

Fraude electoral y cultura popular en Costa Rica (1902-1948)

Iván Molina
Escuela de Historia y Geografía
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
América Central
Fax: (506) 234 67 01
E-mail: Ivanm@cariari.ucr.ac.cr

Ponencia presentada al XX International Congress of the Latin American Studies Association (17-19) de abril de 1997), Guadalajara, México.

*Esta es la versión preliminar del capítulo III de un libro que estoy escribiendo junto con Fabrice Lehoucq (Christopher Newport University), titulado: "Fraud, Electoral Reform and Democracy: Costa Rica en Comparative Perspective". La investigación respectiva fue financiada por un Collaborative Projects Grant (RO-22864-95) del National Endowment for the Humanities. Agradezco dicho apoyo, lo mismo que el de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que ha financiado mi proyecto "Cultura popular y cultura de masas en Centroamérica (1890-1930)".

El joven Dana Gardner Munro, durante su primera visita a Costa Rica en 1914, fue testigo visual de un interesante proceso político. Según él, antes de 1902 los presidentes eran usualmente impuestos por sus precededores, o alcanzaban el poder gracias a cuartelazos. Sin embargo, a partir de ese año, la situación empezó a cambiar. Con el retiro de Rafael Iglesias, un mandatario cuya gestión (1894-1902) se caracterizó por un acentuado autoritarismo, se abrió paso una política más democrática. La transición se preparó durante la administración de Ascensión Esquivel (1902-1906), cuyos sucesores

"...Cleto González Víquez (1906-1910) and Ricardo Jiménez (1910-1914) fueron electos en elecciones libres en las cuales casi toda la población masculina adulta participó. Hacia 1914, los costarricenses reclamaban, con mucha razón, que ellos tenían el gobierno más democrático en América Latina. Había libertad de prensa y no había prisioneros políticos... Había un pequeño ejército. Los costarricenses se ufanan de que tenían más maestros que soldados."¹

La primera elección competitiva, sin embargo, no fue la de 1902, sino la de 1889, cuando un levantamiento popular consolidó el triunfo electoral del candidato opositor, José Joaquín Rodríguez.² Rodríguez impuso a su yerno, Rafael Iglesias, en las elecciones de 1894, y este último, tras perseguir y encarcelar a sus opositores, se reeligió en los comicios de 1898. El autoritarismo oficial y el creciente descontento de la oposición, dada su exclusión política, forzaron a Iglesias a buscar una salida para las elecciones de 1901.

El resultado fue una "transacción" entre Iglesias y sus adversarios, que culminó en la escogencia de Ascensión Esquivel (el candidato derrotado en 1889), como el próximo Presidente de Costa Rica. Esquivel impuso a su sucesor, Cleto González Víquez, en los comicios de 1905, un ejemplo que el nuevo Presidente no siguió. En efecto, las elecciones de 1909, veinte años después de las de 1889, fueron ampliamente competitivas, lo mismo que las de 1913.³ De esta forma, lo que el joven Munro observó en 1914 no fue un proceso político ya consolidado, sino en ciernes todavía.

El propósito de este trabajo es analizar uno de los aspectos menos estudiados de ese proceso político, cual es el fraude electoral. Por razones de espacio, nos concentraremos en el examen del período 1902-1923, y dejaremos de lado el período posterior, cuando hubo importantes cambios en la legislación electoral y en el fraude. Iniciamos el trabajo con un balance de la legislación electoral de los años 1889-1913. Después, con base en los reclamos y las demandas de nulidad de las elecciones, analizamos el tipo de fraude prevaleciente entre 1902 y 1913, cuando las elecciones eran de dos grados. De seguido, examinamos la relación entre el fraude y la aprobación del voto directo y público en 1913, y el tipo de fraude que hubo luego de este último año y hasta 1923 (el voto secreto se aprobó en 1925). Por último, consideramos brevemente la relación entre el fraude electoral y la cultura política en el período 1902-1923.

¹Munro, Dana Gardner, "A Student in Central America, 1914-1916". Tulane, Middle American Research Institute. No. 51 (1983). pp. 6-7.

²Molina, Iván, "El 89 de Costa Rica: otra interpretación del levantamiento del 7 de noviembre". *Revista de Historia*. San José, No. 20 (julio-diciembre de 1989), pp. 175-192.

³Salazar, Orlando, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica, 1870-1914* (San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1990), pp. 173-243.

1. Fraude y legislación electoral

La legislación electoral de fines del siglo XIX se caracterizó porque confería una influencia decisiva al Poder Ejecutivo en la organización y la realización de las elecciones. Esta orientación no sorprende, dado que dicha legislación fue aprobada en el contexto de gobiernos autoritarios, como lo fueron el de Bernardo Soto y el de José Joaquín Rodríguez. La Ley Electoral de 1893, aprobada en el período de Rodríguez, permitía al Poder Ejecutivo nombrar las juntas electorales de provincia, que a su vez nombraban a las juntas cantonales, y estas últimas a las de distrito. De esta forma, existía un control verticalizado de la organización de las elecciones.

Para reforzar ese control, dicha Ley establecía que los encargados de levantar las listas de votantes eran los jefes políticos locales, cuyo nombramiento también dependía del Poder Ejecutivo. A esto cabe agregar que el Poder Ejecutivo era el encargado de definir los distritos electorales. De acuerdo con la Ley, todo pueblo con mil o más habitantes constituía un distrito electoral y (dado que las elecciones eran de dos grados) elegía tres electores propietarios y un suplente por cada mil habitantes. El Poder Ejecutivo, sin embargo, podía definir como distritos electorales poblaciones con menos de mil habitantes, las cuales elegían igual número de electores que las poblaciones de mil y más.⁴

Por ejemplo, para las elecciones de medio período de 1904, la ciudad de Grecia, con 1.909 habitantes, elegía tres electores propietarios y un suplente, lo mismo que el distrito de Guatuso, que solo tenía 120 habitantes.⁵ De esta forma, el Poder Ejecutivo podía manipular la escogencia de los electores de dos maneras: primero, estableciendo distritos electorales en poblaciones inferiores a 1.000 habitantes en las cuales el eventual candidato oficial gozaba de amplia simpatía; y segundo, asegurándose que en poblaciones hostiles al candidato oficial el residuo de habitantes superior a mil fuera siempre inferior a mil, de manera que no fuera necesario elegir a tres electores propietarios y un suplente adicionales.

A todo lo anterior cabe agregar que el Poder Ejecutivo tenía el derecho de suspender las garantías individuales durante las elecciones. Además, las Asambleas Provinciales, en las cuales los electores de segundo grado escogían al Presidente de la República y a los diputados, estaban presididas por el Gobernador de la provincia, un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo. Tanto los presidentes de las juntas como de las asambleas electorales tenían amplias atribuciones que les permitían influir en las votaciones de primero y segundo grados (por ejemplo, excluir o incluir votantes).

Las posibilidades de impugnar este aparato electoral también eran limitadas. Las reclamaciones de nulidad, referentes a las elecciones de primer grado, debían presentarse ante las juntas electorales de provincia, que como hemos visto eran integradas por el Poder Ejecutivo. A su vez, los reclamos de nulidad relativos a las elecciones de segundo grado, debían ser presentados ante el Congreso, cuya Comisión de Credenciales se encargaba de estudiar los casos y de proponer un dictamen al respecto. En este marco, la acogida de tales reclamos estaba determinada en gran parte por los resultados políticos de

⁴Salazar, Orlando, "El sistema electoral costarricense: un análisis del período 1889-1919". *Avances de Investigación del Centro de Investigaciones Históricas*. 20 (1986), pp. 1-23. Chacón Pacheco, Nelson, *Reseña de nuestras leyes electorales* (San José, s. e., 1975), pp. 149-163.

⁵Oficial, *Ley de elecciones*, 2da. edición (San José, Tipografía Nacional, 1905), pp. 42 y 64.

las elecciones recién efectuadas. De esta forma, la aceptación o el rechazo de los reclamos dependía en mucho del balance de fuerzas políticas.

Por último, cabe añadir que las sanciones penales aplicables a las autoridades que violaran la ley electoral eran mínimas. En esta medida, la Ley Electoral de 1893 estimulaba su propia transgresión por parte de los funcionarios que debían velar por su cumplimiento. Así, la minimización de las sanciones funcionaba como una garantía virtual de impunidad, que alentaba a las autoridades a colaborar con el Poder Ejecutivo en la manipulación de las elecciones. En el contexto descrito, se entiende mejor la queja del diputado Alfredo González Flores, quien advertía en mayo de 1912:

"en las Repúblicas latino-americanas... los Presidentes tienen á su disposición toda la fuerza pública y... un sistema de hábil centralización que les permite remover casi del primero al último de los empleados de la máquina administrativa... las elecciones tanto presidenciales como de diputados ó municipales se efectúan siempre bajo la presión oficial, [por lo que] los elegidos resultan las más de las veces complacientes incondicionales de sus amos, lo que constituye según la gráfica expresión de un distinguido escritor costarricense, una insigne desvergüenza, impropia de un hombre de honor, y buena tan sólo para el que asesina su conciencia á fin de no escuchar los gritos de ella."⁶

Para 1912, sin embargo, la legislación electoral había experimentado cambios importantes. El impulsor de estas reformas fue el Gobierno de Cleto González Víquez, quien fue impuesto en la Presidencia en 1906. A pesar de esto último, González Víquez patrocinó un conjunto importante de reformas electorales que se aprobaron entre 1908 y 1909. En primer lugar, se aprobó que no podía haber distritos electorales de menos de mil habitantes, con lo que se limitó la atribución que tenía el Poder Ejecutivo para crear distritos electorales según las conveniencias políticas del momento.

Igualmente, se aprobó que las elecciones de primer grado no podían celebrarse si las garantías individuales estaban suspendidas; se otorgó a los partidos el derecho de nombrar un delegado (fiscal) en todas las mesas de votación; se confirió inmunidad a los electores de segundo grado; se dispuso que los miembros de las juntas electorales no podrían ocupar cargos públicos mientras fuesen miembros de las juntas; y todavía más importante, se acordó que las asambleas cantonales electorales fueran presididas por los respectivos presidentes municipales, y que los presidentes de las asambleas electorales de provincia fueran escogidos por la Corte de Justicia.

Estos cambios se complementaron con mayores controles sobre las elecciones: por un lado, se especificó un mayor número de causas que podían ser motivo para anular las votaciones (en la ley de 1893, los motivos de nulidad eran muy limitados); por otro lado, se autorizó a la Sala de Casación de la Corte de Justicia para juzgar las peticiones de nulidad en las elecciones de primer grado (y en las elecciones municipales). Finalmente, se endurecieron las sanciones penales aplicables a los responsables de delitos electorales.

Las reformas de 1908 y 1909 procuraron también reforzar los aspectos formales y técnicos de los procesos electorales. Por un parte, se dispuso que la papeleta de cada partido, con indicación precisa de la lista de candidatos, debía ser registrada al comienzo de las actas electorales; y por otra, se responsabilizó a la Oficina Nacional de Estadística

⁶*La Gaceta*, 98, 4 de mayo de 1912, p. 344.

para que realizara los cálculos de población que servirían de base para la división electoral del país.⁷

De esta manera, los cambios en la legislación electoral limitaron la influencia del Poder Ejecutivo en los procesos electorales, reforzaron el papel del Congreso y de la Corte de Justicia en la supervisión de dichos procesos, y dieron la posibilidad a los partidos políticos de supervisar por sí mismos la marcha de las votaciones. Si bien estos cambios fueron insuficientes para impedir el fraude, ampliaron las opciones para denunciarlo y combatirlo. Esto último fue facilitado y estimulado no solo por la apertura política que experimentó el país en la primera década del siglo XX, sino por la expansión de la cultura impresa que hubo en esa época.⁸

2. Fraude y elecciones de dos grados

Como hemos visto, la Ley Electoral de 1893 (que era, en esencia, la misma de 1889) permitía que el Poder Ejecutivo tuviera una influencia decisiva en los asuntos electorales. La eficacia con que los Presidentes emplearon sus prerrogativas para favorecer a los candidatos oficiales es menos clara. En efecto, en 1889, 1893 y 1905, los candidatos oficiales, pese a todo el apoyo del Ejecutivo, no lograron obtener mayoría en las elecciones de primer grado (un 19,3 por ciento de los electores en 1889, un 27,2 por ciento de los electores en 1893 y un 41 por ciento de los electores en 1905).⁹

Los resultados de dichas elecciones obligan a considerar dos hipótesis, complementarias más que excluyentes. La primera es que, en un contexto donde el grueso del electorado se oponía al candidato oficial, fabricar un fraude eficaz requeriría un enorme esfuerzo, más allá de la capacidad de influencia del Poder Ejecutivo. Además, el intento para fabricar un fraude a tan gran escala, en el contexto de una agitada campaña electoral, podría alentar levantamientos populares u otras formas de alteración del orden público. En consecuencia, un fraude en gran escala era, aparte de muy difícil de realizar, contraproducente.

La segunda hipótesis es que, dadas las circunstancias anteriores, para el Poder Ejecutivo tenía más sentido fabricar el fraude en las elecciones de segundo grado que en las de primer grado. Esto fue lo que ocurrió efectivamente en 1893 y en 1905. En 1893, el Gobierno de José Joaquín Rodríguez encarceló a un numeroso contingente de electores de la oposición para asegurar el triunfo de su yerno, Rafael Iglesias, en las elecciones de segundo grado. Y en 1905, Ascensión Esquivel procedió de la misma forma para asegurar la victoria de su protegido, Cleto González Víquez.

Las razones por las cuales el Poder Ejecutivo prefería concentrar su presión en las elecciones de segundo grado son fáciles de imaginar. Por un lado, el electorado de segundo grado era más pequeño y fácil de controlar que el de primer grado (en 1909, por ejemplo, los electores de primer grado ascendieron a casi 55.000 votantes, mientras que los de segundo grado fueron apenas 813). En segundo lugar, no era necesario presionar a todo el electorado de segundo grado, sino solo a los electores de la oposición, lo que reducía el grupo que debía ser controlado. Y en tercer lugar, la elección de segundo grado

⁷Salazar, "El sistema electoral". Chacón Pacheco, *Reseña de nuestras leyes electorales*.

⁸Molina, Iván, *El que quiera divertirse. Libros y sociedad en Costa Rica (1750-1914)* (San José, Editorial Universidad de Costa Rica y Editorial Universidad Nacional, 1995), pp. 131-166.

⁹Salazar, *El apogeo de la República liberal*, pp. 180, 186, 214.

se verificaba cuatro meses después que la de primer grado, en un contexto político menos agitado, dado que la campaña electoral ya había concluido.

Por lo discutido hasta aquí, parece claro que antes de la aprobación del voto directo, el fraude, aunque se haya practicado en las elecciones de primer grado, básicamente se concentró en los electores de segundo grado. Por esta razón, buena parte de las reformas electorales de 1908 y 1909 iban dirigidas a proteger a los electores de segundo grado, al asegurarles inmunidad y al eliminar a los gobernadores como presidentes de las asambleas electorales de provincia. En este sentido, lo mejor que se puede decir de Cleto González Víquez es que procuró asegurarse que, en el futuro, ningún otro candidato alcanzara la Presidencia en la forma cómo él lo hizo.

A continuación, analizaremos las peticiones de nulidad que se presentaron en el período 1902-1912, con el fin de precisar algunos detalles del fraude electoral durante la época en que estuvo vigente el voto de dos grados. Empezamos por advertir que dicha información es incompleta. Para el período indicado, localizamos 21 reclamos de nulidad, en los cuales se denunciaron 40 infracciones. El Cuadro 3.1 sintetiza la procedencia de esas infracciones y su distribución según tipo de infracción.

Cuadro 3.1
Cargos presentados en 21 reclamos de nulidad. Costa Rica (1902-1912)

Lugar	Cargos	Tipo de queja	Cargos
San José	6	Error de procedimiento	14
Alajuela	3	Elector no estaba calificado	14
Cartago	3	Manipulación	7
Heredia	8	Funcionario electo no estaba calificado	3
Guanacaste	6	Hubo coerción	2
Puntarenas	14		
Limón	0		
Total	40	Total	40

Fuente: La Gaceta (1902-1912).

Lo primero que debemos destacar es que de las 21 demandas, solo una estaba dirigida explícitamente contra la elección presidencial. Este fue el caso del diputado Víctor Fernández Güell, quien impugnó la elección de Ascensión Esquivel en 1902 por considerar que el Presidente electo carecía de la ciudadanía costarricense por nacimiento, ya que Esquivel nació en Nicaragua, "de padres nicaragüenses".¹⁰ Fernández Güell apoyó su denuncia en el artículo 96 de la Constitución (1871), que efectivamente disponía que para ser Presidente se requería la ciudadanía costarricense por nacimiento.¹¹ Aunque la posición de Fernández Güell fue apoyada por otros diputados, el Congreso votó en favor de declarar legal la elección de Esquivel.¹²

Si bien solo en siete demandas se especificó que el objetivo de tales denuncias era anular la elección de diputados, prácticamente todos los reclamos restantes iban dirigidos

¹⁰La Gaceta, 101, 5-5-1902, p. 410.

¹¹Oficial, *Constitucion de la República de Costa Rica* (San José, Tipografía Nacional, 1871).

¹²La Gaceta, 101, 5-5-1902, p. 410.

en ese sentido. Incluso en las cuestionadas elecciones de 1905, el diputado Gregorio Martín impugnó (sin éxito), aparte de algunas elecciones de primer grado, las elecciones de diputados verificadas en abril de 1906.¹³ Esta evidencia es importante porque revela que la problemática del fraude, tanto en términos de su realización como de su denuncia, estaba claramente ligada con las elecciones de diputados más que con las presidenciales.

A la vez, la problemática del fraude estaba más ligada con las elecciones de segundo grado que con las de primer grado. En efecto, de las 21 demandas de que disponemos para el período 1902-1912, en 4 se impugnaron elecciones de primer grado, en una se impugnaron tanto elecciones de primero como de segundo grado (la de Gregorio Martín, ya comentada), y en las 16 demandas restantes, las elecciones impugnadas fueron de segundo grado. Como hemos visto en el capítulo 1, una proporción importante de electores de segundo grado formaba parte de las maquinarias políticas y de las elites locales de la época. En este marco, el fraude electoral se nos presenta -esencialmente- como dissociado del conjunto del electorado (que votaba en las elecciones de primer grado) y concentrado en el juego político de las maquinarias y las elites locales.

El hecho de que el fraude pareciera ser poco importante en las elecciones de primer grado, lo confirma un análisis de los reclamos contra dichas elecciones. En los cuatro reclamos de este tipo, todos correspondientes a la elección de primer grado de 1901, se especificaron 9 infracciones: votaron 15 menores de edad (2 casos), votó una persona que no era vecina del lugar de votación (1 caso), hubo alteraciones en los registros electorales (2 casos), votante no sufragó en persona sino que envió lista con los electores de su preferencia (1 caso), dos votantes sufragaron en dos distritos (1 caso), dos votantes no estaban calificados (1 caso) y miembros de mesa electoral votaron sin llamar a los suplentes para que los sustituyeran (1 caso).

Estos reclamos, hechos en el curso de las votaciones, fueron conocidos por las respectivas Juntas electorales de provincia. La Junta de Cartago, que conoció el caso de los registros alterados, anuló las votaciones en dos distritos y las reprogramó para una fecha posterior.¹⁴ La Junta de Heredia, a su vez, acordó anular los votos de los sufragantes que no estaban calificados (no se detalló por qué no lo estaban), el del votante que no sufragó personalmente, y dispuso solo tomar en cuenta para un distrito los votos de los dos individuos que sufragaron en dos distritos.¹⁵

Por último, la Junta electoral de San José consideró que los miembros de mesa no estaban obligados legalmente a llamar a los suplentes para poder votar. Tampoco anuló el voto de la persona que supuestamente no era vecina del lugar porque no se aportó prueba documental. Y finalmente, no anuló los votos de los supuestos menores de edad, ya que la prueba que se presentó para apoyar el reclamo fueron certificados de nacimiento expedidos por un sacerdote, y la Junta consideró que tales constancias no constituían prueba fehaciente.¹⁶ Esto último es interesante, ya que revela que el conflicto entre los liberales y la Iglesia católica seguía presente, y que en el contexto de secularización social

¹³*La Gaceta*, 419, 5-5-1906, p. 419. En Cartago se anularon otras votaciones debido a que civilistas opuestos a la transacción de 1901 se apropiaron por la fuerza de los registros electorales de cinco mesas de votación. Estas votaciones fueron anuladas y se reprogramaron para fecha posterior. Salazar Mora, Orlando, *El apogeo de la República liberal*, p. 208.

¹⁴*La Gaceta*, 12, 16-1-1902, p. 50.

¹⁵*La Gaceta*, 14, 18-1-1902, p. 57.

¹⁶*La Gaceta*, 8-1-1902, p. 22.

de la época, un documento extendido por un clérigo (especialmente si era para ser utilizado con fines políticos) no era legalmente admisible.¹⁷

Dejando de lado los detalles, resulta claro del análisis precedente que el número de votos involucrados en los reclamos de nulidad, por lo menos para las elecciones de primer grado de 1901, fue ínfimo. Para las elecciones de primer grado de 1905 y de 1909, carecemos de datos similares. La ausencia de información, sin embargo, es también un indicador de que si hubo fraude en tales comicios, este también fue limitado.

Para las elecciones de primer grado de 1905, por ejemplo, los partidos de oposición denunciaron que el partido oficial, cuyo candidato era González Víquez, pagaba gastos y jornales y regalaba almuerzos para conseguir votos. También se decía que las autoridades amenazaban con dar de alta a los que no se sumaran al partido oficial, y que los hacendados (gamonales) obligaban a sus peones a apoyar a dicho partido.¹⁸ Si esto fue así, las presiones fueron del todo insuficientes, ya que González Víquez apenas obtuvo el 41 por ciento de los electores, un resultado que obligó al Gobierno de Ascensión Esquivel a hacer uso de la fuerza para asegurar el triunfo del candidato oficial.

En el caso de los reclamos con respecto a las elecciones de segundo grado, las infracciones alegadas se concentraron en los electores. En efecto, de las 31 infracciones especificadas, 16 se relacionaban con los electores de segundo grado y fueron las siguientes: electores de segundo grado no poseían bienes o rentas suficientes (3 casos), elector cambió de domicilio (3 casos), elector era autoridad policíaca (2 casos), electores fueron coaccionados (2 casos), dos electores estaban encausados por lo que no podían votar (1 caso), un elector era extranjero (1 caso), electores suplentes votaron junto con los propietarios (1 caso), electores fueron excluidos de la Asamblea electoral provincial y no se les permitió votar (3 casos).

Obviamente, el hecho de que en solo dos casos se indicara el empleo de la coacción contra los electores, se relaciona con el subregistro de información correspondiente al fraude de 1905. Sin embargo, no deja de ser interesante que más de la mitad de los cuestionamientos de los electores tuviera que ver con su situación personal: falta de bienes o de rentas suficientes, cambio de domicilio, ejercicio de empleos incompatibles con la condición de elector y encausamiento judicial. Esto no sorprende, en la medida en que los electores de segundo grado eran elegidos por cuatro años: dos años después de haber sido elegidos, cuando debían asumir de nuevo su función de electores para votar en las elecciones de segundo grado, su situación (económica, domiciliaria, ocupacional o legal) podía haber variado, cambio que los podía incapacitar como electores.

De esta manera, los reclamos de nulidad podían basarse también en razones legales, en infracciones que nada tenían que ver con el fraude electoral. La descalificación de los electores era estimulada por el hecho de que, entre las elecciones de primer grado y las de segundo grado, o entre las elecciones presidenciales y las de medio período, los electores de segundo grado podían modificar sus posiciones políticas. En una época en que las alianzas políticas eran frágiles y efímeras, asegurar la lealtad de los electores de segundo grado era un verdadero problema. Así lo entendió Ricardo Jiménez, quien en mayo de 1910 afirmó:

¹⁷Salazar, *El apogeo de la República liberal*, pp. 258-266. Vargas, Claudio, *El liberalismo, la Iglesia y el Estado en Costa Rica* (San José, Guayacán y Alma Máter, 1991).

¹⁸Salazar, *El apogeo de la República liberal*, p. 213.

"las asamblea electorales son una institución anticuada... los electores de segundo grado [pueden] disponer á su arbitrio de su voto; y esa posibilidad puede ser causa... de que entre las elecciones de primer grado y las de segundo, se pongan en juego intrigas que sirvan para burlar el veredicto popular, ó de que, cuando menos, se mantenga, por varios meses, una nociva intranquilidad pública, por la incertidumbre en que se viva acerca de si privarán ó no las maquinaciones urdidas... todo dependerá del arbitrio de los electores de segundo grado; y como el cargo de éstos dura cuatro años, puede también suceder que elecciones hechas después del primer año estén por completo divorciadas de la opinión pública, por haber surgido cuestiones que no pudieron ser tenidas en cuenta por el pueblo al hacer la designación de electores..."¹⁹

En este contexto, la descalificación con base en los cambios experimentados en su situación personal podía servir a las maquinarias políticas como un mecanismo para reforzar la lealtad de los electores de segundo grado que tenían tendencias disidentes. Igualmente, el cambio en la situación personal de un elector podía servir a sus adversarios políticos para solicitar la anulación de las elecciones si estas resultaban contrarias a sus intereses. De esta manera, los cambios que podía experimentar un elector en los cuatro años de su nombramiento, constituían un arma de doble filo.

De acuerdo con nuestra estadística previa, solo en un caso algunos electores estuvieron involucrados en un claro fraude electoral (al votar los suplentes junto con los propietarios), y solo en tres casos algunos electores fueron arbitrariamente excluidos de la Asamblea electoral y se les impidió votar. Esto último sugiere que cuando las presiones informales y legales (vía la descalificación) no podían cambiar la intención de voto de un elector, las maquinarias políticas podían recurrir a otro tipo de mecanismos mucho más autoritarios.

Rara vez la anulación de la votación se basó en la descalificación del funcionario electo (3 casos). Como ya vimos, el diputado Fernández Güell no tuvo suerte en impugnar la elección de Ascención Esquivel como Presidente de la República en 1902. Tampoco tuvo éxito el líder obrero Gerardo Matamoros, quien en mayo de 1904 impugnó el nombramiento de Gregorio Martín como diputado, alegando que era extranjero.²⁰ Más exitoso fue un grupo de electores puntarenenses, quienes ese mismo año consiguieron anular la elección de Pablo M. Rodríguez como diputado por Puntarenas. El reclamo lo basaron en que Rodríguez, cuando fue electo, era Juez Civil de esa comarca, cargo que era incompatible con el de diputado según la Constitución, y en el hecho de que Rodríguez no obtuvo la mayoría legal en la elección correspondiente (obtuvo 18 de 37 votos).²¹

Con más frecuencia, los reclamos de nulidad se basaron en la denuncia de errores (reales o supuestos) de procedimiento: inicio de la votación se atrasó una hora (1 caso), funcionario electo no obtuvo mayoría legal de votos (2 casos), no se hizo constar en el acta el nombramiento de los escrutadores (1 caso), se declaró diputado suplente a persona que obtuvo menos votos (1 caso), actas electorales no fueron debidamente firmadas o leídas (3 casos), asamblea electoral no reunió el quorum legal (1 caso), presidente de la

¹⁹*La Gaceta*, 5-1910, p. 404.

²⁰*La Gaceta*, 103, 6-5-1904, p. 419.

²¹*La Gaceta*, 106, 10-5-1904, p. 432.

asamblea electoral no estaba nombrado legalmente (1 caso) y método empleado para elegir un diputado fue erróneo (1 caso).

Finalmente, solo en un caso de 1906 se especificó que la votación en la asamblea electoral de Heredia fue manipulada para impedir la elección de un diputado. Esto es interesante porque si observamos los datos anteriores, así como los del Cuadro 3.1, parece claro que una buena parte de los reclamos de nulidad no estaban relacionados con la fabricación de fraudes electorales descarados y abiertos, sino con impugnaciones derivadas de errores de procedimiento y cambios en la situación personal de los electores. En esta medida, los reclamos de nulidad parecen estar más vinculados con una competencia política cada vez más intensa que con la lucha por la pureza del sufragio.

Sería extenso analizar cuál fue el resultado individual de todos esos reclamos de nulidad. Por ahora, basta con señalar que de las 16 demandas de nulidad relacionadas con elecciones de segundo grado, la Comisión de Credenciales del Congreso no se pronunció en dos casos, rechazó 11 (por falta de documentación o porque la anulación de los votos solicitados no variaba el resultado de la elección) y acogió 3 casos. De estos últimos, el más importante fue la anulación de la elección de un diputado por Puntarenas en 1904 (que ya comentamos).

A la luz de lo anterior, resulta claro que pese a sus limitaciones para fiscalizar las elecciones, especialmente evidentes durante el fraude electoral de 1905 que permitió a González Víquez ascender al poder, el Congreso logró realizar algún tipo de actividad fiscalizadora entre 1902 y 1912. Esta fiscalización fue lo bastante eficaz para permitirle al Congreso anular incluso una elección de diputados. De esta manera, pese a la cada vez más intensa competencia política de la época, el Congreso pudo proceder, por lo menos ocasionalmente, con base en criterios institucionales y no exclusivamente partidistas. El contexto en que se alcanzó este logro, sin embargo, se modificó completamente en 1913, al aprobarse el voto directo.

3. Fraude y transición del voto de dos grados al voto directo

En la queja de Ricardo Jiménez contra el sistema electoral de dos grados, es visible una clara preocupación política. En efecto, los electores de segundo grado, por diversas circunstancias, podían dejar de ser leales al partido por el cual fueron electos. Quizá una de las razones que llevaron a Jiménez y a otros a apoyar el voto directo fue destruir esos círculos de electores de segundo grado, formados por las maquinarias partidistas y por las elites locales, en cuyas manos descansaba la elección del Presidente de la República y de los diputados.

Como lo hemos indicado ya, el problema de fondo era el de la lealtad, ya fuera al partido o al Presidente. Como lo demostró la campaña electoral de 1901, ni siquiera un político autoritario como Rafael Iglesias, que había gobernado el país durante ocho años seguidos, logró evitar que sus partidarios se opusieran a la transacción que él celebró con la oposición para elegir Presidente a Ascensión Esquivel. Durante la campaña de 1901, los partidarios de Iglesias, agrupados en el Partido Civil, eligieron contra la voluntad del Presidente a 81 electores de segundo grado (en Cartago y Guanacaste), cuando según lo dispuesto en la transacción debieron haber votado por el Partido Unión Nacional, que postulaba a Esquivel.²²

²²Salazar, *El apogeo de la República liberal*, pp. 207-208.

Estos civilistas rebeldes o "suicidas" como se les llamó en esa época patentizan el problema de lealtad y gobernabilidad que planteaban las elites políticas locales y regionales. El problema era mayor porque una vez electos, estos electores de segundo grado ejercían esa función durante cuatro años, y si en las elecciones presidenciales era difícil asegurar su completa lealtad (como lo demuestra el ejemplo de los civilistas suicidas en 1901), más difícil lo era asegurar su lealtad dos años después, durante las elecciones de medio período.

En esta medida, la aprobación del voto directo venía a resolver el problema planteado por los electores de segundo grado, en un doble sentido. En primer lugar, con la aprobación del voto directo (en 1913), las maquinarias políticas locales podían ser movilizadas por las elites políticas nacionales en función de cada campaña específica, ya fuera presidencial o de medio período, pero sin concederles un poder político formal y decisivo por cuatro largos años. De esta forma, detrás de la aprobación del voto directo estaba también un proceso de centralización del poder en favor de las elites políticas nacionales.

En segundo lugar, se resolvía el problema del fraude asociado con las elecciones de segundo grado. A primera vista, este problema consistía en que los electores de segundo grado podían ser presionados, coaccionados o comprados para votar de determinada forma. Esto es correcto, pero existía una cuestión de fondo mucho más grave, que afectaba la misma institucionalidad del país. Esta problemática se visibilizó en una serie de demandas de nulidad planteadas entre 1910 y 1912.

De acuerdo con la legislación electoral, como ya lo hemos visto, los reclamos con respecto a las elecciones de primer grado podían ser presentados ante la sala de Casación de la Corte de Justicia, mientras que los reclamos con respecto a las elecciones de segundo grado solo podían ser resueltos por el Congreso. Esta disposición legal le otorgaba al Congreso la posibilidad de actuar como gran elector, ya fuera que las controversias se refirieran a la elección de Presidente de la República o de diputados. A la vez, esta medida permitía que el debate político permaneciera dentro de un ámbito exclusivamente político, sin involucrar necesariamente al Poder Ejecutivo o el Poder Judicial.

En 1910, sin embargo, las elecciones de primer grado efectuadas en Puntarenas en 1909 (en particular las efectuadas en Boruca y Buenos Aires) fueron impugnadas ante la sala de Casación, que desestimó las acusaciones. Dado que los electores escogidos en 1909 seguían en ejercicio para las elecciones de 1911, votaron en las elecciones de medio período de ese año, y escogieron como diputado por Puntarenas a Francisco de Paula Amador. Después de la elección, Antonio Peña Rebolledo impugnó la elección de Amador ante el Congreso, alegando entre otros motivos las irregularidades cometidas en 1909.²³

La Comisión de Credenciales rechazó el reclamo de Peña Rebolledo con base en que el Congreso no podía modificar una decisión tomada por la sala de Casación. Consecuente con este principio, dicha comisión, al considerar otro caso similar, se pronunció de la misma manera. En 1912, Antonio Alvarez Hurtado y Pablo M. Rodríguez solicitaron la anulación de la elección habida en Guanacaste, ya que la asamblea electoral de esa provincia se reunió con el quorum legal mínimo, compuesto por 52 electores. De estos 52 electores, uno (Rafael Hurtado Aguirre), era extranjero no naturalizado, según una

²³*La Gaceta*, 103, 10-5-1912, p. 566.

declaratoria de la sala de Casación. Al anularse el voto de Hurtado Aguirre, la asamblea se quedaba sin el quorum de ley y por tanto había que repetir las elecciones.²⁴

La Comisión de Credenciales, basada en el mismo principio (una sentencia de la sala de Casación) que le permitió desechar la demanda de Peña Rebolledo, acordó anular la elección habida en Guanacaste. Este dictamen de la Comisión, suscitó una fuerte oposición por parte de algunos diputados en el Congreso, los cuales estaban identificados con los diputados electos en esa cuestionada votación. Este cuestionamiento era mayor porque el problema de la falta de quorum se derivó de la actitud asumida por el presidente de la asamblea electoral, ya que una vez ingresados los 52 electores que reunían el quorum legal, no permitió el ingreso de más electores.²⁵

La oposición de varios de sus compañeros al dictamen de la Comisión de Credenciales preocupó en extremo al diputado republicano Alfredo González Flores, quien señaló:

"si el Poder Legislativo es el primero en no acatar los fallos de los tribunales, pronto llegaremos á un caos horrible y hasta daremos lugar para que cuando se trate de litigios en que estén interesadas grandes empresas extranjeras pretendan éstas evitar someter sus diferencias á nuestros tribunales, por la falta de fe y de confianza en sus fallos. No, que cualquier interés más ó menos pasajero se deje á un lado, cuando hay uno más grande é importante que salvar..."²⁶

La excitativa de González Flores, sin embargo, no tuvo éxito, y el dictamen de la Comisión de Credenciales, en lo que se refería a la anulación de la votación efectuada en Guanacaste, fue improbadado el 2 de mayo de 1912.²⁷ Este caso es importante porque evidenció claramente cómo el juego político podía afectar a otras instituciones, y en particular al Poder Judicial. Por otro lado, este caso también dejó claro que la intervención de los tribunales de justicia en los asuntos políticos podía complicar enormemente el juego político que se decidía en el Congreso.

Aunque la ley solo le daba jurisdicción a la sala de Casación sobre las elecciones de primer grado, las sentencias de dicha sala podían tener derivaciones que afectaran también las elecciones de segundo grado, que eran de competencia exclusiva del Congreso. Esto fue lo que sucedió en los casos de las denuncias presentadas en 1912 con respecto a las votaciones habidas en Puntarenas y Guanacaste. Es probable entonces que esta experiencia haya pesado en la aprobación del voto directo en 1913, una reforma que incluía, entre otros cambios, la disposición de que solo el Congreso podía conocer las demandas de nulidad. La Comisión de Legislación del Congreso, al recomendar la aprobación de esta medida, expresó claramente:

²⁴*La Gaceta*, 103, 10-5-1912, p. 566. El hecho de que algunos extranjeros fueran electos como electores de segundo grado no fue inusual. Un caso notable es el de William Gabb, quien fue electo como elector de segundo grado por Talamanca en 1901. *La Gaceta*, 15, 19-1-1902, p. 62.

²⁵De acuerdo con la Comisión de Credenciales, el artículo 55 de la ley de elecciones permitía que el presidente de la asamblea electoral limitara el ingreso al quorum legal mínimo. *La Gaceta*, 103, 10-5-1912, p. 566.

²⁶*La Gaceta*, 100, 7 de mayo de 1912, p. 544.

²⁷*La Gaceta*, 100, 7 de mayo de 1912, p. 543.

"la reforma que quita al Poder Judicial el conocimiento de las nulidades de las votaciones y el conocimiento en apelación de las inclusiones y exclusiones de sufragantes, punto el primero ya discutido por la prensa, y que, hoy más que nunca, por la experiencia tenida, es posible que haya creado en los costarricenses la convicción de que es contraproducente llevar a la Corte Suprema de Justicia los asuntos políticos, y de que es un deber de los ciudadanos poner a cubierto de los embates y pasiones de la política la más alta magistratura que tiene la República".²⁸

De esta manera, la aprobación del voto directo venía a resolver dos problemas al mismo tiempo: por un lado, permitía debilitar la influencia de las maquinarias y las elites políticas locales, y por otro, permitía que todo lo relacionado con las cuestiones electorales fuera resuelto esencialmente por los políticos en la gran arena del Congreso, una atribución que permitía a los diputados utilizar dichas demandas como armas en el gran juego de la política nacional. De esta forma, se reforzaba el papel del Congreso como institución, y de los diputados como actores políticos: en adelante serían los grandes electores en el juego político. A la vez, con la desaparición de esos intermediarios que eran los electores de segundo grado, se alentaba el desarrollo de una política más competitiva, basada en la capacidad de los candidatos a la Presidencia y al Congreso para ganar en un mercado masivo de votantes.

4. Fraude electoral y voto directo (1913-1923)

Para el período 1913-1924, localizamos 28 demandas de nulidad, en las cuales se formularon 264 acusaciones. El Cuadro 3.2 nos ofrece la distribución geográfica y por elecciones de estas últimas. De acuerdo con dichas cifras, el grueso de las infracciones se cometía en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, que concentraron el 59.8 por ciento de las acusaciones. Así, los mayores problemas de fraude eran típicos de las regiones del país caracterizadas por una población menor y más rural, por tasas de alfabetización más bajas y por un menor desarrollo de la vida urbana (en la elección presidencial de 1923, esas tres provincias apenas aportaron el 18.8 por ciento del total de votos).²⁹

Ciertamente, hay un importante subregistro de la información, evidente en el hecho de que no se presentaron demandas con respecto a las elecciones verificadas en Cartago, y de que para las elecciones de 1915-1919 solo localizamos acusaciones en San José, Alajuela y Heredia. Sin embargo, parece claro que el fraude era mayor en la periferia de Costa Rica que en la región central, y que hubo un aumento en las demandas a partir de la década de 1920. Este incremento estuvo relacionado al parecer con la cada vez más intensa competencia política que hubo después de la dictadura de los Tinoco (1917-1919), tema sobre el que volveremos más adelante.

²⁸*La Gaceta*, 146, 28-6-1913, p. 770. La Comisión era presidida por el abogado y escritor, Claudio González Rucavado.

²⁹Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván "Crecimiento y participación del electorado costarricense (1897-1948). Un avance metodológico" (San José, inédito, 1996).

El Cuadro 3.2
La distribución de las acusaciones de nulidad según lugar y año de elecciones (1913-1923)

Lugar	1913	1915	1919	1921	1923	Total
San José	1	24			3	28
Alajuela	1	39	1	15	6	62
Heredia	2		1		13	16
Cartago						
Guanacaste	2			25	34	61
Puntarenas	11			26	13	50
Limón	7			28	12	47
Total	24	63	2	94	81	264

Fuente: La Gaceta (1913-1923).

El Cuadro 3.3 nos permite conocer el tipo de acusaciones planteadas entre 1913 y 1923. En primer lugar, es notorio que la mayoría de los cargos (un 77,3 por ciento) eran formulados contra las juntas electorales (locales o provinciales), a las que se atribuían diversas irregularidades. Por otro lado, las infracciones más típicamente fraudulentas (coacción sobre los votantes y sobre las juntas, intimidación a los votantes, parcialidad de las autoridades, soborno con licor y compra de votos) representaron únicamente un 18,2 por ciento del total de acusaciones. Más importante, sin embargo, es que este tipo de acusaciones, con dos excepciones, se concentraron en las provincias de Puntarenas, Limón y Guanacaste, en las cuales representaron un 29.1 por ciento del total de infracciones (46 de 158).

El Cuadro 3.3
Tipo de acusaciones de nulidad según lugar (1913-1923)

Tipo de cargo	San José	Alajuela	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
Descalificación de junta	26	59	14	54	28	23	204
Coacción sobre votantes		1		1	9	9	20
Parcialidad de autoridades				2	8	4	14
Descalificación de funcionario electo	1	2	2	1	2	2	10
Coacción sobre juntas	1				3		4
Soborno con licor						4	4
Intimidación				2		2	4
Compra de votos						2	2
Discrepancias en registros				1			1
No se levantó censo						1	1
Total	29	62	16	61	50	47	264

Fuente: La Gaceta (1913-1923)

De esta manera, las formas más descaradas de fraude electoral, y en particular aquellas asociadas con el uso de la fuerza, se concentraron de nuevo en la periferia del país. Esto es interesante porque se puede establecer un cierto paralelismo con los patrones de lucha social y de respuesta del Estado a dichas luchas. En la región central de Costa Rica, las luchas campesinas, artesanas y obreras fueron poco violentas y tendieron a

encauzarse por vías legales. En concordancia con esto, las respuestas del Estado se caracterizaron más por el diálogo y la negociación que por la represión. Lo contrario ocurrió en Guanacaste, Puntarenas y Limón, regiones en las cuales prevaleció una mayor violencia social y la represión fue más abierta y sistemática.³⁰

Así, lo que podríamos llamar el "fraude duro", aquel asociado con el uso de la fuerza, se practicó en aquellos lugares en los cuales prevalecían los campesinos pobres, los ocupantes de tierras en precario y los obreros agrícolas, cuyos superiores sociales eran usualmente grandes latifundistas o compañías extranjeras (minerías y bananeras). En contraste, el "fraude suave" fue característico de la región central del país, un área caracterizada por la importancia de los pequeños y medianos patronos rurales y urbanos. Esta diferenciación regional del fraude parece haber estado vinculada con patrones diferenciados de relaciones sociales.

Es importante destacar que, con una excepción, en las acusaciones de nulidad por el uso de la fuerza, no se menciona que los patronos hayan ejercido coacción sobre sus empleados. El énfasis en las denuncias sobre coacción o intimidación se pone en el papel jugado por las autoridades. La única excepción localizada data de diciembre de 1913. El fiscal del Partido Republicano denunció que

"...es nula la elección practicada en la Mina Unión, distrito 6o. [de Puntarenas], porque ahí se impidió a los votantes del Partido Republicano que entraran a votar, por los mismos jefes de la Compañía, quienes ejercieron coacción sobre los ciudadanos amenazándolos y exigiéndolos a que votaran por el Partido Civil..."³¹

Por supuesto, el hecho de que no hubiera acusaciones en las que se denunciara la presión de los patronos sobre sus empleados no significa que no se presentaran casos de ese tipo. De acuerdo con el periódico *La Noticia* del 5 de diciembre de 1923,

"...hay hechos que precisa ir denunciando para que en el futuro sean remediados: tenemos noticias de que determinados lugares el capital presionó con violencia la conciencia de los ciudadanos: dueños o administradores de fincas se presentaron el domingo a las primeras horas de la mañana en sus posesiones y conminaron a sus peones para que renunciaran a sus creencias políticas y fueran a votar por la papeleta del dueño..."³², p. 1.

El diario *La Prensa*, identificado con el partido Reformista y dirigido por el poeta José María Zeledón, advertía también el 5 de diciembre de 1923:

"a pesar del dinero que dispusieron nuestros enemigos políticos para comprar conciencias, a pesar de todas sus arterías contra la Democracia y contra la justicia, a pesar de la presión vergonzosa de algunos patronos contra los altivos campesinos... los reformistas supieron cumplir con su deber..."³³

³⁰Acuña, Víctor Hugo, *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas de 1920 por la jornada de ocho horas* (San José, CENAP-CEPAS, 1986), pp. 61-63.

³¹*La Gaceta*, 23-12-1913, p. 851.

³²*La Noticia*, 374, 5-12-1923, p. 1.

³³*La Prensa*, 1245, 5-12-1923, p. 1.

Desafortunadamente, en ninguna de las dos informaciones se detallan los casos en que los patronos presionaron a sus trabajadores. Pero no deja de ser significativo que en la revisión hecha de los periódicos del período 1913-1923, únicamente se encontraran los dos casos anteriores, y en la información suministrada por *La Prensa* incluso se insinúa que "los altivos campesinos" se resistieron a las presiones de sus patronos. La falta de información con respecto a casos de este tipo, en un contexto de intensificada competencia electoral, vigilancia de los procesos electorales por los fiscales de los partidos contendientes y una prensa cada vez más amplia y numerosa, sugiere que la presión patronal fue menos importante de lo que usualmente se ha pensado.

En efecto, desde la perspectiva de los patronos, presionar electoralmente a sus trabajadores podía ser más problemático que beneficioso. Por un lado, la presión electoral podía tensar y politizar las relaciones laborales, con lo que los eventuales conflictos entre el patrón y sus empleados tenderían a agudizarse. Este peligro debe haberse visto incrementado en la década de 1920, al debutar los primeros partidos de los trabajadores. Por otro lado, al utilizar su condición de patrono para influir en la lucha política, el patrono se arriesgaba a ser objeto de represalias una vez pasada la contienda electoral, y en particular si el partido al que apoyaba perdía las elecciones.

Volviendo al problema de la diferenciación regional del fraude, el análisis de los cargos presentados contra las juntas electorales confirma lo expuesto. Las acusaciones más graves (excluir votantes, permitir la suplantación de nombres, expulsar fiscales u obstruir su trabajo, recibir votos de personas no calificadas para votar -menores de edad, extranjeros, difuntos e individuos sin domicilio-, aceptar que votantes sufragaran más de una vez y agregar votos), que representan un 25,5 por ciento del total de cargos (52 de 204), se concentraron en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. En dichas provincias, este tipo de acusaciones supuso un 38,1 por ciento del total de cargos (40 de 105).

Cuadro 3.4
 Tipo de acusaciones contra las juntas electorales (1913-1923)

Tipo de cargo	San José	Alajuela	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
Ilegalmente integrada	2	8		6	3	4	23
Permitió voto de personas no calificadas para votar (menores, extranjeros, difuntos e individuos sin domicilio)	1	6	1	6	2	1	17
Falta de firmas o rúbricas	4		8	3	1		16
Excluyó votantes				9	1	3	13
Aceptó votos por partido no inscrito	8		1	3			12
Presentó actas o registros con borriones	3	7	2				12
No computó votos		8				2	10
Usó comillas o rayas	2	1		5			8
Permitió suplantación de nombres				3	3		6
Ubicó mesa en lugar no apropiado				2	3	1	6
Expulsó fiscal del lugar de votación				4	1		5
No levantó acta electoral	1				4		5
Agregó votos		4		1			5
Permitió que ciudadanos votaran dos o tres veces					1	3	4
Inició tarde la votación	1			1		1	3
No exhibió lista de ciudadanos	1				1	1	3
Cerró votación temprano						2	2
Obstaculizó a fiscal				2			2
Manipuló registros electorales		2					2
Otros	3	23	2	9	8	5	27
Total	26	59	14	54	28	23	204

Fuente: La Gaceta (1913-1923)

Esta diferenciación espacial en los patrones del fraude sugiere también que las elites políticas de la periferia del país gozaban de la suficiente autonomía (con respecto a los líderes nacionales) para manejar, a su modo, el juego político en sus respectivas regiones. De esta manera, las prácticas electorales tenían un significado y un contenido diferentes según se realizaran en el Valle Central de Costa Rica o en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. En el fondo, esta era a la vez una diferenciación entre la política cada vez más urbana del centro del país y la política predominantemente rural de la periferia.

El Cuadro 3.5 precisa cómo evolucionaron los distintos tipos de acusaciones a lo largo del período 1913-1923. Algunos cargos tendieron a desaparecer (por ejemplo, la descalificación de los funcionarios electos), probablemente debido a la poca eficacia de este tipo de quejas. En contraste, aumentó el énfasis puesto en la denuncia de otras infracciones, como el soborno con licor y la compra de votos. En su conjunto, sin embargo, los datos analizados sugieren que entre 1913 y 1923 hubo un deterioro en las prácticas electorales, que se expresó en el desarrollo de tipos de fraude más descarados o basados en el uso de la fuerza. Aunque el grueso de este proceso de deterioro se concentró en la periferia del país, no fue desconocido en el Valle Central de Costa Rica.

El Cuadro 3.5
Acusaciones de nulidad según tipo y año (1913-1923)

Tipo de cargo	1913	1915	1919	1921	1923	Algunas acusaciones contra las juntas	1913	1915	1921	1923
Descalificación de junta	16	62		61	65	Illegalmente integrada	2	5	9	7
Coacción sobre votantes	1	1		11	7	Excluyó votantes			1	12
Parcialidad de autoridades				11	3	Voto de personas no calificadas	1	4	3	9
Descalificación de funcionario electo	7		2	1		Falta de firmas	1	4	3	8
Coacción sobre juntas				3	1	No computó votos	2	1	7	
Soborno con licor				3	1	Suplantación de nombres	1		3	2
Intimidación				3	1					
Compra de votos					2	Ubicó mesa en lugar no apropiado	2		1	3
Discrepancias en registros					1					
No se levantó censo				1		Expulsó fiscal			4	1
						No levantó acta	3			2
						Permitió voto doble	1		2	1

Fuente: La Gaceta (1913-1923)

La cuestión entonces es por qué ocurrió ese deterioro. A este respecto, cabe considerar, en primer lugar, la pérdida de eficacia institucional en el control del fraude. Durante las elecciones de 1913, las primeras en las que se puso en práctica el voto directo, hubo graves irregularidades en la elección de diputados en Limón. La Junta Electoral de dicha provincia, cuyo Presidente era a la vez candidato a diputado, anuló (o no computó) casi un centenar de votos en favor de los candidatos contrarios al Presidente de la Junta. Después de la elección, se plantearon las demandas correspondientes, y una vez conocidas por la Comisión de Credenciales del Congreso, dicha Comisión señaló en abril de 1914:

"...tratándose de elecciones de diputados, no existe ningún precepto legal que autorice a las Juntas Provinciales para anular votos, y mucho menos para hacerlo oficiosamente como lo hizo la Junta de Limón, arrogándose facultades de que carece. Los poderes de las Juntas electorales provinciales emanan del artículo 9o de la Ley, y en lo que se refiere a elecciones de Presidente de la República y de diputados no se les concede la facultad de declarar nulidades de ningún género. Las Juntas no tienen otras atribuciones al respecto que las de hacer un recuento de votos en vista de los libros de votaciones. La facultad de decidir sobre nulidades en las elecciones de diputados corresponde única y exclusivamente al Congreso..."³⁴

Con base en la declaración anterior, la Comisión de Credenciales sí consideró los votos anulados por la Junta y declaró ganadores a los candidatos a diputados que según la Junta Electoral de Limón habían perdido las elecciones. El dictamen de la Comisión fue posteriormente aprobado por el Congreso. De acuerdo con la información disponible, esta fue la última vez que la Comisión de Credenciales y el Congreso se pronunciaron en favor de algunas de las demandas de nulidad planteadas y modificaron lo actuado por las juntas provinciales. En las elecciones posteriores, incluida la elección presidencial de 1923, la

³⁴La Gaceta, 95, 30-4-1914, p. 449.

Comisión de Credenciales tendió a rechazar todas las demandas de nulidad que fueron presentadas. En el caso de la elección de diputados de 1921, a raíz de la cual se presentaron 94 acusaciones de nulidad, la Comisión dictaminó en mayo de 1922:

"...examinadas detenidamente todas las demandas de nulidad presentadas, esta Comisión juzga que todas deben declararse improcedentes, porque si en algunos casos pudiera admitirse la de algunos votos, esto no alteraría el resultado final..."³⁵

La Comisión expresó a la vez que aprobaba todo lo actuado por las Juntas electorales, las cuales fueron acusadas, entre otros cargos, de no haber computado votos o de haberlos anulado. Este fue el caso específicamente de la Junta Electoral de Alajuela, la cual escrutó los votos de manera tal que, según Jorge Volio, su partido (el Regionalista Independiente) perdió dos diputados en favor del partido Constitucional, encabezado por Raúl Acosta García, hermano del Presidente de la República. De acuerdo con Volio, entonces diputado,

"en nuestra vida republicana, se dejó al Congreso el deber de examinar las elecciones como garantía para el sufragio; es necesario que el pueblo crea en nuestra sinceridad y para eso tenemos que obrar con firmeza."³⁶

Curiosamente, aunque Volio enfatizó en el deber del Congreso en velar por la imparcialidad de las elecciones, no resaltó la potestad exclusiva que tenía el Congreso para anular votos, una atribución que no tenían las juntas electorales provinciales. Este silencio es tanto más notorio cuanto que lo que más perjudicó al partido Regionalista Independiente fue la anulación de votos que realizó dicha junta electoral. Año y medio después, sin embargo, el mismo Volio avaló la anulación de votos practicada por las juntas electorales de Alajuela y Heredia, que le permitió al Partido Reformista (liderado por Volio) y al Partido Republicano (liderado por Ricardo Jiménez) elegir un diputado más cada uno.

El procedimiento utilizado en 1923 permitió que los partidos Reformista y Republicano contaran con el suficiente número de diputados para elegir Presidente de la República a Ricardo Jiménez, en detrimento de Alberto Echandi, candidato del Partido Agrícola, que obtuvo la mayoría de votos, pero no la suficiente para alcanzar la Presidencia. La anulación de votos practicada por las juntas electorales de Alajuela y Heredia restó al partido Agrícola dos diputados, con lo cual perdió la mayoría parlamentaria que le hubiera permitido nombrar a Echandi Presidente de la República.

En vista de lo ocurrido, el Presidente Julio Acosta propuso a los tres candidatos a la Presidencia en las elecciones de 1923 (Jiménez, Volio y Echandi), nombrar una Comisión de Honor, compuesta por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los partidos contendientes, para que juzgaran si lo actuado por las juntas electorales "se ajustó o no a la ley".³⁷ La respuesta de los candidatos fue desigual. Echandi aceptaba el arbitraje siempre y cuando se considerara a los partidos Reformista y Republicano como uno solo,

³⁵*La Gaceta*, 14-5-1922, p. 520.

³⁶*La Gaceta*, 104, 10-5-1922, p. 490.

³⁷*La Gaceta*, 289, 20-12-1923, p. 1591.

es decir con solo cinco representantes en la Comisión de Honor.³⁸ Jiménez, también aceptaba que se nombrara la Comisión, con la condición de que la misma investigara todas las anomalías ocurridas en las elecciones de 1923 y en las de 1921.³⁹ Volio, en cambio, se pronunció en contra de la Comisión de Honor, ya que la misma no podría

"...sustituir a las dos entidades que por la Constitución deben conocer de este asunto, a saber: los Tribunales de Justicia, si ha habido incorrecciones delictuosas, y el Congreso Constitucional, único llamado a declarar si ha sido bien o mal hecha la declaratoria de elección de Diputados... Cuando hace dos años fuí víctima de verdaderas incorrecciones de una Junta Provincial que me arrebató dos diputados... a nadie se le ocurrió formar una Comisión de Honor, nadie se desveló pensando en el suceso, ni supe yo que se hubiera turbado la paz de los corazones de la República; simplemente el Congreso resolvió el caso."⁴⁰

Efectivamente, el Congreso "resolvió el caso" de 1923, pero lo hizo de la misma forma que resolvió el de 1921. La Comisión de Credenciales, integrada por el mismo Volio, avaló prácticamente lo actuado por las juntas electorales y rechazó todas las demandas de nulidad que fueron presentadas. En relación con las demandas que señalaban que las juntas provinciales carecían de la atribución para anular votos, la Comisión dictaminó:

"La Ley dice que las Juntas receptoras de votos, tan pronto como esté hecha la elección, deben remitir a la [Junta] Provincial las papeletas, uno de los registros de votaciones, y los demás documentos relativos a la elección de diputados; y añade en otro lugar, que las Juntas de Provincia debe verificar los escrutinios en cuanto hayan recibido los documentos y los libros de votaciones... La ley quiere que la validez de las elección pase por dos tamices: el de la Junta Provincial y el del Congreso. La Junta Provincial escruta, pero escrutar no es simplemente revisar las sumas hechas por las juntas de distrito. Escrutinio es, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el examen y averiguación exacta y diligente que se hace de una cosa, para saber lo que es y formar juicio sobre ella."⁴¹

De esta forma, basada en el Diccionario de la Real Academia Española, la Comisión de Credenciales avalaba en 1923 el derecho de las Juntas Electorales de Provincia a anular votos. El contraste es obvio con la interpretación dada por la Comisión de Credenciales de 1913, que confería ese derecho exclusivamente al Congreso. ¿A qué obedeció dicho cambio en la interpretación de la ley electoral? La respuesta estriba, en parte, en que los mecanismos institucionales para el control del fraude se politizaron. Esto último es evidente en la forma cómo Volio y Jiménez contestaron la oferta de Acosta García para nombrar una Comisión de Honor. Ambos le recordaron al Presidente las irregularidades ocurridas en 1921, las cuales habían beneficiado al partido oficial (el Constitucional

³⁸*La Gaceta*, 289, 20-12-1923, p. 1592.

³⁹*La Gaceta*, 289, 20-12-1923, p. 1592.

⁴⁰*La Gaceta*, 289, 20-12-1923, p. 1592.

⁴¹*La Gaceta*, 107, 18-5-1924, p. 509.

Acostista), irregularidades que no fueron corregidas ni castigadas. En 1923, republicanos y reformistas iban por la revancha.

El deterioro en las prácticas electorales fue fomentado así por las mismas elites políticas nacionales. Ricardo Jiménez, el Presidente que impulsó la elección directa en 1913, fue también el que dirigió las negociaciones políticas posteriores a la elección de 1913 para nombrar Presidente de la República a Alfredo González Flores, quien ni siquiera era candidato a Presidente en la contienda electoral de 1913. Una vez en la Presidencia, González Flores apoyó abiertamente, en las elecciones de medio período de 1915, a los candidatos a diputados que simpatizaban con su gestión de corte reformista, un apoyo que contribuyó al descrédito de su Gobierno y a enardecer a sus opositores.

Depuesto González Flores en 1917, la dictadura posterior de los Tinoco, se caracterizó por elevados niveles de represión. Aunque este régimen fue derrocado en 1919, y con su caída se aceleró el descrédito y la decadencia del ejército costarricense,⁴² la cultura de la violencia que floreció en esos años sobrevivió a la dictadura misma. Los esfuerzos emprendidos por González Víquez y Jiménez Oreamuno entre 1906 y 1913 por limitar las arbitrariedades policíacas y militares durante las elecciones fueron socavados por las experiencias de los años 1917-1919, que alentaron la intromisión abierta de dichas autoridades en los procesos electorales, especialmente en la periferia del país. De esto último dan cuenta las acusaciones expresadas en 1921 y en 1923, relativas a la parcialidad de las autoridades y a los casos de votantes que fueron coaccionados o intimidados.

El Gobierno de Julio Acosta García (1920-1924), que marcó el retorno a la democracia política, fue particularmente parcial en las elecciones de medio período en 1921. Jorge Volio y Ricardo Jiménez, dos adalides de la pureza electoral y de la transparencia política, avalaron las manipulaciones políticas de las juntas electorales de Alajuela y Heredia en 1923. Y finalmente Jorge Volio, quien se había comprometido a que el Reformista no haría compromisos con otros partidos, llegó a un acuerdo con el Republicano para nombrar a Ricardo Jiménez Presidente de la República en 1924.⁴³

En este sentido, las elites políticas nacionales le enviaron a las elites locales y a las maquinarias políticas el mensaje de que, en las contiendas electorales, todo se valía. Este mensaje fue reforzado por la intensificación en la lucha política, que estuvo estrechamente relacionada con la aprobación del voto directo en 1913. Antes de ese año, durante la vigencia de las elecciones de dos grados, las elites de los partidos eran las que designaban a los candidatos a diputados. Al aprobarse el voto directo, las elites locales tuvieron la posibilidad, en especial en las elecciones de diputados de medio período, de lanzarse a la competencia política con mayor independencia de las elites nacionales. Estos partidos locales participaron por primera vez en 1915, pero su desarrollo se vio truncado por el golpe de Estado de 1917 y la dictadura posterior, que trastornó el sistema electoral.

Con la caída de la dictadura en 1919, la situación no mejoró inmediatamente para dichos partidos, ya que en las elecciones en que triunfó Julio Acosta García, solo participó una agrupación política local, el Partido Obrero Conquista y Derecho. De esta manera, las elites políticas locales aguardaban con impaciencia, después de cinco años de espera, las elecciones de diputados de 1921. En dichos comicios participaron por lo menos 20 partidos locales. Fue en el contexto de esta competencia política intensificada que los controles institucionales para frenar el fraude dejaron de ser eficaces.

⁴²Muñoz, Mercedes, *El Estado y la abolición del ejército 1914-1949* (San José, Editorial Porvenir, 1990).

⁴³Ramírez, Vicky, *Jorge Volio y la revolución viviente* (San José, Guayacán, 1989), pp. 128-146.

La pérdida de eficacia de dichos controles fue alentada por los diputados, no solo al politizarse la función controladora del Congreso, sino al volverse definitivamente inoperante. Al rechazar las demandas de nulidad presentadas contra las elecciones de 1915 en Alajuela y San José, la Comisión de Credenciales advirtió en abril de 1916:

"si se aceptaran los reclamos... lo más que se obtendría sería restar votos a los dos representantes que resultaron electos... De suerte que detenerse a considerar uno por uno... los reparos que para anular se hacen, sería tanto como una disertación política especulativa, sin ningún resultado práctico. La mayoría de dichos reparos son desprovistos de derecho, y aun siendo admisibles, en nada, absolutamente, afectarían la elección hecha."⁴⁴

Los argumentos presentados en 1915 fueron usuales en esos años y, en cierto sentido, no carecían de base. La legislación electoral admitía como causales de nulidad la falta de una serie de condiciones formales, por ejemplo, que la documentación electoral no fuera debidamente firmada o rubricada, o que las elecciones no se iniciaran a la hora fijada. Si el Congreso hubiera aplicado las leyes electorales al pie de la letra, sin duda se hubiera visto obligado a anular buena parte de las elecciones, no necesariamente porque se hubiera cometido fraude, sino por la ausencia de algunos requisitos formales. Ciertamente, la falta de algunos de estos detalles de forma podía estar relacionada con la fabricación de fraudes electorales. Por ejemplo, el uso de comillas o de rayas para indicar que un elector votaba por el mismo partido que el elector precedente, practicaba que se podía prestar para inflar el número de votos en beneficio de un partido determinado.

Al no aplicar la legislación electoral, el Congreso procedía con un sentido práctico, ya que buena parte del proceso electoral estaba en manos de una población rural, recientemente alfabetizada y que se vio sometida a un cambio constante en las reglas del juego debido a las reformas electorales de esos años. Al proceder de esta manera, el Congreso admitía las imperfecciones derivadas del funcionamiento de un sistema electoral, todavía inmaduro, en una sociedad esencialmente agrícola y con una tradición electoral limitada.

Al dejar pasar esas imperfecciones (algunas de las cuales podían derivarse del fraude), el Congreso renunció a imponer una disciplina electoral que progresivamente fuera mejorando el sistema. Si el Congreso hubiera aplicado la ley al pie de la letra, y hubiera anulado toda documentación electoral que tuviera la menor imperfección, no solo hubiera ejercido un mayor control sobre las prácticas fraudulentas, sino que hubiera obligado a las juntas electorales locales y provinciales a proceder cada vez con más cuidado y responsabilidad.

El Congreso, sin embargo, no renunció a esa labor educativa y de mejoramiento de los procedimientos electorales por razones puramente prácticas. En el fondo, había también una razón política. El problema del fraude y su peso en el juego político lo podemos ver en tres niveles. El primer nivel abarcaba las semanas anteriores a las elecciones y el día de las votaciones, y se relacionaba esencialmente con lo actuado por las juntas receptoras de votos. Antes de las votaciones, había un juego previo en relación con la exhibición de las listas de votantes y la inclusión y exclusión de ciudadanos. Este juego

⁴⁴*La Gaceta*, 98, 30-4-1916, p. 493.

se intensificaba el día de los comicios, cuando usualmente surgían las primeras quejas acerca de quiénes habían votado y de lo actuado por la junta.

Según el Cuadro 3.6, el énfasis en este juego político electoral se ponía en disminuir los votos de los adversarios más que en aumentar los votos propios (por ejemplo, mediante el voto doble). Este énfasis obedecía a que para las maquinarias locales era más fácil y rentable excluir votantes hostiles que aumentar su propio caudal mediante personas que votaran dos o tres veces. Al disminuir el número de votos de sus opositores, las maquinarias políticas bajaban también el cociente necesario para ser electo diputado, una medida que podía beneficiar grandemente a sus partidos, en caso de que la elección de diputados se resolviera por cociente y no por mayoría absoluta.

Cuadro 3.6
Acusaciones de nulidad según que la infracción haya aumentado (+) o disminuido (-)
el número de votos (1913-1923)

Lugar	+	-	Elección	+	-	Votos cuestionados	+	-
San José	1		1913	2	2	1-9	12	3
Alajuela	12	13	1915	7	3	10-49	5	6
Heredia	1	1	1919			50-99	5	5
Cartago			1921	13	23	100-499	4	4
Guanacaste	10	12	1923	13	27	500 y +		2
Puntarenas	6	12						
Limón	5	17						
Total	35	55	Total	35	55	Total*	24	20

*El número total de casos no coincide con el de las otras columnas porque en las acusaciones no siempre se indicaba el total de votos cuestionados.

Fuente: La Gaceta (1913-1923)

Es importante destacar que en el nivel local de las juntas receptoras de votos las maquinarias políticas actuaban, por decirlo así, a ciegas. Lo único que tenían claro era que debían disminuir cuanto pudieran el número de votos en favor de sus adversarios, pero no sabían cuál iba a ser el resultado final ni cuál era el curso de la votación en el conjunto de la provincia. En esta medida, el fraude fabricado por las maquinarias locales podía ser tan irrelevante como decisivo, pero esto no se sabría hasta posteriormente.

La segunda fase de la contienda electoral y del fraude se llevaba a cabo varios días después de las votaciones, en el nivel de las juntas electorales provinciales. A diferencia de las juntas locales, las juntas provinciales sí tenían un panorama completo de los resultados de la votación. En este nivel, se iniciaba una nueva pugna por conseguir la anulación de los votos en las mesas donde los adversarios habían conseguido mayoría. Para esto servía cualquier tipo de justificación, desde acusaciones de fraude descarado (coerción, compra de votos, soborno con licor y otros), hasta cargos puramente formales (actas no firmadas, con borrones o con comillas o rayas). En este nivel era donde sí podía darse un fraude decisivo, ya que anulando unos votos aquí y otros allá, las juntas provinciales podían modificar decisivamente el resultado de las elecciones.

Finalmente, el tercer nivel de la contienda electoral y del juego político se daba en el Congreso, que conocía los escrutinios efectuados por las juntas electorales de provincia y las demandas de nulidad. En este nivel, y dependiendo del balance de fuerzas partidistas,

había una última oportunidad para modificar el resultado de las elecciones. El hecho de que esto no ocurriera así en las elecciones de 1915, 1919, 1921 y 1923 sugiere que los partidos ganadores en dichos comicios debían ser lo bastante fuertes para controlar no solo las juntas electorales de provincia sino también el Congreso. Esta era la única forma de asegurar el triunfo y evitar que les fuera arrebatado en el nivel de las juntas provinciales o en el Congreso.

Al no aplicar la ley al pie de la letra, y al permitir las imperfecciones electorales, el Congreso reforzaba su papel como gran elector, ya que, dado el caso, podía resasumir a plenitud su función controladora y aplicar (selectivamente) la legislación electoral al pie de la letra. Al no obligar a las juntas electorales a ser cuidadosas y al no fomentar el mejoramiento progresivo de los procedimientos electorales, el Congreso perpetuaba la dependencia de las juntas del arbitrio de los diputados. En este sentido, los errores y descuidos de las juntas (por no hablar de los fraudes) reforzaban el papel político del Congreso. En otras palabras, el Congreso limitó el ejercicio de su poder como contralor electoral para mantener y ampliar su poder como actor político.

Para terminar, lo expuesto hasta aquí deja claro que el fraude, especialmente el practicado por las juntas provinciales, era esencialmente selectivo⁴⁵ y giraba en torno a la elección de diputados. Esto es importante destacarlo, ya que el fraude podía afectar la elección presidencial, pero solo indirectamente, como ocurrió en 1923. La elección presidencial difícilmente podía ser afectada, en forma directa, por las prácticas fraudulentas: para que ocurriera así, sería necesario llevar a cabo un fraude tan vasto que era prácticamente irrealizable. En contraste, en las elecciones de diputados, donde las diferencias entre los candidatos podía ser de decenas y a lo sumo de centenas de votos, la anulación selectiva sí funcionaba. De acuerdo con el Cuadro 3.6, en la mayoría de los casos, el total de votos impugnados era inferior a cien.

Con la aprobación del voto directo en 1913, la elección presidencial quedó fuera del alcance de las prácticas fraudulentas, por lo menos en términos directos. El fraude selectivo podía alterar las cifras finales, pero no decisivamente. La elección presidencial dependió de la capacidad de los candidatos para competir eficazmente, en términos de propaganda y organización, en un mercado masivo de votantes, cada vez más alfabetizados y con un peso creciente de los votantes urbanos.

5. Fraude, competencia electoral y cultura política

Aunque el concepto de democracia figura ya en algunos discursos y textos políticos del siglo XIX, su difusión en la cultura política costarricense fue posterior a 1902.⁴⁶ De esta manera, el marco inicial en el que se desarrolló este concepto se caracterizó por una creciente participación del electorado en las contiendas electorales, por una intensificación de la competencia política, por un amplio proceso de reformas electorales orientadas a garantizar la pureza del sufragio, y por la aprobación del voto directo en 1913. El concepto que se elaboró en este contexto identificaba la democracia con la alternabilidad

⁴⁵Samper, Mario, "Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica, 1921-1936". *Revista de Historia*. No. especial (1988), pp. 168-169.

⁴⁶Acuña, Víctor Hugo, "Historia del vocabulario político en Costa Rica. Estado, república, nación y democracia (1821-1949)". Taracena, Arturo y Piel, Jean, comps., *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica* (San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1995), p. 69.

en el poder, esta última hecha posible por la voluntad de los ciudadanos libres. De acuerdo con el escritor Claudio González Rucavado, el sufragio era "...el alma de la democracia."⁴⁷

La difusión de esta concepción esencialmente electoral de la democracia tenía sentido en una época en la cual las mismas prácticas electorales apenas estaban en vías de consolidación. De esta manera, un concepto de democracia que enfatizaba en la pureza del sufragio contribuía precisamente a consolidar dichas prácticas. Por la misma razón, sin embargo, era inevitable que hubiera una contradicción entre dichas prácticas, no consolidadas todavía, y el concepto propiamente dicho. El diputado Alfredo González Flores, al defender la aprobación del voto directo en julio de 1912, expresó:

"...la base del régimen republicano está en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir á las personas encargadas de administrar sus intereses y que esta base no es otra que el sufragio popular siempre que sea libre y verdadero. Nuestro régimen republicano ha estado muy distante de tener ese pedestal y puede asegurarse que las últimas elecciones presidenciales [1909] han sido las primeras en que hubo... manifestación libre de voluntad en los comicios electorales... La raíz del mal está en las candidaturas oficiales... [en] la intromisión de las autoridades en las elecciones para impedir la libre emisión del voto por medio de la violencia y el fraude."⁴⁸

De esta manera, la aprobación del voto directo en 1913 fue precedida y propiciada por la difusión ideológica de una concepción electoral de la democracia que enfatizaba, al decir de González Rucavado, en el sufragio "...universal, directo y público".⁴⁹ González Flores advertía en 1912 que el principal peligro que enfrentaba la democracia era la intromisión de las autoridades en los procesos electorales. El escritor Mario Sancho, sin embargo, tenía otra opinión, que expresó en un folleto también publicado en 1912:

"el pueblo... vive indiferente y lejano a la cosa pública... el campesino costarricense no se interesa en los asuntos políticos... Si acaso se deciden a votar es para declararse luego chasqueados y corridos... [y] mientras los obreros no estén organizados en forma no significarán nada en los movimientos eleccionarios..."⁵⁰

El enfoque de Sancho estaba cercano al de un grupo de intelectuales radicales, surgidos después de 1900, los cuales se convirtieron en críticos sistemáticos de la Costa Rica liberal. Estos intelectuales, entre los cuales circulaban ideas anarquistas, socialistas y teosóficas, consideraban su deber redimir a los trabajadores por medio de la educación, y entre sus prédicas (aparte del amor libre), figuraba un llamado para abstenerse de participar en los procesos electorales. En una conferencia que el escritor Joaquín García Monge le dio a los obreros josefinos en 1913, les aconsejaba:

"desechad... esa peligrosa ilusión parlamentaria, de los que os halagan las orejas diciéndoos que con leyes del Congreso obtendréis becas para vuestros hijos en el extranjero, protección contra los accidentes del trabajo y hasta una casa del pueblo..."

⁴⁷González Rucavado, Claudio, *Ensayo sobre moral y política* (San José, Alsina, 1911), p. 47.

⁴⁸*La Gaceta*, 6, 7 de julio de 1912, pp. 32 y 34

⁴⁹González Rucavado, *Ensayo sobre moral y política*, p. 49.

⁵⁰Sancho, Mario, *Palabras de ayer y consideraciones actuales* (San José, Alsina, 1912), pp. 35-38.

No deis oídos a los ardidés de sirena que emplean los políticastro para que les aseguréis con vuestros votos una posición ociosa decorativa en el Congreso. Entre los valores tradicionales de la política que tendréis que... echar abajo, está esa desastrosa superstición parlamentaria y democrática."⁵¹

Este llamado al abstencionismo surtió sus efectos, ya que en las dos primeras décadas del siglo XX ciertos sectores de trabajadores urbanos desarrollaron un creciente rechazo a participar en las contiendas electorales. Esta actitud fue asumida por diversas organizaciones obreras, en cuenta la Confederación General de Trabajadores, fundada en 1913.⁵² La influencia de estos intelectuales radicales, sin embargo, fue limitada más allá del mundo urbano: en efecto, tuvieron poca proyección en el universo rural y, aun dentro de las ciudades, su discurso fue acogido solo entre ciertos sectores de trabajadores.

La limitada influencia de estos intelectuales estuvo relacionada con el hecho de que este grupo, al igual que los intelectuales liberales, sentía un profundo desprecio por la cultura de artesanos, obreros y campesinos, especialmente en sus dimensiones más plebeyas. En este marco, y para enfatizar que estos sectores necesitaban ser efectivamente redimidos, los intelectuales radicales tendieron a elaborar imágenes que pintaban a los sectores populares del campo y la urbe como grupos pasivos, manipulados por el "capital" o la "oligarquía", incapaces de identificar sus verdaderos intereses. Precisamente el hecho de que dichos sectores populares no atendieran a los llamados de los radicales, contribuía a que estos últimos se quejaran de la ignorancia de dichos sectores.

Los intelectuales radicales y los grupos de trabajadores que se radicalizaron en esas dos primeras décadas del siglo XX, sin embargo, contribuyeron a poner la "cuestión social" en los primeros lugares de la agenda nacional. La difusión de las ideas radicales afectó al mundo de la política en dos sentidos: por un lado, y en un contexto de creciente competencia electoral, llevó a los políticos a preocuparse por las demandas populares y a prometer satisfacerlas con tal de ganar votos. Y por otro lado, la difusión de las ideas radicales contribuyó a modificar la visión esencialmente electoral de la democracia. Para 1916, en un afán por conseguir apoyo para su Gobierno reformista, el Presidente González Flores vinculó la democracia con la equidad tributaria y la justicia social.⁵³

Estos cambios se consolidaron en la década de 1920, con el desarrollo de los primeros partidos de los trabajadores, el más célebre de los cuales fue el partido Reformista, liderado por Jorge Volio y fundado en 1923. En el transcurso de estos cambios, la concepción esencialmente electoral de la democracia, que era la que apoyaba la reforma electoral orientada a garantizar la pureza del sufragio, perdió vigencia frente a una concepción de la democracia que enfatizaba en la búsqueda de la justicia social. Este desplazamiento de una concepción electoral de la democracia por otra concepción más social, explica en buena medida la relación entre el fraude electoral y la legitimidad del sistema político.

La existencia de prácticas electorales fraudulentas debió haber supuesto la deslegitimación creciente del sistema político. Sin embargo, no fue así. Un análisis de las demandas de nulidad del período 1902-1923, revela dos aspectos clave. En primer lugar,

⁵¹García Monge, Joaquín, *Obras escogidas* (San José, EDUCA, 1974), p. 253. Esta conferencia se publicó por primera vez en 1923.

⁵²Acuña, *Los orígenes de la clase obrera*, pp. 15-17.

⁵³Acuña, "Historia del vocabulario", p. 70.

no existía una concepción abstracta del fraude como algo opuesto a la legitimidad del sistema político. En las demandas, lo que prevalecen son los argumentos legales, y rara vez se incurre en alegatos ideológicos relacionados con las prácticas fraudulentas. Es más, el término fraude rara vez se mencionaba, y se prefería hablar de "imposición" o "conculcación"

Y en segundo lugar, los alegatos presentados en las demandas, así como en algunas crónicas periodísticas, estaban dirigidos a cuestionar la validez de votaciones particulares, no la legitimidad del sistema político en su conjunto. Hubo excepciones, por supuesto. Joaquín L. Sancho, un "humilde hijo del pueblo", vecino del cantón de Palmarejos y partidario de Alberto Echandi (el candidato perdedor en 1923 gracias a la anulación de votos hechas por las juntas de Alajuela y Heredia), expresó en diciembre de 1923:

"en las elecciones de 1909 hubo juntas que no respetaron el juramento que prestaron de cumplir con la ley, en la noche víspera de las elecciones cambiaron las listas, quitando nombres, cambiando nombres y apellidos, para impedir que votaran gran número de ciudadanos. En las elecciones de 1913 votaron más de sesenta mil ciudadanos por tres candidatos, pero don Ricardo Jiménez con los suyos puso de Presidente a quien le dio la gana, burlando la Constitución y el voto del pueblo. En las elecciones de 1915 fue el colmo, autoridades en las puertas de las casas de votaciones, con machete en mano, llegaban los ciudadanos a votar y se les decía si viene a votar por la papeleta del gobierno entre, y si no váyase..."⁵⁴, p. 6.

La excepcionalidad de este tipo de declaraciones se explica en buena parte porque, como ya lo hemos visto, las denuncias de fraude y las demandas de nulidad formaban parte del mismo proceso electoral. Dado que el objetivo de tales reclamos era anular el mayor número de votos de los adversarios, o impedir que ocurriera lo mismo con los votos propios, denuncias y demandas eran formuladas en términos técnico legales más que términos ideológicos. En este marco, quejas como la de Joaquín Sancho, con su perspectiva histórica sobre el fraude, eran muy poco eficaces.

El carácter no ideológico de las discusiones en torno al fraude obedeció, en buena parte, a que el debate ideológico sobre la democracia se concentró en la cuestión social. La concepción electoral de la democracia, que se difundió a principios del siglo XX, se limitó a los círculos políticos. Aunque algunos partidos políticos (el Independiente Demócrata primero y el Republicano después) y algunos sectores de artesanos y agricultores apoyaban la aprobación del voto directo y otras reformas electorales para garantizar la pureza del sufragio, no hubo movimientos sociales que asumieran la cuestión electoral como uno de sus principales objetivos. Esto fue reforzado por el llamado al abstencionismo por parte de los intelectuales radicales y de ciertas organizaciones de trabajadores.

El énfasis en la cuestión social, y el desarrollo de una concepción de la democracia centrada en dicha cuestión, impidió que la cuestión electoral fuera el centro de la atención pública y, por consiguiente, evitó que dicha cuestión se ideologizara. Esto último solo ocurrió decisivamente en la década de 1940, y fue un resultado directo de la polarización

⁵⁴*Diario del Comercio*, 989, 29-12-1923, p. 6.

política que ocurrió entonces,⁵⁵ como veremos en el capítulo 5. Fue entonces también cuando se elaboró una concepción más acabada del fraude electoral como opuesta a una concepción de lo que era políticamente legítimo.

Fue precisamente en la década de 1940 que Mario Sancho, el intelectual que más severamente criticó las prácticas electorales costarricenses en la primera mitad del siglo XX, escribió uno de los textos clásicos sobre el fraude electoral. Aunque la representatividad social de lo descrito es discutible, como lo vimos anteriormente, el planteamiento es básico en términos ideológicos:

"...siendo muy muchacho, fui a *hacer* [entre 1909 y 1913, probablemente]... unas elecciones en Tobosí [un pueblo de origen indígena cercano a Cartago]... tuve que irme la víspera y dormir en casa del cacique. Al día siguiente me levanté temprano, me fui a la plaza y luego a las viviendas de los vecinos, en un empeño ingenuo de llevarlos a votar. Pocos, poquísimos conseguí que votaran. Regresé a casa del gamonal y le insté encarecidamente a que... saliera a *mover gente*... A la tarde... [el gamonal] salió a la plaza donde estaban reunidos en grupos los cholitos y les gritó: - Muchachos, a cumplir con la patria. Y aquel rebaño de hombres... siguió dócil al cacique. ¡Y pensar que sobre esta masa inerte, abúllica, que en tiempo de política oye a unos y a otros con la misma apatía, cuando no con aguardentoso griterío, y el día de la elección le regala o le vende a bajo precio su voto al finquero, al gamonal o al propagandista, han forjado nuestros políticos el simulacro de nuestra democracia, la mentira de nuestro régimen de opinión y otras zarandajas por el estilo!"⁵⁶

Al igual que el texto de 1912 del mismo Sancho, en el fragmento anterior encontramos de nuevo una visión pasiva de los sectores populares, en este caso no exenta de connotaciones étnicas ("los cholitos"). En el texto de la década de 1940, sin embargo, la denuncia de la pasividad popular y del fraude electoral está en función de cuestionar directamente la democracia y, en su conjunto, el sistema político. En la cultura política de los años 1902-1923, este tipo de cuestionamientos estuvo ausente o fue excepcional, dado que la cuestión electoral se planteaba en términos esencialmente legales y no ideológicos.

Conclusión

A la luz de lo expuesto en este capítulo, parece claro que las reformas electorales orientadas decisivamente a controlar el fraude fueron las de 1908 y 1909, y no tanto las de 1913. El cambio básico que supusieron las reformas de 1913, la aprobación del voto directo, no tenía como objetivo controlar el fraude, sino debilitar a las maquinarias políticas locales y, en particular, destruir los círculos de electores de segundo grado. Irónicamente, fue esta misma reforma la que abrió la puerta para que las élites locales empezaran a participar en la política con mayor independencia de las élites nacionales, mediante los partidos políticos de tipo local o regional.

Con la aprobación del voto directo en 1913, desapareció la principal forma de fraude que existía previamente: los diversos tipos de presión sobre los electores de segundo

⁵⁵Lehoucq, Fabrice, "The origins of democracy in Costa Rica in comparative perspective" (Ph. D, Thesis, Duke University, 1992), pp. 162-336.

⁵⁶Sancho, Mario, *Memorias* (San José, Editorial Costa Rica, 1961), pp. 243-244.

grado. Durante la vigencia del voto de dos grados, la fase decisiva de la competencia electoral era la elección de segundo grado, en la cual eran electos presidentes y diputados. El fraude que se cometía en esta fase podía afectar directamente tanto las elecciones presidenciales como las diputadiles. Al aprobarse el voto directo, las elecciones de diputados siempre podían ser afectadas en forma directa por el fraude, pero este ya no fue el caso de las elecciones presidenciales, dado que para afectarlas directamente era necesario cometer un fraude en escala tal que era irrealizable.

Esta diferenciación obedeció a que, en el contexto de una intensificada lucha política y de mayores controles políticos y públicos sobre la actividad electoral, no era posible realizar un fraude a gran escala. En consecuencia, el tipo de fraude que prevaleció fue selectivo y se concentró en las elecciones de diputados. Por esta vía, la elección presidencial podía ser afectada por el fraude, como ocurrió en 1923, pero solo indirectamente. Un hecho que corrobora ese carácter selectivo del fraude, es que la mayor parte de las acusaciones enfatizaban en la anulación de votos más que en su "fabricación".

Precisamente por ese carácter selectivo del fraude, la mayor parte de las acusaciones de nulidad después de 1913 se dirigieron contras las juntas electorales, locales o provinciales, quienes eran las responsables de llevar a cabo ese fraude selectivo. Los tipos de fraude más descarado practicados por las juntas, así como los tipos de fraude en que había un uso mayor de la fuerza por parte de las autoridades, se concentraron en la periferia del país. Esta diferenciación regional pone en evidencia la existencia de dos dinámicas políticas asociadas con patrones diferentes de relaciones sociales: una dinámica en el centro del país (San José, Alajuela, Heredia y Cartago) y otra en las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón).

Tanto en el período anterior a la aprobación del voto directo (1913), como después de dicha aprobación, los reclamos y las demandas de nulidad formaban parte de los controles institucionales para frenar el fraude. Sin embargo, eran a la vez parte del mismo juego político. Al intensificarse la competencia política después de 1913, esos controles tendieron a politizarse cada vez más y ya no fueron eficaces para frenar el fraude. El Congreso acogió en 1913 las últimas demandas de nulidad. A partir de ese año, todas las demandas posteriores fueron rechazadas por diferentes razones. En este marco de creciente permisibilidad, ocurrió un deterioro cada vez mayor en la lucha electoral, que se expresó en el desarrollo de nuevos tipos de fraude y que culminó con el fraude cometido por las juntas electorales de Alajuela y Heredia en 1923.

A pesar de este deterioro de las prácticas electorales y de desarrollo de los procedimientos fraudulentos, entre 1902 y 1923 no se elaboró una concepción coherente y acabada sobre el fraude electoral como opuesto a lo políticamente legítimo. Ocurrió así en buena parte porque, gracias a los esfuerzos de los intelectuales radicales y a los trabajadores organizados, el énfasis público recayó en la cuestión social. La cuestión electoral fue desplazada a un plano socialmente marginal: la discusión en torno a dicha cuestión fue esencialmente legal y casuística, y muy poco ideológica.

El fraude cometido por las juntas electorales de Alajuela y Heredia en diciembre de 1923 colocó la cuestión electoral en el primer lugar del debate nacional, pero solo por breve tiempo. El fraude antedicho marcó el inicio de una breve pero muy tensa coyuntura política. Inmediatamente después de la anulación de los votos que restó dos diputados al Partido Agrícola, un numeroso grupo de simpatizantes de este partido se reunió en Casa Presidencial para exigirle a Acosta García que anulara lo actuado por las juntas. Este

último se negó alegando que "si el Presidente tiene derecho a rever las actas electorales, es el que hace las elecciones... [con lo cual] se estaría preparando un Dictador del futuro."⁵⁷

La respuesta de Acosta García fue sugerir que se formara una Comisión de Honor, la cual -como ya vimos- fracasó. De esta manera, aunque el Presidente reprobaba fuertemente el proceder de las juntas electorales, no quería asumir la responsabilidad de decidir la situación, responsabilidad que dejó a otros. Se abrió así una tensa espera de varios meses, mientras la Comisión de Credenciales del Congreso examinaba las demandas de nulidad presentadas contra lo actuado por las juntas. A fines de abril, la Comisión rechazó dichas demandas. La respuesta del partido Agrícola fue entonces proponer un conjunto de reformas electorales, con la esperanza de que sus opositores las adversaran y, de esta manera, mantener en primer plano la cuestión electoral y, simultáneamente, deslegitimar al Gobierno.

El Presidente Ricardo Jiménez, sin embargo, maniobró inteligentemente para acoger dicha propuesta de reforma y llevarla más allá de lo que los diputados del Partido Agrícola pretendían. Al hacer esto, Jiménez reafirmó su compromiso con la reforma electoral, reforzó la legitimidad de su Gobierno y logró que la cuestión electoral dejara de ser un tema de importancia social. En efecto, al maniobrar de esta manera, Jiménez consiguió que el debate electoral se centrara en aspectos técnicos y legales y que no se ideologizara, como veremos en el siguiente capítulo.

⁵⁷Oconitrillo, Eduardo, Julio Acosta. *El hombre de la Providencia* (San José, Editorial Costa Rica, 1991), p. 393.