

# La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano<sup>1</sup>

IVÁN MOLINA\*

FABRICE EDOUARD LEHOUCQ\*\*

*Resumen: Este artículo intenta analizar el fraude electoral para descubrir si el comportamiento político se relaciona más con factores socioeconómicos o acuerdos institucionales con base en una fuente documental propia de Costa Rica llamada demandas de nulidad para anular los resultados de ciertas elecciones.*

*Abstract: This article tries to analyze the electoral fraud in order to discover if political behaviour is related more to socioeconomic factors or to institutional arrangements. This based on a documentary source of Costa Rica called annulment demands to nullify the results of certain elections.*

Palabras clave: Elecciones, fraude electoral.

Key words: Elections, electoral fraud.

## INTRODUCCIÓN

**P**ARA UNA ACTIVIDAD QUE ERA (O ES) TAN CENTRAL para la práctica de la política en tantos países, el fraude electoral permanece poco estudiado. Por qué y cómo políticos y partidos violaban (o violan) las leyes para falsificar los resultados electorales constituye un conjunto de temas cuya importancia pocos negarían. Entender cómo incrementaron ilegalmente sus propios totales de votos o disminuyeron los de sus adversarios no es sólo esencial para la historia de muchos sistemas democráticos, sino para comprender una actividad en curso en muchos otros. El estudio del fraude electoral es una manera ideal para aclarar si el comportamiento político es formado más por factores socioeconómicos o por acuerdos institucionales, especialmente en los momentos y sitios en los cuales las encuestas de opinión no están disponibles.

<sup>1</sup> Este artículo pudo realizarse gracias a la beca para proyectos de colaboración del Fondo Nacional para las Humanidades (National Endowment for the Humanities, RO-22864-95), con el que los autores del trabajo están en deuda. También se agradece el apoyo brindado a Fabrice Lehoucq por la Fundación Nacional para las Ciencias (National Science Foundation, SBR-951918). Ambos autores agradecen a Patricia Fumero y Paulina Malavassi su inapreciable ayuda en la investigación.

\* Dirigir correspondencia a la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, tel.: (506) 4411-798, fax.: (506) 2074535, e-mail: ivanm@cariari.ucr.ac.cr.

\*\* Dirigir correspondencia al Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change (CIPEC) Universidad de Indiana, 408 N. Indiana Avenue, Bloomington, IN, tel.: (812) 855-5178, fax.: (812) 855-2634, e-mail: flehoucq@indiana.edu.

Este trabajo procura empezar a llenar el vacío indicado, con base en una rica fuente documental de Costa Rica (un país destacado por su larga historia de gobierno democrático) conocida como demandas de nulidad, es decir, peticiones para anular los resultados de determinadas elecciones. Dichas demandas contienen una información muy abundante acerca de la frecuencia, la índole y la ubicación geográfica de las acusaciones de fraude electoral. Por lo general fueron interpuestas por personas con formación jurídica y usualmente se publicaron en el periódico oficial, *La Gaceta*. Fueron una de las armas más frecuentes de la oposición para combatir las prerrogativas de los presidentes que, hasta mediados del siglo XX, tenían a su cargo en buena parte la elaboración de los registros electorales, la celebración de las elecciones y el escrutinio de los votos. Además, esas demandas, a nuestro juicio, son valiosas precisamente por su origen partidista: al analizar con atención lo que dicen y lo que callan, delimitan los tipos de comportamiento aceptables e inaceptables.

Algunos historiadores y politólogos han registrado desde hace mucho tiempo la existencia de crónicas de fraudes electorales en los diarios o en los archivos judiciales. Virtualmente todos ellos, sin embargo, han descartado usar esta información para analizar a los políticos, a los partidos y sus estrategias. En efecto, algunas personas aseguran que el fraude electoral no se puede estudiar debido a que, como es una actividad ilegal, sus huellas son demasiado tenues para descifrarlas. Como lo demostramos en este trabajo, sin embargo, se pueden elaborar numerosos índices cuantitativos a partir de las demandas de nulidad para determinar quién era acusado de violar las leyes electorales, y cómo, dónde y con qué éxito se realizaban tales irregularidades. Uno de los objetivos clave de este artículo es mostrar cómo las demandas pueden ser utilizadas para iluminar el comportamiento político.

Otro objetivo importante es determinar si esta mundana, e incluso “baja”, forma de política fue configurada por el cambio institucional. Aun si la clasificación de las demandas de nulidad arroja patrones sistemáticos, no es del todo claro si tales patrones son producto de cambios legales impulsados por presidentes y legislaturas en la capital nacional. Dichas tendencias podrían ser el resultado de decisiones hechas por las clases dominantes para mantener su poder sobre los sistemas políticos y, por medio de ello, asegurar su hegemonía económica y social. De hecho, un sesgo de muchas de las investigaciones sobre la historia, la sociedad e incluso la política latinoamericana, es que las leyes y las instituciones son superfluas para comprender el comportamiento de los políticos, los partidos y los grupos de interés. Tal prejuicio ideológico es particularmente evidente en la investigación sobre los sistemas políticos centroamericanos, los cuales son conceptuados como dominados típicamente por los militares y al servicio de los intereses oligárquicos. Aunque hay algo de cierto en esta descripción, deja de lado otros hechos relevantes: que pocos países latinoamericanos abandonaron completamente las instituciones republicanas por largo tiempo, y que los políticos y los partidos gastaron mucho tiempo y energía en movilizar votantes. Para aclarar la exactitud de este retrato, evaluamos los papeles relativos jugados por la estructura social y los

incentivos institucionales para determinar la naturaleza, la frecuencia y la magnitud del fraude electoral.<sup>2</sup>

Costa Rica es un lugar ideal para investigar el impacto de las reformas electorales en la actividad política. Al igual que en Chile, Inglaterra, Suecia y Uruguay, los políticos de la Costa Rica del siglo XIX convirtieron gradualmente una república en la que había competencia entre distintas fuerzas políticas, pero afectada por el fraude, en una democracia moderna. Desde 1949, el país ha mantenido elecciones justas, regularmente calendarizadas y en las cuales todos los costarricenses adultos pueden votar. La contienda política entre los partidos se inició en 1889, cuando los liberales que estaban en el poder lo cedieron de mala gana a una alianza de oposición liberal-clerical debido a la presión de un levantamiento popular. Después de que un régimen autoritario, bajo amenaza de rebelión por los opositores intransigentes, alcanzó un acuerdo en 1901 con los liberales moderados, la lucha política se volvió competitiva, aun cuando los presidentes y sus opositores no renunciaron al uso de la violencia y el fraude para distorsionar los resultados de las urnas. El hecho de que la gran mayoría de las demandas haya sobrevivido, hace que un estudio como éste sea a la vez pertinente y posible.<sup>3</sup>

Analizamos el periodo comprendido entre 1901 y 1948 por diversas razones. Primero, durante ese periodo hubo elecciones presidenciales competitivas cada cuatro años, con una notoria excepción, y elecciones de diputados cada dos años para renovar la mitad de los miembros del Congreso. Segundo, el fraude comenzó a denunciarse ante la ley a principios del siglo XX y pronto se aceptó esta práctica como parte de la vida política cuando, en 1908, una reforma a la ley electoral vigente desde 1893 estableció el derecho de los ciudadanos a interponer reclamos oficiales sobre supuestos actos fraudulentos. Tercero, en ese periodo se negociaron numerosas reformas críticas, entre ellas la eliminación de las elecciones indirectas en 1913 y el establecimiento del voto secreto y otras garantías en 1925-1927. Ese periodo termina con la emisión del Código Electoral en 1946, el cual requirió la limpieza del Registro Electoral y le obligo entregar a cada ciudadano una cédula electoral con su fotografía. Efectivamente, todas estas reformas resumidas de prisa son puntos de referencia que nos permiten determinar si

<sup>2</sup> Para dos recientes esfuerzos que ignoran o minimizan el papel jugado por los acuerdos institucionales en el desarrollo político centroamericano, véase: Jeffrey Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Harvard University Press, Cambridge, 1997; Deborah J. Yashar, *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*, Stanford University Press, Stanford, 1997. Dos trabajos clásicos que descartan los sistemas políticos pre-reformados como "oligárquicos" son Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1991; Dietrich Rueschmeyer, Evelyn Huber Stephens, y John D. Stephens, *Capitalism and Democracy*, Chicago University Press, Chicago, 1992. Para una reciente discusión de este vacío para América Latina en general, véase: Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, "Democracy in Latin America since 1930", en Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Politics and Society since 1930*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998, pp. 3-66.

<sup>3</sup> Fabrice Edouard Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica", *Journal of Latin American Studies*, xxvi (1996), pp. 329-355; *idem*, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, Editorial Universidad Nacional, Heredia, 1998.

los cambios institucionales modificaron en realidad el carácter de la competencia política y, en caso afirmativo, de qué manera.

Si bien nos concentramos sobre los primeros cincuenta años del siglo XX en un país centroamericano, nuestro interés no es simplemente caracterizar la política de Costa Rica de la manera más exacta posible. El estudio sistemático del fraude electoral puede servir para transformar no sólo nuestra comprensión de la democratización de la política costarricense, sino nuestra concepción de la política latinoamericana en general. Si la naturaleza y el ritmo del fraude varían en respuesta al cambio institucional, entonces la imagen de la política pre-reformada como tan sólo una arena en la cual la oligarquía y otros actores (supuestamente de clase) defendían sus intereses materiales debe ser descartada. Nuestro estudio también sugiere cómo la política electoral de Estados Unidos y Europa puede ser examinada a partir de una serie de métodos comunes para evaluar hipótesis similares acerca del impacto del cambio institucional sobre el comportamiento político. Después de todo, el fraude electoral no obedece a límites espaciales o temporales. Donde las leyes son laxas y las instituciones democráticas son nuevas, los partidos explotarán los portillos legales para ganar ventaja en su lucha por el control del Estado.

#### MÉTODOS PARA ESTUDIAR EL FRAUDE ELECTORAL

Tras las elecciones presidenciales de 1928, el Partido Republicano (PR) publicó un manifiesto que sostenía que la victoria de su rival, el Partido de Unión Nacional (PUN) —por más de 13 000 votos o 13% de la votación total final—, obedecía a la difundida práctica del fraude. Aunque el manifiesto hacía 169 acusaciones de fraude, casi en la mitad de ellas no quedaba claro si ese fraude efectivamente había ocurrido, ya que el PR sólo denunció que iba a ocurrir. Además, aun suponiendo que todas las acusaciones fueran ciertas, sólo se impugnaban los resultados del 11% o 76 de las 689 mesas de votación, lo que representaba poco más de la mitad del 18% de la ventaja lograda por el candidato victorioso, Cleto González Víquez. Es más, en las 36 mesas de votación donde se calculó el número de votos fraudulentos, sólo se alegó que fueran producto del fraude el 12% o 574 votos del total de 4 934 votos depositados en esas mesas.<sup>4</sup>

Este ejemplo ilustra bien el problema central del estudio del fraude electoral. Era muy común que los partidos derrotados alegaran que las fechorías de sus adversarios les habían arrebatado una victoria. Se lanzaban esas acusaciones para justificar su derrota ante sus seguidores y privar al ganador de legitimidad política. Tales cargos eran a menudo el primer paso para atacar al gobierno desde el Congreso y/o desde la prensa, y no rara vez eran parte de un esfuerzo para justificar una revuelta armada contra las autoridades centrales del Estado. De esta manera, uno de los problemas que invadían

<sup>4</sup> Iván Molina, “‘Destacen ustedes dos’. Práctica e ideología del fraude electoral en la Costa Rica de 1928”, en Margarita Vannini y Frances Kinloch (comps.), *Política, cultura y sociedad en Centroamérica, siglos XVIII-XX*, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, Managua, 1998, pp. 95-107.

las noticias periodísticas de manipulación electoral es que tendían a exagerar los casos de fraude, especialmente porque los periódicos y las publicaciones como el manifiesto del PR estaban vinculadas a partidos que contendían por los cargos públicos.<sup>5</sup>

El carácter partidista de las acusaciones de fraude es una de las razones por las que los académicos en general han evitado el estudio del fraude electoral. El número exacto de esas denuncias, su complejidad y credibilidad incluso han convencido a algunos historiadores y politólogos de que es imposible cuantificar el impacto del fraude en los resultados electorales.<sup>6</sup> Si bien hay pocos planteamientos tan rotundos como éste, los estudiosos de los sistemas políticos pre-reformados parecen estar de acuerdo en que se trata de un tema demasiado difícil de estudiar, por así decirlo. Ello debido a que los mejores libros sobre esos sistemas tienden a referirse indirectamente al fraude, aunque se presente como una parte fundamental de la compleja mezcla de la campaña, la contienda y las amenazas que caracterizaran a “las elecciones anteriores a la democracia [plena]”.

Pese a las dificultades, algunos investigadores han logrado estudiar el fraude electoral. En el estudio quizá más sistemático hasta la fecha, Gary Cox y J. Morgan Kousser analizan más de 300 reportajes periodísticos de corrupción electoral rural en Nueva York durante los últimos decenios del siglo XIX. Si bien no definen la magnitud del fraude respecto al total de las votaciones, destaca su esfuerzo porque demuestran, a

<sup>5</sup> La lógica de usar acusaciones de fraude para justificar revueltas armadas contra las autoridades centrales del Estado, se discute en Lehoucq, “The Institutional Foundations”, *op. cit.*, pp. 335-341.

<sup>6</sup> Peter H. Argersinger cita a cuatro estudiosos de la política de EE.UU., entre ellos a Walter Dean Burnham, quien sostiene que el fraude es un problema que no se puede estudiar. Véase su trabajo “New Perspectives on Election Fraud in the Gilded Age”, en *Structure, Process and Party in American Political History*, M. E. Sharpe, Nueva York, 1992, pp. 107-108. Existe un planteamiento parecido, de una historiadora argentina, Paula Alonso, en “Politics and Elections in Buenos Aires, 1890-1898: The Performance of the Radical Party”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, 1993, p. 473. Para trabajos que se refieren elípticamente al fraude, véase: Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 1990, esp. pp. 133-145; Frank O’Gorman, *Voters, Patrons and Parties: the Unreformed Electoral System of Hanoverian England, 1734-1832*, Clarendon Press, Oxford, 1989. La renovación del interés en la política electoral en la América Latina pre-reformada se hace patente por la cantidad cada vez mayor de trabajos sobre ese tema. Véase, en particular, Eduardo Posada-Carbó, “Limits of Power Elections under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886-1930”, *Hispanic American Historical Review*, LXXVII (1997), pp. 245-279; *idem* (comp.), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1996; *idem*, “Elections and Civil Wars in Nineteenth-Century Colombia: The 1875 Presidential Campaign”, *Journal of Latin American Studies*, vol. XVI, 1994, pp. 621-649; Vincent C. Peloso y Barbara A. Tenenbaum, (comps.), *Liberals, Politics and Power: State Formation in Nineteenth-Century Latin America*, The University of Georgia Press, Atenas, 1996; Antonio Annino (comp.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995; Carlos Malamud (comp.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1995; Hilda Sabato, “Citizenship, Political Participation and the Formation of the Public Sphere in Buenos Aires, 1850s-1880s”, *Past and Present*, núm. 136, agosto de 1992, pp. 139-163; *idem* y Elías Palti, “¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880”, *Desarrollo Económico*, vol. XXX, 1990, pp. 395-424; Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo en el Perú: apuntes para un esquema histórico*, s/e, Lima, 1980; Natalio R. Botana, *El orden conservador: la política argentina entre 1880-1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1979; Germán O. E. Tjarks, “Las elecciones salteñas de 1876 (un estudio del fraude electoral)”, en *Anuario de Historia*, t. I, 1963, pp. 417-475.

través de una cuantificación directa, que los partidos pasaron de comprar votos a pagar a los electores por quedarse en casa cuando se estableció en Nueva York el sistema del voto secreto en 1890. En el examen quizá más minucioso de cualquier sistema electoral pre-reformado, Frank O'Gorman considera brevemente el impacto del fraude en las elecciones inglesas en los siglos XVIII y XIX. Demuestra que el número de reclamaciones sobre los resultados de las elecciones enviado a la Cámara de los Comunes disminuyó en ese periodo, en gran medida por los altos costos de documentar tales acusaciones y llevarlas al Parlamento antes de que se reunieran los Comunes. Y si bien Loomis Mayfield no analiza casos de fraude, ilumina el tema al estudiar las tasas de asistencia de los electores a principios del siglo XX en Pittsburgh. Sostiene que las listas de los electores no podían estar infladas porque la asistencia en realidad aumentó al establecerse un sistema de registro personal en 1906. Si hubieran estado infladas las listas de los votantes, las tasas de asistencia absolutas hubieran disminuido después de la época progresista de reformas institucionales.<sup>7</sup>

Con todo, estos estudios son excepciones. En un panorama general del tema del fraude, Peter Argersinger sugiere que los estudiosos de las elecciones en Estados Unidos apenas han comenzado a aprovechar la riqueza de los testimonios personales, así como los registros judiciales, del Congreso y del ejecutivo, en materia de fraude electoral.<sup>8</sup> Y lo que se aplica a los especialistas en Estados Unidos vale también para sus colegas de todas partes. Los estudiosos de América Latina, con una historia electoral igualmente larga y rica, comúnmente han descuidado el estudio de las instituciones políticas en los sistemas pre-reformados, así como el análisis de cantidades a veces enormes de información de casos de fraudes. Con pocas salvedades, aun los expertos en Europa han pasado por alto esa fuente crítica de información para vincular las reformas institucionales con el comportamiento político, la política "alta" con la "baja" y lo legal con lo ilegítimo en la configuración de las formas de gobierno republicana y demócrata.

Claro que ello supone que hay acuerdo respecto a los actos que constituyen la actividad fraudulenta. Una definición jurídica alude a los actos que violan las leyes existentes que rigen la elaboración de las listas de electores, la forma en que las personas que votan manifiestan sus preferencias y, lo más importante, la forma de contar los votos. Puesto que las pautas cambian con el tiempo, una definición tan obviamente estrecha tiene la ventaja de mostrar cómo las definiciones jurídicas de fraude pueden cambiar de acuerdo a los compromisos alcanzados por los partidos contendientes en cuanto a determinar las formas aceptables e inaceptables de conducta electoral.

En otra definición más amplia, el fraude supone toda práctica que interfiera con las opciones de los votantes. Nosotros elegimos la primera definición porque esta última

<sup>7</sup> Gary W. Cox y J. Morgan Kousser, "Turnout and Rural Corruption: New York as a Test Case", *American Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 4, noviembre de 1981, pp. 646-663. O'Gorman, *Voters. Patrons and Parties*, *op. cit.*, pp. 166-8. Loomis Mayfield, "Voting Fraud in Early Twentieth-Century Pittsburgh", *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 24, núm. 1, verano de 1993, pp. 59-84.

<sup>8</sup> Peter H. Argersinger, "New Perspectives on Election Fraud in the Gilded Age", *op. cit.*

supone conocer las preferencias de los votantes, fenómeno ya suficientemente difícil de medir con las técnicas modernas de encuesta. Si bien la definición más amplia permite entender cómo la desigualdad social, política o económica afecta a las opciones de los ciudadanos, entraña el riesgo de transformar las prácticas electorales indiscutibles en violaciones de la ley electoral según las define el observador. Por esta razón nos atenemos a observar cómo la práctica política viola la ley electoral, aunque sin dejar de analizar cómo la transformación de la noción de fraude electoral puede considerar esta misma práctica de distintas formas.

Las demandas de nulidad de elecciones y otros documentos jurídicos asociados constituyen, por ende, un conjunto de fuentes ideales para estudiar estos temas. En primer lugar, las demandas contienen una riqueza de pruebas documentales que normalmente faltan en las crónicas periodísticas. En consecuencia, otra diferencia entre estas fuentes es que el material jurídico puede resultar en exceso técnico porque los litigantes han tenido que demostrar que se han violado determinadas secciones de la ley. En efecto, el artículo 103 de la Ley de elecciones de 1893 dice:

[...] todo ciudadano tiene derecho de denunciar los casos de nulidad de elecciones; pero debe exponer los hechos que la constituyen y presentar la prueba. Sin estos requisitos no será admitida la denuncia.<sup>9</sup>

Dichos procedimientos apenas se enmendaron en las reformas de 1908 y 1909, que facultaron a los demandantes para apelar los veredictos de las juntas electorales provinciales sobre las elecciones de primer grado ante la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia. La Ley de Elecciones de 1913 abandonó esta medida, el mismo año en que finalmente se aprobó una reforma constitucional para establecer el voto directo. A partir de entonces, todas las demandas de nulidad de elecciones presidenciales y legislativas quedaron a consideración exclusiva del Congreso, según lo establecía la constitución de 1871. Pese a que es largo, vale la pena citar el artículo 72 de la Ley de 1913:

[...] todo ciudadano tiene derecho para demandar o acusar los casos de nulidad [...] La demanda debe dirigirse por escrito a la Corporación que tiene que conocer de ella, pero no será atendida si no se presenta dentro de los diez días hábiles posteriores inmediatos a la fecha de la elección o acto en que incurrió la nulidad. Además, para hacer admisible la demanda o acusación, debe puntualizar los hechos, circunstancias o condiciones que vician la legalidad del acta, voto, resolución, votación o elección que se impugna, citar la disposición legal infringida y la que señala la causal de nulidad en que se apoya el reclamo y acompañar a la solicitud la prueba documental que se aduce para justificarla o expresar el motivo racionalmente insuperable que excuse la omisión de tal prueba.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> República de Costa Rica, *Decretos relativos a elecciones, instrucciones para practicar las de segundo grado, conforme al sistema de voto proporcional numérico y división territorial electoral*, Tipografía Nacional, San José, 1893, p. 29.

<sup>10</sup> República de Costa Rica, "Ley de elecciones (7 de agosto de 1913)", en *Colección de Leyes y Decretos 1913*, San José, Tipografía Nacional, 1983, pp. 310-311.

La ley de 1913 también requería que las demandas se publicaran en la *Gaceta Oficial* para que los ciudadanos estuvieran informados de la acusación y, en caso necesario, presentaran argumentos oportunos en defensa o en contra de esa acusación. Las leyes electorales de 1925 y 1927, que reglamentaron las elecciones entre 1926 y 1946, en esencia mantenían lo estipulado en la ley de 1913.

Otra diferencia entre las peticiones y las notas periodísticas es que las primeras eran la etapa inicial de un proceso jurídico y político que después podía llegar a modificar los resultados de las elecciones. Ello no sólo explica su índole jurídico-técnica, sino que además indica que el derecho a demandar a las autoridades fomentó la institucionalización de los partidos, al recompensar a los que fueran capaces de establecer una red de observadores, notarios y abogados, debido a que en los meses o semanas anteriores a la celebración de las elecciones, representantes de los partidos supervisaban la revisión del registro de electores expuesto al escrutinio público en todos los distritos electorales. Ello para asegurar que sus partidarios que habían alcanzado la edad de votar o que hubieran establecido su residencia recientemente en ese distrito figuraran en esas listas, y que los nombres de los electores que hubieran muerto, se hubieran mudado o no existieran en realidad no formaran parte de las listas de electores. También vigilaban las mesas de votación para asegurar que estuvieran en lugares adecuados para celebrar las elecciones. El día de las elecciones había observadores de los partidos denominados fiscales —entre los cuales figuraban campesinos y artesanos—, en las mesas de votación, para que en caso de que hubiera irregularidades, documentarlas e informar a la dirección del partido, a las autoridades locales y, si fuera necesario, incluso enviar telegramas al presidente de la República para informarlo de los hechos.

Una vez celebradas las elecciones, los partidos le encomendaban a uno de sus integrantes, por lo común un abogado, la redacción de las demandas que habría que presentar a uno o varios organismos. En especial durante las elecciones para el Congreso de medio periodo, los fiscales podían presentar demandas a las autoridades pertinentes. La dirección local del partido desempeñaba una función particularmente importante en la redacción de las demandas, debido al número de partidos provinciales, más abundante de lo normal, que contendían en esas elecciones para ocupar puestos públicos. Una vez presentadas esas demandas ante el Congreso, eran revisadas por la Comisión de Credenciales y Renuncias, normalmente integrada por tres diputados nombrados a principios de las sesiones ordinarias del Congreso inmediatamente anterior al día de las elecciones. Una vez preparado ese dictamen, el Congreso en conjunto votaba si lo aprobaba o no, tarea de carácter aún más político si la Comisión había presentado dictámenes de mayoría y minoría.<sup>11</sup>

Por último, hay otra serie de documentos útiles para estudiar el fraude electoral. Consisten en el escrutinio de los votos realizado por las juntas electorales de provincia.

<sup>11</sup> Iván Molina, "La Comisión de Credenciales y Renuncias del Congreso. Un capítulo olvidado de la historia política costarricense (1901-1948)" (en prensa).

En el transcurso de esas deliberaciones, tanto los fiscales de los partidos como los funcionarios de la junta a menudo denunciaban y documentaban infracciones cometidas durante esos escrutinios. Tal información complementa la proporcionada por las demandas de nulidad de elecciones.

Si bien las demandas sirven para describir los intentos de los partidos de realizar algún fraude, constituyen ellas mismas un elemento fundamental de la política competitiva de los partidos. No sólo informan de la frecuencia real, la índole y distribución geográfica del fraude, sino también de las formas en que los partidos compitieron por un puesto en un mundo en el que ganar o perder votos se traducía en la pérdida o conquista del poder del Estado. Por ejemplo, de las 19 elecciones en las que compitió más de un partido, celebradas entre 1901 y 1946, 10 fueron objeto de acusaciones contra dos o más partidos.<sup>12</sup> En 16 de estas elecciones se interpusieron reclamaciones contra el partido al que pertenecía o con el que simpatizaba el presidente de la República. Ello indica que el poder para organizar elecciones conferido por la Constitución y las leyes electorales al ejecutivo generaba incentivos para que éste abusara de su poder y la oposición alegara que el partido oficial efectivamente lo había hecho. Dichas cifras además indican que los partidos en el poder no eran los únicos capaces y sospechosos de haber recurrido al fraude. Pese a la desventaja de no controlar la presidencia, los partidos de oposición procuraban también alterar ilegalmente el resultado de las elecciones.

#### LA PERIODIZACIÓN Y PRODUCCIÓN DE DEMANDAS

A lo largo del periodo 1901-1948, 171 individuos presentaron 124 demandas. La diferencia entre el número de reclamantes y demandas obedece, en primer lugar, a que 17 de 124 demandas fueron presentadas por dos o más personas; en segundo lugar, 17 personas presentaron dos o más demandas. La reclamación múltiple en algunos casos contiene un elemento simbólico, en especial cuando los firmantes eran importantes figuras nacionales. Evidentemente, éste fue el propósito de las 13 personas que presentaron una demanda después de las elecciones de 1944, cuando un ex presidente, León Cortés (1936-1940) perdió unas elecciones muy competidas. Estos resultados se presentan en el cuadro 1.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> De este total, se excluyen las elecciones presidenciales de 1917 y las de diputados y senadores de 1919, celebradas durante la dictadura de Tinoco (1917-1919), en las cuales solo compitió el partido oficial.

<sup>13</sup> "Demanda de nulidad de las elecciones presidenciales del 13 de febrero de 1944 (24 de febrero de 1944)", *La Gaceta*, núm. 56, 8 de marzo de 1944, pp. 386-7. Iba firmada por León Cortés, Manuel Castro Quesada, Ricardo Castro Beeche, Víctor Trejos, Lucas R. Chacón, Emilio Valverde, Roberto Salazar Mata, el Dr. Benjamín Hernández, Gonzalo Martínez, Alfredo Castro Fernández, Francisco Jiménez Rodríguez, Celio Romo, Manuel Antonio González Herrán. Los apéndices documentales no fueron impresos junto con esta demanda de nulidad.

**Cuadro 1**  
**Distribución por período de las demandas de nulidad y otros recursos afines (1901-1948)**

Recurso	1901-12	1913-23	1925-38	1940-48	Total	Período	Demandas	Demandantes
Demanda	4	35	43	15	97	1901-12	22	51
Reclamo	13				13	1913-23	44	59
Protesta	4	9			13	1925-38	43	37
Memorial	1				1	1940-48	15	24
Total	22	44	43	15	124	Total	124	171

Fuente: *La Gaceta* (1901-1948).

Que algunas personas presentaran más de una demanda deja claro que en los partidos se estaba adquiriendo experiencia y conocimientos en materia de elaboración de demandas. De las 17 personas que interpusieron dos o más demandas entre 1901 y 1948, dos habían sido o se habían convertido en electores de segundo grado y ocho llegaron a ser diputados. En cuanto a su ocupación, ocho eran abogados y otros dos ejercieron posteriormente esta profesión.

El cuadro 2 muestra que muchos demandantes tenían formación jurídica y ocupaban algún cargo de elección popular. De los 171 individuos que presentaron demandas entre 1901 y 1948, el 28% formaba parte de la profesión legal, como abogados reales o supuestos o estudiantes de Derecho. Es más, el 13% había sido, era o se convirtió después en elector de segundo grado, y el 35% había sido, era o llegó a ser diputado. Por último, no pudimos determinar la ocupación o situación profesional del 51% de los reclamantes. Ello indica que el porcentaje de especialistas jurídicos podría ser más alto que 28%. Todos los demandantes, por supuesto, participaban activamente en la política.

También el cuadro 1 presenta una distribución cronológica del fraude electoral, organizada en cuatro periodos delimitados por alguna reforma electoral importante. El primero corresponde a 1901-1912, cuando la votación se realizaba en dos etapas y durante la cual los partidos elaboraron las acusaciones formales de fraude en forma de reclamaciones, memoriales y protestas y, posteriormente, hacia 1908, se codificaron

como demandas. Para los ciudadanos, la votación era pública, pero para los electores de segundo grado era privada. Se reunían cada dos años en asambleas provinciales de electores para elegir presidentes y diputados. En este periodo, el derecho de voto, como solían destacar los comentaristas de esa época, era universal para todos los hombres de por lo menos 21 años de edad, según lo demuestran los cálculos de la edad de la población votante realizados a partir de los censos.<sup>14</sup> Aunque la constitución de 1871 disponía que solo los ciudadanos que fueran propietarios o tuvieran algún oficio podían registrarse para votar, la vaguedad de esta restricción en un clima de elecciones muy competidas alentaba a las autoridades políticas y los partidos a conceder el derecho de voto casi a cualquier varón adulto. A los electores de segundo se les exigía un ingreso determinado (ya fuera poseer una propiedad cuyo valor no fuera inferior a 500 pesos o tener una renta mínima anual de 200 pesos) y saber leer y escribir.

**Cuadro 2**  
**Actividad ocupacional y experiencia política de los demandantes (1901-1948)**

Actividad	1901-12	1913-23	1925-38	1940-48	Total	Diputados	Electores de 2do. grado
Leyes	8	15	12	13	48	26	1
Agricultura	2	8	1		11	2	3
Comercio	2	4	2		8	1	2
Medicina		2	4	2	8	5	1
Industria	1	3	1		5	1	1
Educación		1	1	1	3	2	
Otra				1	1		
Desconocida	38	26	16	7	87	22	14
Total	51	59	37	24	171	59	22

Fuente: *La Gaceta* (1901-1948).

El segundo periodo es entre 1913 y 1924, cuando la votación seguía siendo pública, pero en la que los ciudadanos elegían directamente a sus representantes. El tercer periodo va de 1925 a 1938, y se inicia con el establecimiento del voto secreto. Aunque la ley electoral de 1925 eliminó la votación pública, la presencia de fiscales en las mesas electorales en un contexto institucional que permitía a los partidos dar las papeletas de votación a los votantes, le arrebató al voto secreto gran parte de su fuerza. Sólo cuando se aprobó la ley de 1927, que centralizaba la producción de papeletas en la

<sup>14</sup> Lehoucq y Molina, "The Size of the Costa Rican Electorate during the Old Republic (1897-1948): Methods and Findings" (en prensa).

Secretaría de Gobernación, los ciudadanos dispusieron de las garantías necesarias para votar a su gusto. Finalmente, el último período abarca de 1940 a 1948: aunque la ley que guiaba la práctica electoral permaneció intacta durante la mayor parte de este período, la polarización cada vez mayor de la lucha política alteró de manera fundamental, como también veremos, la frecuencia, naturaleza y distribución geográfica de las acusaciones de fraude.

#### LA GEOGRAFÍA DEL FRAUDE ELECTORAL

El cuadro 3 muestra que la distribución cronológica de las demandas no era uniforme. Como las demandas solían ser una plataforma para presentar numerosas acusaciones contra una o diversas mesas electorales, identificamos el número de acusaciones de nulidad contenidas en las demandas. Hay una cantidad extraordinaria de 1 131 acusaciones en las 235 demandas interpuestas entre 1901 y 1946.<sup>15</sup> Además, encontramos otras 139 acusaciones formuladas durante el escrutinio de los votos llevado a cabo por las juntas electorales de las provincias. Ubicamos cada acusación en alguna de las siete provincias de la República, cada una de las cuales clasificamos como perteneciente al centro o a la periferia (véase el mapa 1 al final del artículo).

**Cuadro 3**  
Promedio de recursos de nulidad y de acusaciones por tipo de elección y período (1901-1948)

Período	Elecciones generales	Elecciones de medio período	Promedio de recursos de nulidad por elección	Promedio de acusaciones de nulidad por elección
1901-12*	6	3	2,4	20,6
1913-23	4	3	6,3	68,6
1925-38	3	4	6,1	58,9
1940-48	3	2	3	58,2
Total	16	12	4,4	48,8

\*En el período 1901-1912 hubo seis elecciones de segundo grado y tres de primer grado. Los electores nombrados en los comicios de primer grado, efectuados cada cuatro años, duraban en el puesto esos cuatro años y eran los únicos que elegían al presidente y a los diputados y regidores.

Fuente: *La Gaceta* (1901-1948).

<sup>15</sup> En el análisis siguiente, no consideramos la elección de diputados y senadores efectuada en 1919 (durante la dictadura de Tinoco) porque, aunque se especificaron cargos, no se impugnaron mesas de votación. Por razones similares, descartamos los comicios presidenciales de 1948. Véase al respecto: Fabrice Edouard Lehoucq e Iván Molina, "Who Won the Elections? Reinterpreting the 1948 Presidential Race in Costa Rica" (en prensa).

Entonces, como ahora, las cuatro provincias centrales son las de Alajuela, Cartago, Heredia y San José. Situadas en una región denominada Valle Central, esta zona tiene unos 3 200 kilómetros cuadrados y era el centro de la producción de café, con un importante sector de pequeños y medianos productores. La población mestiza del Valle Central, donde están también cuatro de las principales ciudades del país, fue la principal beneficiaria de las reformas en materia de salud pública e instrucción puestas en marcha por los liberales desde finales del siglo XIX, quienes definieron a los habitantes del centro del país como “blancos” y racialmente sanos.<sup>16</sup> En 1927, por ejemplo, el 69% de la población de nueve años de edad o más estaba alfabetizada; en 1901, en esas provincias vivía el 80% de los electores, una proporción que se redujo al 74% de los votantes registrados en 1946.<sup>17</sup>

Al contrario del centro, la provincia de Guanacaste estaba habitada por un campesinado empobrecido y dominado por grandes ganaderos y empresas mineras foráneas. En la provincia de Limón, en la costa caribeña, los jornaleros agrícolas trabajaban, hasta la década 1930, principalmente en fincas de la United Fruit Company. Mientras que en Guanacaste la población era principalmente de origen mulato e indígena, en Limón había numerosos inmigrantes afrocaribeños de lengua inglesa, procedentes sobre todo de Jamaica, y un número no insignificante de nicaragüenses. Por último, cuando la United Fruit salió de Limón en el decenio de 1930, se estableció en la costa pacífica de la provincia de Puntarenas, poblada de campesinos pobres y jornaleros agrícolas, étnicamente similares a los guanacastecos.<sup>18</sup>

En las provincias periféricas, donde se asentaba también la mayoría de las pequeñas comunidades indígenas del país, había menos servicios públicos de salud y escuelas. En Guanacaste y Puntarenas, el censo de 1927 indica que la tasa de alfabetización era de 57% y 50%, respectivamente. En Limón, esa tasa llegaba a 77%, en gran parte porque muchos inmigrantes afrocaribeños sabían leer y escribir en inglés. Sólo 20% de los ciudadanos vivía en la periferia en 1901; hacia 1946, ese total había aumentado

<sup>16</sup> Steven Palmer, “Salud imperial y educación popular. La Fundación Rockefeller en Costa Rica desde una perspectiva centroamericana (1914-1921)”, en Iván Molina y Steven Palmer, *Educando a Costa Rica. Alfabetización popular, formación docente y género (1880-1950)*, Plumsock Mesoamerican Studies y Editorial Porvenir, San José, 2000, pp. 129-157.

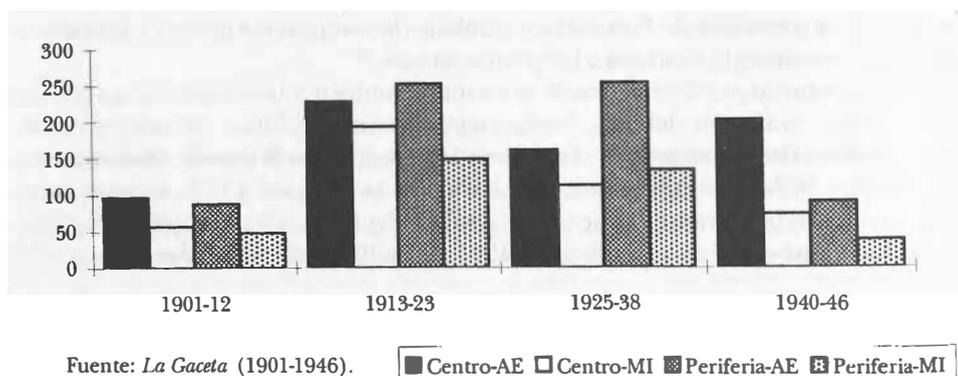
<sup>17</sup> Sobre el Valle Central, véase en particular: Víctor Hugo Acuña e Iván Molina, *Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)*, Editorial Porvenir, San José, 1991; Carolyn Hall, *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*, ECR, San José, 1976; Lowell Gudmundson, *Costa Rica Before Coffee: Society and Economy on the Eve of the Export Boom*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1986; *idem*, “Peasant, Farmer, Proletarian: Class Formation in a Smallholder Economy, 1850-1950”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 69, núm. 2, mayo de 1989; Iván Molina, *Costa Rica (1800-1850). El legado colonial y la génesis del capitalismo*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1991, y Mario Samper, *Generations of Settlers: Rural Households and Markets on the Costa Rican Frontier, 1850-1935*, Westview Press, Boulder, 1990.

<sup>18</sup> Marc Edelman, *The Logic of Latifundio: the Large Estates of Northwestern Costa Rica since the Late Nineteenth Century*, Stanford University Press, Stanford, 1992. Ronny Viales, *Después del enclave. Un estudio de la región atlántica costarricense*, EUCR, San José, 1998. Sobre las diferencias culturales entre centro y periferia, véase: Iván Molina, “Explorando las bases de la cultura impresa en Costa Rica: la alfabetización popular (1821-1950)”, en Patricia Vega (comp.), *Comunicación y construcción de lo cotidiano*, DEI, San José, 1999, pp. 23-64.

ligeramente a 26%. Aunque la salida de la United Fruit alentó cierta emigración de la periferia, ésta se compensó con creces con la colonización agrícola de diversas áreas periféricas llevada a cabo por inmigrantes del Valle Central.

Las diferencias sociales se expresaban políticamente. Según la gráfica 1, la periferia, pese a tener la porción más pequeña de ciudadanos, generó el 48% de las acusaciones de fraude electoral entre 1901 y 1912; 53% entre 1913 y 1923; y 61% entre 1925 y 1938. La gráfica 1 también identifica la ubicación de las mesas de votación cuestionadas, y revela que 46% de ellas se localizaron en la periferia entre 1901 y 1912, 43% entre 1913 y 1923 y 54% entre 1925 y 1938. Que en la periferia siempre sea mayor el porcentaje de acusaciones que la proporción de mesas de votación sospechosas de albergar fraudes, también es un indicador de que la contienda electoral en la periferia era más intensa y geográficamente concentrada.

Gráfica 1  
Acusaciones de nulidad de elecciones (AE) y mesas de votación impugnadas (MI),  
por región y período (1901-1946)



Salvo en el decenio de 1940, las denuncias de fraudes se concentraron en las zonas más pobres y menos pobladas del país. Esta tendencia coincide con otra investigación, de acuerdo a la cual los conflictos sociales eran menos intensos y violentos en el Valle Central que en la periferia.<sup>19</sup> Ambos resultados revelan la existencia de dos sociedades más bien diferentes en Costa Rica. Además de estar ahí las ciudades más importan-

<sup>19</sup> Víctor Hugo Acuña, *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas de 1920 por la jornada de ocho horas*, CENAP-CEPAS, San José, 1986, pp. 61-63, y del mismo autor: "Clases subalternas y movimientos sociales en Centroamérica (1870-1930)", en Acuña (comp.), *Historia general de Centroamérica: las repúblicas agroexportadoras*, Flacso-Quinto Centenario, Madrid, 1993, p. 288.

tes, en el centro había numerosos pequeños y medianos productores de café. Aunque el número de jornaleros aumentó en este periodo, muchas personas continuaron teniendo acceso a la tierra.

Por el contrario, la diferenciación social era mucho más pronunciada en la periferia, donde los jornaleros con frecuencia carecían por completo de tierras y trabajaban en las grandes propiedades ganaderas o en las plantaciones bananeras. Además de poseer pocos recursos económicos y de habitar en un medio donde el uso de la coerción era más frecuente, los ciudadanos en la periferia enfrentaban a políticos, partidos y autoridades electorales que eran más proclives a no respetar la ley o a cometer fraudes descarados con el fin de distorsionar la voluntad de electorados en gran medida locales, rurales, analfabetos y étnicamente distintos de los del Valle Central.

No obstante, sería erróneo afirmar que la estructura social determina por sí sola la naturaleza y la distribución espacial del fraude electoral. Como lo muestra la gráfica 1, los partidos modificaron sus patrones tradicionales en la década de 1940. El porcentaje de acusaciones de fraude cometido en el centro ascendió de menos de 39% a más de 69% entre 1925-1938 y 1940-1946; y entre esos mismos periodos, la proporción de mesas de votación impugnadas en el centro subió de menos de 46% a más de 65 por ciento. Con cerca de un 74% del electorado registrado hacia 1946, el centro, por vez primera, comenzó a experimentar una cuota proporcional del fraude electoral.

El incremento, inusualmente rápido en la frecuencia e intensidad de la actividad fraudulenta en el centro durante el decenio de 1940, fue propiciado por una crisis concerniente a la sucesión política. La ley electoral de 1927, al concentrar en la presidencia la autoridad disciplinaria sobre asuntos electorales, y al dejar en sus manos la responsabilidad de salvaguardar el registro electoral, produjo una serie de incentivos demasiado tentadores para que el presidente Rafael Ángel Calderón Guardia (1940-1944), del Partido Republicano Nacional (PRN), los ignorara. Una vez que la popularidad del régimen comenzó a menguar, el PRN utilizó los poderes del ejecutivo para impedir que la oposición incrementara su representación en el Congreso y para evitar que su candidato alcanzara la presidencia. Si bien el análisis de los resultados electorales de 1944 indica que el fraude no fue responsable por la victoria de Teodoro Picado (candidato del PRN) en las elecciones de ese año, el aparente ascenso en las actividades fraudulentas escandalizó a muchos y estimuló el desarrollo de sectores intransigentes, dedicados a derrocar a los gobiernos del PRN mediante el uso de la fuerza.<sup>20</sup>

El dramático cambio geográfico en la concentración de las prácticas fraudulentas, en un contexto político tan polarizado, ayuda a explicar por qué el fraude, que siempre había estado presente en la política costarricense, se convirtió en el caballo de batalla de la oposición durante la década de 1940. Una vez que los actos producto

<sup>20</sup> Fabrice Edouard Lehoucq, "The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective", tesis de doctorado, Duke University, 1992, pp. 162-336; ídem, "Class Conflict, Political Crisis and Democratic Practices: Reassessing the Origins of the 1948 Civil War", *Journal of Latin American Studies*, XXI (1991), pp. 37-60.

de la arbitrariedad política se extendieron al centro, donde vivía la mayoría de los votantes más alfabetizados y avanzados (quienes se consideraban a sí mismos costarricenses blancos), el fraude se volvió un asunto altamente explosivo, lo bastante potente para crear lo que se convertiría en una ruptura clave de la política costarricense. Aunque la estructura social rural explica la distribución de las acusaciones de fraude hasta el decenio de 1940, la extensión de las prácticas fraudulentas de la periferia al centro es un argumento contra un determinismo sociológico presto a atribuir unilateralmente a la estructura social, y en seguida a la naturaleza de la sociedad civil, el ritmo y la índole del fraude electoral. La misma lucha por el poder, como es formada por los acuerdos institucionales, puede fomentar un comportamiento asociado más con la polarización que con la moderación política.

#### EL CARÁCTER DEL FRAUDE ELECTORAL

En los cuadros 4 y 5 se presentan diversas medidas cualitativas del fraude. Salvo por el primer periodo, la mayor parte de las acusaciones de fraude se dirigían contra las juntas receptoras de votos. Ello indica que la mayor parte de las irregularidades se atribuían a las autoridades electorales. Los agentes ajenos a la competencia, ya sea funcionarios públicos, terratenientes o empleadores que presionaban a los ciudadanos para votar por sus candidatos, se cuentan en la minoría de las acusaciones de los demandantes. Significativamente, hubo apenas unas cuantas acusaciones de que se hubiera obligado a los votantes a ejercer su derecho de sufragio por algún partido en particular, o de amenazas materiales contra las mesas de votación. Esos cargos aumentaron de 11% entre 1913 y 1933 a 16% del total de acusaciones durante el polarizado ambiente de los años cuarenta. Los terratenientes, los "gamonales" (agricultores prósperos que solían liderar las maquinarias partidistas en sus comunidades) y otros intereses privados, pocas veces fueron objeto de las demandas. En realidad, la mayor parte de las acusaciones de coerción se imputaron a las autoridades públicas. Y aun en estos casos, no se mencionan los intereses privados como fuente de las supuestas infracciones.

Este resultado contrasta con las imágenes evocadas por los relatos de fraude electoral que aparecen en la novela de Carlos Luis Fallas, *Mamita Yunai*, sobre la vida en Limón durante el auge de la United Fruit, o en la obra de Mario Sancho, un intelectual que escribió varios acerbos estudios de la vida en la Costa Rica políticamente pre-reformada.<sup>21</sup> Al igual que otros comentaristas de la vida pública o la sabiduría popular sobre las elecciones en América Latina, los autores citados sugieren que los campesinos y otros ciudadanos eran acarreados a las mesas de votación y se les obligaba a votar por los candidatos favoritos de su patrón o de su gamonal. No obstante, la arbitrariedad de los funcionarios electorales, y no los intereses privados, era lo que irritaba a los par-

<sup>21</sup> La primera edición de la obra de Carlos Luis Fallas, *Mamita Yunai*, fue Soley y Valverde, San José, 1941, después de la cual ha habido muchas otras. Mario Sancho elabora un ácido retrato de Costa Rica y su sistema político en *Costa Rica, Suiza centroamericana*, Taller Tip, "La Tribuna", San José, 1935.

tidos cuando supervisaban las actividades de los días de las elecciones y el escrutinio de los votos.

**Cuadro 4**  
Acusaciones de nulidad de elecciones según su tipo y por período en cifras absolutas y porcentajes (entre paréntesis) (1901-1946)

Acusación	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46	Total
Elector de segundo grado excluido	4 (2,2)				4 (0,3)
Elector de segundo grado no calificado	11 (5,9)				11 (0,8)
Falta de requisitos formales en elección de segundo grado	8 (4,3)				8 (0,6)
Votación de segundo grado fuera de horario legal	1 (0,6)				1 (0,1)
Autoridades no levantaron censo electoral	1 (0,6)	1 (0,2)			2 (0,1)
Coacción de autoridades sobre electores de segundo grado	1 (0,6)				1 (0,1)
Coacción de autoridades sobre votantes	3 (1,6)	49 (10,3)	25 (6,1)	33 (11,3)	110 (8,0)
Coacción de autoridades sobre junta receptora de votos	6 (3,2)	4 (0,8)	3 (0,7)	14 (4,8)	27 (2,0)
Coacción de particulares sobre votantes		1 (0,2)	3 (0,7)		4 (0,3)
Intimidación de votantes por parte de autoridades		3 (0,6)	5 (1,2)	8 (2,8)	16 (1,1)
Intimidación de votantes por parte de particulares			1 (0,2)	10 (3,4)	11 (0,8)
Parcialidad de autoridades a favor de un partido	64 (34,6)	17 (3,6)	30 (7,3)	9 (3,1)	120 (8,8)
Funcionario electo no está calificado para el puesto	3 (1,6)	6 (1,3)	6 (1,5)		15 (1,1)
Compra de votos		10 (2,1)	51 (12,4)		61 (4,5)
Se repartió licor el día de las elecciones		5 (1,0)	10 (2,4)	7 (2,4)	22 (1,6)
Acusaciones contra las juntas receptoras de votos	80 (43,2)	360 (75,3)	264 (64,1)	200 (68,7)	904 (66,2)
Desconocida	3 (1,6)	13 (2,7)			16 (1,2)
Otros		9 (1,9)	14 (3,4)	10 (3,5)	33 (2,4)
Total	185 (100,0)	478 (100,0)	412 (100,0)	291 (100,0)	1.366 (100,0)

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

**Cuadro 5**  
**Acusaciones de nulidad de elecciones contra las Juntas receptoras de votos según su tipo y por período en cifras absolutas y porcentajes (entre paréntesis) (1901-1946)**

Acusación	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46	Total
Excluyó votantes indebidamente	8 (10,0)	12 (3,3)			20 (2,2)
Fiscal expulsado o amenazado	2 (2,5)	29 (8,0)	27 (10,2)	25 (12,5)	83 (9,2)
Falta de requisitos formales	36 (45,0)	216 (60,0)	95 (36,0)	21 (10,5)	368 (40,7)
Votante votó más de una vez	4 (5,0)	10 (2,8)	14 (5,3)	6 (3,0)	34 (3,8)
Ubicó mesa de votación en lugar no apropiado	2 (2,5)	10 (2,8)	9 (3,4)	2 (1,0)	23 (2,5)
Votación fuera de horario legal	2 (2,5)	10 (2,8)	6 (2,3)	19 (9,5)	37 (4,1)
Votaron individuos no calificados (extranjeros, difuntos y otros)	26 (32,5)	43 (11,9)	2 (0,8)		71 (7,9)
Impidió votar a sufragantes		4 (1,1)			4 (0,5)
Infló el número de votos		8 (2,2)	23 (8,7)	20 (10,0)	51 (5,6)
Hubo más votos que votantes		2 (0,6)			2 (0,2)
No realizó elecciones		3 (0,8)	2 (0,8)	2 (1,0)	7 (0,8)
No recibió votos		2 (0,6)	1 (0,4)		3 (0,3)
Permitió suplantación de votantes		10 (2,8)	23 (8,7)	37 (18,5)	70 (7,8)
Se trasladó al lugar de votación hasta el día de las elecciones		1 (0,3)			1 (0,1)
Intimidó a votantes			1 (0,4)		1 (0,1)
Alteró papeletas			8 (3,0)		8 (0,9)
Anuló votos			4 (1,5)	9 (4,5)	13 (1,5)
Hubo más papeletas que votantes			9 (3,4)	14 (7,0)	23 (2,6)
Negó cédulas de identidad para votar			8 (3,0)		8 (0,9)
No exigió cédula de identidad a un votante			1 (0,4)		1 (0,1)
Número de papeletas no coincide con el de cédulas			2 (0,8)		2 (0,2)
Sustituyó papeletas			2 (0,8)	4 (2,0)	6 (0,7)
Sustrajo cédulas de identidad			5 (1,8)	7 (3,5)	12 (1,3)
Sustrajo papeletas			1 (0,4)	2 (1,0)	3 (0,3)
Alteró urna			4 (1,5)	10 (5,0)	14 (1,5)
Votación fue pública			17 (6,4)	12 (6,0)	29 (3,2)
Escrutinio de votos realizado por personas no autorizadas				4 (2)	4 (0,4)
No entregó documentación electoral para diputados				3 (1,5)	3 (0,3)
Documentación electoral abierta antes de las elecciones				1 (0,5)	1 (0,1)
Documentación electoral recogida por personas no autorizadas				1 (0,5)	1 (0,1)
Contó indebidamente los votos a computar en otras provincias				1 (0,5)	1 (0,1)
<b>Total</b>	<b>80</b> <b>(100,0)</b>	<b>360</b> <b>(100,0)</b>	<b>264</b> <b>(100,0)</b>	<b>200</b> <b>(100,0)</b>	<b>904</b> <b>(100,0)</b>

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

Con el establecimiento del voto secreto a mediados del decenio de 1920, que limitaba el control de los ciudadanos sobre los partidos, unos y otros aprovecharon las nuevas leyes para comprar y vender votos. Estas imputaciones son particularmente comunes a finales de la década de 1920 y durante gran parte de la siguiente. Pero aun durante ese periodo, nunca rebasaron el 12% o 51 de las 412 acusaciones presentadas entre 1925 y 1938. Esta tendencia indica que resultaba sencillamente demasiado caro comprar grandes cantidades de votos y que era muy difícil para los partidos asegurar que los votantes hicieran lo que ellos quisieran. Un ejemplo de los problemas asociados con el control de los votantes en el régimen del voto secreto es el de un próspero agricultor del PR quien se molestó profundamente al descubrir que había perdido dos mil colones en una apuesta de que "su" cantón votaría por el candidato de su partido, Carlos María Jiménez, en las elecciones presidenciales de 1928, y no por Cleto González Víquez del PUN. Al descubrir que el PR había perdido por más de 250 votos, censuró acremente a "sus" votantes como "hijos de p..., desgraciados, con bestias mías, y bandera azul [la del PR], votaron por don Cleto".<sup>22</sup>

También el cuadro 4 indica que una porción significativa de acusaciones no eran motivadas con el fin de robar votos. Es este el caso, por ejemplo, de los esfuerzos por descalificar a los candidatos victoriosos o, hasta 1913, a los electores de segundo grado, porque supuestamente no satisfacían los requisitos de residencia, nacionalidad, ocupación u otros. Otra fuente importante de esas acusaciones era la distribución de bebidas alcohólicas el día de las elecciones. Aunque en esos días se imponía la ley seca, los partidos acostumbraban ofrecer un brindis a sus seguidores, sobre todo en las zonas rurales. Como no encontramos acusaciones de que los ciudadanos llegaran ebrios a las mesas de votación, parece ser que el consumo de alcohol los días de elecciones era un elemento fundamental de la sociabilidad electoral de los hombres de los estratos más bajos.<sup>23</sup>

Las acusaciones sobre la parcialidad política de las autoridades públicas no necesariamente suponían que se hubiera cometido fraude: su comportamiento se ponía en entredicho porque supuestamente favorecían a un partido facilitándole la utilización del telégrafo, método clave de comunicación entre las ciudades y la capital en el periodo estudiado. Por otra parte, se acusaba a los funcionarios públicos de dejar que un partido utilizara los vehículos oficiales o de no supervisar a todos los partidos con igual rigor. También hubo acusaciones más formales, como la falta de firmas y rúbricas adecuadas en la documentación electoral. El rango de irregularidades (más o menos se-

<sup>22</sup> A diferencia de Cox y Kousser, quienes sugieren que reducir la asistencia a las urnas era una estrategia racional dados los problemas que implicaba para los agentes de los partidos supervisar el comportamiento de los votantes tras la aprobación del voto secreto, encontramos muy pocas acusaciones de que los partidos pagaran a los votantes por quedarse en casa una vez aprobada dicha reforma. Véase de estos autores "Turnout and Rural Corruption. New York as a Test Case", *op. cit.*, pp. 655-661. Jaime Cerdas Mora, *La otra vanguardia*, EUNED, San José, 1993, p. 42. Cerdas Mora fue dirigente del Partido Comunista.

<sup>23</sup> Sobre el concepto de sociabilidad, véase: Maurice Agulhon, *Historia vagabunda: etnología y política en la Francia contemporánea*, Instituto Mora, México, 1994, pp. 54-85.

rias) denunciadas por los partidos indica la intensidad con que observaban todas las etapas del proceso electoral. La minuciosidad de su actividad también revela su voluntad de capitalizar cualquier infracción a la ley electoral para obtener ventajas partidistas, por poco importante que ésta fuese.

El cuadro 5 además presenta información de los tipos de acusaciones interpuestas contra las mesas de votación. Una tendencia inmediatamente visible es que las violaciones formales a la ley, en gran medida por falta de las firmas pertinentes, predominó entre 1901 y 1923, pero disminuyó su importancia en los años siguientes, sobre todo en la década de 1940. Entre 1940 y 1946, sólo representaron el 11 % del total de acusaciones. El hecho de que comenzaran a aumentar los cargos más graves sugiere que empezaba a deteriorarse la índole de la contienda electoral.

Otra tendencia que vale la pena señalar es que nuevos tipos de acusaciones se realizaron contra las juntas receptoras de votos después de las reformas de 1925-1927. Atañían a la violación del secreto del voto, así como al mal uso de las cédulas de identidad, las papeletas de votación y la alteración de las urnas electorales. Un buen ejemplo de este tipo de fraude ocurrió en Cartago, durante las elecciones de 1932. Según un farmacéutico que pidió la anulación de los votos obtenidos por el Partido Republicano Nacional en una de las mesas de votación, la elección

[...] se verificó en la propia casa del Jefe del Partido Republicano Nacional, don Alejandro González Ulloa, es decir, en su finca La Flora y había en el lugar reservado para los sufragantes una ventana dejada exprofesamente para coaccionar, desde la cual se apostaba el patrón don Alejandro y chequeaba y conminaba a sus peones para que votaran por don Ricardo Jiménez.<sup>24</sup>

En este periodo también hubo una disminución correspondiente de los cargos de exclusión injusta de votantes de las listas electorales, atributo que habían perdido las juntas electorales con la creación del Registro Cívico. Con la ley electoral de 1927, toda responsabilidad de inclusión o exclusión de nombres de las listas electorales se trasladó a esta institución central.

#### TENDENCIAS A LARGO PLAZO EN LA PRÁCTICA DEL FRAUDE ELECTORAL

Para hacer una cartografía de los cambios a lo largo del tiempo hemos clasificado todas las acusaciones de fraude en cuatro categorías. Las dimensiones en que situamos los supuestos actos de fraude son dobles. Una corresponde a si el acto es o no manifiestamente fraudulento y la otra alude a la intensidad del abuso ejercido contra los votantes. Al evaluar la gravedad de 1 321 acusaciones de fraude interpuestas entre 1901 y

<sup>24</sup> Jiménez llegó a presidente, aunque ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos en esas elecciones populares. El farmacéutico era Carlos Salazar Oreamuno y pidió, el 22 de febrero de 1932 la anulación de la mesa de votación número 4 del distrito de Tucurrique y las Vueltas, del cantón, curiosa coincidencia, de Jiménez en Cartago. Véase *La Gaceta*, 21 de abril de 1932, p. 451.

1946, tal procedimiento brinda un medio de comparación de los actos de fraude. Dicho total no incluye las 45 acusaciones en que la índole del acto fraudulento queda poco clara o aquellas que no implicaban una acusación de fraude. Al asociarlo a su ubicación geográfica, dicha clasificación genera el retrato más completo posible del fraude electoral.

En la primera categoría incluimos todas las acusaciones formales, inclusive la ausencia de firmas y el nombramiento a última hora de los miembros de las juntas receptoras de votos. Este tipo de acusaciones no demuestra la comisión de un fraude electoral. No hay mejor ejemplo de la denuncia de violaciones formales del procedimiento electoral que la realizada contra una junta de votación durante la campaña de 1921 en Limón: "la Mesa estuvo mucho rato desintegrada y hubo como media hora que todos los miembros se retiraron a diversos lugares a almorzar dejando solitario el recinto de las votaciones".<sup>25</sup>

Otro procedimiento curioso fue la utilización de comillas (""). Antes de que se aprobara el voto secreto, los funcionarios de las mesas de votación a menudo utilizaban las comillas para registrar un voto cuando era idéntico al del votante anterior. Los demandantes a menudo alegaban que era ilegal utilizarlas y que podía servir para inflar el número de votos obtenido por sus rivales. Como revela el ejemplo del almuerzo, esas violaciones pueden haber sido resultado del descuido o la falta de experiencia de los funcionarios de las mesas de votación, por lo cual no necesariamente favorecieron a un partido en detrimento de otro. No obstante, los partidos perdedores con frecuencia explotaban esos defectos para impugnar los resultados de las elecciones (41% de todas las acusaciones contra mesas de votación interpuestas entre 1901 y 1946 fueron de esta índole).

Por ejemplo, después de la votación para elegir presidente en diciembre de 1923, ninguno de los tres candidatos obtuvo la mayoría absoluta de votos, necesaria para ser declarado vencedor. De acuerdo con la Constitución, la competencia se llevó al Congreso —la mitad de cuyos miembros acababa de ser electa en los comicios recientes—, el cual elegiría, a inicios de mayo de 1924, al presidente de entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos. Puesto que los diputados eran electos en cada una de las siete provincias según el método de representación proporcional si había tres o más escaños en juego, o mediante la mayoría relativa si los puestos en cuestión eran uno o dos, la lucha por la presidencia terminó dependiendo del escrutinio de los votos para diputados efectuado por cada junta electoral provincial.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Este cargo lo hizo Miguel Ángel Velázquez el 12 de diciembre de 1921, contra la mesa de votación de Estrada, una comunidad en el distrito de Matina del cantón central de Limón. *La Gaceta*, núm. 18 (22 de enero de 1922), p. 68.

<sup>26</sup> Cada provincia elegía un pequeño número de suplentes al Congreso para reemplazar a los diputados, quienes se excusaban de asistir por razones de salud o por otros motivos. Estos suplentes, sin embargo, no podían ayudar a completar el quórum o asumir funciones específicas. Sobre la legislación electoral en este periodo, véase: Lehoucq, "Origins of Democracy", *op. cit.*, pp. 61-63.

A fines de 1923, el Partido Republicano (PR) y el Partido Reformista (PRf) se aliaron para formar una mayoría en la Junta Electoral Provincial de Heredia, con el fin de anular alrededor del 9% (o 589) de los votos provinciales debido a violaciones al procedimiento (es decir, de forma). Al disminuir el número global de votos, el PR y el PRf redujeron la cantidad de votos necesaria para obtener un escaño: sin esa maniobra, el Partido Agrícola (PA) hubiera obtenido dos escaños. Tanto el PR como el PRf también conspiraron aparentemente para reorganizar el escrutinio de los votos en Alajuela, de modo que un candidato del PR salió electo como primer diputado suplente por dicha provincia, y dado que un diputado propietario por Alajuela (electo dos años antes) había renunciado a su escaño, el del PR se incorporó a la delegación provincial del Congreso. Al obtener cada partido un escaño adicional, pudieron reunir el número mínimo de votos de la legislatura para elegir presidente al candidato republicano: Ricardo Jiménez.<sup>27</sup>

En la categoría 2 clasificamos los cargos en el sentido de que las autoridades actuaban de manera injusta, pero no necesariamente de forma fraudulenta, por ejemplo, al ubicar una mesa de votación cerca de la sede de algún partido, o al distribuir o permitir la distribución de bebidas alcohólicas el día de las elecciones. Otro cargo frecuente era iniciar o terminar la votación antes o después del horario establecido por ley. Un tipo de infracción peculiar que corresponde a esta categoría, fue el cargo contra el comandante de la prisión de San Lucas en Puntarenas durante las elecciones de medio periodo de 1921. Según la demanda, el comandante utilizaba la embarcación de la prisión “[...] para el servicio exclusivo de la gente del partido Aguilarista y así pudo verse al Comandante Guevara recorrer la costa en propaganda abierta llevando las gentes que interesaban a su candidato”.<sup>28</sup>

La categoría 3 incluye todas las acusaciones de prácticas fraudulentas innegables. Entre ellas, la falsa utilización de credenciales de identificación y la intimidación a los votantes. Esta categoría también incluye la sustracción de papeletas de la urna o cualquier forma de alteración de las papeletas. Un ejemplo que cabe destacar en particular incluye la acusación de un dirigente provincial del PRf después de las elecciones de medio periodo de 1930 en Guanacaste, de que: “[...] el chorro de votos fue escandaloso, pues votaron hasta los muertos”.<sup>29</sup>

Por último, la categoría 4 incluye las acusaciones de uso de violencia por parte de las autoridades o de particulares. Estas acusaciones eran especialmente comunes du-

<sup>27</sup> Esta demanda figura en *La Gaceta*, núm. 83, 16 de abril de 1924, pp. 371-374. Sitúan en perspectiva dichos acontecimientos los trabajos de Victoria Ramírez, *Jorge Volio y la revolución viviente*, Editorial Guayacán, San José, 1989, pp. 112-150, y de Mario Samper, “Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica, 1920-1936”, *Revista de Historia*, San José, núm. especial (1989), pp. 157-222.

<sup>28</sup> Francisco Conejo Calvo hizo esta acusación el 10 de diciembre de 1921. *La Gaceta*, núm. 19, 24 de enero de 1922. Aguilar había sido nombrado presidente temporalmente en 1919, al final de la dictadura de Tinoco.

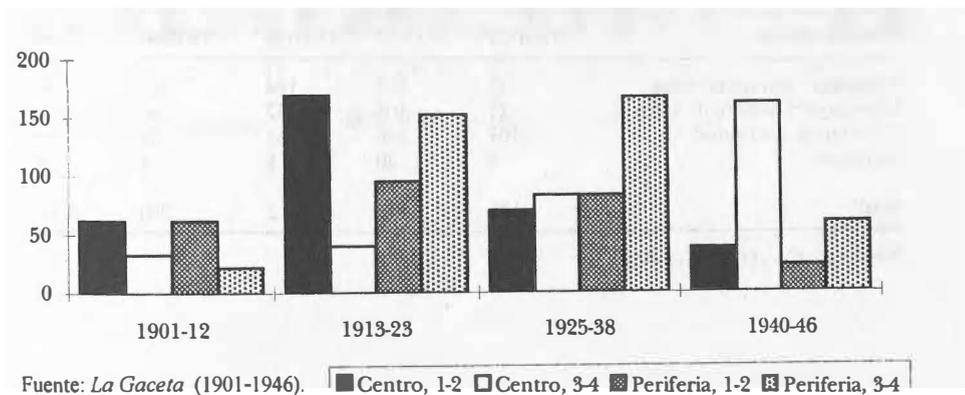
<sup>29</sup> *La Gaceta*, núm. 96, 30 de abril de 1930, p. 618. “Chorro” quiere decir lluvia de votos fraudulentos en un lugar específico. Podía, por ejemplo, incluir llenar una urna clandestinamente o reunir votantes con credenciales de identificación ilegales para votar en alguna mesa.

rante las elecciones muy competidas, como las de medio periodo de 1915. La oposición denunció por fraudulentos dichos comicios, celebrados durante la controvertida presidencia de Alfredo González Flores (1914-1917), cuya gestión fue interrumpida por un golpe militar. Un ejemplo típico fue el del primer distrito del cantón de Moravia de San José, donde en la mesa de votación se alegó que:

[...] desde las 6 a.m. que se abrió la votación para elecciones de Diputados por la provincia de San José, notamos la fuerte presión que la policía ejercía sobre los ciudadanos, forzándolos a votar por la papeleta gobiernista y siendo dicha autoridad la encargada de distribuir las papeletas. A las 2 y 5 minutos de la tarde, yendo la oposición con más votos consignados que el gobiernismo, se presentó el ciudadano Florentino Umaña Alfaro a depositar su voto por la papeleta fusionada siendo rechazado por la policía por cuanto tenía orden de impedir que se votara en contra del Gobierno; luego se presentaron otros ciudadanos más a votar por la misma papeleta corriendo la misma suerte que el anterior.<sup>30</sup>

En la gráfica 2 se presenta un resumen de esta información, la cual confirma y aclara la tendencia observada durante nuestra evaluación cualitativa del fraude electoral. Del total de acusaciones para todo el país de las categorías 3 y 4 realizadas entre 1901 y 1912, el 60% se interpuso en el centro. Esta cifra, lo advertimos, puede ser una sobrevaloración; debilita su representatividad la escasez de acusaciones contra el centro durante este periodo. Durante el periodo siguiente, esta proporción se redujo a 21%, pero aumentó a 33% entre 1925 y 1938. El centro acaparó el 73% de los dos peores tipos de fraudes ocurridos entre 1940 y 1946.

Gráfica 2  
Acusaciones de fraude por grados, región y período.  
(1901-1946)



<sup>30</sup> Esta acusación se interpuso el 5 de diciembre de 1915. *La Gaceta*, núm., 5 de enero de 1916.

Aun al controlar su ubicación geográfica, los actos más flagrantes de fraude se hacen más comunes conforme pasa el tiempo. Aproximadamente una cuarta parte del total de acusaciones interpuestas en el centro entre 1901 y 1923 fueron de las categorías 3 y 4. Dicha proporción aumenta a 54% entre 1925 y 1938, y abarca el 81% de todas las reclamaciones presentadas en el centro durante los años cuarenta. El ritmo del fraude es parecido en la periferia, donde el 26% de todas esas acusaciones entre 1901 y 1912 fueron de los dos tipos más graves. Tal proporción aumenta a 62% de todas las acusaciones en el siguiente periodo, y, después de 1925, las acusaciones de las categorías 3 y 4 engloban aproximadamente el 67% del total de acusaciones de fraude.

Esta clasificación también revela que la dirección del fraude cambió al aprobarse el voto secreto. El cuadro 6 muestra que, antes de mediados del decenio de 1920, los partidos se esforzaban por aumentar su proporción de votos y reducir la lograda por sus rivales. Sin embargo, después de esa reforma, los partidos dedicaron más tiempo a acumular más votos que a privar de votos a sus adversarios. Tal tendencia indica que, con el voto público, descalificar a un votante, excluirlo del registro electoral o simplemente negarse a aceptar su voto eran tácticas menos complicadas y caras que las que florecieron tras el establecimiento del voto secreto. Cuando los votantes pudieron defender el secreto de su voto, los partidos se dedicaron a buscar votantes dispuestos a vender sus votos o sus cédulas de identidad. Estos últimos documentos surgieron con la ley electoral de 1927, pero su eficacia fue limitada porque el gobierno no hizo obligatorio el uso de fotografía hasta fines de la década de 1940.

**Cuadro 6**  
**Distribución de las acusaciones de nulidad de elecciones según que el fraude denunciado aumentara o disminuyera el número de votos (1901-1946)**

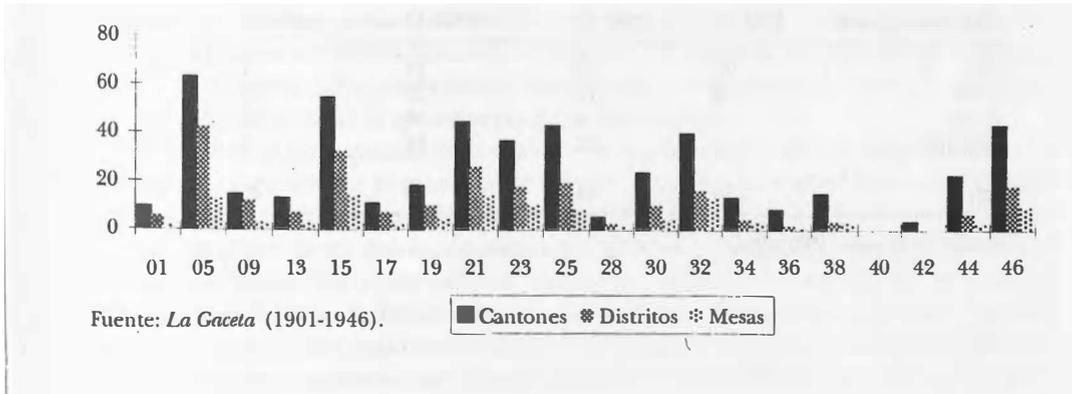
Fraude cometido	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46	Total
Aumenta el número de votos	45	107	184	163	499
Disminuye el número de votos	27	105	52	42	226
No se puede determinar	107	246	168	78	599
No aplica	6	20	8	8	42
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>478</b>	<b>412</b>	<b>291</b>	<b>1.366</b>

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

LA MAGNITUD DEL FRAUDE ELECTORAL

Los partidos invirtieron una enorme cantidad de tiempo y esfuerzo no sólo para fabricar el fraude, sino para documentarlo. De hecho, la cantidad de información acerca de tipos de actividad clandestina y ostensiblemente ilegal es sorprendente. Aun si aceptamos la premisa de que los demandantes —la vasta mayoría de los cuales representaban partidos que perdían las elecciones— exageraban los reclamos de las irregularidades cometidas, todavía necesitamos determinar si el fraude denunciado fue lo bastante extenso para alterar el resultado de las urnas. La gráfica 3 indica que la proporción de cantones, que son la unidad administrativa que sigue a las provincias, donde supuestamente hubo fraudes, era mayor que el número de distritos y de mesas de votación (unidades espaciales aún más pequeñas). De acuerdo con la sofisticación geográfica del demandante, la extensión del fraude podía ser magnificada para atraer simpatía política y desacreditar a los adversarios.

Gráfica 3  
 Porcentajes de cantones, distritos y mesas de votación impugnados en las acusaciones de nulidad (1901-1946)



Un buen ejemplo de la manipulación política de los límites geográficos son las elecciones de primer grado de 1905, las cuales son célebres por la dimensión del fraude practicado contra las fuerzas antigubernistas. Los partidos de oposición cuestionaron los resultados de la elección de primer grado de poco más de la mitad de todos los cantones. Sin embargo, al desagregar estos resultados resulta que apenas en más de una tercera parte de los distritos hubo denuncias de fraude, y sólo en el 13% de las mesas de esos distritos hubo sospechas de fraude. Aun durante el periodo en que los votantes tenían las menores garantías era difícil para los partidos manufacturar un gran número de votos fraudulentos, a pesar de sus mejores esfuerzos. Lo que hizo estas elecciones escandalosas no fue la violación de los derechos de los votantes, sino el maltrato abierto de los electores de segundo grado. Una vez que la elección de primer grado mostró que Cleto González Víquez, el candidato oficial, no tendría el apoyo de una mayoría absoluta de los electores, el Presidente Ascensión Esquivel encarceló o intimidó al 43% de ellos (371 de 855), antes que se reunieran en las asambleas electorales de 1906.<sup>31</sup>

**Cuadro 7**  
Número de votos cuestionados según las acusaciones de nulidad (1901-1946)

Votos cuestionados	1901-12	1913-23	1925-38	1940-46	Total
1-9	22	29	31	1	83
10-49	8	18	20	26	72
50-99	3	9	9	10	31
100 y más	1	12	10	9	32
Total	34	68	70	46	218

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

Según el cuadro 7, se impugnaron menos de 50 votos en alrededor de dos terceras partes de las acusaciones en las que los demandantes determinan el número de votos puestos en tela de juicio. Al dividir el número de mesas de votación entre el número total de votos emitidos entre 1913 y 1946, resulta que la mesa promedio recibía poco

<sup>31</sup> Orlando Salazar Mora, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica. 1870-1914*, EUCR, San José, 1990, pp. 219-220. La demanda se publicó en *La Gaceta*, núm. 102, 5 de mayo de 1906, pp. 419-420.

menos de 100 votos. La mayoría de las acusaciones de fraude impugnaba cerca de la mitad de los votos realizados en todas las mesas puestas en cuestión. Para compensar cualquier subestimación de los votos cuestionados se puede suponer que todos los votos emitidos en las mesas sospechosas fueron fraudulentos. También se puede suponer que el porcentaje de votos fraudulentos es similar al porcentaje de mesas cuestionadas. Ambos planteamientos condujeron a la conclusión de que el fraude sólo pudo afectar a pocas elecciones.

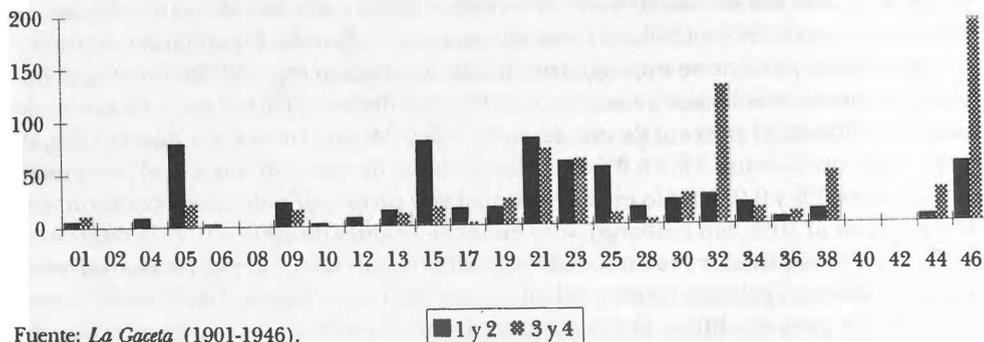
Para entender por qué el fraude no fue responsable de la mayor parte de los triunfos electorales, es importante reconocer que las diferencias entre los vencedores y los perdedores fue mayor del 10% en 18 elecciones de 21. En una de las 21 elecciones celebradas entre 1901 y 1946, no hubo acusaciones de fraude. En una hubo acusaciones generales, pero no se impugnaron mesas de votación específicas. En una, el número de mesas de votación puestas en cuestión es inferior al 1% del total. En nueve de estas elecciones, el porcentaje era de entre 1% y 3.9 por ciento. En dos de ellas, el porcentaje osciló entre 4% y 6.9% de todas las mesas de votación. En dos, el porcentaje fue de entre 7% y 9.9% y sólo en cinco comicios la proporción de mesas cuestionadas fue superior al 10%. Sin embargo, sólo en las elecciones de 1905 y 1923 la diferencia entre el partido ganador y su inmediato seguidor fue inferior al 10 por ciento. Así pues, con sólo dos excepciones, aun un cálculo generoso de la magnitud del fraude electoral no basta para modificar el resultado global de las elecciones presidenciales y de medio periodo. Y es importante señalar que, en las 1 321 acusaciones, el 46% o 602 del total corresponde a las categorías de fraude 1 o 2. En consecuencia, una buena parte de las mesas puestas en cuestión, especialmente entre 1901 y 1923, cuando la mayoría de las acusaciones fueron de los tipos 1 y 2, tuvieron problemas por irregularidades no necesariamente debidas a la intención de cometer un fraude. La gráfica 4 muestra las variaciones respectivas por año electoral.

Pese a toda la tinta gastada para describir la manipulación de los votos, el fraude no decidió el resultado de la mayoría de las elecciones en la Costa Rica políticamente pre-reformada. El discurso del fraude siempre fue mayor que su realidad. Aun con un cálculo muy generoso, sus repercusiones fueron leves y variaban de acuerdo con el tiempo y el lugar. Sus repercusiones mayores se sintieron antes de 1913, cuando las elecciones indirectas facilitaron las imposiciones presidenciales al permitir identificar y encarcelar a un número relativamente menor de electores. Tras el establecimiento de las elecciones directas, se hizo prácticamente imposible robarse unas elecciones presidenciales. Por regla, era más fácil manipular los resultados de unas elecciones de medio periodo en la periferia, porque aunque la asistencia a las urnas solía ser porcentualmente mayor que en el centro, el número de ciudadanos que asistía a votar era muy pequeño. Ganar algunos escaños más aquí y allá, como lo demuestran muy claramente las elecciones para el Congreso de 1923, podía ayudar a los partidos a alcanzar las mayorías necesarias para aprobar las leyes e incluso para lograr control de la presidencia. Esto último sólo cambió en 1936, cuando se estableció que si ninguno de los candidatos a presidente lograba la mayoría necesaria para ser declarado vencedor,

se realizaría una segunda elección entre los dos aspirantes que hubiesen recibido más votos.

Gráfica 4

Acusaciones de nulidad según tipo de fraude denunciado por año electoral.  
(1901-1946)



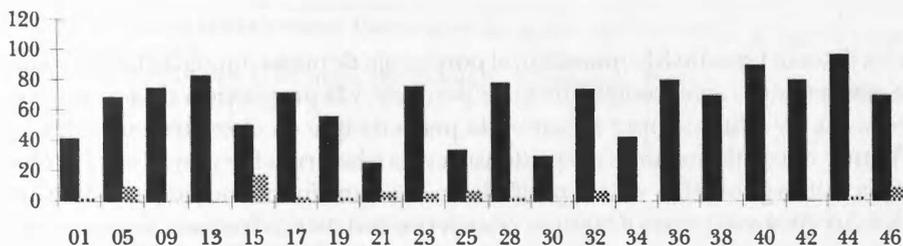
Fuente: *La Gaceta* (1901-1946).

¿Por qué, pues, tal agitación en torno al fraude electoral? Una razón es que conforme se hizo más difícil dar forma a los resultados de las elecciones, los partidos bien organizados podían intentar y aun conseguir ganar algunos votos más aquí y allá. Sin duda era así en la política local, donde el fraude podía desplegarse para alterar los resultados municipales y legislativos. La posibilidad de obtener ventaja mediante maniobras ocultas bastaba para agitar a la mayor parte de los partidos y aumentar la incertidumbre de elecciones comúnmente competitivas. Que los partidos pudieran atribuir su derrota en las mesas de votación a las actividades fraudulentas de sus oponentes es la segunda razón de que persistieran las denuncias de fraude aun cuando se hizo más justa la legislación electoral. Así pues, era una estrategia racional sostener que el fraude decididamente había determinado los resultados de las elecciones, no obstante lo que supieran o creyeran los partidos.

La magnitud del fraude no fue uniforme a lo largo del territorio nacional. De las 1 366 acusaciones de fraude presentadas entre 1901 y 1946, el 50% o 681 del total de irregularidades denunciadas se cometió en la periferia. Esta tendencia se hace más patente entre 1901 y 1938, cuando la proporción más grande de las acusaciones se concentró en Guanacaste, Limón y Puntarenas. Además, cuando se compara el porcentaje de mesas puestas en cuestión con las tasas de participación electoral, las ten-

dencias en el centro y la periferia son distintas, aunque no de manera significativa. En el centro, el fraude era más importante en las elecciones de medio periodo, cuando la participación electoral típicamente alcanzaba su punto más bajo; entre 1913 y 1946, la asistencia a las urnas en tales comicios fue en promedio de un 52%; en contraste, durante las elecciones generales, la participación alcanzó un promedio de 79 por ciento. En la periferia, aunque las elecciones de medio periodo coincidían con los porcentajes más altos de mesas impugnadas, las acusaciones más serias tendían a incrementarse durante las elecciones generales que se verificaron entre 1925 y 1938, cuando la participación promedio era de 61%, un 15% más que el promedio correspondiente de asistencia a las urnas durante los comicios de medio periodo. Estas tendencias son visibles en las gráficas 5 y 6.

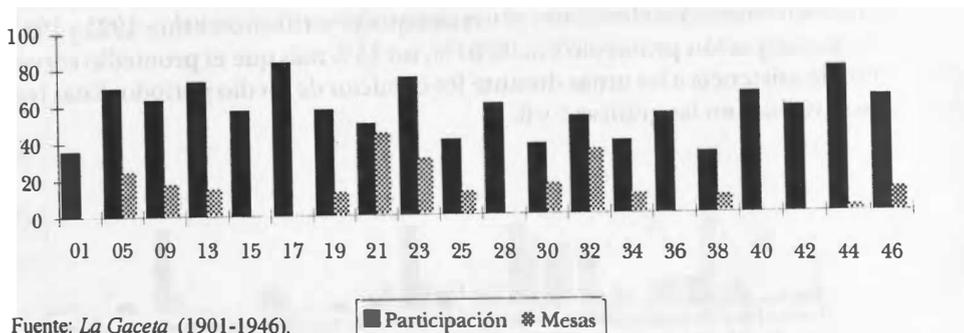
Gráfica 5  
Porcentajes de participación electoral y de mesas de votación impugnadas en el centro.  
(1901-1946)



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

■ Participación \* Mesas

Gráfica 6  
Porcentajes de participación electoral y de mesas de votación impugnadas en la periferia.  
(1901-1946)



Como los datos del cuadro 8 lo muestran, el porcentaje de mesas impugnadas fue usualmente más pequeño en el centro que en la periferia, y la proporción de acusaciones de categorías 3 y 4 fue siempre mayor en la periferia que en el centro entre 1913 y 1938. Y entre estos mismos años, la tasa de asistencia a las urnas fue mayor en el centro en las elecciones generales, y en la periferia en los comicios de medio periodo. Con todo, los dos tipos más graves de fraude ocurrieron con menos frecuencia en las elecciones de medio periodo que en las presidenciales. Aunque el porcentaje de mesas cuestionadas tendía a ser mayor en los comicios de medio periodo para todo el país, las prácticas electorales más fraudulentas ocurrían en la periferia cuando las elecciones presidenciales y legislativas se realizaban simultáneamente.

Estas divergencias se derivaban de los universos sociales estratégicamente distintos que caracterizaban al centro y la periferia. Como hemos visto, tasas de urbanización y de alfabetización más elevadas en las áreas centrales del país alentaban a los partidos a movilizar votantes y a supervisar el comportamiento de las juntas electorales. Hasta la década de 1940, la movilización de los sufragantes y la vigilancia del comportamiento de los adversarios mantuvieron bajos los niveles de fraude electoral en el centro, especialmente porque dicha área concentraba la mayor parte de las oficinas públicas. Sólo en las elecciones de medio periodo, cuando el interés en los comicios declinaba, el peso relativo de la actividad fraudulenta se incrementaba en el centro. En la periferia, sin embargo, las elecciones generales eran las más fraudulentas porque eran las más cruciales. Los partidos perpetraban actos fraudulentos allí porque los ciudada-

nos, dada su pobreza, los prejuicios étnicos en su contra y su mayor aislamiento geográfico, gozaban de menores garantías que las que existían en el centro.

**Cuadro 8**  
**Porcentajes de participación electoral (PP), de mesas cuestionadas (PMC) y de acusaciones de fraude de grados 3 y 4 (PF3-4) (1901-1946)\***

Provincias	Elecciones generales									1940-46		
	1901-12			1913-23			1925-38					
	PP	PMC	PF3-4	PP	PMC	PF3-4	PP	PMC	PF304	PP	PMC	PF3-4
SJ, A, C y H	62,6	4,1	34,7	71,4	3,0	20,3	75,1	3,5	70,7	91,7	1,3	88
G, P y L	53,6	14,6	26,2	70,9	15,0	65,9	60,5	12,7	80,2	74,4	2	76,9

Provincias	Elecciones de medio período									1940-46		
	1901-12*			1913-23			1925-38					
	PP	PMC	PF3-4	PP	PMC	PF3-4	PP	PMC	PF304	PP	PMC	PF3-4
SJ, A, C y H				36,7	12,2	18,5	44,3	2,7	29,5	73,5	4,7	80
G, P y L				55,8	23,4	56,5	46,2	12,3	57,7	57,9	7,1	71,4

\*Para este período no hubo elecciones directas de medio período, dado que estaba en vigencia el sistema electoral de dos grados.

SJ = San José, A = Alajuela, C = Cartago, H = Heredia, G = Guanacaste, P = Puntarenas, L = Limón.

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

## CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Lejos de ser una actividad que ocurría al azar, el fraude electoral seguía una lógica de base sociogeográfica e institucional. A causa de que el fraude tenía una serie de dinámicas, puede ser estudiado sistemáticamente. Las acusaciones pueden ser clasificadas y contadas; el número de votos impugnados puede ser calculado y localizado geográficamente; e hipótesis contrapuestas acerca de su desarrollo y significado pueden ser evaluadas. Este artículo demuestra que los estudiosos de los sistemas políticos pre-reformados pueden, y probablemente deberían, identificar fuentes de archivo y periodísticas que contienen acusaciones de fraude electoral. El estudio de este fenómeno es crucial para comprender cómo los regímenes se mantienen en el poder, cómo los movimientos de oposición los combaten, y cómo ciudadanos y políticos interactúan para seleccionar sus gobiernos.

Lo que también es claro de nuestro análisis es que la reforma institucional modificó el comportamiento político. Los acuerdos a menudo muy elaborados que lograban los

presidentes y legisladores para reformar las leyes electorales no sólo eran espectáculos retóricos para los periódicos, comentaristas y otros actores de la capital. Implicaban una enorme cantidad de cálculo, persuasión y gasto de recursos porque determinaban a fondo cómo los partidos trataban el asunto de ganarse el apoyo de un electorado cada vez más instruido de varones. En retrospectiva, no podía ser de otro modo. En las competencias muy reñidas, los partidos estaban muy motivados para fabricar fraudes y, lo que es muy interesante, también para explotar toda ocasión para denunciar los cometidos por sus rivales. Esto es evidente a partir de las demandas de nulidad de resultados electorales y de otro material jurídico relacionado.<sup>32</sup>

Pero las reglas que gobernaban el acceso al poder del Estado no eran el único conjunto de limitaciones que daba forma a la práctica del fraude electoral. La multiplicidad de maneras en las cuales la estructura social, étnica y cultural y las prácticas políticas interactuaron para afectar el comportamiento humano en regiones particulares, tuvieron un impacto pronunciado sobre la naturaleza y la frecuencia del fraude electoral. Los tipos más flagrantes y coercitivos de fraude se realizaban en la periferia, donde se concentraban las grandes plantaciones y los latifundios ganaderos, aunque dicha área contenía sólo entre un cuarto y un quinto del electorado. Allí los votantes, en su mayoría de origen negro, mulato o indígena, no lograron contar con los recursos necesarios para asegurar que los partidos aplicaran al pie de la letra la ley electoral. Sin embargo, el centro del país, con sus áreas urbanas y sus importantes estratos de pequeños y medianos productores de café, logró sustentar una sociedad civil con más capacidad para supervisar la conducta electoral.

Los intentos de alterar el resultado de las urnas, lejos de ser meramente el reflejo de confrontaciones socialmente determinadas, fueron configurados por la naturaleza y la lógica de la lucha por controlar el poder estatal. De hecho, el fraude se incrementó en el centro durante la década de 1940, cuando los presidentes utilizaron los atributos de sus cargos para retener el poder de sus partidos sobre el Estado. Si tales esfuerzos, como la oposición afirmaba, fueron responsables por el continuo dominio del Partido Republicano Nacional (PRN) a lo largo del decenio indicado, es algo que no está claro. La victoria de Picado en 1944 pudo ser favorecida, aunque no necesariamente fue determinada, por los actos fraudulentos oficialmente patrocinados. En el contexto de un sistema de voto secreto efectivo, aquellos que estaban dispuestos a manufacturar fraudes en el centro claramente no podían evitar ser detectados. El decidido uso del poder estatal en pro de la ventaja partidista del PRN encolerizó a la oposición y generó dentro de ella un sector dedicado a derrocar al gobierno mediante el uso de la fuerza. La misma lucha por retener el control de la presidencia alimentó el desarrollo de una crisis política que sirvió para cambiar el eje del fraude de la periferia al centro. Por

<sup>32</sup> Fabrice Edouard Lehoucq, "Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform", en *Comparative Politics* (en prensa).

tanto, los planteamientos acerca de las fuentes del fraude deben prestar atención tanto a sus contextos sociales *como* a sus bases institucionales.<sup>33</sup>

En efecto, sólo considerando la importancia de los arreglos institucionales se puede explicar el descenso de las acusaciones de fraude electoral en el largo plazo. Si se divide el número total de votantes inscritos en cada elección por el número total de acusaciones de fraude, el promedio de votantes inscritos por acusación fue, en el centro, de 1 750 entre 1901 y 1912, de 1 803 entre 1913 y 1923, de 3 789 entre 1925 y 1938, y de 1 139 entre 1944 y 1946; y en la periferia de 483 entre 1901 y 1912, de 426 entre 1913 y 1923, de 695 entre 1925 y 1938, y de 884 entre 1944 y 1946. Con dos excepciones (los comicios efectuados en la periferia entre 1913 y 1923, y los efectuados en el centro entre 1944 y 1946), cabe señalar que las acusaciones de fraude no siguieron el ritmo de crecimiento del electorado; si la reforma institucional no hubiera afectado el comportamiento de los partidos, la magnitud del fraude se hubiera mantenido igual o hubiera aumentado. Además, el hecho de que el fraude disminuyó en terminos relativos tanto en el centro como en la periferia indica que la reforma electoral sí logró alcanzar uno de sus propósitos centrales: reducir el fraude en la lucha política-electoral.

Hablar de la "realidad" de las prácticas políticas fraudulentas es, por supuesto, delicado. El fraude en las elecciones no era una actividad de la que quienes lo cometían quisieran dejar huella en la historia. Lo que hace a las demandas de nulidad de elecciones tan valiosas es que, al igual que la mayor parte de las estadísticas criminales, no están basadas en los testimonios hechos por los verdaderos perpetradores de los actos fraudulentos. Por tanto, no tenemos que preocuparnos acerca del subregistro, ya que la vergüenza de haber sido víctimas del fraude difícilmente iba a impedir a los partidos denunciarse mutuamente. Precisamente porque las demandas eran escritas por quienes ganarían si el fraude era comprobado, tales documentos pueden más bien haber sobrevalorado su extensión. De hecho, contiendas altamente competitivas incentivaban a los partidos a exagerar las irregularidades cometidas por sus rivales.

No obstante, varios factores condicionaban el comportamiento de los demandantes. A diferencia de los columnistas de los periódicos, los denunciantes tenían que documentar sus cargos. La ley electoral les exigía identificar y describir las infracciones, tanto como aportar pruebas al respecto. Además, no todos los partidos tenían la misma capacidad para coordinar equipos de fiscales y abogados para preparar las demandas dentro del tiempo permitido por la ley. Quizá el más sobresaliente indicador individual de la validez de las demandas es que, aun una generosa evaluación de ellas, revela que el fraude no fue responsable de determinar el resultado de la mayoría de las elecciones presidenciales.

Los intereses partidistas ocultos en las demandas se expresan también por lo que no discuten. Es muy revelador que las demandas no expresaran reservas por la ausen-

<sup>33</sup> Iván Molina y Fabrice Edouard Lehoucq, *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1999, pp. 143-190; Lehoucq, "Origins of Democracy", *op. cit.*, pp. 187-194.

cia de garantías para los votantes antes del establecimiento efectivo del voto secreto en 1927. Lo que demuestra esta laguna es que a los partidos lo que les preocupaba era quedar detrás de sus rivales, y no brindar garantías a los votantes. En efecto, la falta de quejas relativas a la capacidad de los partidos de supervisar y, por lo tanto, controlar la conducta de "su" porción del electorado, refleja los intereses de los partidos y la idea sin duda muy difundida de que los partidos deberían saber cómo se estaban comportando "sus" votantes en las urnas. Por último, es importante señalar que las demandas le dedican poco espacio al tráfico ilegal de cédulas electorales antes de que se obligara al Registro Electoral entregar a cada ciudadano una cédula con fotografía en 1946.

Pese a todo el tiempo y esfuerzo que empeñaron los partidos en documentar los fraudes, resulta que sus repercusiones fueron más aparentes que reales. Aunque el fraude podía alterar espectacularmente los resultados de las competencias locales, a nivel agregado tenía mucho menos influencia sobre los resultados de unas elecciones presidenciales o sobre el equilibrio de fuerzas políticas en el Congreso. Tras la eliminación de las elecciones en dos vueltas, el fraude sólo fue claramente responsable de los resultados de unas elecciones, las presidenciales de 1923. Este curioso descubrimiento también sugiere que los partidos estaban cada vez más inmersos en un problema de acción colectiva. Si bien el uso unilateral del fraude prometía ayudar a los partidos a ganar una elección, su uso general suponía un estancamiento y aun una situación desventajosa para los partidos individuales: el fraude podría verosímilmente haberles supuesto una derrota en vez de lo que, en el marco de una elección justa, hubiera sido una victoria. Y aun para los vencedores, el uso extendido del fraude, o la mera sospecha de actos fraudulentos, podía restarles legitimidad y amenazar con desestabilizar sus regímenes.

*Traducción de Rosamaría Niñez*

