

# CUADERNOS DE HISTORIA 17

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS  
UNIVERSIDAD DE CHILE DICIEMBRE 1997

---



## FRAUDE LOCAL Y POLÍTICA NACIONAL. EL CASO DE COSTA RICA (1901-1948)\*

Iván Molina Jiménez  
Universidad de Costa Rica

### Prólogo

**D**urante los últimos años, el estudio de los procesos electorales se ha convertido en un importante tema de investigación, tanto para la ciencia política como para la historia política.<sup>1</sup> En este marco, se ha comenzado a prestar atención a un tema frecuentemente mencionado, pero rara vez estudiado de manera sistemática: el fraude electoral.<sup>2</sup> El propósito de este trabajo es analizar el trasfondo local del fraude electoral practicado en Costa Rica entre 1901 y 1948 y su relación con la política nacional.

\* El presente artículo forma parte de una investigación mayor, realizada en colaboración con Fabrice Lehoucq (CIPEC, Indiana University) y patrocinada por un "Collaborative Projects Grant" (RO-22864-95) del National Endowment for Humanities. Agradezco la colaboración de Patricia Fumero, Paulina Malavassi, Grace Aguilar y Gabriela Villalobos en la localización y extracción de la información.

<sup>1</sup> Annino, Antonio, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995), pp. 7-18.

<sup>2</sup> Posada Carbó, Eduardo, ed., *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America* (London, Macmillan Press, 1996), pp. 201-221. Mayfield, Loomis,

Aunque es un pequeño país centroamericano, Costa Rica es un valioso caso de estudio por su larga trayectoria de política electoral, que se inició en 1889<sup>3</sup> y se consolidó en 1901, cuando una “transacción” entre los principales políticos del país puso término al período autoritario de Rafael Iglesias.<sup>4</sup> En Costa Rica, al igual que en Chile y Uruguay,<sup>5</sup> los políticos lograron, mediante una serie de reformas electorales, reducir los atributos centralizadores del Poder Ejecutivo y ampliar la participación en los comicios para incluir a todos los varones adultos, independientemente de sus niveles de ingreso y educación.

A partir de 1901, campañas electorales periódicas y competitivas se han efectuado casi ininterrumpidamente, con solo dos excepciones: la dictadura de los Tinoco (1917-1919) y la guerra civil de 1948.<sup>6</sup> En el período comprendido entre 1901 y 1948 se efectuaron, además, tres importantes reformas electorales, la de 1913, en la que se aprobó el voto directo (antes prevalecía un sistema de dos grados); la de 1925, en la que se aprobó el voto secreto (antes el voto era público), y la de 1946, que eliminó el control que tenía el Poder Ejecutivo en la organización y la realización de las elecciones.<sup>7</sup>

“Voting Fraud in Early Twentieth-Century Pittsburgh”. *Journal of Interdisciplinary History*, XXIV: I (Summer, 1993), pp. 59-84. Cox, Gary W. and J. Morgan Kousser, “Turnout and Rural Corruption: New York as a Test Case”. *American Journal of Political Science*, 25: 4 (November, 1981), pp. 646-663. Para una crítica más amplia de la bibliografía sobre el fraude, véase: Molina, Iván y Lehoucq, Fabrice, “Political Competition and Electoral Fraud: A Latin American Case Study”. *Journal of Interdisciplinary History* (en prensa).

<sup>3</sup> Molina, 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.

<sup>4</sup> Ovares, Eric, “Práctica política en Costa Rica: 1889-1924. Cooptación, penetración ideológica y cultura política” (Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional, 1997), pp. 124-172.

<sup>5</sup> Lehoucq, Fabrice, “The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective” (Ph. D. Thesis, Duke University, 1992), pp. 11-14; ídem, “The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica”. *Journal of Latin America Studies*. 28: 2 (May, 1996), pp. 329-355. Valenzuela, J. Samuel, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile* (Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985).

<sup>6</sup> Salazar Mora, Orlando, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica, 1870-1914*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1990. Salazar Mora, Jorge Mario, *Crisis liberal y Estado reformista. Análisis político-electoral, 1914-1949*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1995.

<sup>7</sup> Lehoucq, Fabrice, “Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform”. Paper presented at the 1997 Annual Meetings of the American Political Science Association (28-31 August 1997), Washington, D. C.

Pese a estas reformas, que tenían entre sus objetivos garantizar la pureza del sufragio, las prácticas fraudulentas no desaparecieron, y más bien se intensificaron a medida que la legislación electoral se hacía más democrática. Ocurrió así, debido tanto a la competencia cada vez mayor entre los partidos, como a la falta de controles institucionales eficaces para frenar el fraude y castigar a los que transgredían la legislación electoral.<sup>8</sup> La ineficacia de los controles existentes, sin embargo, no impidió la denuncia sistemática de las prácticas fraudulentas, en los términos dispuestos por la misma legislación electoral.

Estas “acusaciones de nulidad”, generalmente publicadas en el diario oficial *La Gaceta*, con el fin de que todas las partes interesadas pudieran conocer el contenido de dichas denuncias, son las fuentes que hemos utilizado para elaborar este trabajo.<sup>9</sup> Clasificamos esas acusaciones según su procedencia geográfica (provincia, cantón, distrito y mesa de votación) y períodos específicos: 1901-1912, cuando estuvo vigente el voto de dos grados; 1913-1923, cuando estuvo en vigor el voto directo y público; 1925-1938, años caracterizados por el voto directo y secreto; y el lapso 1940-1946, cuando la política costarricense conoció un proceso de polarización e ideologización sin precedente, que culminó en la guerra civil de 1948.

### *La dinámica local del fraude electoral*

La variabilidad que caracterizaba la denuncia del fraude electoral se puede apreciar en el Cuadro 1, que muestra, en términos espaciales, la distribución de las acusaciones de nulidad según cantón y período. Esa distribución varió significativamente de período a período y dentro de una misma provincia, variaciones que estuvieron asociadas con el carácter que la lucha electoral adquirió en cantones determinados en cada uno de los períodos. Parece claro que, en el marco de luchas electorales que se realizaban a escala nacional o provincial, la situación político-electoral de cada cantón (e incluso de cada distrito dentro de los cantones) era un factor de peso en el aumento o la disminución de las denuncias de fraude electoral.

<sup>8</sup> Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván, *Fraud, Electoral Reform and Democracy: Costa Rica in Comparative Perspective* (en prensa).

<sup>9</sup> Para una evaluación de esas fuentes y una discusión de la metodología utilizada para procesar los datos, véase: Molina y Lehoucq, “Political Competition and Electoral Fraud”.

## CUADRO 1

**Porcentajes del total de cantones de cada provincia en que hubo  
acusaciones de fraude electoral, por períodos. Costa Rica (1901-1946)**

Provincia	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46
San José	8,3	87,5	52,6	63,2
Alajuela	30,8	100,0	54,5	36,4
Cartago	66,7	85,7	100,0	62,5
Heredia	42,9	62,5	37,5	50,0
Guanacaste	83,3	100,0	100,0	62,5
Puntarenas	100,0	100,0	75,0	100,0
Limón	100,0	100,0	100,0	100,0
Total*	41,3	89,5	66,7	58,1

\* Se refiere al total de cantones de todo el país en cada uno de los períodos.

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

Un análisis más detallado de las tendencias que se perfilan en el Cuadro 1 se puede realizar con base en la información del Cuadro 2. En los cuatro períodos en que dividimos nuestro análisis (1901-12, 1913-23, 1925-38 y 1940-46), se cuestionaron votaciones habidas en 58 cantones. De estos 58 cantones, 14 cantones fueron cuestionados solo en un período, 12 cantones fueron cuestionados en 2 períodos, 20 cantones fueron cuestionados en 3 períodos y 12 cantones fueron cuestionados en los cuatro períodos. Así, del total de cantones cuestionados, 26 (un 44,8 por ciento del total de cantones) fueron cuestionados solo en uno o dos períodos, lo que sugiere que en casi la mitad de los cantones cuestionados no existió una tradición sistemática de fraude electoral entre 1901 y 1946.

## CUADRO 2

**Cantones en que hubo acusaciones de fraude electoral según el número de  
períodos en que fueron cuestionados. Costa Rica (1901-1946)**

Períodos	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
1	4	3	2	4		1		14
2	4	4	1	1	2			12
3	7	3	2	3	2	1	2	20
4	1		3		4	2	1	12

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

El análisis anterior, sin embargo, está afectado por el hecho que en la primera mitad del siglo XX hubo una importante reorganización administrativa: en efecto y como se aprecia en el Cuadro 3, hasta 1900, el país se dividía solo en 32 cantones, y entre 1901 y 1940, se crearon 30 cantones nuevos (de los cuales 23 cantones se crearon entre 1901 y 1915).<sup>10</sup> En consecuencia, procedimos a analizar los cantones impugnados según su fecha de creación. De los cantones creados antes de 1900, dos fueron cuestionados solo en un período, siete cantones fueron cuestionados en dos periodos, trece cantones fueron cuestionados en tres períodos y diez cantones fueron cuestionados en los cuatro períodos que hemos definido.

En contraste, de los 14 cantones creados luego de 1900, siete fueron cuestionados en solo un período, un cantón fue impugnado en dos períodos, cuatro cantones fueron cuestionados en tres períodos y dos cantones fueron cuestionados en cuatro períodos. Así, votaciones habidas en 23 de los 32 cantones creados antes de 1900 (un 71,9 por ciento del total de esos cantones) fueron cuestionadas en tres o cuatro períodos. En contraste, votaciones habidas en 6 de los 14 cantones creados entre 1901 y 1912 (un 42,9 por ciento de esos cantones) fueron cuestionadas en 3 ó 4 períodos. La comparación con los cantones creados a partir de 1913 es menos precisa, ya que su fecha de creación condicionaba el número de períodos en que las votaciones verificadas en esos cantones podían ser impugnadas. No obstante, vale la pena destacar que de los 11 cantones creados entre 1913 y 1923, cuyas votaciones pudieron ser cuestionadas en un máximo de tres períodos, solo votaciones habidas en tres cantones (un 27,3 por ciento del total) fueron impugnadas en esos tres períodos.

### CUADRO 3

#### Cantones cuestionados por fraude electoral en los distintos períodos según su fecha de creación. Costa Rica (1901-1946)

Fecha de creación	Total de cantones	Períodos				Total
		2	3	4		
1848-1900	32	2	7	13	10	32
1901-1912	14	7	1	4	2	14
1913-1925	11	3	4	3		10
1926-1938	3					
1940-1946	2					1
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>58</b>

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

<sup>10</sup> Molina, Iván y Lehoucq, Fabrice, "Electorates Before Democracy: Nature, Size and General Trends in Costa Rica, 1892-1950" (en prensa).

El contraste anterior entre cantones antiguos y nuevos también se aprecia en términos de la distribución de las acusaciones de nulidad por período (véase el Cuadro 4). Los cantones creados antes de 1900 concentraron el 96,5 por ciento de las acusaciones entre 1901 y 1912, el 83,6 por ciento de las acusaciones entre 1915 y 1923, el 74,4 por ciento de las acusaciones entre 1925 y 1938 y el 69,6 por ciento de las acusaciones entre 1940 y 1946. De esta manera, aunque prácticamente se duplicó el número de cantones en la primera mitad del siglo XX, todavía en el último período bajo estudio (en la década de 1940), los cantones más viejos concentraron casi el 70 por ciento de las acusaciones de nulidad presentadas en ese período.

#### CUADRO 4

##### Porcentajes de acusaciones de nulidad por período según la fecha de creación de los cantones. Costa Rica (1901-1946)

Fecha de creación	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46
1848-1900	96,5	83,6	74,4	69,6
1901-1912	3,5	11,6	10,2	19,7
1913-1925		4,8	15,4	8,3
1926-1938				2,1
1939-1946				0,3

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946)

En buena medida, esta diferenciación entre cantones viejos y nuevos estaba relacionada con el hecho de que, en la década de 1940, los cantones más viejos todavía concentraban más del 70 por ciento del electorado.<sup>11</sup> Así, la distribución de las acusaciones de nulidad era más o menos proporcional a la distribución del electorado. Esto es confirmado por el hecho de que los cantones que fueron cuestionados en tres o cuatro períodos entre 1901 y 1946 concentraban el 74,1 por ciento del electorado en la década de 1940.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván, "The Size of the Costa Rican Electorate During the Old Republic (1897-1948): Methods and Findings" (en prensa).

<sup>12</sup> Lehoucq y Molina, "The Size of the Costa Rican Electorate".

*De lo local a lo regional*

La conclusión a la que nos lleva el análisis anterior es doble. Por un lado, resulta claro que la denuncia de fraudes electorales fue menor en los cantones creados después de 1900 que en los creados con anterioridad a ese año. En parte, esto sugiere que las divisiones (y las identidades) político-electorales en esos cantones nuevos eran menos fuertes que en los cantones más viejos. Por otro lado, es evidente que esas particularidades de los cantones nuevos fueron reforzadas por el hecho de que dichos cantones concentraban una proporción menor del electorado. En consecuencia y a juzgar por las acusaciones de fraude, las prácticas fraudulentas parecen haber estado asociadas con unidades administrativas en las cuales se concentraba una proporción mayoritaria del electorado, cuyas divisiones e identidades políticas databan ya de varias décadas atrás.

Así, una política local más antigua, en la cual estaba involucrado un porcentaje mayoritario del electorado, parece haber sido un terreno más propicio para el desarrollo de prácticas fraudulentas, que una política local más reciente y menos dividida, en la cual el porcentaje del electorado que estaba en juego era mucho menor. La problemática precedente la podemos considerar desde otro punto de vista, con base en el Cuadro 5. Después de la aprobación del voto directo en 1913, hubo un claro aumento en el número de cantones en que fueron impugnadas votaciones, aunque la mayor parte de dichos cantones concentraron menos de un 4 por ciento de las acusaciones. Tales datos sugieren una expansión extensiva más que intensiva del fraude electoral, una tendencia que resalta de nuevo el trasfondo esencialmente local de las prácticas fraudulentas.

**CUADRO 5****Distribución de los cantones en que hubo acusaciones de fraude electoral según el porcentaje de acusaciones que concentraron. Costa Rica (1901-1946)**

Porcentaje de acusaciones	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46
-1	1	28	16	10
1-3	9	17	20	19
4-6	5	2	3	3
7 y +	4	4	1	4
Total	19	51	40	36

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

La cuestión es, entonces, en qué medida dicha dinámica local podía afectar la política regional o local. Una primera aproximación a este problema la podemos hacer con base en el Cuadro 1. De acuerdo con dicha información, las prácticas fraudulentas podían pasar de ser un fenómeno local a ser uno provincial, como ocurrió en las provincias de Alajuela y Cartago en determinados períodos. Por otro lado, parece claro que en las provincias costeras de Guanacaste, Puntarenas y Limón, el fraude electoral, más que un fenómeno local fue, a lo largo de todo el período 1901-1946, un fenómeno regional.

El Cuadro 6 confirma lo anterior. Guanacaste, Puntarenas y Limón concentraron el 52,9 por ciento del total de acusaciones de nulidad en el período 1901-1912, el 56,5 por ciento de dichas acusaciones entre 1913 y 1923, el 58,3 por ciento de esas acusaciones entre 1925 y 1938 y el 31,3 por ciento de tales cargos entre 1940 y 1946. Esta importante concentración de las acusaciones en las provincias costeras se aprecia mejor cuando se considera que dichas provincias concentraban casi un 27 por ciento del electorado en 1946.

### CUADRO 6

#### Porcentajes de las acusaciones de nulidad concentrados por las distintas provincias, por períodos. Costa Rica (1901-1946)

Período	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
1901-12	4,2	9,8	20,5	12,6	21,8	17,7	13,4	100
1913-23	14,7	20,2	4,8	3,8	23,4	16,6	16,5	100
1925-38	18,9	7,8	13,5	1,5	43,9	7,6	6,8	100
1940-46	32,8	14,9	5,5	15,5	8,8	13,9	8,6	100

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

De esta manera, se podría afirmar que, excepto por el último período estudiado (1940-1946), el fraude electoral fue más un fenómeno local que uno regional en las provincias centrales de Costa Rica, mientras que en las provincias costeras fue más bien un fenómeno regional. Este contraste estaba relacionado con una diferencia histórica y geográfica mucho mayor. En efecto, al igual que en el presente, en el período 1901-1948, Costa Rica se dividía en siete provincias, a saber, San José (asiento de la capital), Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. En las cuatro primeras provincias se ubica lo que se conoce como el Valle Central, un área de poco más de 3.200 kilómetros cuadrados, epicentro del cultivo del café, que se ha caracterizado

por la importancia que tienen los pequeños y medianos productores agrícolas. En tal área, además, se ubican las ciudades principales, cuyo irradiación sobre el espacio rural circundante se acrecentó a medida que avanzó el siglo XX. Por último, la población mestiza del Valle Central fue la principal beneficiaria de las políticas de salud y educación emprendidas por el Estado liberal desde fines del siglo XIX: alrededor del 70 por ciento de la población del Valle Central mayor de nueve años estaba alfabetizada en 1927 (el porcentaje para los varones era ligeramente superior al de las mujeres).<sup>13</sup>

A diferencia del Valle Central, la provincia de Guanacaste se caracterizaba por un campesinado pobre, de fuertes raíces mulatas e indígenas y por la presencia de grandes propiedades dedicadas a la ganadería extensiva, y de compañías mineras extranjeras. En Limón, que fue el eje de la actividad bananera controlada por la United Fruit Company hasta principios de la década de 1930, prevalecían los obreros agrícolas y había una fuerte presencia de inmigrantes afrocaribeños (anglófonos) y nicaragüenses. Y Puntarenas, a cuya zona sur se trasladó la United en la década de 1930, se caracterizaba también por áreas ocupadas por campesinos pobres y por obreros agrícolas. En tales provincias, en las que residía también la mayor parte de la reducida población indígena del país, los servicios en salud y educación eran menores: aunque en Limón el porcentaje de alfabetismo era del 77,1 por ciento, dado que muchos afrocaribeños estaban alfabetizados en inglés, en Guanacaste esa proporción era del 56,7 por ciento y en Puntarenas de un 45 por ciento.<sup>14</sup>

Dada la mayor dispersión de la población, la irradiación de la cultura urbana en las áreas rurales de Guanacaste, Puntarenas y Limón era mucho menor, un factor asociado con el hecho de que la población que residía en esas provincias era muy inferior a la que vivía en el Valle Central. En términos de la distribución del electorado, en 1901, de los 66.000 individuos aptos para votar que había en el país, el 81,9 por ciento residía en San José, Alajuela, Cartago y Heredia, y el resto en las provincias periféricas. Para 1946, la proporción de electores que residía en las cuatro provincias centrales había bajado a un 73,4 por ciento,<sup>15</sup> resultado en buena parte de la emigración campesina hacia otras áreas del país en busca de tierra o empleo.

<sup>13</sup> Molina y Lehoucq, "Electorates Before Democracy". Palmer, Steven, "¡Adiós laissez-faire! La política social en Costa Rica, 1880-1940". Montreal, inédito, 1994.

<sup>14</sup> Lehoucq y Molina, "Electorates Before Democracy".

<sup>15</sup> Lehoucq y Molina, "The Size of the Costa Rican Electorate".

Así, en el período estudiado había dos Costa Ricas, diferentes tanto en términos económicos, como étnicos y culturales. Los distintos patrones de relaciones sociales prevalecientes en el centro del país y en las áreas periféricas se expresaron, a su vez, en formas de conflictividad diferenciadas. Mientras en el Valle Central los conflictos sociales fueron menos violentos y agudos, en Guanacaste, Puntarenas y Limón ocurrió lo contrario, a lo cual contribuyó la respuesta también diferenciada del Estado. Si en el centro del país el Estado privilegió la negociación sobre la represión, en las áreas periféricas la represión tendió a ser más fuerte y sistemática.<sup>16</sup>

### *De lo local y lo regional a lo nacional*

Como hemos visto, antes de la década de 1940, el fraude electoral parece haber sido un fenómeno más bien local en el centro del país, y regional en su periferia. En términos de su dinámica, tales prácticas fraudulentas estaban asociadas sobre todo con las elecciones municipales (a nivel cantonal) y diputadiles (a nivel provincial). Parece claro que las prácticas fraudulentas, cometidas a nivel local el día de las elecciones, difícilmente podían afectar, de manera directa, las elecciones presidenciales. En efecto, el problema del fraude y su peso en el juego político lo podemos ver en tres niveles.<sup>17</sup> 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 la votación, había un juego previo en relación con la exhibición de las listas de votantes y la inclusión y exclusión de ciudadanos. Este juego se intensificaba el día de los comicios, cuando usualmente surgían las primeras quejas acerca de quienes habían votado y de lo actuado por las juntas.

<sup>16</sup> Acuña, 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; ídem, "Clases subalternas y movimientos sociales en Centroamérica (1870-1930)". Acuña, Víctor Hugo, ed., *Historia General de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras* (Madrid, FLACSO-Quinto Centenario, 1993), p. 288.

<sup>17</sup> Para un modelo similar, véase: Tjarks, Germán O. E., "Las elecciones salteñas de 1876 (un estudio del fraude electoral)". *Anuario de Historia*. Buenos Aires, No. 1 (1963), p. 474.

En el nivel local de las juntas receptoras de votos, las maquinarias políticas actuaban, por decirlo así, a ciegas, dada la inexistencia de encuestas electorales. Lo único que tenían claro era que debían disminuir cuanto pudieran el número de votos en favor de sus adversarios y aumentar en la medida de lo posible sus propios votos, 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 provinciales sí tenían un panorama completo de los resultados de la elección. En este nivel, se iniciaba una nueva pugna por lograr la anulación de los votos en las mesas donde los adversarios habían conseguido mayoría. Para esto servía cualquier tipo de justificación, desde las acusaciones más graves (coaccionar o intimidar votantes), hasta cargos puramente formales (actas no firmadas, con borrones o con comillas o rayas). En este nivel era donde sí podía darse un fraude a la vez selectivo y decisivo. Al anular unos votos aquí y otros allá, las juntas provinciales podían modificar el resultado de las elecciones diputadiles.<sup>18</sup>

Finalmente, la tercera etapa de la contienda electoral y del juego político se daba en el Congreso, que conocía los escrutinios efectuados por las juntas de provincia y las demandas de nulidad. En este nivel, y según fuera el balance de fuerzas partidistas, había una última oportunidad para modificar el resultado de las elecciones. El hecho de que generalmente no ocurriera sugiere que los partidos ganadores debían ser lo bastante fuertes para controlar no solo las juntas de provincia, sino también el Congreso, que era el que decidía en definitiva si rechazaba o aceptaba las acusaciones de nulidad. 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.

En este marco, el fraude local podía afectar la política nacional de dos maneras: por un lado, al modificar eventualmente el balance de fuerzas políticas en el Congreso; y por otro lado, al tensar y polarizar la lucha política. Dada la falta de controles institucionales adecuados y la ausencia de encuestas electorales, los partidos perdedores podían siempre justificar su derrota, de manera verosímil, con base en la denuncia de fraudes cometidos

<sup>18</sup> Samper, Mario, "Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica, 1921-1936". *Revista de Historia*. San José, No. especial (1988), p. 168-169.

localmente, aunque la realización de tales fraudes hubiese estado relacionada más con la política local o regional que con la nacional, y aunque dichos fraudes no hubiesen tenido un impacto significativo en el resultado de las elecciones.<sup>19</sup>

La década de 1940, durante la cual el gobierno reformista de Rafael Ángel Calderón Guardia se alió electoralmente con el Partido Comunista, se caracterizó por una rápida y creciente polarización política.<sup>20</sup> Dado que el partido en el gobierno, el Republicano Nacional, y los comunistas tenían predominio electoral en las provincias periféricas, la lucha política se intensificó en las cuatro provincias centrales. Como se aprecia en el Cuadro 6, por primera vez en todo el período 1901-1946, en la década de 1940 las cuatro provincias centrales concentraron casi el 70 por ciento de las acusaciones de nulidad.<sup>21</sup>

De esta manera, aunque no en todos los cantones de las provincias centrales hubo acusaciones de nulidad en el período 1940-1946 (véase el Cuadro 1), y en los casos de Alajuela y Cartago más bien disminuyó el porcentaje de cantones en los que hubo votaciones impugnadas, entre buena parte de la población quedó la impresión de que el fraude electoral oficial, durante la década de 1940, fue generalizado y decisivo. Sin embargo, esto no era cierto. Lo que sí ocurrió fue que en los cantones en que se cometieron irregularidades, tales irregularidades se intensificaron cualitativa y cuantitativamente.

En los comicios de 1944 y 1946, la mayoría de las denuncias (incluidas las más graves, que suponían el uso de la fuerza por parte de autoridades y particulares) procedía de San José, Alajuela, Cartago y Heredia. Los habitantes de tales provincias que se consideraban a sí mismos ciudadanos costarricenses, blancos, respetables y educados, fueron así testigos o víctimas de la proliferación de tipos de fraude que, hasta entonces, habían sido comunes en áreas del país pobladas por campesinos pobres y obreros agrícolas, con bajos índices de alfabetización y entre los cuales era muy visible el origen indígena o africano.

<sup>19</sup> Molina, Iván, “‘Destacen ustedes dos’. Práctica e ideología del fraude electoral en la Costa Rica de 1928”. Vannini, Margarita y Kinloch, Frances, “Política, Cultura y Sociedad en Centroamérica, siglos XVIII-XX”. (Managua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, 1998), pp. 95-107.

<sup>20</sup> Los mejores estudios sobre la política costarricense en dicha década son los de Lehoucq, Fabrice, “The Origins of Democracy» e *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*” (Heredia, Editorial Universidad Nacional, 1998).

<sup>21</sup> Molina, Iván y Lehoucq, Fabrice, *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1999.

La cultura política que se había configurado en Guanacaste, Puntarenas y Limón, con sus mayores niveles de abuso y coerción, se hizo presente en San José, Alajuela, Cartago y Heredia en los comicios de 1944 y 1946. Este cambio en los patrones geográficos del fraude obedeció en mucho a que en las áreas rurales de estas últimas provincias se concentraba el grueso del apoyo que tenía la oposición. Fue allí, entonces, donde se intensificó la lucha política después de 1942, cuando empezó a configurarse la alianza electoral entre el Republicano Nacional y los comunistas, intensificación que supuso un deterioro creciente de las prácticas electorales en los campos del Valle Central.<sup>22</sup>

### *Mundos urbanos, universos rurales*

La diferenciación espacial en los patrones de fraude se expresó también en términos de las siete ciudades principales del país (las capitales de cada provincia), de las cabeceras de cantón (espacios urbanos o semiurbanos menores) y de las áreas rurales. De acuerdo con el Cuadro 7, el porcentaje de acusaciones de fraude procedentes de las ciudades y cabeceras de cantón pasó de un 27,5 por ciento en 1901-1912, a un 25,3 por ciento en 1913-1923, a un 26,4 por ciento entre 1925-1938 y a un 25,8 por ciento entre 1940-1946. En consecuencia, parece claro que las prácticas fraudulentas fueron durante todo el período bajo estudio un fenómeno típicamente rural.

### CUADRO 7

#### **Acusaciones de nulidad por ciudades, cabeceras cantonales y campo, según las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago, y Guanacaste, Puntarenas y Limón. 1901-1946**

Lugares	1901-12		1913-23		1925-38		1940-46	
	SJ, A, C y H	G, P y L	SJ, A, C y H	G, P y L	SJ, A, C y H	G, P y L	SJ, A, C y H	G, P y L
Ciudades	13	21	15	45	34	10	0	2
Cabeceras	3	2	33	19	17	35	55	18
Campo	51	52	143	187	102	166	146	70
Total	67	75	191	251	153	211	201	90

Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

<sup>22</sup> Molina, Iván, "Votos más, votos menos. El fraude electoral en Costa Rica en la década de 1940". *Revista Parlamentaria*. San José, 6:1 (abril de 1998), pp. 217-231; ídem y Lehoucq, Fabrice, "Who won the Elections? Reinterpreting the 1948 Presidential Race in Costa Rica" (en prensa).

Un análisis más detallado de los datos del Cuadro 7 revela cambios básicos en las prácticas fraudulentas en los espacios urbanos. En Guanacaste, Puntarenas y Limón, hubo una tendencia clara a la disminución de las acusaciones de fraude procedentes de las ciudades y a un aumento sostenido de las acusaciones provenientes de las cabeceras de cantón. En San José, Alajuela, Cartago y Heredia, se perfila una tendencia similar (hasta el punto de que en el período 1940-1946 no hubo acusaciones procedentes de las ciudades), con la diferencia de que en el período 1925-1938 hubo un aumento en las acusaciones procedentes de las ciudades y una disminución en las acusaciones procedentes de las cabeceras de cantón.

Esta ruptura de la tendencia en el período 1925-1938 se explica esencialmente por la elección presidencial de 1932, cuando el 40,4 por ciento de las acusaciones de nulidad correspondientes a las provincias centrales procedía de sus ciudades capitales, especialmente de San José. A la luz de esta información, se comprende mejor que el intento de golpe de Estado conocido como “El Bellavistazo”, dirigido por uno de los candidatos perdedores en esa elección, haya tenido por escenario la ciudad de San José.<sup>23</sup>

La tendencia a la disminución de las acusaciones de fraude procedentes de las ciudades principales sugiere que tal disminución estuvo relacionada con el hecho de que la sociedad civil en las ciudades estaba más organizada y contaba con una opinión pública vigilante. En efecto, tales espacios urbanos se caracterizaban por mayores niveles de alfabetización, por concentrar la mayor parte de profesionales e intelectuales, por ser el asiento del mayor número de organizaciones privadas (clubes, sociedades, asociaciones y otras) y por ser el eje de la cultura escrita. En efecto, en tales ciudades, y particularmente en San José, se concentraba la publicación de periódicos, revistas, libros y folletos.<sup>24</sup>

De este modo, en las ciudades parece haberse conformado una cultura política que consideraba crecientemente inadmisibles las prácticas fraudulentas. La medida en que esta cultura fue irradiada hacia las cabeceras de cantón es un tema que necesita ser investigado todavía. Sin embargo, los datos del Cuadro 7 sugieren que la cultura política del campo, con sus mayores niveles de

<sup>23</sup> Oconitrillo, Eduardo, *El Bellavistazo* (San José, Editorial Costa Rica, 1989). Lehoucq, , “The Origins of Democracy”, p. 69.

<sup>24</sup> Molina, 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.167-194. Palmer, Steven, “Prolegómenos a toda historia futura de San José, Costa Rica”. *Mesoamérica*. No. 31 (junio de 1996), pp. 181-213.

fraude electoral, parece haber tenido una irradiación mayor en las cabeceras de cantón que la que tuvo la cultura política de las ciudades. En otras palabras, esos espacios semiurbanos que eran las cabeceras de cantón parecen haber marcado el límite geográfico entre dos culturas políticas diferentes: la de las ciudades, con prácticas electorales cada vez menos fraudulentas, y la del campo, con prácticas electorales cada vez más fraudulentas. Este deterioro de las prácticas electorales en las cabeceras de cantón probablemente estuvo relacionado con la intensificación de las luchas políticas a nivel cantonal, cuyo objetivo era el control de la municipalidad.

Como se aprecia en el Cuadro 7, y con excepción del período 1925-1938, las acusaciones de fraude procedentes de las cabeceras de cantón de las provincias centrales superaron a las acusaciones de fraude procedentes de las cabeceras de cantón de las provincias periféricas. A la vez, y de nuevo con la excepción del período 1925-1938, las acusaciones de fraude procedentes de las ciudades de la periferia superaron a las provenientes de las ciudades de las provincias centrales. Lo que estos datos ponen de relieve es que la tendencia analizada anteriormente (es decir, una disminución de las acusaciones de fraude en las ciudades y un aumento de tales acusaciones en las cabeceras de cantón) se manifestó más tempranamente en San José, Alajuela, Cartago y Heredia, que en Guanacaste, Puntarenas y Limón. El retraso con que la tendencia descrita se manifestó en las últimas tres provincias se puede explicar en parte porque la cultura urbana en la periferia se desarrolló más lenta y tardíamente que en el centro del país.

La conclusión básica que se puede extraer de este análisis es que, a medida que a los partidos les resultó cada vez más difícil desarrollar prácticas fraudulentas en las ciudades, concentraron esas prácticas en las cabeceras cantonales y en el campo. En el caso de las ciudades, el desarrollo de prácticas electorales fraudulentas fue limitado no solo por la cultura política que se había venido configurando en esos espacios urbanos, sino por el hecho de que la realización de tales prácticas en las ciudades podía estar asociado con un desenlace explosivo, como ocurrió en 1932. Finalmente, parece claro que en la década de 1940 hubo un deterioro sin precedente de las prácticas electorales, tanto en el campo como en las cabeceras de cantón de las provincias de San José, Alajuela, Cartago y Heredia, lo cual, sin duda, contribuyó a visibilizar más esas prácticas fraudulentas y a hacerlas crecientemente inadmisibles para los que compartían la cultura política de las ciudades.

*Epílogo*

El fraude local, que podía afectar directamente algunos resultados diputadiles y municipales, nunca logró, por sí solo, alterar una elección presidencial. En efecto, en 18 de las 21 elecciones presidenciales y de diputados que hubo entre 1901 y 1946, la proporción de votos por la cual el partido ganador superó a su competidor inmediato fue superior al 10 por ciento de los sufragios. Esta tendencia contrasta con los datos siguientes: en uno de esos 21 comicios no se formularon acusaciones de nulidad, en uno se formularon acusaciones de nulidad, pero no se cuestionaron mesas, en 13 el número de mesas de votación cuestionadas osciló entre el 1 y el 6,9 por ciento del total de mesas, en tres elecciones la proporción de mesas impugnadas fluctuó entre el 7 y 9,9 por ciento, y solo en tres votaciones el número de mesas cuestionadas fue igual o superior al 10 por ciento del total de mesas.

Por tanto, para que el fraude hubiese podido afectar los resultados de algunas de esas elecciones sería necesario suponer que todos los votos emitidos en las mesas impugnadas fueron fraudulentos, y que estos últimos solo se emitieron a favor de un partido. Ambos supuestos, sin embargo, no son apoyados por la evidencia disponible. Por un lado, la proporción de sufragios calificados de fraudulentos cuando mucho representaba un 50 por ciento del total de votos emitidos en las mesas impugnadas (con lo cual, los porcentajes de tales mesas que figuran en el párrafo anterior se reducen a la mitad). Y por otro lado, de los 20 comicios efectuados entre 1901 y 1946 en que fueron impugnadas mesas de votación, en 9 elecciones por lo menos dos o más partidos fueron acusados de cometer fraude.<sup>25</sup>

El hecho de que el resultado de los comicios presidenciales no pudiera ser alterado directamente por el fraude realizado localmente, estaba relacionado en gran parte con el balance de fuerzas entre los partidos. A esto contribuyeron las reformas electorales en dos sentidos: en primer lugar, al proporcionar las vías legales e institucionales mediante las cuales todas las organizaciones partidistas podían denunciar las prácticas fraudulentas. Y, en segundo término, al ampliar los márgenes de participación y de seguridad de los sectores populares en los procesos electorales, primero con la aprobación del voto directo en 1913, y luego con la del sufragio secreto en 1925.

<sup>25</sup> Molina y Lehoucq, "Political Competition and Electoral Fraud".

¿Por qué, entonces, ciertos círculos de políticos e intelectuales tendieron a exagerar sistemáticamente la importancia de las prácticas fraudulentas en la Costa Rica del período 1901-1946? El desfase entre la amplia denuncia del fraude y la magnitud efectiva de las prácticas fraudulentas se explica, en parte, porque acusar a los adversarios de haber ganado los comicios con base en todo tipo de irregularidades era uno de los mejores expedientes a los que podían apelar los partidos perdedores. Esto era facilitado por la ausencia de encuestas electorales, que acrecentaba los márgenes de incertidumbre previos a las votaciones, y porque la persistencia misma del fraude, aparte de incrementar todavía más esos márgenes, amenazaba con desencadenar niveles de violencia (también impredecibles) durante el proceso electoral.

La otra parte de la explicación reside en que, pese a los esfuerzos realizados por democratizar la legislación electoral y garantizar la pureza del sufragio, las organizaciones políticas apelaron a todo tipo de expedientes para aumentar los votos propios y disminuir los de sus adversarios. La agudización de estas prácticas fraudulentas fue precisamente una respuesta a las reformas electorales efectuadas entre 1913 y 1946, las cuales (en particular, la aprobación del sufragio secreto en 1925) tendieron a limitar el control que los partidos tenían sobre los votantes. El fraude practicado por los partidos fue facilitado a su vez por la ineficacia de los controles institucionales diseñados para frenarlo, que operaba como un virtual seguro de impunidad para los transgresores. De esta manera, una dinámica electoral local y rural, no desprovista de prácticas fraudulentas, ritmó en buena parte la política nacional de Costa Rica entre 1901 y 1948.