

Fabrice Edouard Lehoucq, 1998, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, Editorial de la Universidad Nacional, EUNA, Heredia, Costa Rica.

**E**STE LIBRO ES PRODUCTO Y CONTINUACIÓN de la tesis doctoral del autor, defendida en la Universidad de Duke (Carolina del Norte) en diciembre de 1992. Propone, en lo fundamental, una explicación alternativa del proceso político costarricense durante el siglo actual. Hace especial énfasis en los acontecimientos de la década de los cuarenta: polarización política, reforma electoral, guerra civil de 1948.

Con base en la teoría de la elección racional, el individualismo metodológico y una versión renovada del institucionalismo, Lehoucq diseña una interpretación novedosa de los conflictos políticos y la consolidación democrática en Costa Rica. Considera ambos aspectos como expresión de dos momentos diferentes en el despliegue del sistema presidencialista costarricense.

Según su planteamiento, en el periodo comprendido entre 1882 y mediados del presente siglo, se instrumenta gradualmente la estabilización institucional de la política en Costa Rica; pero aun así, no resulta infrecuente el recurso a la violencia y, sobre todo, al fraude electoral. Ello debido a que en un régimen presidencial fuerte, el ejecutivo conservaba un gran influjo sobre las elecciones (administraba los procedimientos electorales y podía declarar con relativa facilidad la suspensión de las garantías constitucionales durante las campañas políticas). Además, correspondía al legislativo la ratificación final de los resultados obtenidos en las urnas. Todo esto creaba oportunidades y motivos, en diferentes niveles, para la adulteración de la voluntad popular; y hacía que a los opositores no les quedara, a menudo, más salida que la revuelta armada.

Sin embargo, tal situación perjudicaba los intereses de numerosos políticos en todos los bandos. Para quienes constituían el gobierno, significaba incertidumbre e inestabilidad, ya que estaban expuestos en todo momento a la amenaza del levantamiento civil; y para la oposición, ello comportaba una barrera constante a sus aspiraciones de ejercer el poder. Por eso, fueron surgiendo, desde finales del siglo pasado, iniciativas tendientes a remediar las dificultades que normalmente eran bloqueadas o retrasadas en su aprobación por los grupos que se beneficiaban de tal estado de cosas: maquinarias electorales de las localidades y partidos oficiales que se negaban a renunciar a la ventaja del fraude.

Pese a todo, se produjeron algunos avances parciales y el proceso culminó en 1946, con la promulgación de la ley electoral que ha servido de base al actual régimen costarricense de elecciones. Poco más tarde, la constituyente de 1949 despojó al presidente del exceso de prerrogativas que le permitía designar virtualmente a su sucesor, manipular a favor de su partido la elección de diputados y controlar en gran medida la labor legislativa del Congreso.

De esta manera, tuvo lugar la pacificación de la política costarricense y el afianzamiento del juego democrático. Ello obedeció al efecto conjunto, acumulativo de las

instituciones creadas durante el periodo referido. Éstas han condicionado en un sentido preciso el comportamiento ulterior de los políticos: al operar como un repertorio de incentivos y limitaciones sobre sus posibilidades de acción, los han obligado a decidirse por el respeto a los procesos electorales para determinar su participación en el poder. Es decir, el espacio de la competencia política se ha articulado de tal forma que los propios intereses particulares de los concurrentes, la apreciación de los costos, riesgos y beneficios de sus acciones en ese contexto, lo han llevado a renunciar al fraude y la coacción y a aceptar el veredicto emanado de las votaciones populares.

¿Cuáles son los factores que han configurado este desenlace? En primer lugar, está el hecho de que la declaratoria de los resultados electorales procede de un organismo sin vínculos partidarios que cuenta con la confianza de los contendientes. En segundo lugar, la oposición puede conservar, pese a su fracaso electoral, expectativas fundadas de convertirse más adelante en gobierno y no debe temer fuertes represalias en su contra, pues existen las garantías institucionales indispensables para salvaguardar sus intereses. Y en último término, los políticos derrotados no quedan excluidos del aparato oficial de poder y de las ventajas inherentes a su ejercicio, ya que un nutrido número de ellos obtiene posiciones en la Asamblea Legislativa, las municipalidades y otras dependencias estatales.

En tales circunstancias, las razones que inducen a mantener la lealtad al orden constituido prevalecen sobre los motivos que instigan a quebrantarlo. Resulta, así, razonable soportar las secuelas de una posible pérdida electoral (que, por lo demás, no son extremas) y esperar a las definiciones que traerá consigo la próxima elección. Éste es el arreglo básico que sustenta el apoyo prestado a la democracia costarricense por todas las fuerzas políticas importantes del país. En palabras de Lehoucq:

La estabilidad política de Costa Rica se construyó de manera gradual a partir de 1882, una vez que los presidentes, con la amenaza de ser derrocados, desistieron de retener el poder o de imponer a sus sucesores en la presidencia. La lucha política también se volvió más pacífica a medida que los partidos que fracasaban en ganar la presidencia fueron compensados con cierta representación en el Congreso. Así, los políticos en el gobierno y sus adversarios comenzaron a conformarse con los resultados de las urnas, ya que unos y otros desarrollaron intereses en las instituciones políticas vigentes (p. 155).

La transición a un régimen democrático es producto de una serie de decisiones tomadas por los políticos. Tales decisiones, sin embargo, no son impulsadas por factores meramente psicológicos o idiosincráticos. Los políticos eligen ciertos cursos de acción, y no otros, porque la dinámica política y los incentivos creados por las reglas que gobiernan el acceso al poder, identifican determinadas alternativas como las formas más eficaces de proteger y promover sus intereses. En su totalidad, dichas decisiones pueden llevar a la construcción de un orden democrático (p. 171). [...] La lucha por el poder tiene su propia lógica (p. 153).

Provisto de esta explicación del proceso político examinado —la cual cabe calificar de immanente— Lehoucq se enfrenta a otros enfoques teóricos que pretenden dar razón del mismo curso de acontecimientos. A diferencia de la suya, dichas explicaciones ostentan un carácter externalista, pues recurren a elementos económicos, sociales y

culturales para interpretar lo sucedido en el plano político. Sin negar que los elementos invocados en estos planteamientos hayan podido favorecer el desarrollo de la democracia costarricense, él rechaza que puedan considerarse como la clave del proceso. El cotejo con otros casos nacionales muestra que no existe un nexo esencial entre aquéllos y la democracia: ésta puede darse sin tales elementos, siendo también posible la situación inversa.

Además, las explicaciones en cuestión suelen proyectar de un modo muy general sus categorías sobre los acontecimientos políticos; no especifican la forma concreta ni los canales efectivos a través de los cuales se verificó el influjo postulado. Se trata, pues, de interpretaciones que no logran confirmar su pertinencia precisa a los hechos estudiados.

A propósito de su debate con estas explicaciones tradicionales de los sucesos en examen, Lehoucq discute y niega la tesis de la inevitabilidad de la guerra civil de 1948. Según el autor, dicha tesis es sostenida o presupuesta por la mayor parte de quienes han tratado el tema. Ella afirma que el antagonismo de clases había alcanzado entonces en Costa Rica tal agudeza, que la situación sólo podía zanjarse en el terreno de la confrontación armada. Lehoucq argumenta que los términos básicos de este aserto nunca han sido apropiadamente definidos; que la evidencia aducida se ha utilizado de manera selectiva y prejuzgada; y que existieron siempre, hasta el último momento, posibilidades efectivas para una resolución pacífica del conflicto. Fue así hasta que la opción militar, como hecho consumado, tornó irreversible el curso del proceso.

Empleando los recursos explicativos ya explotados en las secciones anteriores, el autor, en el penúltimo capítulo, se ocupa del régimen presidencialista atenuado que indujeron las reformas constitucionales de mediados de siglo. Se interesa, sobre todo, en investigar por qué en Costa Rica esta modalidad institucional no ha conducido, como en otros países, a la inestabilidad política (producto del enfrentamiento que el presidencialismo suele promover entre el ejecutivo y el parlamento). Ello lo lleva a poner de relieve aquellos dispositivos que permiten al jefe de Estado obtener apoyo para sus proyectos en la Asamblea Legislativa, aun cuando el partido de gobierno no cuente con mayoría parlamentaria:

- la simultaneidad de las elecciones legislativas y presidenciales, que tiende a producir resultados concordantes en ambos niveles;
- la forma de designar a los candidatos a diputados, que da al aspirante presidencial una amplia potestad de selección y veto en relación con ellos;
- el sistema de lista cerrada y bloqueada de representación proporcional, del que derivan fracciones parlamentarias fuertemente marcadas por la lealtad partidista;
- el modo de computar los sufragios para la asignación de curules, el cual favorece a los partidos mayoritarios y evita la dispersión del voto legislativo y
- la facultad presidencial de manipular, por vía presupuestaria, la distribución de las partidas específicas y las prebendas ministeriales entre los congresistas; lo que permite al ejecutivo disciplinar a sus propios diputados y atraerse, si es el caso, el apoyo de algunos legisladores minoritarios.

Desde tal perspectiva, Lehoucq ve con preocupación ciertas propuestas de reforma actualmente planteadas, las cuales intentan lograr un mayor grado de democratización de la vida política. Buscan reducir la capacidad del influjo de las cúpulas partidarias, a fin de ampliar el margen de autonomía en las bases de las organizaciones políticas y en el propio electorado. Dos son las principales reformas presentadas: la primera —hoy prácticamente admitida— establece la selección popular directa de los postulantes a las diputaciones. La segunda aconseja sustituir el actual sistema de listas por un régimen de votación uninominal; así, los ciudadanos se pronunciarían por personas concretas al emitir su voto en las elecciones parlamentarias.

Sin embargo, pese a sus atractivos, dichas iniciativas podrían comportar la anulación de los mecanismos que han venido haciendo posible la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual encierra graves amenazas de inestabilidad política.

En el capítulo final, Lehoucq resume sus principales hallazgos (ya expuestos aquí); sostiene también, con base en el caso costarricense, que la cultura democrática, más que una premisa de la democracia, es el resultado de una institucionalidad que propicia la competencia pacífica y regulada en las luchas por el poder. Además, hace un inventario de los temas que, desde los ángulos destacados por su trabajo, deberían investigarse más a fondo. El objetivo de esta profundización sería constituir un saber que ayude a evaluar, con mayor propiedad, las reformas que pretenden mejorar las instituciones democráticas costarricenses. Los temas señalados son tres: la forma en que se han gestionado en el país las relaciones cívico-militares; los orígenes y consecuencias de las leyes electorales, y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En opinión del autor, el mejor conocimiento de estos asuntos contribuiría a que se tomasen decisiones más acertadas en materia político-electoral.

En mi opinión, el estudio de Lehoucq proporciona elementos indispensables para entender el modo de operación y la persistencia de la democracia en Costa Rica. No hay duda de que el comportamiento de los políticos resulta modelado, en gran medida, por los incentivos y constricciones establecidos en el marco institucional que canaliza sus acciones. Y el autor logra detallar, con notable nitidez, algunas de las pautas de este género que han regido el desarrollo democrático de la política costarricense. Ésta es una contribución significativa, un aporte que vierte luz sobre la dinámica interna del mundo de los políticos.

Pero ¿cómo engrana este mundo con el resto de la sociedad?, ¿de qué manera la lógica de la política se relaciona con las otras facetas de la vida social?, ¿cuáles son los incentivos y disuaciones que hacen posible esa articulación?, ¿cabe ver a los restantes ciudadanos como decisores y actores, al igual que han sido presentados los políticos? Tales son los interrogantes extratextuales que despierta la obra de Lehoucq. Son cuestiones que surgen en la estela de su esfuerzo explicativo, en las márgenes del foco de su indagación.

*Carlos Molina Jiménez\**