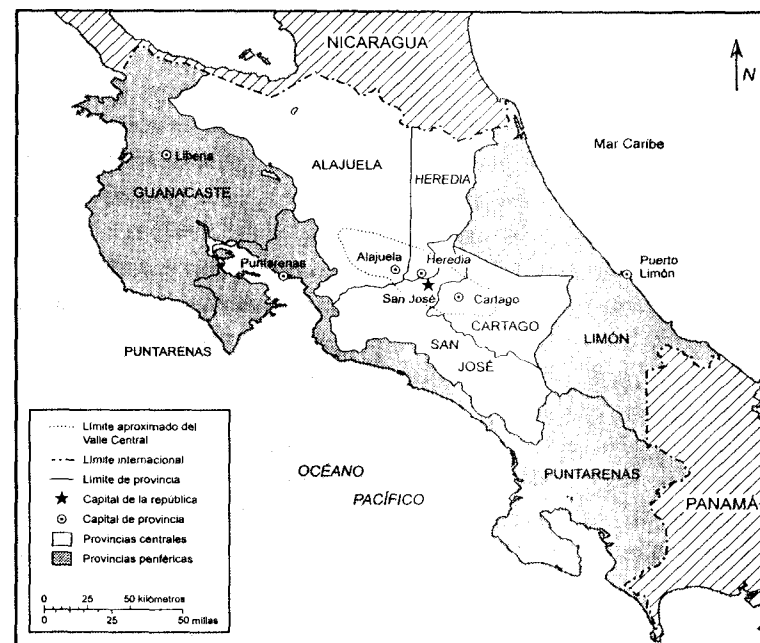
LAS EXPLICACIONES SOCIAL ESTRUCTURAL E INSTITUCIONAL: UN BALANCE

Evaluamos la utilidad de los enfoques social estructural e institucional para explicar el ritmo del fraude electoral. Las explicaciones sociales estructurales sostienen que el fraude variará en proporción con la estratificación social. A medida que las relaciones sociales entre las clases dominante y subordinada se vuelven más desiguales, será más probable que las elites usen la violencia para conservar el control del sistema político. En cambio, las perspectivas institucionales sugieren que las leyes electorales y las reglas del juego político generan incentivos para que los partidos fabriquen votos. Si alterar las papeletas conduce a la victoria, entonces el fraude variará de acuerdo con la competitividad de los arreglos políticos.

Entendemos por fraude electoral las acciones que alteran los votos que los ciudadanos emiten el día de las elecciones. En un extremo, el fraude incluye las dificultades logísticas asociadas con dirigir cientos de mesas de sufragio por todo el país, lo que puede hacer una diferencia en los resultados de la votación. Sin importar si son intencionales (y, por lo tanto, verdaderos actos de fraude), las irregularidades pueden, en otras palabras, cambiar la distribución del poder político. En el extremo opuesto se encuentran los actos de coerción o de compra de votos que buscan indudablemente alterar la voluntad del electorado. Solemos preferir una definición de fraude que hace referencia a lo que la ley considera formas ilegales de moldear las preferencias de los votantes. Nuestra definición legal posee la virtud de separar las formas aceptables de las inaceptables de influir en los votantes (Molina y Lehoucq, 1999a, pp. 108-109).

Con excepción de la década de 1940, los partidos concentraron sus denuncias de fraude en las regiones más pobres y menos pobladas del país. A pesar de albergar entre una quinta y una cuarta parte del electorado, fue en la peri-

MAPA 1. DIVISIÓN PROVINCIAL EN COSTA RICA



feria donde los partidos interpusieron la mitad de todas las acusaciones de fraude electoral entre 1901 y 1938. Incluso cuando introdujimos controles para los tamaños respectivos de los electorados, las infracciones de la ley electoral eran más comunes en la periferia que en las provincias del centro. Entre 1901 y 1946 hubo 686 votantes elegibles por acusación de fraude en la periferia. En cambio, hubo 2 466 votantes elegibles por cada acusación hecha en el centro. El mapa 1 muestra la división entre el centro y la periferia.

La distribución del fraude entre el centro y la periferia confirma, entonces, la validez de los enfoques sociológicos. La diferenciación social era mucho más pronunciada en la periferia, donde los peones casi siempre carecían de tierra y trabajaban en grandes haciendas ganaderas o bananeras. Dependientes económicos de los dueños de las plantaciones, los ciudadanos de la periferia se en-

⁴ Esta sección se basa en Molina y Lehoucq (1999a).

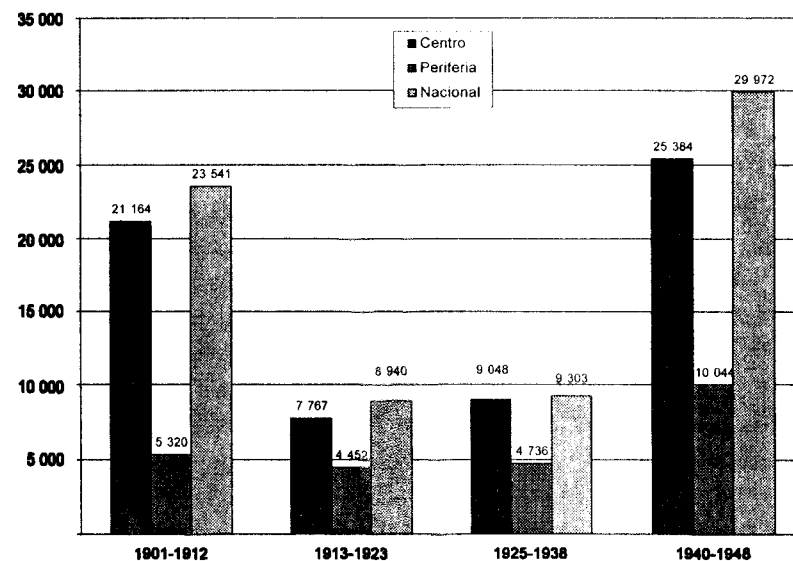
frentaban con partidos y funcionarios públicos más dispuestos a usar el fraude en contra de votantes, en buena parte iletrados, que vivían en cantones dispersos y alejados. Además, la periferia seguía siendo más compleja étnicamente que el centro; contenía muchos descendientes de indígenas o africanos. En cambio, el centro tenía un número importante de cafetaleros pequeños y medianos que se consideraban blancos y superiores a la gente de la periferia. Los ciudadanos del centro vivían en comunidades letradas con mucha cohesión, capaces de organizarse para proteger sus libertades civiles.

Sin embargo, nuestros hallazgos demuestran que las instituciones políticas eran igualmente responsables —si no es que más— de esas distribuciones regionales de las denuncias de fraude electoral. En términos tanto absolutos como relativos, las leyes electorales hacían más fácil que los partidos ganaran curules en las provincias de la periferia. A diferencia del centro, cerca de tres cuartas partes de las diputaciones de la periferia involucraban a votantes que elegían uno o dos diputados a la vez. En esas contiendas, los partidos que obtenían más votos que sus rivales —mayoría relativa— determinaban la distribución de los escaños entre los partidos. En el centro, en cambio, la representación proporcional distribuía más de 90% de las curules. En esas contiendas, sólo los partidos que obtenían un cociente —el producto de dividir el número de votos válidos entre el número de curules— podían enviar a sus candidatos al Congreso, porque en la mayoría de las contiendas participaban partidos que competían por tres o más escaños en el legislativo. A menos que el cociente fuera pequeño o el número de votos impugnados fuera alto, los partidos pequeños del centro tenían pocas probabilidades de que uno de sus miembros fuera al Congreso. Sin embargo, en las provincias de la periferia cualquier partido tenía más posibilidades de ganar una curul, porque sólo necesitaba ganarle a sus rivales en las urnas. En otras palabras, los partidos tenían incentivos para cometer y, lo que es más importante, para denunciar actos de fraude precisamente allí donde los votantes eran desproporcionadamente más pobres, menos letrados y más discriminados étnicamente.

Si bien ambos enfoques son congruentes con las diferencias espaciales en la distribución del fraude, sólo el enfoque institucionalista puede explicar por

qué en la periferia había mucho más partidos que competían por la lealtad de los votantes que en el centro. Entre 1901 y 1946, hubo un promedio de 6 053 votantes elegibles por partido en las provincias de la periferia. En cambio, hubo 11 849 votantes elegibles por partido en el centro durante el mismo periodo. Una vez que introdujimos controles para el tamaño del electorado, en las provincias periféricas compitió casi el doble de partidos que en las del centro. Al hacer más fácil que los partidos eligieran diputados en la periferia, las leyes electorales alentaban a los políticos a formar partidos precisamente donde los enfoques sociológicos predecían que se realizaba menos actividad política. La figura 1 muestra las tendencias de largo plazo en la formación de partidos en los ámbitos nacional y regional.

FIGURA 1. VOTANTES ELEGIBLES POR PARTIDO POLÍTICO, 1901-1948



Fuente: Molina (2001b).

Este hallazgo contradice la creencia convencional acerca del número de equilibrio de los partidos en los distritos de mayoría relativa. De acuerdo con la Ley de Duverger y sus revisiones posteriores (véase especialmente Riker, 1982; Chibber y Kollman, 1998), las leyes de mayoría relativa deben alentar a los partidos a converger hacia el votante promedio y, como resultado, hacia la formación de las competencias de dos candidatos. Cuando menos, debe haber menos candidatos en los distritos de mayoría relativa que en los de representación proporcional. ¿Por qué encontramos resultados que contradicen la sabiduría popular?

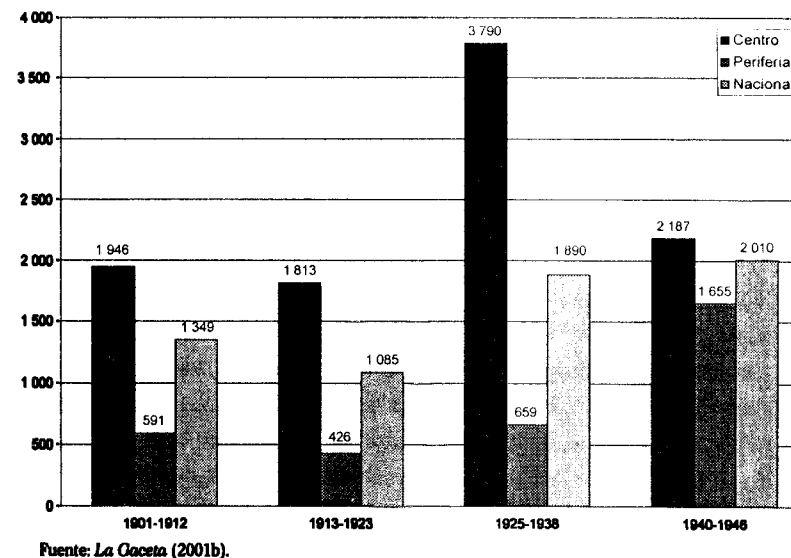
En primer lugar, los distritos de mayoría relativa pueden estar generando más competidores de lo esperado en la periferia, porque en casi todos se disputaban dos curules. A medida que aumenta la magnitud del distrito, también lo hará el número de equilibrio de los candidatos. En segundo lugar, en los distritos de mayoría relativa con dos miembros, había más partidos que presentaban candidatos que en los distritos de representación proporcional con varios miembros (≥ 3), porque los incentivos para organizar partidos cambian en los sistemas fraudulentos. Es más fácil ganar curules en sistemas de mayoría relativa que en sistemas de representación proporcional, porque los partidos simplemente tienen que acumular más votos que sus rivales para ser elegidos para el Congreso. En otras palabras, tienen que acumular los suficientes votos reales y fraudulentos para ganar los distritos de mayoría relativa. En cambio, las barreras al acceso eran mucho mayores en sistemas de representación proporcional: sistemas en donde es necesario obtener un cociente para ingresar en el Congreso. A diferencia de la mayoría de las formas más populares de representación proporcional, la versión vigente en Costa Rica antes de 1949 evitaba que los partidos pequeños pudieran competir por las curules "sobrantes", aquellas para las cuales ningún partido había obtenido el cociente.⁵

De hecho, sólo un enfoque institucionalista puede explicar por qué los niveles de fraude disminuyeron en el largo plazo. A escala nacional, las tasas de fraude cayeron casi 50% después de la promulgación del voto secreto. Descen-

⁵ Desde 1949, los partidos debían obtener cuando menos 50% de un cociente para poder competir por las curules sobrantes (Lehoucq, 1997, p. 24).

dieron de 1 288 a 1 939 votantes elegibles por acusación de fraude entre 1901 y 1923, y de 1925 a 1946, respectivamente. Si bien los niveles de fraude eran por lo general más altos en el centro que en la periferia, la reforma electoral logró reducirlos en todos los rincones de la república. En las provincias de la periferia, las tasas de fraude descendieron de 517 a 943 por votante elegible durante esos periodos: una caída de casi 100%. En el centro, las tasas de fraude cayeron de 2 071 a 2 891 acusaciones por votante elegible: una disminución de casi 40%. La figura 2 presenta las tasas de acusaciones por región y a escala nacional entre 1901 y 1946.

FIGURA 2. VOTANTES ELEGIBLES POR ACUSACIÓN DE FRAUDE, 1901-1946



Paradójicamente, la reforma electoral promovió que los partidos cometieran y denunciaran cada vez más fraudes descarados. Incluso cuando introdujimos controles para la ubicación geográfica, los fraudes más abiertamente coerciti-

vos aumentaron con el tiempo. Cerca de una quinta parte de todas las acusaciones que los partidos interpusieron en el centro entre 1901 y 1923 fueron acusaciones de las categorías 3 y 4: actos de fraude, de acuerdo con nuestra clasificación, que involucraban la coerción o que únicamente podrían interpretarse como de inspiración fraudulenta. Las participaciones de los dos tipos más graves de fraude aumentaron a 54% entre 1925 y 1938 y representaron 81% de las quejas presentadas en el centro durante la década de 1940. El ritmo del fraude es similar en la periferia, donde los fraudes de los tipos 3 y 4 ascendieron a 26% de todas las acusaciones que hicieron los partidos entre 1901 y 1912. La participación de los dos tipos más atroces aumentó a 62% de todos los cargos entre 1913 y 1923. Después de 1925, los fraudes de los tipos 3 y 4 representaron aproximadamente 67% de todas las acusaciones de fraude.

Nuestra clasificación también revela que el impulso del fraude cambió con la aprobación del voto secreto. Antes de mediados de la década de 1920, los partidos se esforzaban por aumentar sus votos, así como por reducir los votos de sus rivales. Sin embargo, después del establecimiento del voto secreto en 1925 y la eliminación de las papeletas que proporcionaban los partidos en 1927, los partidos dedicaron mucho más tiempo a fabricar votos que a impugnar los votos totales de los adversarios. Con la desaparición del sufragio público, los partidos ya no podían hacer un conteo del voto en cualquier momento de la jornada electoral. No obstante, después de mediados de la década de 1920 ya no tenía sentido descalificar, por ejemplo, a los votantes que emitían sus votos para el partido opuesto, ya que, en pocas palabras, los partidos no sabían cómo votaban los ciudadanos a puertas cerradas. Una vez que las leyes protegieron la privacidad de los derechos de los votantes, los partidos optaron por exagerar sus votos, por ejemplo, comprando cédulas de identidad.

Este hallazgo sugiere que el principal resultado del establecimiento del voto secreto es un aumento en la incertidumbre. Los partidos pierden una gran cantidad de información cuando los votantes llenan las papeletas en secreto. También pierden su habilidad para monitorear el comportamiento de los votantes. Por extraño que parezca, ambos efectos alientan a los partidos a fabricar votos para estar cubiertos en elecciones cada vez más reñidas. Uno de los pocos

estudios cuantitativos del fraude electoral indica que el establecimiento del voto secreto en 1890 en Nueva York hizo que los partidos dejaran de comprar votos y les pagaran a los votantes por quedarse en su casa en los distritos rurales (Cox y Kousser, 1981). Irónicamente, la corrupción electoral célebre de Inglaterra, que fuera el telón de fondo para la creación del voto secreto en 1872, condujo a una de las elecciones más fraudulentas, la de 1880. Tres años después, el Parlamento promulgó la Ley contra las Prácticas Corruptas e Ilegales para impedir la desenfrenada compra de votos que ocurría durante los comicios ingleses (Cox, 1987, pp. 10-11).

Finalmente, sólo un enfoque institucionalista puede explicar por qué el fraude dejó de ser una actividad que ocurría desproporcionadamente en la periferia para convertirse en la que se llevaba a cabo principalmente en el centro. Para mediados de 1940, las provincias del centro de la república dejaron de ser el objetivo de menos de la mitad de las denuncias de fraude y recibieron más de dos terceras partes. Por contener tres cuartas partes de todos los votantes elegibles, el centro se convirtió en una región que estaba experimentando, por primera vez, su participación proporcionada de fraude electoral. ¿Por qué ocurrió esto?

La respuesta corta a esta pregunta radica en que la polarización de la contienda política en todo el país hizo que el fraude se redistribuyera de la periferia hacia el centro. Cuando el Partido Republicano Nacional (PRN) controlaba tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo en la década de 1940, el presidente Rafael Ángel Calderón (1940-1944) desplegó los poderes del Estado para monopolizar el poder estatal. En vista de que la mayoría de los votantes vivía en el centro y que el PRN y su aliado, el Partido de Vanguardia Popular (PVP o el Partido Comunista) dominaban la periferia (Molina y Lehoucq, 1999, pp. 143-165), la alianza gobernante sólo podía retener el poder fabricando votos en el centro, donde vivía más de tres cuartas partes del electorado. Incluso si nuestro análisis sugiriera que el fraude no fue el responsable de que el PRN continuara en el poder, la escala de la actividad fraudulenta fue muy escandalosa y promovió el desarrollo de sectores intransigentes decididos a derrocar al gobierno del PRN (Lehoucq, 1992, pp. 162-336).

De hecho, la redistribución del fraude de la periferia al centro ayuda a explicar por qué la competencia política se polarizó tanto en la década de 1940. Una cosa era que los negros, mulatos e indígenas pobres de la periferia fueran víctimas del fraude electoral; pero otra muy distinta era que los partidos violaran las libertades electorales donde vivía el electorado más letrado y “blanco” en comunidades muy cohesionadas. El hecho de que las violaciones a la ley electoral se estuvieran volviendo descaradamente coercitivas también escandalizaba a los principales sectores del electorado y creaba apoyo para las insurrecciones impulsadas por sectores intransigentes contra el gobierno del presidente Teodoro Picado (1944-1948), lo que terminó en una guerra civil.

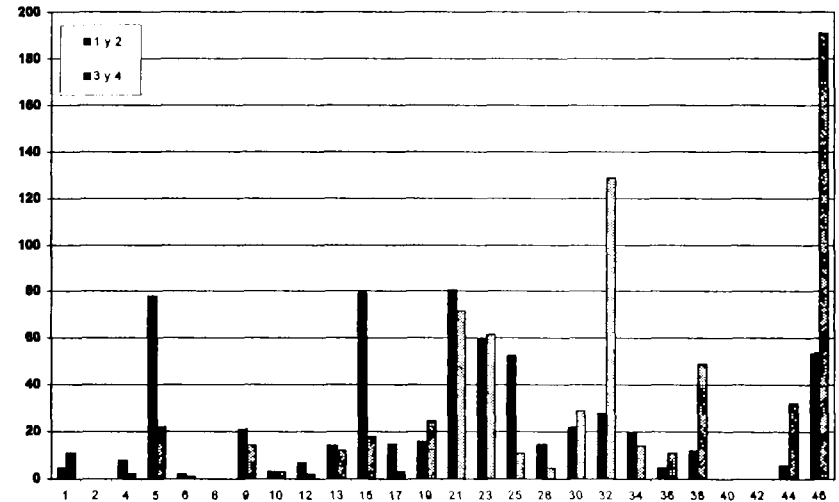
LA MAGNITUD DEL FRAUDE ELECTORAL

A pesar de toda la tinta dedicada al fraude electoral, éste no determinó el resultado en la mayoría de las elecciones en Costa Rica. El discurso del fraude siempre fue más grande que su realidad. Para analizar esto, supongamos que todos los votos emitidos en las mesas de sufragio donde los partidos alegaron que hubo fraude electoral fueron, en realidad, fabricaciones. Ésta, debemos señalar, es una manera muy generosa de compensar el hecho de que a veces se informan menos casos de fraude: entre 1913 y 1946, los partidos sólo impugnaron, en promedio, cerca de 50 votos en las mesas de sufragio donde afirmaron que sus rivales estaban robando votos (durante esos años, las mesas de sufragio recibieron en promedio menos de 100 votos).

En la mayoría de los casos, el margen de votos que separaba a los ganadores de los perdedores era mayor que esta estimación muy liberal de fraude electoral. La diferencia que separaba a los ganadores de los perdedores fue mayor a 10% en 18 de 20 elecciones realizadas entre 1901 y 1946.⁶ Sólo en dos de esas elecciones la oposición impugnó un porcentaje de votos superior al margen de la victoria. De este modo, sólo con dos excepciones, la magnitud del

⁶ En otra elección, un partido presentó una demanda, pero no impugnó los resultados de la mesa de sufragio. Y en otra más, los demandantes censuraron los resultados en menos de 1% de todas las mesas de sufragio. Excluimos de estos cálculos la elección de 1940, porque ningún partido presentó una demanda en contra de la victoria del PRN.

FIGURA 3. ACUSACIONES DE FRAUDE ELECTORAL POR CATEGORÍA, 1901-1946



Fuente: Molina y Lehoucq (1999a).

fraude electoral nunca es mayor que el margen de votos que separa a los ganadores de los perdedores. Cuarenta y seis por ciento de todas las quejas que presentaron los partidos entre 1901 y 1946 se ubican en las dos categorías menos graves de fraude: actos que no tienen un diseño obviamente fraudulento o que sólo se refieren a violaciones a los procedimientos legales.

Las dos ocasiones en que el fraude sí determinó el resultado de las elecciones presidenciales ayudan a señalar que, incluso para los políticos en el poder, robarse las elecciones no es fácil. Esta conclusión incluso se aplica para la primera década del siglo XX, cuando eran más débiles las salvaguardas legales para los partidos de oposición. Si bien la proporción de las mesas de sufragio impugnadas —13% (o 75 de 568)— es mayor que el margen de victoria del Partido Unión Nacional (PUN) de 9% en las elecciones generales de 1905, sólo podemos suponer que el PUN se robó la elección popular, afirmando que cada papeleta emitida en esas mesas de sufragio era fraudulenta. A pesar de la suspensión del orden constitucional y de las maquinaciones oficiales el día de la elección, el

candidato del PUN sólo obtuvo el apoyo de 41% del electorado. El hecho de que el PUN haya encarcelado a cerca de la mitad de los electores es lo que hizo que las elecciones de 1905-1906 fueran escandalosas (Salazar Mora, 1989, pp. 219-220). De hecho, el PUN optó por manipular el voto en las Asambleas Electorales Provinciales, precisamente porque no pudo fabricar una mayoría para su candidato a la presidencia, Cleto González, en las elecciones populares.

De igual manera, el Partido Republicano (PR) se las arregló para enviar a Jiménez a la presidencia en 1924, porque explotó las oportunidades institucionales para ganar ese alto cargo, no porque hubiera acumulado más votos que sus rivales. Cuando ningún partido atrajo la mayoría absoluta de los votos populares necesaria para declararse ganador, la contienda pasó al Congreso, donde la nueva legislatura —la mitad de cuyos miembros acababan de ser electos— seleccionó al presidente de entre los candidatos que habían quedado en los dos primeros lugares. En una serie de hábiles maniobras políticas, el PR y el Partido Reformista (PFR) formaron una mayoría en la Junta Electoral Provincial de Heredia. Al controlar dicha Junta, anularon cerca de 9% de los votos emitidos en la provincia por razones de procedimiento y, por lo tanto, allanaron el camino para que el PFR ganara otra diputación en el Congreso. El PR y el PFR también lograron reordenar el conteo de votos, de modo que el candidato del PR fuera seleccionado como primer suplente en la Provincia de Alajuela. Y, puesto que un diputado había renunciado a su lugar en esta provincia, el suplente del PR se convirtió en uno de los miembros de la delegación de la provincia en el Congreso. Sin esa maniobra, el Partido Agrícola (PA) —cuyo candidato, Alberto Ehandi, quedó detrás de Jiménez en el voto popular— habría obtenido dos diputaciones. Al quitarle al PA las dos curules, el PR y el PFR pudieron reunir el número necesario de votos en el Congreso para que el candidato del PR, Ricardo Jiménez, fuera electo presidente de la república (Molina y Lehoucq, 1999b, pp. 55-65).

El fraude tuvo su mayor impacto cuando la votación era indirecta. Hasta 1913, los presidentes manipulaban las Asambleas Electorales Provinciales para encarcelar a los electores de oposición. Después del establecimiento de las elecciones directas, fue prácticamente imposible robarse una elección presi-

dencial. Por lo general, a los partidos les resultaba más fácil manipular las elecciones intermedias en la periferia, porque era cuando el número de votantes era menor. Ganar unas cuantas diputaciones adicionales aquí y allá, como demostraron las elecciones legislativas de 1923, podía inclinar la balanza del poder en el Congreso y determinar los resultados de la elección presidencial. A pesar de que los cambios inducidos por el fraude en la alineación de fuerzas del Legislativo podrían complicar la capacidad del presidente para gobernar el país, la eficacia de esta estrategia terminó en 1926, cuando el Congreso enmendó la Constitución para crear una segunda vuelta popular para la presidencia.

Entonces, ¿por qué tanto alboroto con el fraude electoral? Una razón es que, incluso a medida que fue más difícil determinar los resultados de la elección, los partidos bien organizados podrían tratar e incluso lograr ganar unos cuantos votos extra por aquí y por allá. Éste fue efectivamente el caso de la política local, cuando podía realizarse fraude para cambiar los resultados municipales y legislativos. La posibilidad de obtener ventaja mediante maniobras turbias era suficiente para inquietar a la mayoría de los partidos y para aumentar la incertidumbre política. El hecho de que los partidos pudieran decir que su derrota se debía al comportamiento ilegal de sus rivales es la segunda razón de por qué persistieron las acusaciones de fraude electoral. Sin importar lo que los partidos sabían o creían, era racional acusar a los opositores de haber cometido actos fraudulentos. Era preferible acusar a los adversarios que identificar las fallas en la estrategia del partido.

A pesar de que el fraude no determinó los resultados de la mayoría de las elecciones, la amenaza y la práctica del fraude electoral corroyó el cuerpo político. De hecho, las detalladas narraciones legales de violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos sugerían que la democracia no estaba consolidada. Puesto que el fraude podía cometerse o denunciarse, era racional que los partidos emprendieran acciones que sólo minaban más a las instituciones democráticas. A la larga, un marco legal y constitucional que permitía actividades fraudulentas fue por sí solo un obstáculo clave para la consolidación democrática.

Uno de los aspectos clave que enfrentan los constitucionalistas es cómo regular la lucha por los puestos públicos. Las monarquías y otras formas de gobierno no democráticas nunca tuvieron que resolver este problema. De hecho, utilizaban las líneas de sangre o la violencia para pasar el poder de una facción a otra. Sin embargo, las repúblicas no podían hacerlo, porque se basaban en la noción de que la ciudadanía debía elegir su propio gobierno. Cómo organizar exactamente la delicada tarea de decidir sobre las denuncias opuestas respecto a los resultados electorales es una idea que continúa plagando a los politólogos, teóricos del derecho y constitucionalistas (Lehoucq, 2002).

Al igual que otros países con diseños institucionales de los siglos XVIII y XIX, los costarricenses decidieron dividir la autoridad de la gobernabilidad electoral entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los teóricos constitucionales decidieron que la organización de las elecciones, como cualquier otro asunto administrativo, fuera responsabilidad del Ejecutivo. Para que el Ejecutivo fuera honesto, le dieron la potestad al Legislativo para que certificara los resultados de las elecciones. Los pensadores del siglo XIX pensaban que la rivalidad institucional promovería que los funcionarios electos entregaran resultados justos y aceptables de las elecciones.

¿Cómo se desempeñó este sistema? En términos muy generales, el Congreso no fue muy acertado al responsabilizar al Ejecutivo por las fallas electorales. La Comisión de Credenciales —el organismo legislativo encargado del escrutinio inicial de esas quejas— sólo dictaminó a favor de 4% (5 de 118) de las demandas que los partidos presentaron entre 1901 y 1948. Dividió su opinión en aproximadamente 14% de las veces. En conjunto, el Congreso no lo hizo mucho mejor: sólo aprobó 5% o 7 demandas durante ese periodo. En otras palabras, los partidos apenas tenían una oportunidad en 20 de que la Comisión de Credenciales y el Congreso en su conjunto fallara a favor de sus quejas.⁷

⁷ Los datos de esta sección se basan en Molina (2001).

Por supuesto que los defensores del enfoque clásico pueden argumentar que la alta tasa de rechazo simplemente refleja el hecho de que la mayoría de demandas no probaron que había habido fraude o que éste hubiera sido decisivo. De hecho, a lo largo de un periodo de 50 años, la Comisión de Credenciales usó uno o varios de los siguientes argumentos para descartar la mayoría de acusaciones de fraude. En primer lugar, decía que los demandantes no habían presentado pruebas que respaldaran sus alegatos. En otros casos, la Comisión concluyó que las pruebas estaban corrompidas. En segundo lugar, la Comisión argumentaba que la acusación en cuestión era irregular, pero no ilegal. Por ejemplo, el que una mesa de sufragio hubiera abierto unos minutos tarde era incorrecto, pero no se tipificaba como delito. En tercer lugar, utilizaba razonamientos “contrafactuales” para evaluar la repercusión de las acusaciones. Incluso si el Congreso hubiera aceptado las acusaciones, decía con frecuencia la Comisión, esto no habría afectado los resultados de las elecciones.

Como hemos visto, estos argumentos no son del todo inverosímiles. Casi 50% de todas las acusaciones consistía en fraudes del primero y segundo tipos. Las violaciones a los procedimientos de la ley electoral, de hecho, representan más de la mitad de las acusaciones de fraude que los partidos hicieron antes de establecer el voto secreto y centralizar la producción de papeletas a mediados de la década de 1920. También hacemos eco de las pruebas de validez contrarias a los hechos de la Comisión. En la mayoría de las ocasiones, el fraude —incluso según nuestras interpretaciones bastante liberales de su magnitud— no determinó el resultado de elecciones muy disputadas.

Sin embargo, creemos que las pruebas demuestran que una teoría decimonónica de la gobernabilidad electoral no logró producir resultados electorales justos y aceptables por tres razones. En primer lugar, apareció el partidismo, aunque no siempre de manera abierta. El hecho de que el partido contra el cual se hacen las acusaciones domine o no la Comisión de Credenciales no tiene mucho efecto sobre sus decisiones. Ésta sólo aprobó cerca de 4% (3 de 72 y 2 de 42, respectivamente) de las demandas en ambas situaciones. Sin embargo, tener mayoría en el Congreso sí afecta el éxito de presentar una demanda. El Congreso sólo aprobó 4% (3 de 72) de las demandas cuando la mayoría de las

acusaciones se interpusieron en contra del partido que tenía mayoría legislativa. No obstante, cuando la mayoría no era el objetivo de las quejas, el Congreso aprobó 10% (4 de 42) de las demandas. No es de extrañar, entonces, que los alegatos de fraude y parcialidad acompañaran a todas las elecciones cuando estaba vigente la teoría decimonónica de la gobernabilidad electoral.

En segundo lugar, el enfoque clásico no logró decidir en los conflictos sobre los resultados electorales cuando fueron más necesarios. El Congreso rechazó las demandas de la oposición cuando los políticos en el poder encarcelaron a cientos de electores de oposición para robarse la elección presidencial de 1906. El hecho de que el PUN controlara tanto al Ejecutivo como al Legislativo inutilizó los pesos y contrapesos necesarios para que el Congreso hubiera cumplido su mandato constitucional. De igual manera, el enfoque clásico no pudo arbitrar entre las interpretaciones enfrentadas respecto a los resultados de las elecciones populares de 1923. Puesto que dos partidos se unieron para formar mayorías en las Juntas Electorales Provinciales que contaban los votos, lograron cambiar el equilibrio de poder del Congreso en su favor. Puesto que ningún candidato había obtenido una mayoría del voto popular, el PR y el PFR obtuvieron control del Congreso para seleccionar a su candidato como presidente en medio de alegatos de fraude e-injusticia.

En tercer lugar, el enfoque de pesos y contrapesos de la gobernabilidad electoral depende de una línea divisoria institucional que es más fácil de conceptualizar en la teoría que de delimitar en la práctica. El centro del debate acerca de las elecciones de 1923 era si las Juntas Electorales, en cuanto criaturas del Ejecutivo, podían anular votos. De acuerdo con el Congreso, no podían asumir una atribución que caía dentro del ámbito de la certificación; bueno, al menos según las resoluciones legislativas acerca de los resultados de las elecciones desde principios de la década de 1910. Sin embargo, cuando llegó al poder la mayoría del PR y el PFR, se echó para atrás el precedente. Su decisión de permitir que órganos del Ejecutivo rechazaran votos porque anular papeletas es parte de la “verificación del conteo inicial del voto”, por citar la opinión de la Comisión de Credenciales de 1923, echó por tierra la distinción en la que se basaba la teoría clásica. El que una mayoría partidaria (y, por ende, temporal) lo hi-

ciera por sus propios intereses sólo revela cuán oscura era la línea divisoria entre lo puramente “administrativo” y las funciones “políticas” de la gobernabilidad electoral.

El enfoque clásico genera resultados electorales razonablemente aceptables en gobiernos divididos. Cuando dos partidos diferentes controlan los Poderes del Estado, la situación se llega a parecer un poco al mundo sin partidos que supusieron los constitucionalistas del siglo XIX. En un mundo sin partidos, existen buenas razones para creer que los representantes estarían motivados a maximizar los intereses de su Poder del Estado. Sin embargo, una vez que los políticos crean partidos, sus lealtades cambian fundamentalmente. De hecho, en un mundo de competencia partidaria, el enfoque clásico alienta a los ejecutivos a llenar al Legislativo con miembros de sus partidos. Cuando existen gobiernos unificados, los partidos se coludirán para evitar que haya rivalidad entre las ramas del gobierno necesarias para la vigilancia mutua.

REFORMA ELECTORAL: TEORÍAS Y PRUEBAS

Si los arreglos institucionales ayudan a generar lo que los microeconomistas llaman “equilibrios” —es decir, un conjunto de arreglos mutuamente benéficos en donde nadie tiene un incentivo para abandonarlos unilateralmente—, un cambio en las condiciones debe ser responsable de su transformación. Por ejemplo, el desarrollo económico o el cambio demográfico puede alterar la distribución de los recursos entre grupos y, por lo tanto, su interés en la reforma. Además, los políticos pueden hacer conciencia de las oportunidades para promover sus carreras dentro de los arreglos institucionales. Ahora procedemos a entender por qué los partidos explotaron o no las posibilidades de reforma que generaron las instituciones.⁸

⁸ Esta sección se basa en Lehoucq (2000).

TEORÍAS BASADAS EN LA BÚSQUEDA DE CARGOS PÚBLICOS

Las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos sugieren que el interés por la reelección dirige el comportamiento del partido. En palabras de Anthony Downs, el primer exponente de este enfoque, “los partidos formulan políticas para ganar las elecciones, no ganan elecciones para formular políticas” (Downs, 1957, p. 28; véase también Laver y Schofield, 1994). Si este enfoque es válido, los partidos apoyarán reformas “eficientes” —las que benefician a todos los partidos— si esperan que su posición política mejore con las reformas propuestas. Pero no es probable que los partidos respalden reformas “redistributivas” si esos cambios prometen beneficiar más a otros partidos (Tsebelis, 1990). También se opondrán a iniciativas de ley de consecuencias inciertas por temor a las consecuencias redistributivas de dichos cambios.

Las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos explican bastante bien las decisiones para sabotear los intentos de reforma. De las 14 administraciones presidenciales entre 1890 y 1948, sólo 4 propusieron reformas electorales. Sin embargo, la habilidad de estos enfoques para entender el comportamiento de presidentes y diputados durante cuatro periodos de reforma es más problemática.

Éste es, por cierto, el caso de la facción del PR leal al eterno candidato presidencial y líder del Congreso, Máximo Fernández, cuando votó de acuerdo con las predicciones de las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos. Sus diputados votaron abrumadoramente en contra del voto secreto en 1912, a pesar de que aspiraban a representar los intereses de artesanos urbanos y trabajadores agrícolas. Al votar en favor de retener la votación pública, los fernandistas (de aquí en adelante llamados PRf) consolidaron el papel que desempeñaban los partidos como movilizados de votantes y monitores de su comportamiento. También fueron responsables de acabar con esa iniciativa de reforma electoral del presidente cuando sus correligionarios la rechazaron en comisión en 1913 porque, en el último año del gobierno de Jiménez, habían conseguido el apoyo de otros diputados del PR para arrancarle el control de la presidencia del Congreso y de las comisiones clave a la facción leal al presidente conocida como los

jimenistas (de aquí en adelante llamados PRj). La posibilidad de postularse para la reelección, de hecho, había impulsado a algunos diputados PRj a abandonar al titular que no podía reelegirse en periodos consecutivos y votar en favor de una ley electoral que básicamente mantenía el *statu quo*.

Votar por la eliminación de las elecciones indirectas en 1912 fue, sin embargo, una reforma que apoyaba los intereses electorales del PRf. Como todos los demás partidos, quería eliminar el periodo entre la elección popular y la de electores que les había permitido a los políticos en el poder encarcelar u hostigar a los electores de oposición. Además, a los partidos les interesaba evitar que sus agentes —electores elegidos cada cuatro años— votaran en contra de sus preferencias. En general, pero sobre todo en las elecciones intermedias, los electores aumentaban la incertidumbre, porque podían votar por candidatos que no fueran los que aprobaba la dirigencia del partido.

Sin embargo, un vistazo al padrón sugiere que no todos los del PR votaron por puro interés electoral. Aunque comprendía a la mayor facción de la legislatura, el PRj votó en favor del voto secreto y, curiosamente, dividió su voto respecto a las elecciones directas para cargos públicos. El comportamiento de los representantes del PRj acerca de estas medidas sugiere que no votaron por intereses electorales. Al votar para establecer el voto secreto, apoyaron una reforma que prometía aumentar la incertidumbre política y, por lo tanto, socavar su capacidad para retener el control del Estado. Además, al dividir su apoyo acerca de la enmienda a las elecciones directas, el PRj volvió a mostrar que no sólo le preocupaba retener el control de los cargos públicos. El hecho de que el presidente Jiménez apoyara enérgicamente la reforma electoral tampoco se entiende desde la perspectiva basada en la búsqueda de cargos públicos porque, como líder del PR, debía haberse opuesto a cualquier medida que pudiera conducir a su derrota electoral. Esos resultados señalan que algunos políticos hacen caso omiso de sus intereses en la reelección.

Lo mismo puede decirse acerca de periodos subsecuentes, incluidos los de mediados de la década de 1920, cuando Jiménez regresó a la presidencia entre generalizadas acusaciones de fraude. Como lo predecirían las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos, el PR propuso una iniciativa de reforma. Por

haber perdido en su intento por ganar el control de la presidencia en 1924, le interesaba un cambio institucional. Exactamente como sugiere un enfoque estrecho sobre la reelección, sólo recomendó medidas lo suficientemente extensas para evitar que engañaran a otros candidatos y les arrebataran una victoria electoral. Sin embargo, en contra de las perspectivas basadas en la búsqueda de cargos públicos, el presidente apoyó la iniciativa del PA. A pesar de haberse beneficiado del fraude, pidió una revisión general de las leyes electorales, incluido el establecimiento del voto secreto y la extensión del derecho al voto a las mujeres.

No obstante, como indican las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos, el Congreso se opuso a extender el derecho al voto a las mujeres. Duplicar el tamaño del electorado simplemente inyectaba más incertidumbre a los cálculos políticos de lo que una mayoría quería contemplar. De manera curiosa, la mayoría de diputados rápidamente aprobó el voto secreto en 1925. A diferencia de principios de la década de 1910, la medida no se embrolló en un debate partidista. De hecho, tanto los archivos del Congreso como los periódicos revelan únicamente que la medida se aprobó por votación ordinaria (donde se anota el número de diputados en favor y en contra de una moción). Sin embargo, el que los partidos retuvieran el derecho a distribuir las papeletas sugiere que éstos todavía serían capaces de monitorear el comportamiento de “sus” votantes. Precisamente porque nombraban miembros para que supervisaran las operaciones de las mesas de sufragio, los partidos exigían a los votantes que exhibieran sus papeletas antes de introducirlas a la urna.

Un año antes de que terminara su segundo periodo presidencial, Jiménez volvió a desconcertar las perspectivas basadas en la búsqueda de cargos públicos. Entre otras cosas, propuso que el Estado distribuyera las papeletas el día de la elección, una medida que atacó su capacidad para controlar “sus” votos. Como respuesta, los diputados argumentaron que la papeleta única privaría del derecho al voto a los hombres iletrados, porque no podrían descifrar y marcar sus papeletas. De acuerdo con el censo de población de 1927, aproximadamente una tercera parte de todos los hombres mayores de 10 años eran analfabetos (República de Costa Rica, 1960, pp. 54-57). Sin embargo, lo que motivó a los partidos a oponerse a este cambio no fue exactamente su preocupación por los vo-

tantes incultos. Despojar a los partidos de su capacidad para distribuir las papeletas amenazaba su capacidad para monitorear y controlar el comportamiento de los votantes. En unas elecciones ya de por sí bastante cerradas, un voto genuinamente secreto prometía aumentar la incertidumbre sobre los resultados de las urnas.

La ley de 1927 es fascinante, porque los diputados votaron por una ley que no querían. Curiosamente, no atacaron al presidente ni sus propuestas, incluso cuando Jiménez amenazó con vetar la iniciativa de ley que se estudiaba en el Congreso. Junto con la decisión del presidente de continuar reformando las leyes electorales, el comportamiento de la mayoría del Legislativo chocó con los intereses que ambos tenían por maximizar su control sobre los cargos públicos. ¿Por qué lo hicieron?

Obviamente tenía poco que ver con sus intereses en la reelección. Los partidos retrasaron, ignoraron y trataron por todos los medios de sabotear la iniciativa de reforma de 1927, porque no querían perder el control sobre los votantes. Según los enfoques basados en la búsqueda de cargos públicos acerca de la reforma institucional, los diputados lograron que Jiménez pospusiera el requisito de que los votantes usaran identificaciones con fotografía el día de las elecciones. Argumentando que el Registro Electoral no tendría tiempo para tener listos esos documentos para las elecciones generales de 1928, los diputados negociaron con el presidente para firmar una ley que retrasara esta medida. El hecho de que los gobiernos siguientes también suspendieran este requisito sugiere que ningún partido quería tomar una medida que aumentara la incertidumbre de la lucha electoral.

Una perspectiva basada en la búsqueda de cargos públicos explica por qué casi todos los diputados del PRN, el partido con mayoría en el Congreso, combatió la iniciativa de reforma de Picado de 1946. Propuesto por el presidente recientemente elegido, el Código Electoral prometió que el uso de identificaciones con fotografía sería obligatorio el día de las elecciones. La iniciativa exigía que se eliminaran de los padrones los nombres de personas fallecidas o inexistentes. Además, entregaba la administración de las elecciones en manos de un sistema judicial semiautónomo.

Las teorías basadas en la reelección también explican por qué la oposición, congregada en torno del Partido Demócrata (PD), la apoyaba. Si bien el Partido de Vanguardia Popular (PVP) —el Partido Comunista costarricense— formaba parte de la alianza gubernamental que dominaba el Congreso, también respaldó la iniciativa de reforma. La disposición para reducir el cociente a 75% de un cociente para competir por las curules sobrantes en provincias donde la representación proporcional distribuía escaños aumentó la probabilidad de que partidos pequeños pudieran elegir a sus candidatos al Congreso.⁹ De esta manera, si bien al PVP le interesaba permanecer en el poder, también le convenía una reforma que prometía aumentar su poder en el Congreso. Sin embargo, las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos no explican por qué un presidente apoyó una iniciativa de ley que amenazaba el control que su partido tenía sobre ambas ramas del gobierno.

Esta perspectiva general sugiere que las teorías basadas en la búsqueda de cargos públicos explican muy bien la oposición a las reformas institucionales trascendentales. La mayoría de los políticos combatieron las medidas que probablemente aumentarían la incertidumbre de la competencia electoral, reduciendo la capacidad de los partidos para realizar fraude o controlar al electorado. De hecho, muchos presidentes y diputados nunca tuvieron que confrontar estos puntos, porque sencillamente no los plantearon. Pero el mismo hecho de que la mayoría de los políticos se opusiera a la reforma hace mucho más intrigante el por qué algunos sí la respaldaron.

ENFOQUES SOCIOLÓGICOS

Entender los dilemas que enfrentan los políticos que están en el poder es la manera de comenzar a resolver el acertijo de por qué estos políticos accederían a realizar elecciones más justas y transparentes. Un grupo de respuestas a por qué los políticos corren esos riesgos se centra en sus antecedentes sociales y en sus marcos cognitivos (Lipset, 1990; en prensa). Los sociólogos argumentan

⁹ A mediados de 1947, los diputados del PVP lograron promulgar una ley que reducía el límite a 50% de un cociente. Véase "Ley No. 1096 (27 de agosto de 1947)," *Colección de Leyes y Decretos* (San José, Imprenta Nacional, 1948).

que el hecho de que los partidos elijan cursos de acción no instrumentalmente racionales es una presunción de hecho en contra de la utilidad de las perspectivas de la reforma política basadas en la búsqueda de cargos públicos. Otro se enfoca en el comportamiento de los trabajadores y otros movimientos sociales para comprender el ritmo de la reforma electoral (Collier y Collier, 1991; Collier, 1999; Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992).

Sólo unos cuantos partidos combinaban las demandas de reforma electoral con peticiones de clase social. Como hemos visto, el PVP sí tuvo un compromiso retórico con la reforma social, pero no logró aprobar el voto secreto u otras reformas que prometían aumentar la incertidumbre política a principios de la década de 1910. El PFR y el PVP fueron los únicos dos partidos de izquierda (y minoritarios) que votaron en favor de las reformas electorales durante las décadas de 1920 y 1940, respectivamente. Sin embargo, incluso el jefe del PFR no pudo presionar para salvaguardar los derechos de privacidad de los ciudadanos. Como muchos otros congresistas de mediados de la década de 1920, pudo aprobar el voto secreto, pero no apoyó la centralización de la distribución de papeletas. Con estas excepciones parciales, los partidos en favor y en contra de la reforma electoral no podían distinguirse por sus posiciones respectivas acerca de la reforma social y los derechos de propiedad.

Si se observa con mayor atención, es mucho más fácil entender por qué a los partidos les interesaba atraer el apoyo de tantos ciudadanos (hombres) como fuera posible. Los partidos más conservadores en materia de política social nunca exigieron restringir el derecho al voto, porque alejar a los votantes en las ya de por sí reñidas contiendas sería muy contraproducente. Este hallazgo coincide con la investigación reciente sobre la política en los sistemas antes de la reforma democrática, la cual revela que los conservadores solían respaldar un amplio derecho al voto como una manera de arrebatar el control del gobierno a sus oponentes. En consecuencia, los derechos al voto estaban relativamente extendidos en muchos países de América Latina, en especial de acuerdo con los estándares del siglo XIX y de principios del siglo XX.¹⁰ Los intereses estraté-

¹⁰ En el siglo XIX, Brasil era una sociedad con grandes sectores de la economía agrícola basada en la esclavitud y tuvo emperador hasta 1889, cuando las luchas por obtener el control de las oficinas locales, esta-

gicos, y no la posición ideológica, explican los compromisos democráticos de casi todos los partidos.

Aun cuando la difusión internacional de las ideas acerca de la práctica de la política republicana influyó en los debates sobre la reforma electoral, no suavizó la oposición de las fuerzas en contra de la reforma, las cuales pasaron por alto o rechazaron abiertamente dichos argumentos. Por ejemplo, muchos diputados del PR y el PFR que estaban en favor del sufragio a mediados de la década de 1920 afirmaban que negarle el derecho al voto a las mujeres letradas mientras que los hombres analfabetos sí lo ejercían, no era justo, especialmente en un mundo en donde las sociedades avanzadas estaban destruyendo esas barreras. Sin embargo, a principios de la década de 1910, la búsqueda de cargos públicos de algunos partidos anuló cualquier deseo que alguno de sus miembros hubiera podido tener respecto al voto secreto o respecto a extender el derecho al voto a las mujeres. Como vimos, los legisladores pudieron establecer el voto secreto sin garantizar en la realidad que la votación se llevaría a cabo en privado, lo que permitió que los partidos continuaran entregando las papeletas a los votantes el día de las elecciones.

Asimismo, las actitudes machistas —arraigadas en una sociedad predominantemente rural y patriarcal— impedían, en efecto, que muchos hombres estuvieran abiertos a conceder estos derechos a las mujeres. Sin embargo, las consideraciones estratégicas también desempeñaron un papel fundamental al determinar el resultado de la lucha por otorgarle el derecho al voto a la mujer. La política partidista también fue una fuerza decisiva cuando el presidente Jiménez, un respetado líder del PR, apoyó el derecho al voto de la mujer en 1925.

tales y nacionales eran generalmente reñidas, a menudo violentas e incluían un electorado que se estimaba en “[...] 50.6% de todos los hombres libres, mayores de 21 años, sin importar su raza o educación”. Véase Graham (1990, p. 108). El sufragio masculino universal también existía en Argentina desde la década de 1820, cuando el país se independizó de España. Véase Sábato y Palti (1990). A pesar del requisito respecto a educación e ingresos, el voto también se distribuyó ampliamente en Colombia a principios del siglo XX. Eduardo Posada-Carbó (1997) señala que, en las reñidas elecciones de las décadas de 1920 y 1930, participó poco menos de la mitad de todos los hombres adultos. En estos y otros países, eran los liberales urbanos, y no los oligarcas terratenientes, quienes se oponían a la expansión del sufragio o al establecimiento del voto secreto, porque la mayoría de los votantes vivían en zonas rurales y podían ser movilizados para apoyar a los candidatos conservadores. La mejor declaración de esta posición se encuentra en Valenzuela (1984).

A pesar de que su líder era el principal promotor de esta propuesta, el PR dividió su voto respecto a tal medida, incluso cuando el PFR la apoyó. Más de 70% del PA se opuso a la iniciativa de ley, lo cual sugiere que la lucha por el derecho al voto de las mujeres estaba condenada al fracaso, pues se había identificado que beneficiaba a un solo lado en lo que, a final de cuentas, era una lucha partidista por la distribución del poder del Estado. La ausencia de un movimiento femenino amplio también permitió a los políticos echar abajo esta medida sin hacer enojar a ninguno de sus electores. Los cálculos políticos, y no los intereses sociales, determinaron cuándo obtendrían las mujeres el derecho al voto.¹¹

Los enfoques sociológicos ayudan a explicar por qué individuos como Jiménez insistieron en su lucha por reformar las leyes electorales. Pero Jiménez era, a todas luces, un político diferente de la mayoría de sus contemporáneos. Cuando fue electo a la presidencia por primera vez, era un distinguido jurista e intelectual; su incursión en la política comenzó en 1906, cuando fue diputado por única vez. Tampoco Picado era tan sólo un buen soldado del partido. Tenía antecedentes intelectuales: había sido secretario de Educación Pública, un puesto por lo general ocupado por hombres de letras. Conversaciones con su antiguo secretario del Interior, Fernando Soto, revelan que Picado estaba comprometido con la reforma, a pesar de la enorme presión que los dirigentes calderonistas, la facción mayoritaria del PRN, ejercieron sobre el presidente para que la abandonara.¹² Desafortunadamente, al considerar a Picado únicamente como un títere del PRN, la historiografía posterior a la guerra civil ha oscurecido su papel en la conclusión de una lucha de décadas para reformar las leyes electorales.

Si bien un puñado de partidos combinaba la reforma social con la política, la mayoría no lo hacía. Aunque individuos extraordinarios como Jiménez desempeñaron papeles clave en la reforma electoral, tuvieron que luchar contra políticos a quienes les interesaba la reelección y la distribución de las prebendas. A la causa de la reforma contribuyeron tanto ideas poderosas como indi-

¹¹ Para un análisis de por qué las mujeres tuvieron que esperar hasta 1949 para obtener el derecho al voto, véase Rodríguez (2000).

¹² Entrevista de Lehoucq con Fernando Soto Harrison en San José el 15 y 19 de febrero de 1996. Véase también Soto Harrison (1991).

viduos sobresalientes. No obstante, no lograron determinar cuándo, por qué y cómo los presidentes y los legisladores se pondrían de acuerdo para transformar las reglas que regían el acceso al poder del Estado.

ENFOQUES INSTITUCIONALISTAS

Para explicar por qué algunos presidentes promulgan reformas trascendentales, es necesario esbozar las opciones que enfrentan, no sólo postular los intereses que tengan, sean políticos o de otra índole. Por ejemplo, Barbara Geddes pronostica que una condición necesaria de las reformas redistributivas es la existencia de un equilibrio de poder en el Legislativo. Si los principales partidos políticos tienen un acceso semejante a la influencia y al poder, será menos probable que se opongan a los cambios institucionales, porque esperan que las reformas presentadas los afecten a todos por igual (Geddes, 1994, pp. 94-95). Aunque dicho acceso puede haber ayudado a animar a los diputados a apoyar la reforma, el efecto de los *impasses* en el Congreso acerca de la estructura de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es lo que mejor explica el comportamiento de los presidentes reformistas. El poder para vetar la legislación permitió que los presidentes “pivotaran” entre las fuerzas en favor y en contra del gobierno para que los legisladores recalcitrantes apoyaran cambios institucionales fundamentales.

Puesto que ningún partido poseía una franca mayoría durante tres de los cuatro periodos de reforma, ninguno propuso reformas que sólo prometieran beneficiar sus intereses. Las fuerzas en favor y en contra del gobierno estaban equilibradas en el Congreso que estableció el voto secreto. En 1925, el PR y el PFR, en una coalición conocida como la “Fusión”, tenían 37 y 14% de las curules, respectivamente. El PA de oposición tenía 49% de todos los lugares. Dos años más tarde, cuando la centralización de la producción de papeletas y otras medidas hicieron efectivo el voto secreto, la distribución de poder estaba dividida entre cuatro facciones. Después de las elecciones intermedias de 1926, el PR se dividió en dos bandos: uno controlaba 26% de todas las curules y el otro contaba con 33% de todos los diputados. La fuerza del PA había caído a 26% de

la legislatura, mientras que al PFR le era leal 16% de todos los representantes en el Congreso.

La legislatura que aprobó el Código Electoral de 1946 estaba dividida entre tres partidos, uno de los cuales estaba escindido, a su vez, en dos facciones. Los “calderonistas” (de aquí en adelante llamados PRNC) tenían 41% de las curules en el Congreso. Los más interesados en la reforma eran el PD, que tenía 26% de los lugares, y 22% de diputados del PRN que eran independientes o leales al presidente. El PVP tenía el 9% restante de las curules.

En 1913 estaba apenas ausente (o apenas presente) un empate legislativo, cuando el Congreso no pudo establecer el voto secreto. La facción del PIR ocupaba 58% de las curules. Su principal rival, el PIR, tenía 40% de los lugares; un miembro del Partido Civil poseía la última curul del Congreso. La mayoría de dos terceras partes necesaria para enmendar la constitución podía acordar la eliminación de la segunda vuelta electoral, una reforma “eficiente” que todos los partidos favorecían. Lo que condenó al fracaso a la reforma redistributiva fue una mayoría de dos terceras partes necesaria para promulgarla. Incluso con las divisiones dentro del PR, una mayoría de diputados podía haber establecido el voto secreto en 1912 si su aprobación sólo hubiera requerido una mayoría absoluta de los diputados presentes.

Geddes también sugiere que la “presión adicional” es igualmente indispensable para promulgar reformas redistributivas. A principios de la década de 1910, los periódicos no revelan que la opinión pública estuviera clamando por reformas electorales fundamentales. Es interesante señalar que Jiménez no organizó una campaña para convencer a los ciudadanos de presionar a sus diputados para que apoyaran el cambio constitucional. Sin embargo, a mediados de la década de 1920, la prensa ya había citado mucho al presidente acerca de la necesidad de la reforma. Cuando las reacciones iniciales del Congreso fueron desfavorables, Jiménez casi las atacó. En una entrevista otorgada a *La Tribuna* (10 de marzo de 1927), por ejemplo, fue particularmente categórico al afirmar que sólo “la eterna lucha del pasado con el presente y, en segundo lugar, los intereses de los partidos” pueden explicar la oposición al voto secreto.

Nosotros sostenemos que el uso que el presidente le dio a la prensa fue parte

de una estrategia más amplia para explotar el empate en el Congreso y sacarle provecho. Igualmente importante fue el uso del veto del Ejecutivo para obligar a los diputados a elegir entre aprobar las iniciativas que contenían medidas que a él y a ellos les gustaban, y no reformar nada. Tanto sus declaraciones a la prensa como las amenazas de veto fueron, de hecho, responsables de alentar a los diputados a eliminar una posibilidad de escapatoria que permitía a los partidos alterar los padrones electorales y violar el secreto del voto. Sólo después de que Jiménez vetó una versión preliminar del Congreso para una ley nueva, los legisladores cedieron y aprobaron casi todas las solicitudes del presidente. Entonces, y sólo entonces, el presidente firmó la iniciativa de ley que se convirtió en la Ley de Elecciones de 1925. Dos años después, el presidente amenazó con vetar una nueva iniciativa de reforma si los legisladores no mantenían sus disposiciones para garantizar el secreto del voto. Sin embargo, ningún político se enfrentó al presidente, a pesar de que la comisión que había redactado la iniciativa que no le gustaba al presidente manifestó su oposición a la amenaza de veto renunciando colectivamente. Luego de una violenta sesión en la que los diputados persuadieron a los miembros de la comisión a retirar sus renuncias, los diputados accedieron a incorporar la mayoría de las sugerencias del presidente.¹³ En un año previo a las elecciones, ningún partido quería asumir la responsabilidad de haber echado abajo la reforma democrática o quitarles a los ciudadanos su derecho al voto.

Lo mismo puede decirse del Código Electoral de 1946. Sin embargo, junto con la presión de la opinión pública, se cernía la amenaza de una guerra civil que endureció la voluntad de Picado ante la oposición al Código del PRNC. Desde su disputada elección para la presidencia, ciertos sectores de la oposición habían comenzado a conspirar para derrocar a su gobierno. La oposición mode-

¹³ Las denuncias del presidente fueron publicadas el 21 de julio en *La Tribuna*. Por desgracia, este tema está ausente en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional. Todos los esfuerzos por encontrar otras copias han fracasado. Otros periódicos se refieren a los comentarios del presidente, pero ninguno los conligna. Esta reconstrucción se basa en los informes de las reacciones del Congreso ante sus declaraciones, resumidas en las minutas de las sesiones del Congreso y en reportajes de periódico donde Cortés reacciona a las denuncias del presidente. Véase, en particular, el núm. 4 (21 de julio de 1927), art. 4; *La Gaceta*, núm. 186 (13 de agosto de 1927), p. 1263; y especialmente "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.

rada, encabezada por el ex presidente Cortés (1936-1940), prefirió negociar un acuerdo con el gobierno. Exhortado por su secretario de Gobernación, Picado patrocinó un proyecto de ley dirigido a recuperar la confianza de sus adversarios en las instituciones electorales. Pues, a menos que el gobierno apaciguara a la oposición moderada, ésta bien podría apoyar a sectores intransigentes de la oposición en sus esfuerzos por derrocar al gobierno (Lehoucq, 1995).

El que los "incentivos adicionales" consistieran en amenazas de guerra civil contribuye mucho a explicar por qué la reforma de 1946 —pero no las de mediados de la década de 1920— logró eliminar de la competencia electoral el fraude patrocinado por el Ejecutivo. Irónicamente, la promulgación de la ley electoral de 1925 eliminó el sentimiento de urgencia necesario para persuadir a los miembros del bloque gobernante de que la incertidumbre de la reforma era preferible a la guerra civil y a la posible pérdida del poder del Estado. Jiménez sólo pudo ir tan lejos antes de que la amenaza de veto fallara para persuadir lo suficiente a los diputados de que ampliaran sus preferencias sobre la reforma institucional. De hecho, las amenazas podían convertirse en un tiro por la culata si un presidente demandaba demasiado, porque sus adversarios del Legislativo podrían entonces ganar el apoyo de dos terceras partes de todos los diputados para resellar el veto presidencial. En efecto, la posibilidad de una derrota provocó que Jiménez abandonara disposiciones clave —como otorgar el derecho al voto a las mujeres y el uso obligatorio de identificaciones con fotografía el día de las elecciones— para salvar buena parte de su programa de reforma.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

La gobernabilidad electoral exitosa es cosa rara. Si por "exitosa" nos referimos a la aceptación política y social de toda la colección de leyes que regulan la lucha electoral, entonces es muy inusual que la gobernabilidad electoral sea exitosa. En el amanecer del tercer milenio, en muchas partes del mundo los partidos políticos siguen luchando por cómo, entre otras cosas, diseñar los distritos electorales, elegir la fórmula electoral, contar los votos y resolver las disputas de maneras aceptables para todos. Citando a tres estudiosos de las leyes de Esta-

dos Unidos, la gobernabilidad electoral se basa en una "ley de la democracia" que las mayorías y las minorías encuentran aceptable (Issacharoff, Karlan y Pildes, 1998). En otras palabras, la gobernabilidad electoral es la clave de la estabilidad democrática.

Este artículo examina tres aspectos clave de la gobernabilidad electoral. Analiza la repercusión de la fórmula electoral sobre el fraude electoral y su magnitud. Evalúa la efectividad de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral: la teoría del diseño institucional que divide la responsabilidad de la gobernabilidad electoral entre el Legislativo y el Ejecutivo. Además, este estudio evaluó la capacidad de tres enfoques diferentes para explicar por qué los partidos que se beneficiaron de un sistema electoral fraudulento lo reformaron y crearon uno reconocido por su estabilidad y su carácter incluyente.

A lo largo de un periodo de 50 años —entre 1901 y 1949—, los partidos se quejaron desproporcionadamente de los actos de fraude en la periferia. Casi la mitad de todas las acusaciones de fraude se llevaron a cabo en las provincias étnicamente heterogéneas y con la estructura social más desigual. Este hallazgo confirma la validez de las interpretaciones sociológicas que sostienen que el fraude ocurre donde los ciudadanos son más pobres, están menos educados y dependen más de los terratenientes para mantener un empleo.

Sin embargo, dudamos de que la dominación de clase sea la única fuente —o incluso la principal— del fraude. En primer lugar, muy pocas denuncias de fraude apuntaban a los terratenientes. La vasta mayoría de las quejas acusaban a funcionarios públicos o a partidos políticos. Con pocas excepciones, los informes periodísticos tampoco intuyen que el fraude electoral sea responsabilidad de las clases dominantes. En segundo lugar, existe una explicación institucionalista de este patrón espacial, el cual subraya que la estructura de la contienda política genera incentivos para que los partidos cometan fraude. Encontramos que cerca de tres cuartas partes de los congresistas elegidos en la periferia compitieron en elecciones en las que se disputaban una o dos curules de mayoría relativa. En cambio, la representación proporcional seleccionó a más de 90% de los diputados en el centro, porque esas contiendas involucraban a ciudadanos que enviaban a tres o más representantes al Congreso. Precisamente

porque los partidos sólo necesitaban obtener más votos que sus rivales para ganar en las provincias de la periferia, era lógico que los partidos acusaran a sus rivales de fabricar votos. Sin embargo, decir en el centro que el fraude había sido decisivo era significativamente menos creíble, porque los demandantes debían probar que sus oponentes habían inventado los votos suficientes para que les costara un cociente electoral: el producto de dividir el número total de votos válidos entre el número de curules disputadas en los comicios.

Este estudio también sugiere que el fraude no determinó los resultados de las elecciones en la mayoría de las ocasiones. El fraude sólo moldeó los resultados de dos, cuando mucho tres, elecciones presidenciales durante nuestro periodo de estudio. Sin embargo, incluso si el fraude no fue tan común como afirmaban sus críticos, sirvió para minar la legitimidad del sistema político. Si los partidos enfrentaban una posibilidad de 17 o 25% de que el fraude les quitara una victoria presidencial, se enfrentaban a la posibilidad real de perder la presidencia incluso si hubieran ganado el voto popular. Como resultado, los partidos tenían pocos incentivos para renunciar a su habilidad para cometer fraude. La posibilidad de que éste fuera decisivo en contiendas muy reñidas revela por qué el uso del fraude podría aumentar hasta devenir en confrontaciones armadas entre las fuerzas tanto a favor como en contra del gobierno.

Al examinar cuidadosamente el comportamiento de la Comisión de Credenciales —el organismo del Congreso que inicialmente revisaba las demandas de nulidad— y del Congreso en su conjunto, este estudio evalúa el desempeño del enfoque clásico de la gobernabilidad electoral. Concluimos que la separación de las funciones "administrativa" y "política" no logró eliminar las acusaciones de fraude durante las elecciones. A pesar de que la composición partidista de la Comisión de Credenciales no afectó sus decisiones, el Congreso tenía 50% de probabilidades de apoyar las acusaciones de fraude cuando estaban dirigidas a la mayoría que cuando no lo estaban. En elecciones cerradas, cuando era más necesario tomar una decisión imparcial, el enfoque clásico no pudo entregar veredictos empíricamente congruentes que fueran aceptables para las principales fuerzas políticas. De hecho, dividir la gobernabilidad electoral entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno fomentó el conflicto y el rencor partidista,

precisamente porque les dio a los partidos el poder para decidir disputas acerca del reparto de los cargos de elección popular. En un mundo de competencias partidistas, las teorías decimonónicas de la gobernabilidad electoral no pudieron realizar lo que sus defensores prometían ni lo que la estabilidad democrática demandaba.

Además, este artículo muestra que el cumplimiento con las instituciones democráticas aumentó a medida que los partidos separaron gradualmente, y con tropezones, al Ejecutivo y al Legislativo de la gobernabilidad electoral. En 1907, los partidos facultaron a la Suprema Corte para que revisara las acusaciones de fraude en contra de elecciones populares. Cinco años después, el Congreso reiteró su autoridad como único juez de las contiendas electorales. En 1925, los políticos establecieron el Gran Consejo Electoral (GCE) para que supervisara el conteo de votos. Poco más de dos décadas después, los partidos convirtieron al Consejo en un tribunal, al cual hicieron totalmente responsable de la gobernabilidad de las elecciones, la supervisión del Registro Electoral y el conteo preliminar de votos.

En 1949, los constitucionalistas despojaron al Legislativo del poder para certificar los resultados electorales. Al eliminar el último vestigio de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral, la Asamblea Nacional Constituyente hizo que el Supremo Tribunal de Elecciones fuera totalmente responsable de los asuntos electorales de este país. Así, este sistema judicial independiente ayudó a mantener la paz entre el gobierno y la oposición en la década de 1950. Tanto los ganadores como los perdedores de la guerra civil de 1948 se pasaron la siguiente década luchando por la supremacía: un conflicto en el que hubo acusaciones de fraude, una invasión extranjera y repetidas confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (Bowman, en prensa). Luego de esta década violenta, los partidos han participado en elecciones programadas que se han convertido en unas de las más competidas y honestas del mundo.

El problema que enfrentan los reformadores es cómo convencer a la clase política de soltar el Estado. La dificultad para lograr este objetivo explica por qué los enfoques basados en la búsqueda de cargos públicos son una manera muy útil de entender cuándo los políticos reforman o no a las instituciones. A lo largo de un

periodo de 50 años, en Costa Rica, casi tres cuartas partes de todas las administraciones presidenciales y sus legislativos nunca propusieron reformas electorales.

Sin embargo, un puñado de presidentes sí logró salirse del equilibrio de las elecciones regularmente programadas y fraudulentas. Como sugieren los enfoques sociológicos, dichos individuos solían ser ajenos a la política, aun si no representaban el surgimiento de generaciones nuevas o de actores. Tanto Jiménez (1910-1914, 1924-1928 y 1932-1936) como Picado (1944-1948), los dos presidentes que más trabajaron por la causa de la reforma electoral, fueron figuras nacionales que usaron su reputación para atraer a grandes sectores de un electorado creciente en tamaño y en importancia.

No obstante, los políticos individuales no transformaron sin ayuda de nadie los arreglos institucionales. En primer lugar, los presidentes reformaron las instituciones en un mundo donde las reglas actuaban como limitaciones, es decir, restringían lo que los políticos podían hacer o no. Las reglas para enmendar la constitución (aprobación por mayorías absolutas de todos los diputados en dos sesiones diferentes del Congreso) y la aprobación de leyes (aprobación por una mayoría de diputados presentes durante tres debates separados de la iniciativa) obligaban a los reformadores a construir coaliciones amplias y estables para derrocar el *statu quo*. A diferencia de las reformas constitucionales, la creación o modificación de leyes también requería la aprobación del presidente y del Congreso.

En segundo lugar, deben existir arreglos institucionales que generen incentivos para que los empresarios políticos construyan coaliciones en favor del cambio. Como sucede en la mayor parte de los sistemas presidenciales, la constitución prohibía que los jefes del Ejecutivo en Costa Rica estuvieran en el cargo durante periodos consecutivos, aunque podían volver a postularse luego de estar alejados del cargo durante un periodo.¹⁴ Si pudieran liberarse de las presiones de los partidos, la prohibición de la reelección consecutiva —pero la posibilidad de regresar a la presidencia— les permitiría perseguir políticas con

¹⁴ En 1969, los legisladores reformaron la constitución para evitar la reelección no consecutiva de los presidentes. A principios del siglo XXI, los políticos están comenzando a reconsiderar esa decisión. Véase Lehoucq (1997, pp. 23-24).

beneficios políticos de largo plazo. De hecho, los reformadores, en especial los exitosos, tenían un conjunto de temas listos para superar las tensiones entre los intereses personales y los nacionales; podían afirmar creíblemente que les preocupaban los intereses comunes, un arma increíblemente útil para derrotar a los rivales en el camino a la presidencia. A diferencia de los legisladores con mentalidad local, los jefes del Ejecutivo sí poseían cierto interés en encabezar la democratización del sistema de gobierno.

En control de la presidencia, los reformadores también podían explotar otra oportunidad institucionalmente generada para promover sus agendas. Si las elecciones producían un Legislativo en donde ningún partido tuviera mayoría, los presidentes podían amenazar con el veto para enfrentar al gobierno con la oposición a fin de lograr sus propósitos. Al encargarse de los intereses de la oposición por ganar el control del Estado, los jefes del Ejecutivo pueden usar su papel como “pivotes” para reunir coaliciones de diputados antigubernamentales e independientes que promuevan reformas más extensas que las que apoyaría cualquier facción legislativa. Mediante el uso hábil de sus poderes de veto, pueden tirar abajo los proyectos de la oposición, a menos que sus adversarios respalden reformas electorales significativas. En la medida en que sus propuestas no animen a diputados contrarios a la reforma a establecer una coalición de dos terceras partes para resellar un veto ejecutivo, los presidentes reformadores pueden sacarle más provecho al Congreso, curiosamente, cuando su partido no tiene mayoría.

En tercer lugar, este estudio sugiere que debe haber apoyo para que se lleven a cabo reformas institucionales trascendentales.¹⁵ Si no hay una exigencia pública por el cambio institucional, ningún político estará motivado a promover políticas a las que casi toda la clase política se opone. Empezar causas controvertidas sólo vale la pena si sus recompensas electorales en el largo plazo son mayores que el costo de alejar a los legisladores y a los funcionarios del partido desinteresados en aumentar la incertidumbre de la contienda política. De hecho, el trueque para que las elecciones sean más justas es mayor con la

¹⁵ Este argumento coincide con el hallazgo de que los gobiernos con mandatos electorales nuevos, o díramos inventados, pueden impulsar reformas institucionales importantes. Véase John T.S. Keeler (1993).

expansión del electorado y la consolidación de la política democrática, porque aumentan el tamaño y la importancia del apoyo para la reforma. El éxito de un proyecto de reforma depende, en efecto, de hacer corresponder la exigencia pública por un cambio político con las instituciones que estimulan a los políticos a suministrar los proyectos de reforma.

Por lo tanto, nuestro análisis de la reforma electoral no debe leerse como una aprobación de la dependencia del poder Ejecutivo para resolver problemas económicos, políticos y sociales inextricables.¹⁶ Las instituciones presidenciales fuertes solas no sirven de mucho para promover el cambio institucional. De hecho, los presidentes de Costa Rica abusaron con mucha frecuencia de los poderes de su cargo cuando esas instituciones fueron muy fuertes. Y, como hemos señalado en varias ocasiones, la mayoría de los presidentes costarricenses no hizo nada para promover la reforma electoral. La prohibición de la reelección consecutiva y el requisito de ganar el apoyo de la mayoría creó oportunidades demasiado borrosas para ser percibidas por la mayoría de los jefes del Ejecutivo. Las reformas trascendentales duras exigen que los políticos sean ambiciosos, pero sólo las instituciones y las circunstancias “correctas” pueden animarlos a dedicar su tiempo y sus energías a perseguir políticas cuyos beneficios cosecharán en el futuro.

Las condiciones apropiadas, descubrimos, consisten en crisis políticas que sirven para envalentonar al presidente y a los legisladores a fin de llevar a cabo el proyecto de reforma. Al amenazar el cambio rápido y tal vez irreversible en el equilibrio de poder entre las fuerzas políticas, las crisis pueden endurecer la resolución ante la incertidumbre de los efectos de las reformas trascendentales que alteran a tantos políticos. La existencia de una crisis en el régimen es, de hecho, una razón por la cual los partidos no concluyeron la revisión general de las leyes electorales hasta mediados de la década de 1920. A pesar de

¹⁶ Curiosamente, la habilidad para hacer un llamado a los intereses de la nación es lo que muchos críticos contemporáneos censuran de las formas presidenciales de gobierno. Véase Juan Linz (1990). Pero los estudiosos del presidencialismo en Estados Unidos creen que la capacidad de utilizar dicho mecanismo es responsable de los principales periodos de innovación, como el Nuevo Trato. Para un argumento similar al que se ha presentado aquí acerca de cómo las legislaturas puede atrasar las reformas necesarias, véase Archer y Shugart (1997). Para trabajos de los nuevos institucionalistas para entender este aspecto de la presidencia, véanse Miller (1993) y Moe (1993).

la oposición de la facción dominante de su partido, Picado logró obtener el apoyo de los independientes del PRN al aprovecharse de su preferencia por la estabilidad, incluso corriendo el riesgo de que el PRN perdiera el poder del Estado. Cuando se combinó con el apoyo de los diputados de oposición, a los que les preocupaba facilitar el acceso de su partido a los cargos de elección, su administración presidencial pudo congrega una escueta mayoría para aprobar el Código Electoral, que sigue siendo la piedra angular de la legislación electoral existente de una de las democracias más estables del mundo. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart (1997), "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Scott Mainwaring y Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, pp. 110-159.
- Bowman, Kirk (en prensa), *Militarisation, Democracy, and Development in Latin America*, University Park, PA, PennState University Press.
- (2000), "¿Fue el compromiso y consenso de las elites lo que llevó a la consolidación democrática en Costa Rica? Evidencia de los cincuenta", *Revista de Historia*, núm. 41, enero-junio, pp. 91-127.
- Burkhart, Ross E. y M.S. Lewis-Beck (1994), "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 903-1110.
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman (1998), "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States", *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 2, pp. 329-342.
- Choe, Y. (1997), *How to Manage Free and Fair Elections? A Comparison of Korea, Sweden, and the United Kingdom*, Gotemburgo, Göteborg University.
- Collier, David y Ruth Berins Collier (1991), *Shaping the Political Arena*, Berkeley, University of California Press.
- Collier, Ruth Berins (1999), *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press.
- (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y J. Morgan Kousser (1981), "Turnout and Rural Corruption: New York as a Test Case", *American Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 4, pp. 646-663.
- Diamond, Larry (1992), "Economic Development and Democracy Reconsidered", en G. Marks y L. Diamond (eds.), *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, CA, Sage, pp. 93-139.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Elklit, Jørgen (1999), "Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can't Make it Drink", *Democratization*, vol. 6, núm. 4, pp. 28-51.
- Elklit, Jørgen y Andrew Reynolds (2000), "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda", documento presentado en la Reunión Anual de 2000 de la Asociación de Ciencia Política Estadunidense.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Graham, Richard (1990), *Politics and Patronage in Nineteenth Century Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Gros Espiell, Héctor (1990), *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IDH.
- Issacharoff, Samuel, Patricia S. Karlan y Richard H. Pildes (1998), *The Law of Democracy: Legal Regulation of the Political Process*, Nueva York, Foundation Press.
- (2001), *When Elections Go Bad*, Eagen, MN, West Group.
- Jaramillo, J. (1998), "Los órganos electorales supremos", en D. Nohlen, S. Pi-

- cado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparativo de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 205-249.
- Keeler, John T.S. (1993), "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making", *Comparative Political Studies*, vol. 25, núm. 1, enero, pp. 433-486.
- Laver, Michael y Norman Schofield (1994), *Multiparty Democracy: The Politics of Coalition in Europe*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lehoucq, Fabrice (en prensa), "Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences", *Annual Review of Political Science*, vol. 6.
- (2002) "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, pp. 29-46.
- (2000), "Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform", *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 4, pp. 459-477.
- (1998), *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, San José, EUNA.
- (1997) *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica, 1948-1998*, San José, Porvenir.
- (1995), "Institutional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanations of Electoral Reform in Costa Rica", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 1, pp. 23-45.
- (1992), "The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective", tesis de doctorado, Universidad de Duke, Durham, Carolina del Norte.
- Lehoucq, Fabrice e Iván Molina (2002), *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Reform, and Democratization in Costa Rica*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press.
- Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69.
- Lipset, Seymour Martin (en prensa), *Three Lectures on Democracy*, Norman, University of Oklahoma Press.
- (1990), "The Centrality of Political Culture", *Journal of Democracy*, vol. 1, otoño.
- (1963), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Democracy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 69-105.
- López-Pintor, Rafael (1999), "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance", Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inédito.
- Markoff, John R. (1996), *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Miller, Gary J. (1993), "Formal Theory and the Presidency", en George C. Edwards, III, John H. Kessel y Bert A. Rockman (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 289-336.
- Moe, Terry M. (1993), "Presidents, Institutions and Theory," en George C. Edwards, III, John H. Kessel and Bert A. Rockman (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 337-386.
- Molina, Iván (2001a), "La Comisión de Credenciales y Renuncias del Congreso: Un capítulo olvidado de la política costarricense (1902-1948)", en Ronny Viales (ed.), *Memoria del IV Simposio Panamericano de Historia*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 113-131.
- (2001b), "Estadísticas electorales de Costa Rica (1897-1948): una contribución documental", *Revista Parlamentaria*, vol. 9, núm. 2, agosto, pp. 34-367.
- Molina, Iván y Fabrice Lehoucq (1999a), "La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, pp. 103-37.
- (1999b) *Urnas de lo inesperado: Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José, EUCR.
- Munro, Dana G. (1967) [1917], *The Five Republics of Central America; Their Political and Economic Development and their Relation with the United States*, Nueva York, Russell & Russell.
- Nohlen, Dieter y Daniel Sabsay (1998), "El derecho electoral", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparativo de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 13-24.

- Orozco Henríquez, Jesús (1998), "El contencioso electoral/la calificación electoral", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparativo de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 708-807.
- Pastor, Robert (1999), "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", *Democratization*, vol. 6, núm. 4, pp. 1-27.
- Posada-Carbó, Eduardo (2000), "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, pp. 611-644.
- (1997), "Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886-1930", *Hispanic American Historical Review*, vol. 77, núm. 2, mayo, pp. 245-279.
- Powell, G. Birgham (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, J.A. Cheibub y F. Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press.
- República de Costa Rica (1960), *Censo de población de Costa Rica, 11 de mayo de 1927*, San José, Dirección General de Estadística y Censos.
- Rodríguez, Eugenia (2000), "¿Por qué se aprobó el sufragio femenino en Costa Rica hasta 1949?", en Sara Poggio y Monserrat Sagot (eds.), *Irrumpiendo en lo público: seis facetas de las mujeres en América Latina*, San José, LASA-Maestría Regional en Estudios de la Mujer, pp. 175-206.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sábato, Hilda y Elías Palti (1990), "¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880", *Desarrollo Económico*, vol. 30, núm. 119, octubre-diciembre, pp. 395-424.
- Salazar Mora, Orlando (1989), *El apogeo de la república liberal en Costa Rica, 1870-1914*, San José, EUCR.
- Soto Harrison, Fernando (1991), *Qué pasó en los años cuarenta*, San José, EUNED.
- Tsebelis, George (1990), *Nested Games: Rational Choice and Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Valenzuela, J. Samuel (1985), *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, IDES.
- Washington Post, D. von Drehle y E. Nakashima (2001), *Deadlock: The Inside Story of America's Closest Election*, Nueva York, Public Affairs Press.