

La larga transición hacia la democracia en Costa Rica

Introducción

En Costa Rica, la transición desde el régimen autoritario vigente al finalizar el siglo XIX a un régimen democrático se extendió por cerca de noventa años. El inicio de esta transición puede situarse a partir del último tercio del siglo XIX, aunque es difícil identificar un único punto de partida, pues ninguno de los eventos sucedidos en ese siglo estableció un régimen democrático (Molina, 1989; Muñoz, 1990; Rojas, 1990). Lo que sí hicieron fue iniciar, primero, y luego afirmar, la liberalización del régimen autoritario que se había desarrollado progresivamente luego de la independencia del país, en 1821.

El sistema político costarricense completó los requisitos de un régimen democrático en 1975¹ (recuadro 2.1). En ese año fue removido el último obstáculo constitucional al libre juego democrático. Debe recordarse que, como consecuencia de la guerra civil de 1948, el párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política prohibía la formación o funcionamiento de partidos “antidemocráticos”, a juicio de la Asamblea Legislativa (Salazar y Salazar, 1992). Esta norma se empleó cuatro veces para descalificar la participación electoral de los partidos de izquierda (Aguilar, 1977; Piszcz y Segura, 1983; Salazar, 1990). Al ser abolida, en adelante las y los ciudadanos, sin distinción de ideología política, pudieron ejercer el derecho a formar, votar y ser electos a cargos públicos por los partidos políticos de su preferencia. Por ello, este acontecimiento puso fin a la larga transición democrática iniciada décadas atrás. De ahí en adelante, la vida política costarricense se desarrolló dentro de un régimen democrático.

Además de ser un largo proceso histórico, la transición costarricense hacia la democracia tuvo

RECUADRO 2.1

El concepto de *democracia o poliarquía*

En este capítulo se emplea como sinónimos los conceptos de democracia y poliarquía. Poliarquía es una palabra griega que significa, literalmente, “múltiples élites” (Sartori, 1987). Sin embargo, en 1971 el politólogo norteamericano Robert Dahl le dio otro significado. Dahl usó poliarquía para designar a las “democracias realmente existentes”, los regímenes políticos que se inspiran y ponen en práctica el ideal democrático. Estos regímenes son necesariamente imperfectos, pues no plasman completamente el ideal y, por tanto, deben distinguirse de la democracia como visión.

Para Dahl, un régimen plenamente democrático, en el sentido ideal, sería un sistema que permite a las y los ciudadanos formular, dar significado y lograr que sus preferencias sean atendidas equitativamente en la gestión de gobierno. La poliarquía es un paso en esta dirección, pero no cumple plenamente el requisito de la atención equitativa de las preferencias. Pese a las críticas recibidas, el concepto de poliarquía formulado por Dahl hace treinta años se ha convertido en un concepto clave en los estudios políticos contemporáneos. Un análisis más detallado sobre los conceptos de democracia y poliarquía y sus vínculos con el de calidad de la democracia puede encontrarse en el prólogo de este informe.

FUENTE: DAHL, 1971, 1989 Y 1999.

“retrocesos e incertidumbres” (Lehouq, 1995). Fue un accidentado proceso marcado por conflictos sociales y políticos episódicos que implicaron, en más de una ocasión, el rompimiento del orden constitucional y el retroceso en el ejercicio de libertades ciudadanas. Este son los casos, por ejemplo, de la dictadura de Tinoco (1917-1919) y la guerra civil de 1948. Además, ocurrió una multiplicidad de conflictos menores que, sin llegar a rompimientos constitucionales, amenazaron con involuciones autoritarias o rupturas constitucionales. Cabe aquí citar, por ejemplo, la represión desatada por el Presidente Yglesias durante su segundo mandato (1894-1898), o la invasión de 1955.

El progresivo establecimiento de las garantías y libertades democráticas fue el resultado de constantes pugnas por el poder político entre actores sociales y políticos, y no una concesión iluminada de uno o de un conjunto de ellos, o de una estrategia de largo plazo de un actor en particular. Ni el voto secreto, ni la extensión de los derechos ciudadanos a toda la población adulta, ni el establecimiento de un sistema electoral puro y confiable, se establecieron sin vencer serias resistencias.

Este capítulo analiza la larga transición costarricense hacia la democracia. Efectúa una revisión histórica con base en fuentes secundarias, con el propósito de caracterizar de manera general el lento e incierto aprendizaje democrático, e identi-

fica temas que serán estudiados con mayor profundidad en la tercera parte del presente informe.

La primera sección del capítulo estudia el punto de partida de la transición, el régimen autoritario vigente durante la mayor parte del siglo XIX. Posteriormente, ya en la transición, se distinguen tres períodos. El primero es el de la liberalización del régimen republicano autoritario, que transcurre entre el último tercio del siglo XIX y 1919, año de la caída de la dictadura de Tinoco. El segundo período es el de la inclusión de nuevos actores dentro del régimen político, que finaliza con la promulgación de la Constitución de 1949, luego de la guerra civil de 1948. En ambos períodos, pese a los avances democráticos, el régimen político costarricense cumplió, parcialmente, con algunos (pero pocos) de los criterios para calificar a un régimen como una democracia, según fue señalado en el recuadro 2.1. El tercer período, entre 1949 y 1975, es el de la instauración poliárquica y se caracteriza por la creación o consolidación de instituciones políticas democráticas, pero también por el mantenimiento de una exclusión antidemocrática. Un resumen de esta transición se presenta en el cuadro 2.1.

El régimen republicano autoritario (1821-finales del siglo XIX)

En sus primeras décadas de vida independiente, en Costa Rica se instituyó gradualmente un régimen

RECUADRO 2.2

Los conceptos de *transición política, gobierno y régimen político*

En este capítulo se emplea constantemente los conceptos de transición política, gobierno y régimen político, por lo que resulta conveniente definirlos. Los tres son conceptos distintos.

Un gobierno está formado por las personas (electas o no) que ocupan las posiciones de poder en las instituciones encargadas de la gestión de asuntos públicos de una sociedad. Régimen político es un concepto más amplio. Puede definirse como las formas y procedimientos que regulan los medios por los cuales se accede a los puestos de gobierno, las características de las personas y grupos que pueden acceder a (o están excluidos de) estos puestos y los recursos y estrategias válidas para llegar al gobierno. Así, un régimen se refiere a un sistema político, y un gobierno a las personas que, dentro de un régimen, ejercen el poder político.

Un régimen autoritario es un tipo particular de régimen político. De acuerdo con Linz, es un sistema político en el

que un líder (o un pequeño grupo) ejerce el poder con límites poco definidos, aunque bastante predecibles. Este sistema permite un limitado pluralismo político (algunas expresiones pueden ser toleradas) y no se basa en la movilización política de la población en organizaciones de masas. Finalmente, un régimen autoritario no tiene una ideología oficial (por ejemplo, el fascismo), aunque puedan existir algunas ideas dominantes (Linz, 1970).

Se entiende por transición el intervalo entre un régimen político y otro. Transición democrática es el proceso de disolución de un régimen autoritario y de establecimiento de un gobierno y un régimen democráticos (O'Donnell y Schmitter, 1986).

OTRAS FUENTES: LINZ, 1970 Y 1978; O'DONNELL, 1992; VALENZUELA, 1992; MAINWARING, 1998.

Periodización de la transición democrática en Costa Rica

Dimensión / periodo	Transición democrática			Democracia
	Liberalización (final siglo XIX-1917)	Inclusión (1919-1948)	Construcción poliárquica (1949-1975)	(1975 -)
Ciudadanía	Ultrarrestrictiva ^{a/}	Restringida ^{b/}	Cuasi-universal ^{c/}	Universal
Sistema electoral	Controlado por el Ejecutivo; Congreso arbitra; fraude electoral	Controlada por el Ejecutivo, fraude electoral	Independiente, sin fraude electoral pero con exclusión ^{d/}	Independiente, sin fraude electoral y sin exclusión
Derechos y libertades	Tolerancia variable, sin protección institucional	Tolerancia variable, sin protección institucional	Tolerancia acotada ^{e/} y débil protección institucional	Tolerancia y fuerte protección institucional

a/ Ultrarrestrictiva significa que menos del 25% de la población adulta tiene constitucionalmente garantizados los derechos ciudadanos.

b/ Restringida significa que entre el 25% y el 50% de la población adulta tiene constitucionalmente garantizados los derechos ciudadanos.

c/ Cuasi-universal significa que la Constitución Política extiende la ciudadanía a toda la población adulta, pero subsisten restricciones constitucionales para el ejercicio de ciertos derechos políticos por una parte de esa población.

d/ Independiente, sin fraude electoral pero con exclusión significa que: a) una entidad distinta e independiente legal y funcionalmente de otros poderes del Estado administra los procesos electorales; b) los resultados electorales corresponden a las preferencias ciudadanas expresadas en las urnas, y c) se aplican normas constitucionales que impiden a algunas agrupaciones políticas participar en los procesos electorales.

e/ Tolerancia acotada significa que un segmento minoritario de la población enfrenta campañas de descalificación sistemática, acuerpadas por normas constitucionales y decisiones administrativas que limitan el ejercicio de sus libertades y derechos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

republicano, en medio de frecuentes cambios constitucionales, guerras entre las municipalidades y golpes de Estado. Luego de breves experimentos, el Estado costarricense adoptó la separación en tres poderes (Peralta, 1962; Jiménez, 1974)². Tres décadas después de la independencia, Costa Rica era una república soberana e independiente, y desde 1838 se había separado de la Federación Centroamericana³.

El nuevo régimen republicano fue un régimen autoritario. Es cierto que en esa época se inició la costumbre de elegir (mediante voto público) al Presidente y los miembros del Congreso, pero las personas que participaban en estas elecciones pertenecían a un grupo reducido de notables y los comicios estaban plagados de irregularidades

(Sáenz, 1992)⁴. Además, estas elecciones tenían ante todo un carácter ritual (actos religiosos y fiestas populares), sin una clara distinción con respecto a otros actos de reconocimiento de la autoridad de los gobernantes como, por ejemplo, la entrada en vigor de una nueva constitución o la toma de posesión de un presidente impuesto por un golpe de Estado (Silva, 1993). Las elecciones eran un método entre otros para acceder al gobierno y la gran mayoría de la población estaba al margen de la política.

En este régimen el Estado de derecho era incipiente. Además de la temprana separación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hubo una constante formulación de leyes y decretos por parte del Ejecutivo y el Legislativo (Peralta, 1962;

La periodización de la transición democrática en Costa Rica

En la literatura sobre transiciones democráticas se afirma que éstas encierran dos procesos. Uno lleva a la instalación de un gobierno democrático y el otro al funcionamiento efectivo de un régimen democrático (O'Donnell, 1992; Valenzuela, 1992). Esta propuesta es útil para estudiar transiciones cortas, usualmente negociadas, como las ocurridas en América Latina y el sur de Europa en el último cuarto del siglo XX. No lo es tanto para examinar transiciones largas y complejas como la acaecida en Costa Rica, donde el establecimiento del gobierno y del régimen democrático son procesos difíciles de separar. La periodización empleada en este capítulo se basa en las dos dimensiones del concepto de poliarquía acuñado por Dahl, a saber, liberalización e inclusión (Dahl, 1971). La liberalización se refiere al proceso de progresivo establecimiento del ejercicio de los derechos y garantías democráticas. La inclusión se refiere al proceso de extensión del *status* de ciudadanos a segmentos cada vez más amplios de la pobla-

ción, mediante la eliminación de requisitos de sexo, tenencia de propiedad o alfabetización que limitaban el goce y ejercicio de ese *status* a grupos reducidos de población, generalmente la oligarquía terrateniente, la burguesía y las capas medias. El proceso de inclusión política es discontinuo, pues las exclusiones se mantienen por largos períodos y son puntualmente removidas (Lipset y Rokkan, 1967). Esta periodización identifica fechas claras de corte entre las etapas (con excepción del inicio del proceso de liberalización). Sin embargo, la realidad no es tan simple como las propuestas analíticas. Al caracterizar de cierta manera un período, se marca el rasgo principal de una época, no el único. Así, durante el primer período, el de liberalización, ocurrió también un proceso de cierta inclusión de nuevos segmentos de la población; durante el segundo período, de inclusión, continuó un proceso de ampliación en el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos en la vida política.

Jiménez, 1974). Sin embargo, no existía un Poder Judicial independiente, capaz de revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los otros poderes del Estado y de administrar la justicia (Segura, 1990). En las diversas constituciones que se sucedieron en las primeras seis décadas de vida independiente, el Poder Judicial estaba subordinado al Legislativo, que nombraba todo su personal, fijaba salarios y podía supervisar los actos de la Corte⁵. Durante este período existió una constante rotación de personas en el ejercicio de los puestos judiciales, en parte motivado por los bajos salarios y la irregularidad de pago (Segura, 1990). A su vez, el Poder Legislativo era, en la práctica, un poder débil frente al Ejecutivo⁶.

La concentración de poder en la figura del Presidente de la República convirtió la pugna entre camarillas por ocupar la silla presidencial en la principal fuente de inestabilidad política (Lehouq, 1995). En efecto, lejos del Ejecutivo, los opositores tenían poca o ninguna oportunidad para influir en la gestión de los asuntos públicos. De ahí que éstos emplearan cualquier método posible para desalojar al ocupante presidencial; el presidente, a su vez, utilizaba diversos métodos para acallar a sus opositores, incluyendo la cárcel y el exilio. Las camarillas contendientes no eran partidos políticos, en el sentido moderno de la palabra, sino inestables coaliciones de personajes que se integraban (y se desintegraban casi con la misma

rapidez) alrededor de un líder y que carecían de estructura organizativa propia. En el cuadro 2.2 puede verse como en el período 1821-1889 la frecuencia de conflictos políticos (golpes de Estado, conspiraciones militares, rebeliones, invasiones) fue, en general, tres o más veces superior al registrado entre 1889 y 1919.

Pese a su inherente inestabilidad política, el régimen republicano autoritario experimentó, si se le compara con el resto de la región, convulsiones sociales y políticas menores. La violencia política fue relativamente reducida y ocasional: el fusilamiento de Morazán, en 1842, y el de Mora y Cañas en 1860, por ejemplo. Algunos jefes de Estado toleraron la disidencia política. Aún los que fueron dictadores, como Braulio Carrillo, carecían de un aparato político y militar capaz de ejercer una amplia represión.

No existe acuerdo sobre las causas de esta situación, aunque la evidencia reunida por distintos historiadores desacredita la tradicional versión que la explica por un inherente carácter pacífico de los costarricenses. En primer lugar, el aislamiento de la sociedad nacional le permitió sustraerse en buena medida de los conflictos experimentados en el resto de Centroamérica. En segundo lugar, la reducida ocupación del territorio hizo que los principales (y rivales) centros de población estuvieran muy cerca el uno del otro, lo que inhibió el desarrollo de poderes regionales.

Costa Rica: elecciones, constituciones políticas y conflictos, 1821-1919

Evento / periodo	1821-1889		1890 -1919	
	Total	Eventos / década	Total	Eventos / década
Constituciones políticas a/	10	1,5	2	0,7
Conspiraciones militares	31	4,6	2	0,7
Rebeliones	19	2,8	3	1,0
Golpes de Estado logrados	12	1,8	1	0,3
Amenazas de guerra	10	1,5	1	0,3
Invasiones	5	0,7	3	1,0
Guerras civiles	2	0,3	0	0,0
Guerras externas	1	0,1	0	0,0
Atentados logrados	0	0,0	1	0,3
Atentados fracasados	3	0,4	1	0,3

Nota: El total de eventos durante el período de 1821 a 1889 se dividió entre 6,8 décadas (68 años).

a/ Las siguientes son las constituciones contabilizadas durante el período 1871-1869: Pacto de Concordia (1822), Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica (1823), Constitución de la Federación Centroamericana (1824), Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (1825), Constitución de 1844, Constitución de 1847, Constitución de 1848, Constitución de 1859, Constitución de 1869 y Constitución de 1871.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MUÑOZ, 1990, Y SEGURA, 1990. A LA CONTABILIDAD DEL PERÍODO 1889-1914 SE SUMÓ LOS EVENTOS DEL QUINQUENIO 1914-1919: UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, UN GOLPE DE ESTADO, UN ATENTADO LOGRADO (CONTRA JOAQUÍN TINOCO), UNA INVASIÓN Y UNA REBELIÓN (ENCABEZADA POR JULIO ACOSTA).

En tercer lugar, la rápida inserción del país en la economía internacional, mediante la producción y exportación de café, hizo coincidir una prolongada era de progreso económico y social, nunca antes conocido por la sociedad costarricense, con la progresiva instauración de las instituciones republicanas. Algunos de los beneficios del progreso económico llegaron a otras capas de la población, como los campesinos y jornaleros (Samper, 1992; Hilje, 1997; Paige, 1997; Pérez, 1997; Yashar, 1997).

La instauración del régimen republicano autoritario correspondió con el desarrollo y consolidación exitosa de una economía agroexportadora basada en la exportación de café. Esto supuso una profunda transformación en la organización de la economía y la sociedad costarricenses, que a mediados de la década de 1820 todavía estaban atadas al legado colonial (Facio, 1972; Acuña y Molina, 1991; Gudmunson, 1991; Molina, 1999). Se conformó una próspera clase de cafetaleros que controlaba el procesamiento y exportación de café y, además de ser productores directos, financiaban a los pequeños y medianos productores⁷. Relacionado con los cafetaleros, se desarrolló un círculo de comerciantes (importadores de bienes terminados) y financistas, que crearon los prime-

ros bancos en la década de 1860 (cuadro 2.3).

Una vez resuelta la pugna entre las municipalidades de Alajuela, Cartago, Heredia y San José, luego de dos enfrentamientos armados en 1823 y 1835, y establecido el asiento del nascente Estado nacional en San José, la política costarricense fue movida por la pugna entre camarillas de cafetaleros por el control del gobierno⁸. De acuerdo con las ideas liberales del siglo XIX, la política era un asunto de personas notables y “civilizadas”; no era conveniente que la mayoría de la población, pobre y analfabeta, participara en política, pues según esas ideas, sus instintos “bárbaros” e impredecibles podían provocar la inestabilidad social (Moraless, 1995).

Pese a la floreciente economía, el desarrollo institucional del Estado costarricense durante este período fue magro. Por el lado de los ingresos fiscales existía una fuerte restricción: los cafetaleros y los comerciantes, los actores dinámicos de la economía, no tributaban. El Estado se financiaba por dos vías; por una parte estaban los ingresos no tributarios, originados principalmente en los ingresos de propiedades y empresas públicas, especialmente del monopolio sobre la destilación de licor; por otra parte, se contaba con ingresos tributarios compuestos por impuestos al comercio

exterior y sobre bienes y servicios. En el período 1870-1885, estas fuentes de financiamiento representaron por encima del 90% de los ingresos fiscales (Román, 1995). Sin una base presupuestaria fuerte, las instituciones públicas, con excepción del ejército después de 1860, fueron pocas y pequeñas. La lucha por el acceso al gobierno no era, pues, por el control de una abundante masa de recursos con el fin de canalizarla en beneficio propio o de ciertos grupos, mediante una amplia red de instituciones públicas. Era, sobre todo, la pugna por una posición que permitía dispensar privilegios y favores.

La larga transición democrática

Entre el último tercio del siglo XIX y 1919, año de la caída de la dictadura de Tinoco, se inició un accidentado e inestable proceso de liberalización del régimen republicano autoritario. Por liberalización se entiende la apertura parcial del sistema político a la organización y expresión de personas y agrupaciones opositoras al gobierno⁹. Apertura parcial significa que la tolerancia al ejercicio de la oposición política no se encuentra sostenida por un sistema de protección constitucional, legal e institucional que garantice el acceso de esta oposición al poder por medios legítimos.

CUADRO 2.3

Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante la instauración del régimen republicano autoritario en Costa Rica

	Mediados de la década de 1820	Mediados de la década de 1860
Población ^{a/}	● 60.000 habitantes.	● 120.499 habitantes (1,7% de crecimiento anual durante el período)
Economía ^{b/}	● Economía colonial, sin productos de agroexportación.	● Agroexportación: policultivo centrado en el café. ● Financiamiento de la producción, procesamiento y exportación de café en manos de compañías. ● Auge económico y aumento en el precio del jornal.
Sociedad ^{b/}	● Población concentrada alrededor de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. ● Estructura social colonial.	● Población concentrada alrededor de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. ● Conformación de una burguesía cafetalera y comercial importadora. ● Extensión de una capa de pequeños y medianos productores cafetaleros. ● Migraciones a áreas periféricas del Valle Central.
Estado	● Estado miembro de la República Federal Centroamericana. ● Cuatro municipios en competencia por la primacía.	● República (a partir de 1848). ● Primacía de San José, asiento de instituciones políticas nacionales. ● Ingresos fiscales mínimos y debilidad institucional del Estado central.

FUENTES: a/ POBLACIÓN: GONZÁLEZ, 1992.

b/ ECONOMÍA Y SOCIEDAD: FACIO, 1972; ACUÑA Y MOLINA, 1991; GUDMUNSON, 1991; SAMPER, 1992; PÉREZ, 1997.

La liberalización fue resultado de la acumulación de efectos de ciertos eventos políticos. En 1871, luego de varias décadas de vida republicana, se inició un período de relativa estabilidad constitucional, que puso fin a la tendencia de cambiar las constituciones políticas más de una vez por década, que experimentaba Costa Rica desde su independencia (Jiménez, 1974; Salazar, 1997). La nueva estabilidad constitucional fue relativa, pues la vigencia de la Constitución de 1871 fue suspendida en varias ocasiones, pero puso fin al “desfile” de constituciones. Fue un factor que, con el tiempo, facilitó la consolidación de instituciones y políticas propias de un Estado liberal y alentó el surgimiento de una práctica nueva, a saber, la supremacía civil en el gobierno costarricense. En 1889 irrumpió en la escena política una movilización popular que permitió a la oposición ocupar la Presidencia de la República, luego de haber triunfado en las elecciones. Esa movilización popular inauguró lo que décadas después puede observarse con mayor claridad: el proceso de inclusión en la política de nuevos actores sociales. En otras palabras, por primera vez la designación del gobierno dejó de ser un asunto exclusivo de militares y políticos de salón. Por último, en 1902 se produjo una transacción pacífica que puso fin al continuismo del Presidente Yglesias (Salazar y Salazar, 1992; Pérez, 1997; Molina y Lehouq, 1999). La transacción de 1902 evitó una salida militar y estableció las elecciones como el procedimiento institucional más importante para dirimir las disputas sobre la sucesión presidencial. Estos eventos abrieron el sistema político.

Primer período: la liberalización del régimen republicano (último tercio del siglo XIX-1919)

En Costa Rica, el proceso de liberalización del régimen republicano autoritario tuvo cinco resultados. Primero, la supremacía del Estado sobre la Iglesia; segundo, la instauración de la supremacía civil en el gobierno; tercero, la generalización de las elecciones como el mecanismo válido para acceder al poder político; cuarto, una mayor intensidad y complejidad en la competencia política, y quinto, una creciente pero intermitente tolerancia al ejercicio de las libertades de expresión y organización por parte de nuevos actores sociales y políticos. Durante este período se sentaron bases institucionales más firmes para el funcionamiento del Estado de derecho. En efecto, en 1887, por vía legal (aunque no constitucional) se estableció “por primera vez la independencia del Poder Judicial de toda otra autoridad en el ejercicio de sus

funciones” (Segura, 1990). Con ello concluyó la tutela institucional del Poder Judicial por parte del Legislativo.

La apertura política del autoritarismo

La supremacía del Estado sobre la Iglesia fue, en Costa Rica, clara y temprana, pese a que el Estado mantuvo, y mantiene hasta hoy, la religión católica como religión oficial. Esta supremacía se logró primero con las reformas legales y educativas promulgadas al promediar la década de los ochenta¹⁰ y se consumó, en la década siguiente, con la represión del Partido Unión Católica (PUC) organizado por la Iglesia (Soto, 1985; Salazar, 1997; Campos, 2000). En consecuencia, la Iglesia Católica costarricense desapareció como actor político por casi cincuenta años y no resurgió sino hasta la década de 1940.

La instauración, al final del período, de una supremacía civil en el gobierno fue un segundo resultado del proceso de liberalización. Supremacía civil tiene aquí un sentido muy preciso. Significa, por un lado, que fueron líderes civiles y no militares (al estilo de Tomás Guardia, Próspero Fernández o Bernardo Soto en las décadas de 1870 y 1880) los que ejercieron el poder político durante la casi totalidad del período; por otro lado, que el ejército progresivamente dejó de ser el árbitro de la política interna (Muñoz, 1990). Esto no quiere decir que los civiles se abstuvieron de emplear el ejército como instrumento de política interna para, por ejemplo, reprimir a la oposición, como lo hizo Rafael Yglesias entre 1894 y 1902, o para las recurrentes manipulaciones electorales del Poder Ejecutivo (Muñoz, 1990; Salazar, 1997; Molina y Lehouq, 1999). Pero, en el nuevo período, fueron los civiles los que usaron al ejército y no al revés. La caída de la dictadura de Tinoco, último intento de protagonismo del ejército costarricense, condujo a su decadencia (Pérez, 1997).

El tercer resultado de la liberalización fue la generalización del mecanismo electoral como el medio legítimo para dirimir la competencia política en la designación de los cargos públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo (Lehouq, 1998). Si en el pasado las elecciones, los golpes del Estado y los cambios constitucionales fueron todos recursos válidos para acceder al poder -y se empleaban según la oportunidad política-, en este período casi todos los gobernantes fueron escogidos por medio de elecciones. Incluso Tinoco, luego del golpe de Estado, organizó elecciones para legitimar su gobierno y establecer una Asamblea Constituyente. No obstante, su gobierno siempre careció de legitimidad internacional y rápidamente perdió su

apoyo interno (Oconitrillo, 1991). Una consecuencia importante de ello fue la secularización de las elecciones, que perdieron el carácter religioso y festivo típico del siglo XIX. En esta época se crearon estructuras organizativas más complejas para la gestión electoral que, sin embargo, estuvieron bajo el control directo del Poder Ejecutivo (Molina y Lehouq, 1999).

La transformación de las elecciones en el medio legítimo para acceder a los puestos de gobierno contribuyó al desarrollo de una mayor competencia entre diversos actores políticos, un cuarto resultado de la liberalización. Yashar señala que ésta fue una “competencia oligárquica”, es decir, una competencia circunscrita en lo fundamental a personas y grupos conectados con los cafetaleros, los financieros y comerciantes (Yashar, 1997). Pero el hecho de ser oligárquica no significa que la competencia no fuera real, intensa y cada vez más amplia. Se convirtió, además, en una práctica política habitual. En esta época se inició un descenso en la cantidad de rebeliones políticas y “la dinámica política tendía a permanecer pacífica si aquellos partidos que no lograban ganar la presidencia eran compensados con curules legislativas” (Lehouq, 1998). Una nueva generación de políticos (y rivales) liberales emergió en la palestra política (la llamada “generación del Olimpo”). Se crearon numerosos periódicos que fungieron como voceros de distintos competidores políticos, un fenómeno novedoso en la política costarricense (Zeledón, 1992; Morales, 1995; Cuevas, 1999). Se establecieron las primeras agrupaciones políticas, organizaciones electorales de carácter personalista, algunas de las cuales participaron en más de una elección (Salazar y Salazar, 1992). Al igual que las agrupaciones del período republicano, éstas tampoco eran partidos; se armaban y desarmaban con igual rapidez y carecían de estructura organizativa permanente (Aguilar, 1977). Asimismo, los procesos electorales se convirtieron en acontecimientos que dieron lugar a debates públicos, contrario a los procesos electorales de mediados del siglo XIX, que en ocasiones ni siquiera eran reportados por la prensa (Sáenz, 1992).

La afirmación de la competencia por el acceso al gobierno como práctica usual creó un clima favorable para el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos no oligárquicos, una consecuencia imprevista por los políticos liberales. En efecto, en su pugna por gobernar, algunos de estos políticos descubrieron la importancia de recurrir a los líderes de los pueblos -los gamonales y otros notables, lo que entonces se denominó “los hermene-gildos”- para ampliar sus posibilidades electorales.

Este reconocimiento “desde arriba” entró en conflicto con un movimiento “desde abajo”, de incipiente organización y movilización de trabajadores y artesanos urbanos y trabajadores de los enclaves bananeros y mineros, que venía desarrollándose desde finales del siglo XIX (De la Cruz, 1977; Oliva, 1985 y 1997; Murillo, 1995). En efecto, mientras que los gobiernos reprimieron con dureza las protestas en los enclaves, situados lejos de los principales centros urbanos, las organizaciones urbanas, concentradas en San José, fueron más toleradas. Aunque por lo general no participaban directamente en la política electoral¹¹, durante la segunda década del siglo XX, especialmente entre 1917 y 1919, los movimientos sociales sí lo hicieron, por medio de manifestaciones populares que contribuyeron a la caída de la dictadura de Tinoco.

Finalmente, la liberalización implicó una mayor pero intermitente tolerancia a la libertad de expresión y organización de nuevos grupos sociales y políticos, y con ello, la circulación de nuevas ideas. En este período la invocación a las ideas democráticas por parte de diversos líderes políticos y sociales fue cada vez más frecuente, en contraste con su ausencia en los discursos políticos del período anterior (Acuña, 1995; Molina y Lehouq, 1999). La radicalización, al inicio del siglo XX, de una generación de jóvenes intelectuales influenciados por corrientes arielistas, socialistas y anarquistas, introdujo “la cuestión social” en la política costarricense. Estos intelectuales contribuyeron decisivamente a la organización de nuevos (aunque en esta época aún incipientes) actores sociales y políticos no oligárquicos (De la Cruz, 1977; Oliva, 1985 y 1997; Morales, 1995; Rojas y Ovares, 1995; Cuevas, 1999; Molina y Lehouq, 1999). Pero esta tolerancia a nuevas organizaciones y corrientes políticas, como se señala más adelante, dependió de la voluntad de los líderes y de las contingencias políticas; no fue una característica institucional del régimen.

La apertura política no modificó la naturaleza autoritaria del régimen

En el período inicial de la transición democrática no cambió el carácter autoritario del régimen costarricense. De hecho el Poder Ejecutivo se fortaleció, apenas con pocos y débiles contrapesos institucionales. El Presidente de la República mantuvo plena libertad de nombramiento y remoción de los funcionarios públicos y no estaba sujeto a control alguno sobre la legalidad de las decisiones de la Administración Pública (Gutiérrez, 1983). El Ejecutivo toleró, con fluctuaciones, el ejercicio

restringido de las libertades y derechos políticos. Pese a los avances señalados en el establecimiento de un Estado de derecho, en la práctica el Poder Judicial siguió bajo interferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues, entre otros mecanismos, éstos tenían en sus manos la asignación de los recursos presupuestarios (Segura, 1990). Las disposiciones constitucionales impedían que la mayoría de la población adulta tuviera derecho al sufragio. Además el ejército, aunque debilitado, continuó siendo un factor de política interna empleado por los presidentes. En síntesis, las instituciones y prácticas predominantes en este período no pueden ser catalogadas como democráticas (Peeler, 1985 y 1991; Yashar, 1997; Molina y Lehouq, 1999; Vargas, 1999).

Ciertamente hubo gobiernos bastante más abiertos y tolerantes que otros. Por ejemplo, administraciones como las de González Víquez y Ricardo Jiménez (1906-1914) propugnaron reformas electorales y mantuvieron un mayor respeto a las libertades y derechos ciudadanos. En cambio, gobiernos como los de Rodríguez e Yglesias Castro (1890-1902) estaban más cerca del liberalismo autoritario característico de América Latina (Vargas, 1999). Sin embargo, ninguno de los gobernantes con vocación más democrática, ni las fuerzas políticas que estaban coaligadas a ellos, establecieron un sistema democrático.

En primer lugar, pese al incremento en la proporción de personas inscritas como ciudadanos, capaces de elegir y ser electos, la gran mayoría de la población adulta no tenía derecho al voto o no

lo ejercía. Los electores inscritos, en relación con la población total, fluctuaron alrededor del 25%, pero los votantes representaban el 10% de la población del país.

En segundo lugar, los procesos electorales, aunque reiterados y competidos, no cumplían con dos condiciones democráticas: no eran libres ni limpios. En efecto, pese a las reformas electorales realizadas durante el período (cuadro 2.5), la gestión del sistema electoral continuó en manos del Poder Ejecutivo. No existía padrón de electores; el voto público se prestaba para coaccionar a los electores y, hasta 1908, el Poder Ejecutivo solía suspender las garantías constitucionales durante el proceso electoral (Salazar y Salazar, 1992; Molina y Lehouq, 1999)¹². Hasta 1913, el sistema electoral fue indirecto: los ciudadanos elegían a delegados, quienes a su vez elegían al Presidente de la República. Existían requisitos adicionales para ser delegado: en una sociedad con un analfabetismo que rondaba el 80%, solo los varones adultos que supieran leer y escribir, con renta o propiedad, podían ser escogidos: aproximadamente el 5% de la población. Además, el Poder Ejecutivo tenía amplias facultades para coaccionar (legalmente) a estos delegados; hasta 1908 ellos no gozaban de inmunidad. Además, transcurrían varios meses entre las elecciones de primero y segundo grado, y las elecciones podían realizarse estando suspendidas las garantías individuales (Salazar y Salazar, 1992; Salazar, 1997; Molina y Lehouq, 1999).

En tercer lugar, la liberalización del régimen republicano no eliminó la crónica inestabilidad

CUADRO 2.4

Población nacional, población electoral inscrita y voto en las elecciones de primer grado durante el período 1897-1919

Año	Población de Costa Rica	Población inscrita ^{a/}	Votos emitidos	Porcentaje de inscritos / población	Porcentaje de votantes / población
1897	275.000	64.625	24.065	23,5	8,7
1913	379.000		64.056		16,9
1919	453.127	84.987	48.167	18,8	10,6

a/ Población inscrita se refiere a las personas que tenían el derecho de sufragar en las elecciones de primer grado. La Constitución Política estipulaba que votaban en las elecciones de primer grado los ciudadanos en ejercicio, es decir, varones mayores de 21 años cumplidos, o de 18 años en condición de casado o profesor.

FUENTE: POBLACIÓN DE COSTA RICA EN 1897: MORALES, 1995, CITANDO A SALAZAR. POBLACIÓN DE 1913: ESTIMACIÓN DE ARODYS ROBLES. VOTOS EN 1897 Y 1913: SALAZAR, 1997. INFORMACIÓN DE 1919: BOOTH, 1998.

Actores del sistema electoral durante el período de liberalización del régimen republicano autoritario en Costa Rica. Último tercio del siglo XIX-1917

	Hasta 1913	Después de 1919
Personas	<ul style="list-style-type: none"> ● Si era mujer no podía votar (53% de la población). ● Si era hombre, analfabeto y mayor de 21 años, solo podía votar para escoger electores (80% de los hombres). ● Si era hombre alfabetizado, mayor de 21 años, con propiedad o renta, podía votar para escoger presidente (20% de los hombres). ● El voto de las personas era público, por lo que estaban sujetas a control por parte de los gamonales o empleadores, y no existía padrón electoral (se podía votar varias veces). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Si era mujer no podía votar (53% de la población). ● Si era hombre, mayor de 21 años (analfabeto o no) podía votar para escoger presidente. ● El voto de las personas era público, por lo que estaban sujetas a control por parte de los gamonales o empleadores, y no existía padrón electoral (se podía votar varias veces).
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> ● Distribuían las papeletas de votación a los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Distribuían las papeletas de votación a los ciudadanos.
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> ● Tenía potestad para definir los distritos electorales a conveniencia. ● Podía suspender las garantías individuales durante el proceso electoral. <p>Estaba a cargo de la organización y el conteo de los votos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Estaba a cargo de la organización y el conteo de los votos.
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> ● Escogía el presidente si ningún candidato alcanzaba la mayoría requerida. ● Recibía, estudiaba y fallaba las denuncias por irregularidades electorales, y podía anular las elecciones (nunca lo hizo). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Escogía el presidente si ningún candidato alcanzaba la mayoría requerida. ● Recibía, estudiaba y fallaba las denuncias por irregularidades electorales, y podía anular las elecciones (nunca lo hizo).

FUENTES: SALAZAR Y SALAZAR, 1992; SALAZAR, 1997; MOLINA Y LEHOUCQ, 1999.

política e institucional característica del período anterior, aunque sí modificó algunas de sus causas. Pese a una disminución sensible en la frecuencia de golpes de Estado y rebeliones con respecto a las primeras décadas de vida independiente, el cuadro 2.2 muestra que éstos siguieron existiendo (véase además, Booth, 1998). La tentación de recurrir a salidas no institucionales fue siempre un expediente al alcance de los diversos actores políticos.

Finalmente, como se dijo, la tolerancia al ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos dependía, en lo fundamental, del estilo personal del

Presidente de la República y las circunstancias políticas. No existía un Estado de derecho que ejerciera una tutela y una protección legal e institucional a los derechos civiles y políticos de la población. De hecho, durante el período de la liberalización la tolerancia política tuvo un comportamiento cíclico y no de progreso lineal, pues la dictadura de Tinoco, el gobierno que cierra esta época es, junto con los gobiernos de Rodríguez e Yglesias del final del siglo XIX, el más autoritario del período. Sin embargo, su derrocamiento por la acción de múltiples actores, muchos de ellos no oligárquicos, evitó la liquidación del

proceso de liberalización y la afirmación de un curso autoritario en la vida política nacional.

La consolidación del Estado liberal y la identidad cívica nacional favoreció la apertura política

A diferencia de la época de instauración del régimen republicano autoritario, el período de su liberalización no correspondió a cambios drásticos en la organización de la economía costarricense. El desarrollo del enclave bananero y, en menor medida, de la explotación minera, ambas en áreas alejadas del Valle Central, hizo más compleja la economía agroexportadora y creó nuevos grupos sociales, como los trabajadores bananeros, pero no desplazó al café como principal actividad, ni implicó cambios en su sistema productivo. No obstante, en las últimas décadas del siglo XIX surgieron las primeras crisis cíclicas de la economía agroexportadora y los últimos años de este período coincidieron con una fuerte recesión económica provocada por el cierre de los mercados internacionales del café, a causa de la Primera Guerra Mundial (Facio, 1972; Acuña y Molina, 1991).

En cambio, la liberalización correspondió con dos factores clave, e interrelacionados, en la historia costarricense: la exitosa consolidación de las instituciones de un Estado liberal y el desarrollo de la identidad cívica nacional (Muñoz, 1990; Palmer, 1992; Morales, 1995; Rojas y Ovarés, 1995; Paige, 1997; Salazar, 1997; Yashar, 1997; Quesada, 1999a; Dachner, 2000). Aunque la liberalización ha sido vista como un resultado natural de ambos factores, y hasta es frecuentemente confundida con ellos (Salazar, 1997), no parece ser ese el caso: tanto la consolidación del Estado liberal como la de una identidad cívica nacional podían ocurrir dentro de un régimen autoritario no reformado. Pero fueron condiciones que, en el caso costarricense, reforzaron el efecto de la liberalización.

Varias son las evidencias de la consolidación del Estado liberal costarricense durante el período. En un marco de relativa estabilidad constitucional ocurrió una modernización de las leyes, especialmente con las llamadas “leyes anticlericales”; se profesionalizó el ejército y se realizó una reforma educativa que inauguró un esfuerzo sostenido de gasto público en educación¹³. En esta época se terminó de afianzar una de las características del Estado costarricense que perdura hasta hoy: su carácter centralista. Así por ejemplo, con las reformas educativas las municipalidades perdieron sus competencias sobre los centros escolares, heredadas de la colonia (Muñoz, 1988).

Durante este período, además, ocurrió la invención de la “nacionalidad costarricense” y de

una historia oficial: se pasó “de la nación centroamericana a la patria chica” (Dachner, 2000). Durante la mayor parte del siglo XIX coexistían, según Palmer, protonacionalismos o una pluralidad de imágenes de la comunidad política (acentuados localismos, aspiraciones unionistas con el resto de Centroamérica), en una sociedad que compartía, sin embargo, “un repertorio cultural, sagrado y secular, de extraordinaria similitud” (Palmer, 1992). Esto cambió sustancialmente en las últimas dos décadas de ese siglo. Los gobiernos liberales promovieron la creación y difusión de símbolos nacionales (por ejemplo, un héroe nacional), instituciones nacionales (el Teatro Nacional o la Biblioteca Nacional), la celebración de las fechas patrias y la elaboración de una historia oficial que encontró la presencia de ciertos valores nacionales inmanentes incluso en la época de la conquista. Estos valores se convirtieron, en la práctica, en los mitos fundacionales de una identidad cívica nacional. Entre ellos cabe destacar el pacifismo inherente de los costarricenses, la ascendencia predominantemente europea de su población (Putnam, 2000) y la nación clánica: Costa Rica como una gran familia de “hermaníticos”¹⁴. En fin, se trataba de una mezcla de aspectos cívicos y raciales (Cerdas, 1999) en la que, por cierto, la democracia no figuró como componente sino hasta ya entrado el siglo XX (Acuña, 1995).

Esta identidad cívica adoptó, de manera *sui generis*, el dictum de Sarmiento, “civilización o barbarie”, tan en boga en América Latina durante el siglo XIX (Ovarés et al, 1993; Morales, 1995). Pero, a diferencia de otros países, los límites entre ambos conceptos fueron definidos de manera inclusiva: parte de la civilización eran, por definición, los ticos; la “barbarie” empezaba allende las fronteras. Y, para aplacar los resabios de “barbarie” que pudieran subsistir en la población costarricense, el Estado docente promovió la expansión del sistema educativo como medio civilizador (Quesada, 1999b).

Segundo período. Inclusión política en un régimen liberalizado (1919-1948)

Con el derrocamiento de la dictadura de Tinoco en 1919, el régimen político costarricense retomó la senda liberalizadora iniciada en las décadas anteriores y se inició un nuevo período en la transición democrática. Este período concluye con la guerra civil de 1948, cuyo desenlace modificó sustancialmente las instituciones y prácticas prevalentes en la política costarricense desde finales del siglo XIX.

Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante el período de la liberalización política del régimen republicano autoritario en Costa Rica. Último tercio del siglo XIX-1919

	Mediados de la década de 1880	Mediados de la década de 1910
Población ^{a/}	<ul style="list-style-type: none"> ● 182.073 habitantes (censo de 1883). ● Esperanza de vida al nacer: <i>circa</i> 30 años. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 350.000 habitantes (2,1% de crecimiento anual durante el período). ● Esperanza de vida al nacer: <i>circa</i> 35 años.
Economía ^{b/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Agroexportación: policultivo centrado en el café. ● Construcción de ferrocarril al Atlántico. ● Fin de auge económico. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coexistencia de dos modelos agroexportadores: policultivo centrado en el café en el Valle Central y un enclave bananero consolidado en el Atlántico. ● Profunda recesión económica por el cierre de los mercados europeos a causa de la Primera Guerra Mundial.
Sociedad ^{c/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de burguesía cafetalera y comercial importadora. ● Pequeños y medianos productores cafetaleros mantienen participación. ● Migraciones a áreas periféricas del Valle Central. ● Inmigraciones afrocaribeña, china y europea, de carácter laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Surgimiento de nuevos grupos sociales: obreros agrícolas en las plantaciones bananeras; artesanos y trabajadores urbanos. ● Primeras organizaciones de artesanos y trabajadores. ● Radicalización de intelectuales e influencia del arielismo, el anarquismo y el socialismo. ● Formación de una “identidad nacional” ● Migraciones hacia regiones fuera del Valle Central.
Estado ^{d/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Reforma educativa y control de la educación por el Estado. ● Fortalecimiento del ejército. ● Leyes anticlericales. ● Inicio de fabricación de símbolos de identidad nacional. ● Expansión de los ingresos fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gasto público en educación es mayor que el gasto militar ● Crisis fiscal por el cierre de los mercados internacionales.

FUENTES:

a/ POBLACIÓN: GONZÁLEZ, 1992.

b/ ECONOMÍA: FACIO, 1972; ACUÑA Y MOLINA, 1991; SAMPER, 1993; YASHAR, 1997; MOLINA, 1999.

c/ SOCIEDAD: DE LA CRUZ, 1977; OLIVA, 1985; SAMPER, 1992; ACUÑA, 1994; MORALES, 1995; MURILLO, 1995; ROJAS Y OVARES, 1995; HILJE, 1997; OLIVA, 1997.

d/ ESTADO: MUÑOZ, 1990; ACUÑA Y MOLINA, 1991; CAMPOS, 2000.

La irrupción de nuevas fuerzas sociales provocó cambios en la política

Durante este período, un nuevo proceso se convirtió en la característica más importante de la política costarricense en las tres décadas siguientes: la inclusión de nuevos actores sociales y políticos no oligárquicos como fuerzas relevantes en la política costarricense. Este hecho reforzó la liberalización que venía de las décadas anteriores.

La irrupción de nuevas fuerzas sociales modificó el contenido y las formas de la política costarricense. Comparada con la competencia oligárquica por el poder a inicios del siglo XX, la competencia política existente tres décadas después incluía a movimientos sociales y a nuevos partidos políticos, reformistas y revolucionarios, con un caudal electoral y una influencia significativos en la conducción de los asuntos públicos. De una restringida

apertura a la participación (electoral) de la ciudadanía, controlada por la red de gamonales, se pasó a una nueva situación en la cual nuevas fuerzas sociales impusieron temas y métodos de participación política que progresivamente independizaron a importantes segmentos de la población de las redes tradicionales de los políticos liberales.

En el nuevo período, las organizaciones de trabajadores bananeros, pequeños y medianos productores de café surgieron como potentes fuerzas sociales en el área rural¹⁵. En las ciudades, principalmente en San José, surgieron nuevas organizaciones de zapateros, trabajadores manufactureros, comerciantes y profesores. No existen registros para todo el período pero, por ejemplo, entre 1943 y 1948, el número de sindicatos vigentes pasó de 85 a 204 y se formaron dos confederaciones sindicales (Aguilar, 1989). Surgieron los movimientos urbanos, primero alrededor de reivindicaciones relacionadas con la vivienda y luego, a mediados de la década de 1930, las organizaciones comunales permanentes o Juntas Progresistas (Mora, 1989). Asimismo, se fortaleció la influencia de la generación de intelectuales radicalizados sobre algunos de estos movimientos sociales (Mora, 1990 y 1992; Rojas y Ovaes, 1995).

En el Valle Central se desarrolló un fuerte conflicto durante las décadas de 1920 y 1930, entre los pequeños y medianos cafetaleros, por un lado, y los grandes cafetaleros y beneficiadores, por el otro (Acuña y Molina, 1991). En las principales ciudades se formaron organizaciones de zapateros y artesanos urbanos, y se suscitaron protestas de inquilinos. Durante las décadas de 1930 y 1940 las huelgas se convirtieron en un medio de lucha social frecuente (Aguilar, 1989).

La inclusión política enriqueció la vida política

El proceso de inclusión política tuvo varias consecuencias. La primera fue el aumento de la participación electoral. La proporción de personas registradas en el padrón electoral vis a vis la población nacional no cambió grandemente pues, en general, se mantuvieron las mismas reglas (hombres mayores de 21 años). Sin embargo, la proporción de personas que ejercían el derecho al voto se incrementó al doble entre 1919 y 1948, en relación con el período anterior. De cerca del 9% de la población adulta votante a inicios del siglo XX se pasó aproximadamente al 20% durante la década de 1940 (cuadro 2.8).

Una segunda faceta de la inclusión política fue el surgimiento de la sociedad civil organizada en la política costarricense. Ello no significa que anteriormente no existieran organizaciones privadas;

CUADRO 2.7

Resumen de los principales conflictos sociales en Costa Rica durante el período 1919-1948

	Valle Central	Fuera del Valle Central
Rural	<ul style="list-style-type: none"> ● 1920-30: conflictos entre pequeños y medianos cafetaleros y grandes cafetaleros y beneficiadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1934 en adelante: huelga y organización sindical de trabajadores bananeros. ● 1930: "parásitos" en haciendas guanacastecas.
Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ● 1920: protestas organizadas de inquilinos. ● 1920-30: protestas de artesanos urbanos (zapateros, pureros). 	NR

NR: No registrado

FUENTE: OLIVA, 1985 Y 1997; ACUÑA, 1993.

CUADRO 2.8

Población nacional, población electoral inscrita y votos emitidos en las elecciones durante el período 1919-1948

Año	Población de Costa Rica	Población inscrita ^{a/}	Votos emitidos	Porcentaje de inscritos / población	Porcentaje de votantes / población
1919	453.127	84.987	48.167	18,8	10,6
1928	484.370	116.933	64.056	24,1	17,8
1936	570.023		89.325		15,7
1944	685.302		136.806		20,0
1948	766.064	176.979		23,1	

a/ Población inscrita se refiere a las personas que tenían el derecho de sufragar en las elecciones.

FUENTE: BOOTH, 1998. PARA 1944 Y 1948, MOLINA Y LEHOUQ, 1999.

ciertamente, desde la segunda mitad del siglo XIX funcionaba una diversidad de agrupaciones privadas de interés cultural, recreativo y, más tardíamente, de carácter gremial. Estas agrupaciones tenían, por lo general, una vida efímera y no participaban en la política, con excepción del intento de la Iglesia

Católica, a finales del siglo XIX, de actuar como partido político, reprimido por los liberales. Paralelamente, los gobiernos habían desarrollado la costumbre de tolerar la opinión pública, y existían periódicos afines que divulgaban sus puntos de vista.

La novedad durante el período de la inclusión política fue la creación y desarrollo de organizaciones permanentes, que reclamaban para sí la representación de intereses de grupos sociales frente al Estado y la sociedad en general, y que poseían programas reivindicativos propios, tanto de carácter gremial como nacional. Los ejemplos más notables fueron, en la década de 1940, la Confederación de Trabajadores Costarricenses, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum y el movimiento de las Juntas Progresistas. Sin embargo, el surgimiento de la participación organizada de la sociedad

civil en la política costarricense no se limitó a las agrupaciones gremiales. En este período tuvieron relevancia grupos de intelectuales que crearon centros de formación y estudio, para educar a los obreros y artesanos y fomentar su organización social y política. En estos centros se difundía las ideas en boga en América Latina, como el pensamiento socialista, el aprismo, la socialdemocracia, el liberalismo político, las propuestas de cambio social surgidas de la revolución mexicana y la doctrina social de la Iglesia Católica. Un ejemplo de esta actividad es la Alianza Revolucionaria Costarricense (ARCO), fundada en 1929, que luego dio paso al Partido Comunista de Costa Rica, en 1931. Otro es el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales (CEPN), fundado en 1940, que fue quizá el principal semillero de los líderes políticos del país durante la segunda mitad del siglo XX.

RECUADRO 2.4

¿Qué es un partido político moderno? ¿Qué es un sistema de partidos políticos?

Un partido político es, como mínimo, cualquier agrupación política que presenta candidatos a cargos públicos en los procesos electorales, o que los presentaría pero está inhibido de hacerlo por estar proscrito o porque las elecciones no se celebran (Sartori, 1976; Mainwaring and Scully, 1995).

Esta definición requiere ser complementada. Un partido político es, además, una agrupación que cumple dos funciones. La primera es la función expresiva. Los partidos son “conductos de expresión ... agencia(s) para representar al pueblo al expresar sus exigencias”. La segunda es una función canalizadora. Los partidos organizan, encuadran, forman y manipulan la opinión pública (Sartori, 1976). Para desarrollar estas funciones, los partidos requieren un liderazgo político propio y una estructura organizativa permanente -débil o fuerte, según el caso-, normada por reglas formales e informales, que les permita movilizar recursos humanos, técnicos o financieros bajo el control de sus líderes (Panebianco, 1988).

Los partidos se diferencian de las facciones o de las agrupaciones puramente personalistas. Son instrumentos para lograr beneficios colectivos, mientras que las otras son organizaciones consagradas a sí mismas. Ciertamente los partidos pueden deteriorarse e incumplir sus funciones, pero entonces son partidos desvirtuados. En cambio, una facción no puede cumplir con las funciones propias de los partidos políticos.

Un sistema de partidos políticos es el patrón de interacciones entre partidos que resulta de la competencia por el po-

der entre ellos. Por definición, un sistema implica comportamientos estables entre sus partes. Una multitud de partidos que nace y muere constantemente, sin que por lo menos existan dos partidos estables, no forma, pues, un sistema de partidos.

Un sistema de partidos tiene como requisito la libertad y autonomía de los partidos políticos para expresar y canalizar la opinión pública. El sistema de partidos provee a la ciudadanía de una red para comunicarse con el Estado (y no al revés). Esto supone el reconocimiento del pluralismo (la creencia en la diversidad de opciones como un valor positivo) por parte de todos los partidos políticos y, consecuentemente, de la existencia y la legitimidad de la oposición política permanente como algo necesario en la política. De acuerdo con Sartori, un sistema de partidos políticos requiere la extensión del sufragio a una parte importante de la población adulta (aunque no existe un “umbral mágico”).

La idea del partido político surgió en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII. Hasta ese siglo, los partidos (o facciones) eran exclusivamente vistos como amenazas al bien común, pues se decía que introducían el divisionismo entre la ciudadanía. Fue en Estados Unidos, durante la primera mitad del siglo XIX, que se desarrollaron los partidos con organizaciones propias y un sistema de partidos políticos.

FUENTE: HOFSTADTER, 1969; SARTORI, 1976 Y 1997; PANEBIANCO, 1988; MAINWARING AND SCULLY, 1995.

La tercera faceta de la inclusión política fue el surgimiento de los primeros partidos políticos modernos. Los autodenominados “partidos políticos”, que desde el siglo XIX se armaban y desarmaban con igual rapidez alrededor del líder político del momento, no eran partidos (Salazar, 1990). Durante el período 1919-1948, estas agrupaciones personalistas siguieron existiendo alrededor de políticos liberales como González Víquez, Ricardo Jiménez o León Cortés y, con excepción de 1923 y la década de 1940, siguieron captando por encima del 90% de los votos en las elecciones presidenciales. Pero a la par de ellos surgió un nuevo tipo de organización política: el partido moderno (recuadro 2.4). La fundación del Partido Reformista, liderado por Jorge Volio, fue el primer antecedente. Su creación fue un intento auspiciado por la Confederación General de Trabajadores para alcanzar el poder y contaba con un programa partidario claramente definido (Salazar y Salazar, 1992). Su mejor momento fue, precisamente, en su primera participación electoral, cuando captó el 20% de los votos en las elecciones de 1923. No obstante, tuvo una débil organización y, poco antes de su disolución a mediados de la década de los treinta, su funcionamiento era similar al de las viejas agrupaciones políticas.

El primer partido político moderno surgió en 1931, con la fundación del Partido Comunista de Costa Rica (PCCR) bajo el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos. Al inicio el Bloque era una organización antisistema, pero rápidamente se insertó en la política electoral y se convirtió en un partido con representación parlamentaria permanente. El PCCR se planteó la toma del poder por cauces electorales y proclamó que la revolución debía respetar y ampliar las tradiciones democráticas costarricenses (Mora, 1980; Merino, 1995). Creó una estructura organizativa disciplinada y permanente, que funcionaba durante los procesos electorales -participó en todas las elecciones a partir de 1932, aunque con distintos nombres- y entre uno y otro de esos procesos fungía como un partido permanente de oposición. Además, desarrolló una cultura política y social propia. El partido logró aglutinar una cantidad apreciable de jóvenes intelectuales en distintas áreas del quehacer intelectual, que influyeron profundamente en las letras y la plástica costarricenses, y generó una vida social partidaria entre sus miembros. Cabe señalar que el Partido Reformista y el Partido Comunista fueron agrupaciones políticas surgidas “desde la sociedad”, es decir, surgieron como resultado de, o cercanos a, movimientos sociales.

En la década de 1940 surgió un nuevo partido,

“desde el Estado”, como resultado de la transformación de la antigua agrupación liberal denominada Partido Republicano Nacional (PRN). En efecto, en 1941, al romper con León Cortés, un líder histórico del liberalismo costarricense, el entonces Presidente de la República, el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, reorganizó al PRN (Aguilar, 1977; Creedman, 1994). Este partido dio un viraje ideológico e incorporó dentro de su plataforma política un programa de reformas sociales inspiradas en la doctrina social de la Iglesia Católica. Pese a que el PRN se convirtió en un partido permanente, al igual que el PCCR/Partido Vanguardia Popular (PVP), su estructura organizativa interna fue siempre débil, a diferencia de aquél (Aguilar, 1977)¹⁶. No lo necesitaba, sin embargo, ya que el PRN habitaba en el Estado, pues en la década de 1940 controló el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Desde ahí el partido manejó los hilos de su influencia política y las relaciones entre sus máximos dirigentes y las dirigencias locales. En cierto sentido, el PRN fue un híbrido que combinó características de un partido moderno (permanencia y programa político), con rasgos de las antiguas agrupaciones liberales (debilidad de su estructura organizativa). Pero en otro sentido, este híbrido prefiguró el perfil que, en la segunda mitad del siglo XX, adoptaron las principales agrupaciones políticas costarricenses, en especial el Partido Liberación Nacional.

Durante el período de la inclusión política, el sistema de partidos se caracterizó por una coexistencia de organizaciones personalistas con partidos políticos modernos, con un peso creciente de estos últimos. Por ello no puede decirse que en esta época se desarrollara un sistema de partidos institucionalizado. Los partidos modernos eran sólo una parte del juego político. Entre 1942 y 1948, el caudal electoral del PCCR/PVP se situó entre el 10% y el 20% de la votación para las elecciones legislativas y el caudal electoral del PRN, luego de 1942, se situó en alrededor del 35% y el 40%. Durante la década de los cuarenta, los partidos de oposición al Bloque de la Victoria (PRN + PVP) mantuvieron el perfil clásico de las viejas agrupaciones electorales y representaron entre el 40% y el 45% de la votación en las sucesivas elecciones legislativas. En los comicios de 1944, los sectores liberales se organizaron en torno a León Cortés y su Partido Democrático, fundado en 1941. Muerto Cortés, la oposición liberal al Bloque de la Victoria eligió a Otilio Ulate como candidato presidencial, con un nuevo partido, el Unión Nacional (Salazar y Salazar, 1992). Por otra parte, los jóvenes socialdemócratas del Centro para el Estudio de

los Problemas Nacionales, fundado en 1940, no lograron crear en esa época un partido político con apoyo electoral, pese a que desde mediados de la década participaban en la política electoral.

Una cuarta faceta del proceso de inclusión fue el cambio en las ideas políticas dominantes. El credo liberal de los políticos relevantes de principios de siglo, con su énfasis en el progreso y la educación, fue reemplazado progresivamente por ideas críticas sobre el orden social, económico y político costarricense, y por propuestas de transformación social (Acuña, 1993 y 1995; Rojas y Ovarés, 1995). Este profundo cambio en las ideas políticas fue resultado, como se ha dicho, del quehacer de una generación de intelectuales radicalizados, muchos de ellos formados en el exterior. Muchos de estos intelectuales fueron, a su vez, autoridades del sistema educativo y profesores de las nuevas generaciones de políticos. Así, en la década de 1940 competían tres programas de reforma social, económica y política del país: el del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, el del Partido Vanguardia Popular y el del Partido Republicano Nacional.

El régimen político siguió siendo no democrático

No obstante el proceso de inclusión, el régimen político costarricense continuó siendo no democrático. En primer lugar, la inclusión política fue parcial. No fue sino hasta la Constitución de 1949 que se eliminaron efectivamente los requisitos censitarios al voto (Seligson y Muller, 1990). Pese a la acción de las sufragistas, las mujeres siguieron sin tener el derecho al voto (Barahona, 1994; Booth, 1998). Por ello, en 1947 alrededor del 50% de la población adulta carecía de este derecho. Por otra parte, particularmente avanzada la década de 1940, algunas organizaciones se convirtieron en agrupaciones anti-sistema, que en unos casos desarrollaron actividades cuasi-subversivas, como la “huelga de brazos caídos” de 1947, y en otros casos recurrieron al terrorismo.

En segundo lugar, paralelo al fortalecimiento del componente participativo de la vida política costarricense no se desarrolló un sistema de representación política y un sistema electoral que cumplieren con las garantías democráticas, ni un sistema de protección eficaz de los derechos civiles y políticos. El ensanchamiento de la arena política no fue acompañado por una democratización correspondiente de las instituciones políticas. Las instituciones fundamentales del régimen autoritario siguieron en pie, especialmente un régimen electoral restringido y fraudulento y un fuerte presidencialismo con débiles contrapesos institucionales.

Durante el período, los sucesivos cambios en la legislación electoral crearon nuevas oportunidades para el ejercicio de las libertades políticas, especialmente la introducción del voto secreto, en 1927. Sin embargo, el sistema electoral continuó sin ser limpio ni enteramente libre, aunque sí recurrente e institucionalizado (hasta mediados de la década de 1940, con excepción de la fallida asonada de 1932, las fuerzas políticas perdedoras aceptaron, con renuencia, los resultados electorales). Las elecciones del período se caracterizaban por:

- No eran limpias, pues la práctica del fraude electoral se mantuvo vigente en todas las elecciones entre 1919 y 1948, aunque sus modalidades se adaptaron a los cambios en la legislación electoral (Molina y Lehouq, 1999). En 1927, la ley electoral estipuló la creación de un registro nacional y cédulas de identificación personal con fotografía, para establecer un padrón de electores. Sin embargo, esta medida nunca se llevó a cabo y la confección del padrón electoral fue siempre una ocasión para las irregularidades electorales (Cerdas, 1994; Molina y Lehouq, 1999).

- No eran enteramente libres. Hasta 1946, las elecciones nacionales (presidenciales, legislativas y municipales) fueron organizadas y controladas por el Poder Ejecutivo. Éste podía desconocer los resultados de una elección, como ocurrió con la negativa de León Cortés a admitir la elección de un diputado comunista en 1938 (Creedman, 1994). Además, de acuerdo con la Constitución de 1871, vigente durante todo el período, la Asamblea Legislativa tenía la facultad de anular las elecciones, tanto en el plano nacional como en localidades donde se hubiere comprobado irregularidades que afectaran los resultados electorales. Esta facultad se ejerció en 1948, cuando el Congreso desconoció la elección de Otilio Ulate. Dado que, durante el período, la norma fue que el partido en el gobierno dominaba también el Poder Legislativo, el árbitro resultaba juez, parte y organizador del proceso electoral. La creación, en 1946, de un tribunal electoral independiente del Poder Ejecutivo, que tenía a su cargo la organización de las elecciones y el conteo de votos, fue un paso adelante, pues el Ejecutivo perdió la facultad de interferir directamente en la organización de los procesos electorales (Soto Harrison, 1991; Lehouq, 1998). Con ello se sentó una de las principales bases institucionales que, años después, permitió la instauración de un régimen

democrático. Sin embargo, en el corto plazo, ello no eliminó otro factor que interfería en la realización de procesos electorales libres: la politización partidaria del tribunal electoral.

Por otra parte, la protección institucional de las garantías y libertades ciudadanas continuó siendo escasa. Ciertamente, los pasos hacia el establecimiento de un Estado de derecho en Costa Rica implicaron avances en la protección de los derechos civiles. A partir de 1938 se instauró un control de constitucionalidad centralizado en la Corte Suprema de Justicia pero, pese a que el derecho de hábeas corpus y de recursos de amparo estaba reconocido por la Constitución Política, sólo 155 casos fueron conocidos por la Corte durante el período 1938-1989 (Jurado, 2000; Volio, 2000).

El disfrute de las garantías y libertades políticas obedeció, en la práctica, a un hábito político que fue consolidándose a lo largo del siglo XX. Como se ha dicho, los gobiernos mantuvieron cierta tolerancia al ejercicio de las libertades civiles y políticas. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a la libertad de prensa, pues los periódicos pudieron ejercer el derecho a la libre expresión. Pero no ocurrió lo mismo en otras áreas de la vida política, en las que el grado de tolerancia siguió la tónica del período anterior: variaba significativamente de acuerdo con el estilo de cada presidente y con las circunstancias. La Presidencia de la República continuó teniendo amplias facultades que le permitían, por ejemplo, enviar al exilio a ciudadanos (el caso de Figueres en 1942) o encarcelar a opositores (líderes del Partido Comunista durante la administración de León Cortés).

El creciente intervencionismo estatal convirtió la política pública en parte de la lucha política

Durante el período de la inclusión política, el Estado costarricense desarrolló crecientes intervenciones en la economía y la sociedad, en contraste con las décadas previas, pese a mantener, en lo fundamental, la estructura tributaria del siglo XIX (Román, 1995). El alcance y aplicación de las políticas públicas se convirtió en un aspecto clave de la pugna entre las fuerzas sociales y políticas de la época. Por una parte, el remplazo progresivo de las ideas liberales por propuestas reformistas, respaldadas por los nuevos partidos políticos y los movimientos sociales, implicó el surgimiento de nuevas visiones sobre el papel del Estado en el desarrollo social y económico del país. Por otra parte, la profundidad y duración de las crisis económicas en las décadas de 1930 y 1940 generaron nuevas respuestas estatales para paliar sus efectos.

En el área productiva, la intervención más importante fue la regulación de la actividad cafetalera, con la creación del Instituto de Defensa del Café (IDECAFE) en 1933 (Acuña y Molina, 1991). En la actividad financiera, en 1924 se estableció el monopolio estatal sobre los seguros, al crearse el Instituto Nacional de Seguros y en 1936 se realizó una reforma bancaria que modernizó el Banco Nacional de Costa Rica, con atribuciones de banca central y expandió el crédito público a las actividades agropecuarias (Soley, 1949; Rovira, 1982). Además, desde principios de siglo XX el Estado costarricense invirtió en la extensión de la educación y la salud públicas, lo que permitió disminuir el analfabetismo y la mortalidad y aumentar la expectativa de vida al nacer (González, 1992). En 1920, el Congreso promulgó la ley de la jornada de ocho horas y en 1925, la de los accidentes de trabajo (Acuña, 1993).

En la década de 1940 las intervenciones públicas se ampliaron. En el mundo de las relaciones laborales, se introdujo en la Constitución Política un nuevo capítulo sobre las garantías sociales y se promulgó el Código de Trabajo (Salazar, 1981; Cerdas y Contreras, 1988; Aguilar, 1989; Acuña y Molina, 1991). La creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, en 1941, sentó las bases para una política pública de salud y seguridad social de largo plazo, aunque su cobertura inicial fue limitada a ciertos estratos de trabajadores urbanos; en 1948, cerca del 7% de la población nacional estaba asegurada (Aguilar, 1989; Rosenberg, 1980).

Las crecientes intervenciones del Estado en la economía y la sociedad costarricenses tuvieron orígenes diversos (Acuña, 1993). En algunos casos, estas medidas fueron parte de una política de gasto público expansiva, para contrarrestar los efectos de las crisis económicas que golpearon al país a partir de 1930 (Facio, 1972; Aguilar, 1989; Acuña y Molina, 1991). Como respuesta, el Estado expandió de los gastos de infraestructura durante el período 1936-1940 (Soley, 1949). En otros casos, las intervenciones fueron una respuesta pública a conflictos sociales, con el fin de atemperarlos, como sucedió con la creación del IDECAFE o, como lo documenta Edelman, en los conflictos agrarios entre campesinos y latifundistas en Guanacaste (Edelman, 1998). Otras intervenciones públicas fueron parte de un programa “proactivo” de reformas sociales desarrollado por una coalición reformista, como la creación de la CCSS, la promulgación de las garantías sociales o la ley de casas baratas. No obstante cabe señalar que, durante la primera mitad del siglo XX, el intervencionismo estatal no desplazó a la iniciativa

privada en ninguna actividad y coexistió con políticas económicas liberales (Rosenberg, 1980).

Finalmente, cabe señalar que el período de la inclusión política correspondió a una época de rápida expansión territorial y de acelerado crecimiento demográfico. Costa Rica dejó definitivamente de ser una sociedad confinada en un valle. Entre 1927 y 1950, la población nacional casi se duplicó. Producto de las migraciones hacia fuera del Valle Central,

una parte creciente de la población empezó a residir en áreas de reciente colonización. Al mismo tiempo, la capital del país, San José, experimentó un crecimiento aún más acelerado.

Indudablemente, el telón de fondo de la política costarricense fueron las agudas y prolongadas crisis económicas que experimentó el país a lo largo de las décadas de 1930 y 1940. Estas crisis produjeron a la vez contracción económica e inflación

CUADRO 2.9

Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante el período de inclusión política en Costa Rica

	Mediados de la década de 1910	Mediados de la década de 1940
Población ^{a/}	<ul style="list-style-type: none"> ● 375.000 habitantes ● Esperanza de vida al nacer: 35 años 	<ul style="list-style-type: none"> ● 705.000 habitantes (2,2 % de crecimiento anual durante el período) ● Esperanza de vida al nacer: 55 años
Economía ^{b/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Coexistencia de dos modelos agroexportadores: policultivo centrado en el café en el Valle Central y un enclave bananero consolidado en el Atlántico. ● Profunda recesión económica por el cierre de los mercados europeos, a causa de la Primera Guerra Mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Crisis en los dos modelos agroexportadores. Abandono del enclave bananero en el Atlántico y desarrollo de un nuevo enclave en el Pacífico Sur. ● Ciclos de recesión económica por el cierre de los mercados internacionales debido, primero, a la crisis de 1929, y luego por la Segunda Guerra Mundial.
Sociedad ^{c/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Surgimiento de nuevos grupos sociales: obreros agrícolas en las plantaciones bananeras; artesanos y trabajadores urbanos. ● Primeras organizaciones de artesanos y trabajadores. ● Radicalización de intelectuales e influencia del arielismo, el anarquismo y el socialismo. ● Existencia de una "identidad nacional". ● Migraciones hacia regiones fuera del Valle Central. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Frecuentes conflictos sociales por la movilización de obreros agrícolas, pequeños y medianos productores, artesanos y obreros urbanos. ● Creación de dos confederaciones permanentes de trabajadores (Central de Trabajadores de Costa Rica y Rerum Novarum), que controlaban el movimiento sindical. ● Desarrollo de organizaciones patronales.
Estado ^{d/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Gasto público en educación mayor al gasto militar. ● Crisis fiscal por problemas en los mercados internacionales de café y banano. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ejército muy debilitado. ● Creciente intervención estatal en diversas actividades económicas y sociales. ● Crisis fiscal por problemas en los mercados internacionales de café y banano.

FUENTES:

a/ POBLACIÓN: GONZÁLEZ, 1992.

b/ ECONOMÍA: SOLEY, 1949; FACIO, 1972; HALL, 1976; ROVIRA, 1982; VEGA, 1982; ACUÑA Y MOLINA, 1991; ACUÑA, 1993; PAIGE, 1997.

c/ SOCIEDAD: FACIO, 1972; AGUILAR, 1989; ACUÑA Y MOLINA, 1991; SAMPER, 1992; HILJE, 1997; BOOTH, 1998.

d/ ESTADO: SALAZAR, 1981; ROVIRA, 1982; MUÑOZ, 1990; ACUÑA, 1993.

(Facio, 1972; Aguilar, 1989; Acuña y Molina, 1991)¹⁷. En 1935, las exportaciones e importaciones de Costa Rica eran poco más del 50% que las de 1924 (Vega, 1982). En 1936, los ingresos fiscales, en términos nominales, eran menores que los de 1929; igual cosa sucedió entre 1939 y 1942 (Román, 1995). Esta prolongada crisis económica creó, durante la década de 1940, un crónico déficit fiscal y deprimió las condiciones de vida de amplias capas de la población, pues desató presiones inflacionarias. Entre 1940 y 1947 la tasa promedio anual de inflación fue de 13,4% (Aguilar, 1989).

El epílogo del período: la polarización política

Durante la última década de este segundo período de la transición se desarrolló una fuerte polarización política, acompañada por brotes de inestabilidad: acciones terroristas, amenazas de golpe de Estado, enfrentamientos callejeros entre fuerzas de choque, resistencia civil al gobierno y un clima de virulenta confrontación verbal entre el gobierno, sus aliados y las varias fracciones de la oposición política. Esta polarización finalmente desembocó en la guerra civil de 1948. Hoy existe un debate, no zanjado, sobre las causas que la

RECUADRO 2.5

La guerra civil de 1948

La explicación más difundida entre los vencedores de la guerra civil de 1948 sobre las causas de ese conflicto es la siguiente: ante la anulación, por parte del Congreso de la República, de la elección en la que Otilio Ulate fue electo Presidente de la República, José Figueres se alzó en armas para **rescatar** la pureza del sufragio y, de paso, anular la influencia del comunismo internacional (Villegas y Núñez, 1997). Sin embargo, recientes estudios históricos contradicen esta versión (Lehouq, 1992 y 1995; Acuña, 1993; Molina y Lehouq, 1999). Antes de la mitad del siglo XX no hubo elección alguna sin fraude, por lo que no había pureza de sufragio que rescatar. Por su parte, es bien conocido que Figueres venía preparando desde antes una salida militar a la polarización política.

Otra versión, esta vez de uno de los principales perdedores del conflicto, el Partido Vanguardia Popular, apunta que la guerra civil de 1948 fue causada por la arremetida de los detractores oligárquicos en contra del programa de reformas sociales impulsado por el Bloque de la Victoria. A esta arremetida se le sumaron los efectos de la Guerra Fría, por la cual Estados Unidos desató una ofensiva anticomunista que limitó las posibilidades de gobierno de la alianza entre el PVP y el PRN, y favoreció el conflicto militar (Mora, 1980). Aunque es cierto que varios grupos empresariales deseaban la abolición de las garantías sociales, Figueres, jefe militar de la insurrección, era partidario de éstas. Además, la consideración geopolítica era ciertamente un problema para el PVP, pero no explica el alzamiento militar por parte de un personaje que no gozaba de la confianza del gobierno norteamericano.

En los últimos años, varios académicos han empleado un enfoque más estructural para explicar la guerra civil de 1948 (Rojas, 1986; Schifter, 1986; Paige, 1997; Yashar, 1997; Cerdas, 1998). Desde esta perspectiva, el conflicto fue causado, en lo fundamental, por un enfrentamiento entre

clases sociales, en un contexto de difíciles condiciones económicas. Así, se enfrentaron, por el lado del gobierno, una alianza entre obreros agrícolas y urbanos y un sector minoritario de la burguesía afín al PRN y, por el lado de la oposición, una alianza entre las clases medias rurales y urbanas y la “oligarquía cafetalera”. Las dos alianzas eran coaliciones de actores reformistas y antirreformistas. Entre los reformistas, el choque fue entre una versión temprana de “eurocomunismo” y socialdemocracia (Cerdas y Contreras, 1988; Paige, 1997). Sin embargo, el gobierno del PRN no fue anticapitalista, como para incitar un comportamiento homogéneo de la burguesía. Algunas de sus medidas favorecieron a los principales empresarios. Además, la mayoría de los principales partidos tenían una base social pluriclasista (Lehouq, 1992).

Más recientemente, algunos autores han procurado una explicación político-institucional para la guerra civil (Lehouq, 1992, 1995 y 1998; Molina y Lehouq, 1999). Esta no era inevitable; lo que ocurrió fue un progresivo derrumbamiento de las instituciones electorales, debido, entre otros factores, al aumento de la frecuencia, intensidad y localización geográfica del fraude electoral. Esto fue minando la autoridad de las instituciones electorales para dirimir la competencia política entre los diversos actores. La raíz del conflicto militar fue la polarización entre el gobierno y la oposición mayoritaria, cuyo origen fue el rompimiento entre León Cortés y Calderón Guardia, que dividió al PRN, la formación política dominante en las décadas de 1930 y 1940. En este contexto, y para aplicar el clásico análisis de Juan Linz sobre la caída de las democracias, la oposición “semileal” al sistema político se unió con la oposición antisistémica (Linz, 1978). No obstante, esta versión reduce a una “representación” factores que tuvieron un peso real en el conflicto, tales como el anticomunismo, el factor geopolítico, el alcance de la política social o la movilización de clase de actores como los bananeros y los artesanos urbanos (Acuña, 1993).

originaron y ninguna explicación está exenta de problemas (recuadro 2.5). Pero, independientemente de la explicación sobre la guerra civil, sí existe acuerdo en cuanto a que este acontecimiento marcó el fin de una época y el inicio de otra en la historia costarricense.

Tercer período. Instauración poliárquica (1949 a 1975)

Entre 1949 y 1975 ocurrió la liquidación institucional y política del antiguo régimen autoritario y la instauración de la poliarquía costarricense. A diferencia de períodos anteriores, la instauración poliárquica ocurrió no con liberalización de, o la inclusión de, nuevos actores en el régimen anterior, sino con base en las reformas políticas e institucionales creadas por la Constitución de 1949 y en los años posteriores. En ello reside la principal diferencia en relación con las fases anteriores. Empero, aunque las reformas al régimen político implicaron profundos cambios institucionales, la ruptura no fue radical, pues también subsistieron importantes continuidades. La expansión del sufragio, la evolución institucional del sistema electoral y la decadencia del ejército venían gestándose desde décadas atrás y el presidencialismo fue atemperado pero no eliminado¹⁸.

En síntesis, durante el período de 1949 a 1975, el régimen político fue cumpliendo progresivamente con casi todos los requisitos para el funcionamiento de la poliarquía (recuadro 2.2). Sin embargo, no alcanzó a cumplir con todos. Subsistió una exclusión autoritaria con rango constitucional que impedía a partidos “antidemocráticos”

participar en procesos electorales, a juicio de la Asamblea Legislativa. Ello impidió el ejercicio de los derechos políticos a una parte de la ciudadanía. Por eso, y a pesar de los cambios político-institucionales ocurridos en esta época, en Costa Rica no completa el tránsito hacia una democracia sino en 1975, al abolirse esta exclusión política.

La liquidación democrática del antiguo régimen

La liquidación democrática del antiguo régimen político implicó la universalización del status de ciudadanía a todas las personas adultas, el establecimiento de la democracia electoral y del Estado de derecho. Estas reformas, en su mayoría, fueron establecidas en la Constitución de 1949 o en leyes promulgadas durante la década siguiente, en especial el Código Electoral, en 1952, y el financiamiento público a los partidos políticos, en 1956 (Piszk y Segura, 1983).

En primer lugar, las mujeres obtuvieron el derecho al voto y, en 1950, ejercieron por primera vez este derecho en un plebiscito local. En adelante, todos los costarricenses con 21 años o más fueron considerados ciudadanos y adquirieron el derecho a votar y ser electos al momento de obtener su cédula de identidad (Nohlen, 1993). En 1971, mediante una reforma constitucional, el límite de edad se rebajó a 18 años. Ambas disposiciones duplicaron el peso de la ciudadanía dentro de la población del país, que pasó de aproximadamente el 24% al final de la década de 1940, al 50% en 1978 (cuadro 2.10). Asimismo, se duplicó la proporción de votantes con respecto a la población total.

En segundo lugar, los procesos electorales, además de competidos, fueron cada vez más limpios

CUADRO 2.10

Evolución de la población costarricense, la ciudadanía y los votantes en las elecciones presidenciales durante el período 1953-1978

Año	Población del país	Ciudadanía ^{a/}	Votos emitidos	Porcentaje de ciudadanos / población	Porcentaje de votantes / población
1953	868.741	293.678	197.489	33,8	22,7
1962	1.224.687	483.908	391.406	39,5	30,2
1970	1.606.476	675.285	562.766	42,0	33,2
1978	2.098.531	1.058.455	860.206	50,4	41,0

a-/ Ciudadanía se refiere a las personas con derecho a sufragar en las elecciones.

FUENTE: BOOTH, 1998.

y libres. Durante el período el fraude electoral desapareció, lo mismo que la interferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización, realización y conteo de los procesos electorales (Masís, 1999). Los cambios constitucionales, legales y administrativos en el sistema electoral asentaron la novel democracia electoral. Basada en la ley electoral de 1946, que creó un órgano independiente del Poder Ejecutivo, el Tribunal Nacional Electoral (TNE), la Constitución de 1949 estableció el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). A diferencia del TNE, que estaba compuesto por representantes de los poderes del Estado, los integrantes del TSE no tenían una representación institucional y no debían tener filiación partidaria. Al TSE se le dio la jurisdicción exclusiva sobre la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (Booth, 1998; Masís, 1999). En 1975, una reforma constitucional dio al TSE un rango y una independencia similares a los de los otros poderes del Estado (Salazar y Salazar, 1992). El Registro Nacional, que había sido creado con las reformas electorales de 1927 como encargado del registro y la cedulaación ciudadana, fue puesto bajo control de TSE. Progresivamente el Registro logró actualizar y depurar el padrón electoral y entregó la identificación ciudadana a prácticamente toda la población adulta del país. Durante este período se dio la cédula de identidad a los descendientes de la inmigración afrocaribeña, muchos de los cuales se consideraban todavía “súbditos ingleses”, aunque no a los pueblos indígenas. Finalmente, la Constitución Política de 1949 prohibió a los servidores del Estado contribuir con los gastos de las campañas electorales del partido en el gobierno, una práctica habitual hasta mediados del siglo XX (Aguilar, 1977; Salazar, 1990).

En tercer lugar, durante el período de la instauración poliárquica se logró consolidar el Estado de derecho. La Constitución de 1949 fortaleció la independencia política y funcional del Poder Judicial en relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo (Segura, 1990; Booth, 1998). Se reformó el proceso de selección de los magistrados para dar mayor estabilidad a los miembros de la Corte Suprema. Con excepción de la materia electoral, todos los asuntos judiciales quedaron en primera o segunda instancia bajo la jurisdicción del Poder Judicial. A la Corte le correspondía conocer las demandas sobre inconstitucionalidad. “Se creó la jurisdicción contencioso-administrativa para la revisión de la legalidad de los actos administrativos y se reforzó el recurso de hábeas corpus con el amparo, ampliando de esta manera las garantías

individuales” (Segura, 1990). Pocos años después, en 1957, una reforma constitucional otorgó independencia presupuestaria al Poder Judicial, al establecerle una asignación fija del 6% del presupuesto del Gobierno Central en cada año. Como resultado de estas reformas, se amplió la cobertura institucional de la administración de justicia, mediante la creación de tribunales en distintos puntos del territorio nacional, lo que a su vez amplió el acceso de la población a la justicia.

Dos factores adicionales contribuyeron con el proceso de instauración democrática en Costa Rica: la abolición del ejército y la limitación de los poderes del Ejecutivo. La abolición del ejército como institución permanente, decretada en 1949 por la Junta de Gobierno y ratificada ese mismo año por la Asamblea Constituyente, eliminó un factor potencial de inestabilidad política. En adelante, las fuerzas de policía estarían a cargo de la seguridad interna del país y, en el plano internacional, Costa Rica hizo descansar su seguridad externa en el derecho interamericano. Ciertamente el ejército costarricense estaba en franca decadencia desde 1919 y casi no peleó en la guerra civil de 1948 (Muñoz, 1990), pero ello no resta importancia alguna a la medida. Que fuera débil no quiere decir que no pudiera haber resucitado, especialmente cuando durante las décadas de 1960 y 1970 en América Latina se adoptó la doctrina de seguridad nacional y de contrainsurgencia interna como principal método para garantizar la estabilidad política. La experiencia del régimen burocrático autoritario del Uruguay, otro pequeño país con larga tradición democrática y supremacía civil en los gobiernos, refuerza precisamente este punto.

El segundo factor fue la limitación de las atribuciones del Poder Ejecutivo establecidas en la Constitución de 1949 (Jiménez, 1974; Gutiérrez, 1983). Se crearon contrapesos institucionales al Ejecutivo, lo que removió uno de los principales factores de inestabilidad política en Costa Rica (Lehouq, 1995). En este período el régimen siguió siendo presidencialista, pero uno fuertemente balanceado por los cambios en la estructura del Estado (Muñoz, 1990). Algunos de estos cambios han sido reseñados (el fortalecimiento del Poder Judicial, la creación del TSE y la abolición del ejército), pero también se realizaron otros cambios de gran importancia, y de rango constitucional, como los siguientes:

- El Poder Ejecutivo se convirtió en un órgano colegiado, en el cual el Presidente debe firmar los decretos conjuntamente con los ministros del ramo.

- Se estableció, dentro del Estado costarricense, el sector de instituciones autónomas, empresas públicas con independencia política y funcional. En la década de 1970 esta independencia fue limitada en aras de un mayor control del Ejecutivo, pero no fue derogada (Vega, 1982; Salazar y Salazar, 1992; Booth, 1998).
- Se fundó la Contraloría General de la República, como institución auxiliar del Poder Legislativo, con amplias facultades para velar por la legalidad administrativa del sector público.
- Se creó el Régimen de Servicio Civil, que sustituyó el control directo del Presidente de la República una parte creciente del empleo público (Dirección General de Servicio Civil, 1993). Se eliminó la potestad que tenía anteriormente el Presidente para nombrar y remover a los servidores públicos.

Un nuevo reformismo dominó la política costarricense

A diferencia de la primavera democrática ocurrida en varios países de América Latina durante la década de 1940, la caída del sistema político costarricense dio paso a un relevo reformista y no a una reversión autoritaria (Salazar, 1981; Rovira, 1982; Vega, 1982; Sojo, 1984; Peeler, 1985 y 1991; Rojas, 1986; Booth, 1995 y 1998; Paige, 1997; Yashar, 1997). En efecto, la Junta de Gobierno de 1948 preservó las reformas sociales del período anterior y añadió otras, el impuesto del 10% al capital (rápidamente revocado) y la nacionalización bancaria, que permitió controlar el crédito a nuevos grupos empresariales emergentes y orientarlo hacia nuevas actividades productivas, tales como la industria, la ganadería de carne y el azúcar de caña para la exportación (Rovira, 1982).

La fuerza motriz del reformismo fue el Partido Liberación Nacional (PLN), fundado en 1951 como ala electoral del Movimiento de Liberación Nacional, encabezado por José Figueres (Piszk y Segura, 1983; Salom, 1991; Salazar y Salazar, 1992). Desde el inicio, el PLN fue un partido policlásista, es decir, sus bases sociales incluyeron a personas de diversas clases sociales (Sánchez, 1985). El PLN se propuso crear un país de propietarios y no de proletarios, mediante un programa de modernización social, económica e institucional, cuyo dinamizador era el Estado (Rovira, 1982; Vega, J.L., 1982; Vega, M. 1982; Delgado, 1997; Yashar, 1997). En particular se propuso diversificar el sector agropecuario y desarrollar la industria, para generar oportunidades a nuevos grupos

económicos. El partido se consideró en lucha contra la “oligarquía cafetalera” y el comunismo (Vega, 1982; Peeler, 1985 y 1991; Booth, 1995 y 1998; Delgado, 1997; Paige, 1997).

Pese a ser un acérrimo enemigo del PRN, el PLN compartió con él tres características fundamentales: fue la fuerza dominante a lo largo de una época política; fue un partido desarrollado “desde el Estado” o, más precisamente, que habitó el Estado durante largos períodos, y fue un partido cuya estructura organizativa propia, a diferencia del PVP, fue débil. “En época de gobierno, el partido pierde vigencia” reconoció un destacado dirigente liberacionista (Piszk y Segura, 1983). Su organización partidaria funcionó principalmente en períodos electorales, estaba dominada por el liderazgo de un grupo reducido de dirigentes encabezados por Figueres y los intentos por desarrollar la organización de un partido de masas fracasaron en reiteradas ocasiones (Piszk y Segura, 1983).

El PLN empleó las políticas públicas como medio para afianzar su preponderancia en la política costarricense. Durante el período de la instauración poliárquica, aunque hubo alternancia política, el PLN controló el Poder Ejecutivo durante 13 de los 26 años (50%) y el Poder Legislativo durante 17 de los 26 años (65,4%) (Booth, 1998). En esos años, el Estado costarricense se expandió rápidamente. Se crearon casi 100 nuevas instituciones públicas (Dabene, 1992); el empleo público se convirtió en componente muy dinámico de la demanda laboral y en uno de los principales factores que explica la expansión de las clases medias durante el período (Fallas, 1984; Garnier, 1990). Los empleados públicos pasaron de ser el 6,1% de la PEA en 1950 al 18,4% en 1979 (Dabene, 1992). Desde el Estado se promovió la organización comunal, mediante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), que creó miles de asociaciones de desarrollo comunal en el país y le permitió al PLN contrarrestar la tradicional influencia del PVP sobre los movimientos comunales (Mora, 1989). En cambio, el PLN no promovió la organización sindical propia, un tema sensible para los sectores empresariales. En general, los gobiernos liberacionistas no fomentaron las libertades sindicales, dejaron fenecer la CTRN, combatieron los “sindicatos rojos” y, aunque posteriormente el PLN creó organizaciones sindicales afines, éstas carecieron de apoyo gubernamental y partidario sólido (Aguilar, 1989). La tasa de sindicalización del país fue de un 3,5% en 1954, un 6% en 1964 y poco más del 7% en 1970 (Aguilar, 1989). A diferencia de las décadas de 1930 y 1940, en la época de instauración poliárquica el movimiento sindical no sólo perdió su protagonismo,

sino que fue constantemente controlado. En cambio, el PLN promovió activamente el cooperativismo, sobre todo en las áreas rurales, que de manera progresiva se convirtió en una fuerza social y económica (Masís, 1999).

Frente al Partido Liberación Nacional existió la oposición política tolerada (como se verá más adelante, existió una oposición proscrita). Esta oposición tolerada, de raigambre liberal, era recelosa del creciente papel del Estado en la vida económica y social, y se oponía al control liberacionista sobre el Estado (Aguilar, 1977; Salazar y Salazar, 1992; Delgado, 1997). Era una oposición antiliberacionista formada por un cambiante conjunto de “partidos”, agrupaciones personalistas muy semejantes a las tradicionalmente existentes en la primera mitad del siglo. Varias de estas organizaciones, de carácter puramente electoral, tuvieron una vida efímera. Cuando el PRN volvió a la política electoral, en 1961-1962, su posición política se acercó a las de estas agrupaciones y su funcionamiento asumió estas características. A inicios de 1970, el PRN, la principal fuerza política de la oposición, se planteaba “estructurar un partido permanente” (Aguilar, 1977). La oposición tolerada, que arrastraba entre el 35% y el 45% del electorado, no fue capaz de formar un partido permanente. Ello abrió el espacio para que otros actores procuraran racionalizar el pensamiento liberal, en particular, el periódico *La Nación*, que durante esa época se constituyó en el principal contendor ideológico del PLN.

En síntesis, la política costarricense se convirtió en un duelo entre el PLN y la “oposición”, así llamada incluso cuando gobernaba. Entre 1953 y 1974, el número efectivo de partidos políticos osciló entre 2 y 2,5 en las elecciones presidenciales (con excepción de 1974, cuando la oposición fue incapaz de coaligarse, lo cual elevó a cerca de 3,3 el coeficiente) y entre 2,5 y 3,5 en las elecciones parlamentarias (Casas, 2000). Cuando el PLN se dividió, como en 1958, y cuando los partidos opositores lograron establecer coaliciones electorales, como en 1966, la oposición pudo vencer en los comicios nacionales.

El sistema de partidos políticos imperante en esa época continuó arrastrando dos características del período histórico anterior: estaba poco institucionalizado y tenía un partido dominante (Aguilar, 1977; Salazar y Salazar, 1992; Booth, 1998). Era un sistema poco institucionalizado, pues cumplía con algunos pero no con todos los requisitos de un sistema estable de partidos políticos. Ciertamente, para finales de la década de 1950, los actores políticos llegaron a aceptar a los partidos y las elecciones como los medios legítimos para determinar

quién gobierna; los principales contendores (PLN y PRN) tenían raíces firmes y estables en la sociedad; sin embargo, en ese período la oposición conservadora fue incapaz de armar un partido estable y todos los partidos políticos, en mayor o menor grado (con excepción del PVP) tenían estructuras organizativas débiles e intermitentes¹⁹.

Un proceso de fuerte inclusión social generó una habilitación ciudadana

La instauración de la democracia en el período 1949-1975 fue reforzada por un proceso de inclusión social. Por inclusión social se entiende el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población, lo que les permite ampliar su participación en las oportunidades y beneficios de la vida económica, social y política (Sojo, 2000)²⁰. Mediante políticas sociales universales, un creciente gasto público social y altas tasas de crecimiento económico, el país logró que la mayoría absoluta de su población lograra condiciones de habilitación ciudadana (recuadro 2.6).

A mediados del siglo XX Costa Rica tenía, comparativamente, mejores indicadores sociales y económicos que el resto de los países centroamericanos, aunque inferiores a los de las naciones latinoamericanas más desarrolladas (Uruguay, Chile y Argentina). En 1944, su ingreso per cápita era el doble que el de Centroamérica, incluida Panamá, \$134 frente a \$67 (May, 1952). Las condiciones de vida de los costarricenses eran mejores que las de sus compatriotas de principios del siglo: la tasa de mortalidad descendió de 27 por mil en 1900 a 11,7 por mil en 1949; la esperanza de vida promedio al nacer subió de 40,7 años en 1927 a 56 años en 1950, un nivel similar al de los Estados Unidos a inicios de la década de 1930 (Rovira, 1982). Sin embargo, en 1950 la pobreza era todavía generalizada y la clase media era relativamente pequeña, alrededor del 10% de la población (Barahona, 1999). A mediados del siglo XX, un grupo de sociólogos norteamericanos describió a los costarricenses como un pueblo de gente descalza y sin dientes.

Las reformas económicas y sociales impulsadas por el PLN promovieron una época de desarrollo social y económico sin precedentes. Pese al rápido crecimiento de la población durante el período de 1950 a 1980, el producto interno bruto per cápita real creció en promedio a un ritmo cercano al 2,4% anual (cuadro 2.11). Las mediciones de pobreza, aunque no estrictamente comparables, indican que entre 1960 y 1980 ésta se redujo a la mitad. El salario real promedio aumentó persistentemente (Juan Diego Trejos, citado Garnier,

El concepto de condiciones de habilitación ciudadana

Existen inequidades sociales, económicas y políticas que, por generar brechas extremas de desigualdad, establecen barreras insalvables al ejercicio de los derechos ciudadanos por parte de habitantes que, en teoría, debieran formar parte del *demos*. Son desigualdades que cercenan la inclusividad de un régimen democrático:

- Se trata de desigualdades radicales, es decir, presentes desde el nacimiento del individuo.
- Están enraizadas en el tejido de una sociedad por largos períodos históricos.
- Generan enormes brechas sociales entre quienes las sufren y quienes no.
- Son persistentes, es decir, difíciles de superar por casi todos quienes las sufren.
- Están asociadas con niveles de pobreza absoluta (UNDP, 1991 y 1997; World Bank, 1997).
- Están asociadas con situaciones degradantes.
- Se relacionan con la llamada “pobreza de capacidades”(UNDP, 1997)²¹.

Las condiciones de habilitación ciudadana son aquellas capacidades mínimas que las personas requieren para funcionar como ciudadanos (Sen, 1992), es decir, el reconocimiento legal y administrativo de su derecho a participar en la deliberación de asuntos públicos, aptitudes físicas y mentales para adoptar decisiones de manera consciente y autónoma, y conocimientos básicos para entender, si así lo desea, los temas de la deliberación pública. Son aquellas condiciones que erradican las desigualdades sociales extremas.

El concepto de habilitación ciudadana toca un tema controversial: la importancia de la equidad social para la democracia. La relación entre equidad y democracia es objeto de un debate que el concepto de habilitación ciudadana no zanja, ni pretende hacerlo. Sí permite subrayar que, sin perjuicio de la existencia de otros vínculos, equidad y democracia se encuentran ligadas en al menos un aspecto: cierto tipo de inequidades sociales afectan, de manera absoluta y directa, la capacidad de las personas para ejercer sus derechos y deberes ciudadanos (Fraser, 1997; O’Donnell, 1997).

El concepto de habilitación ciudadana no implica que el logro de la equidad social sea un prerrequisito, o un componente, de la democracia. Una cosa es reconocer, como se hace aquí, que cierto tipo de inequidades sociales afectan

la existencia misma de la democracia, y otra es afirmar que el logro de la equidad social forme parte intrínseca de la democracia. Toda desigualdad social tiene, en principio, consecuencias políticas que afectan, de una u otra manera, el ejercicio de la ciudadanía. Empero, no todas impiden a las personas ejercer su ciudadanía.

Resulta necesario distinguir entre dos tipos de desigualdades: aquellas cuya existencia resulta deseable eliminar, o al menos aminorar, en virtud de cierto principio de justicia social, y aquellas cuya sola existencia impide a los habitantes ejercer sus derechos, deberes y libertades ciudadanas. El primer tipo de desigualdades es objeto de controversias políticas, por cuanto algunos las consideran moralmente inaceptables y otros, situaciones inevitables. Más aún, entre quienes las consideran inaceptables puede existir un fuerte debate sobre los medios idóneos para eliminarlas. En una democracia las personas tienen, por definición, el derecho de escoger entre diversas opciones de política pública, alimentadas por visiones alternativas sobre lo que significa equidad social y sobre cómo alcanzarla. Este tipo de desigualdades no son precondition de la democracia, o componente de ella, sino parte del juego político en una democracia, pues en ella cohabitan concepciones rivales sobre lo que la sociedad debe ser. La falta de acuerdo ciudadano acerca de una visión común sobre la equidad social es consustancial a la democracia moderna (Schumpeter, 1950; Mouffe, 1992). Imponer *ex ante* al conjunto de la ciudadanía un concepto determinado de equidad social como un estándar democrático crearía, en la práctica, un dominio reservado fuera del alcance del juego democrático, pues todas las políticas públicas deberían procurar ese concepto de equidad social, independientemente de los deseos de la mayoría.

El segundo tipo de desigualdades sociales corresponde a las desigualdades extremas. Es a estas a las que se refiere el concepto de habilitación ciudadana. La democracia moderna supone que todas las personas adultas, independientemente de su condición social o étnica, que cumplen con ciertos requisitos mínimos -generalmente de edad- son ciudadanas y pueden funcionar como tales (Dahl, 1989). Una democracia debe garantizarles esas capacidades mínimas. En otras palabras, el disfrute de la democracia puede ser considerado en sí mismo un bien común para el conjunto de la sociedad.

FUENTE: ADAPTADO DE GUTIÉRREZ Y VARGAS-CULLELL, 1998.

1990). La cobertura de la seguridad social pasó del 8% al 70% de la población nacional entre 1950 y 1980 y se universalizó a inicios de la década de 1970. La población asegurada saltó de 12.000 personas en 1942, a 1.291.799 en 1975 (Rosenberg, 1980). El analfabetismo disminuyó casi tres veces, pues pasó de 27% en 1940 a 10% en 1980, y la mortalidad infantil decreció diez veces durante los mismos años. La distribución del ingreso mejoró durante el período en favor de los estratos de ingreso medio, aunque no para los de menores ingresos (Vargas-Cullell, 1994). Paralelamente, la extensión de la infraestructura de transportes y comunicaciones a todas las regiones del país permitió la integración funcional, económica e institucional, del territorio nacional. La mayoría de los pueblos quedó conectada a los mercados y su población tuvo un mayor acceso a los servicios públicos de educación, salud, seguridad, financiamiento y desarrollo local.

En este contexto, las condiciones de habilitación ciudadana se extendieron a la mayoría absoluta de la población. Casi la totalidad de las y los adultos recibió su cédula de identidad, instrumento indispensable para el ejercicio de sus derechos ciudadanos. La excepción, hasta la década de 1990, fueron las personas pertenecientes a la etnia guaymí, una sociedad nómada que se desplaza en el territorio fronterizo entre Costa Rica y Panamá. La proporción de costarricenses que experimentaban otras inequidades extremas, como desnutrición severa y una esperanza de vida al nacer más

baja que el promedio nacional, se redujo al mínimo. En otras palabras, durante el período de la instauración poliárquica, los factores que afectan el funcionamiento autónomo y normal de las personas como ciudadanas fueron, en lo fundamental, removidas de la sociedad costarricense.

La permanencia de exclusiones políticas obstaculizó la democracia

Pese a los avances señalados, el sistema político mantuvo una exclusión antidemocrática durante el período de 1949 a 1975. Luego de restaurado el orden constitucional, los perdedores de la guerra civil quedaron, como ha sido dicho antes, “fuera del juego”. En el caso del PRN, esta situación se prolongó por aproximadamente una década; en el del PVP, los obstáculos a su incorporación plena fueron removidos casi tres décadas después, en 1975. En la práctica, ello significó que un conjunto de ciudadanos no pudo ejercer la libertad de pensamiento y de organización, una de las condiciones básicas para el pleno establecimiento de la poliarquía, pues existía una norma constitucional expresa que lo impedía.

En los tumultuosos días posteriores al fin de la guerra civil, la Junta de Gobierno encarceló y, en algún caso, no evitó el asesinato de algunos dirigentes políticos y sindicales. Pero si la represión más severa sobre la dirigencia del PRN y el PVP fue transitoria, la exclusión política fue duradera. Esta exclusión fue consagrada en la Constitución Política, aplicada por la ley y apoyada por la promoción

CUADRO 2.11

Costa Rica: indicadores sociales y económicos en el período 1940-1980 a inicios de cada década

Indicador	Unidades	1940	1950	1960	1970	1980
Población	1.000	656	812	1.199	1.762	2.276
Hogares pobres	%			50	29	19
Cobertura boscosa (bosque primario)	%			56	51	29
Esperanza de vida al nacer	años	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6
Mortalidad infantil	1.000	123	90	68	61	19
Cobertura de la seguridad social (REM)	%		8	15	39	70
Analfabetismo en mayores 12 años	%	27	21	16	13	10
PIB per cápita	US\$1990	702	847	1.080	1.501	2.032
PEA femenina	%		15	16	19	22

Nota: Se utilizó el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década. REM significa Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1995.

de un intenso anticomunismo. Como se mencionó al inicio del capítulo, el párrafo segundo del artículo 98 constitucional permitía la proscripción de partidos “antidemocráticos”, a juicio de la Asamblea Legislativa, donde el PLN tuvo mayoría parlamentaria durante casi todo el período. La proscripción se convirtió en arma de la política partidaria para inhabilitar a la oposición de izquierda al PLN²².

La exclusión generó comportamientos distintos entre los perdedores de la guerra civil. En los años inmediatos de la posguerra, el PRN no reconoció la legitimidad del sistema político y procuró derrocarlo militarmente. En 1948 y 1955 auspició la infiltración de grupos armados desde Nicaragua (Aguilar, 1977). El fracaso de estos intentos y el éxito electoral de la oposición conservadora al PLN en 1958 convencieron al PRN sobre la importancia de insertarse dentro del sistema político. Su estrategia política en esta nueva etapa incluyó el rompimiento de su alianza con el PVP y el desplazamiento hacia la derecha del espectro político, en busca de un entendimiento con el resto de la oposición conservadora al PLN. A partir del proceso electoral de 1962, el PRN participó regularmente en la política electoral. Por su parte, el PVP intentó desde un inicio reincorporarse a la política electoral e insistió en rehacer la alianza con el PRN. No logró ninguno de los dos objetivos. A partir de la denegación de su solicitud de inscripción para participar en las elecciones para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente en 1949, al PVP se le impidió tomar parte en los procesos electorales del período (Salazar y Salazar, 1992). Su táctica fue la de participar indirectamente, mediante la inscripción de partidos electorales y el apoyo a candidatos no comunistas.

La amplitud y severidad de la exclusión se fue reduciendo progresivamente. Sin duda, fue más fuerte en la década siguiente a la guerra civil, cuando el PRN y el PVP no participaron en la política electoral. Durante esos años, la Central de Trabajadores de Costa Rica, afín al PVP, fue proscrita (Aguilar, 1989); el PVP funcionaba clandestinamente y su periódico circulaba ilegalmente. Los dirigentes calderonistas vivían exilados. El comunismo fue satanizado y en los medios de comunicación se orquestó una campaña que incitó al ostracismo social de los comunistas: “no le compre, no le venda” fue el slogan que sintetizó el clima anticomunista de la época. En la década de 1960, el PRN se convirtió nuevamente en un partido legal y, en la práctica, se toleró el funcionamiento del PVP (aunque no su participación electoral) y se permitió la reorganización de

sindicatos y organizaciones comunales bajo su influencia.

El disfrute de otras libertades fue también restringido durante el período de la instauración poliárquica. Luego de la guerra civil, la libertad sindical fue mucho menor que la existente en el período anterior. En 1949 desapareció el 80% de los sindicatos costarricenses inscritos un año antes, y en 1971 el Ministro de Trabajo reconocía públicamente que “la libertad sindical propiamente dicha no existe” (Aguilar, 1989). Por otra parte, la libertad de información fue también limitada. Desaparecieron *La Tribuna*, periódico del calderonismo, y el semanario *Trabajo*, del PVP. En varias ocasiones durante las décadas de 1950 y 1960, el sucesor de *Trabajo*, el periódico *Adelante*, fue requisado. En 1954 se aprobó el decreto 37, llamado “Volio Sancho”, que prohibió la “publicación, importación, venta, exhibición o circulación de folletos, revistas, libros u otros escritos, impresos o no y de los grabados, figuras y estampas que fueren: a) de ideología o tendencias comunistas; b) pornográficos o contrarios a la honestidad” (Aguilar, 1989).

Con la abolición por la Asamblea Legislativa del párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política, en 1975, se eliminó esta exclusión política y se puso punto final a la larga transición a la democracia iniciada a finales del siglo XIX. Por primera vez en la historia política costarricense, el tránsito de un período democratizador a otro se realizó por medios institucionales y en un clima de estabilidad política. Desde 1975 hasta la actualidad, el régimen político costarricense ha cumplido plenamente con todos los requisitos democráticos.

Consideraciones finales

La larga y accidentada transición hacia la democracia en Costa Rica se extendió por cerca de noventa años. Con excepción del fin de la transición en 1975, el pasaje de un período a otro coincidió con épocas de polarización, violencia política y, en 1917 y 1948, de rompimientos del orden constitucional. El aprendizaje de la democracia fue, pues, un proceso incierto y conflictivo. No es el propósito de este informe formular una explicación sobre la transición democrática costarricense (recuadro 2.7). Independientemente de la explicación que se acoja, varios hechos parecen ser incontrovertibles. Primero, a diferencia de las cortas transiciones democráticas en la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso costarricense fue largo, inició tempranamente y sus conflictos

políticos fueron, en general, menos traumáticos. Segundo, una serie de características surgidas durante el siglo XIX subsistieron, adaptadas, en el tránsito hacia la democracia y posteriormente. Entre ellas destacan el centralismo del Estado, el debilitamiento del ejército (hasta su abolición) y los niveles relativamente bajos de violencia política. Tercero, el tránsito a la democracia estuvo acompañado por el progresivo establecimiento de las instituciones y condiciones propias de un Estado de derecho, entre ellas, la independencia del Poder Judicial y el desarrollo de un sistema de administración de justicia.

En la transición, ciertas instituciones y prácticas políticas del viejo régimen republicano autoritario

estuvieron vigentes hasta mediados del siglo XX, en particular, un sistema electoral restringido, fraudulento y un presidencialismo con débiles contrapesos políticos e institucionales. No obstante, la apertura política del viejo régimen ocurrida durante los dos primeros períodos de la transición, el de la liberalización y el de la inclusión, implicó el surgimiento de nuevas condiciones que fueron minando sus bases y su legitimidad. Entre estas nuevas condiciones cabe mencionar la supremacía civil en el gobierno, el debilitamiento del ejército, la expansión de la habilitación ciudadana, la irrupción de nuevas fuerzas sociales, y el surgimiento de la sociedad civil organizada y los partidos políticos. A mediados del siglo XX, el régimen

RECUADRO 2.7

El debate sobre las causas y el éxito de la transición democrática en Costa Rica

El proceso de democratización de la sociedad costarricense es uno de los más antiguos de América Latina (Peeler 1985 y 1991; Booth, 1995). En la segunda mitad del siglo XX, su sistema político fue el más estable de la región. A pesar de que existe un amplio acuerdo sobre la excepcionalidad de la trayectoria costarricense en una región caracterizada por el autoritarismo y la inestabilidad política, no existe tal coincidencia de criterios acerca de las causas que explicarían esta situación:

- Las explicaciones culturalistas, más tradicionales, señalan que la democracia política surgió como una extensión natural y progresiva de la democracia rural y del carácter pacífico de los costarricenses (Monge, 1976). Así, desde la independencia, grandes patriarcas fueron creando progresivamente el edificio democrático. Una variante de esta explicación es el planteamiento acerca de la existencia de una conciencia democrática innata del pueblo costarricense, que progresivamente se impuso frente a los impulsos antidemocráticos en muchos de sus gobernantes. Aunque es innegable la importancia de la cultura política en la democratización de un sistema político, los pocos estudios realizados sobre el tema sugieren que la idea democrática estuvo prácticamente ausente durante el siglo XIX (Acuña, 1995).
- Las explicaciones sociológicas se centran en las clases sociales y la correlación de fuerzas entre ellas (Vega, 1982; Rueschemeyer et al, 1992). Dos factores son particularmente importantes en este contexto. Por una parte, la incapacidad de la oligarquía para establecer un régimen de trabajo forzado en el mundo rural, como sucedió en otros

países latinoamericanos, fue una condición facilitadora, pues creó una capa de campesinos libres no sujetos a la coerción. Por otra parte, la alianza entre el campesinado, las capas medias urbanas y emergentes sectores empresariales les permitió asirse al control del Estado e imponer un programa de modernización social y política (Paige, 1997). Estas interpretaciones ayudan más a entender la debilidad política de la "oligarquía", que a explicar por qué estas alianzas condujeron a la democracia. En Argentina, por ejemplo, la alianza entre clases trabajadoras y medias llevó al autoritarismo.

- Las explicaciones políticas apuntan hacia otros factores. Para algunos, el principal factor explicativo del surgimiento de la democracia fue el progresivo desarrollo de un entendimiento entre la élite costarricense, para dirimir sus diferencias por medios democráticos y permitir a los opositores acceder al poder (Peeler, 1985 y 1991). Para otros, la progresiva división de la élite en coaliciones o alianzas opositoras creó la costumbre de la competencia política y la irrupción de movimientos sociales impidió que estas divisiones intra-élite pudieran subsanarse. La democracia fue posible cuando se estableció un compromiso entre una naciente clase media y una oligarquía dividida (Yashar, 1997). Finalmente, otros autores señalan que el progresivo derrumbamiento de las instituciones del régimen político, la polarización y la toma del poder por las armas en 1948, por parte de un actor minoritario que no podía sostenerse en el poder por sí solo, creó las condiciones para una transacción de la cual resultó la democracia (León y Ovares, 1979; Lehouq, 1992 y 1995; Molina y Lehouq, 1999)

costarricense era un híbrido en el que se desarrollaba una difícil y conflictiva coexistencia entre instituciones autoritarias y una vida política crecientemente democrática.

No fue sino hasta el tercer período de la transición que esta coexistencia fue liquidada. En efecto, entre 1949 y 1975 la situación se invirtió: instituciones mayoritaria y crecientemente democráticas coexistieron con una vida política en la

cual se mantuvo una exclusión autoritaria. Aunque las ideas democráticas y las luchas en favor de la democratización del sistema político están presentes en la vida nacional desde finales del siglo XIX, la democracia costarricense no tiene cien años y tampoco estuvo siempre “allí”, en estado silvestre, esperando que los patriarcas decretaran el fin de la edad de la inocencia.

Notas

1 El año 1975 como fecha para situar el pleno funcionamiento de un régimen democrático en Costa Rica puede resultar tardío para autores como Booth y Lijphart, que lo sitúan en 1949 y 1953, respectivamente (Booth, 1998; Lijphart, 1999). Lo es, obviamente, para la historia oficial, que en 1989 celebró el centenario de la democracia costarricense, supuestamente originada en el levantamiento popular de noviembre de 1889. No obstante, en una perspectiva comparativa, no es una fecha tardía. Piénsese, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, que no levantó las últimas exclusiones democráticas sino hasta 1965, cuando el Estado reconoció los derechos civiles y políticos de la población negra de los estados del sur. En este caso estamos en presencia de un larguísimo proceso político, cuyo origen se remonta al siglo XVIII.

2 La Constitución de 1825 creó un cuarto poder, el Poder Conservador (Peralta, 1962; Jiménez, 1974).

3 Esta relativa tardanza puede explicarse por varios factores, entre otros los siguientes. En primer lugar, la pugna por el poder entre los municipios de los principales centros urbanos de la antigua provincia de Costa Rica, que se prolongó por más de una década, impidió un desarrollo más rápido de las instituciones del Estado nacional. Recuérdese que, inmediatamente después de la independencia, las únicas estructuras de gobierno que funcionaban efectivamente en el territorio costarricense eran los municipios: "en un primer momento la única autoridad reconocida por cada pueblo o ciudad era la de su propio ayuntamiento" (Dachner, 2000). En noviembre de 1821, el Ayuntamiento de San José se pronunció: "Esta ciudad como libre no reconoce por ahora a otra autoridad que la de su propio ayuntamiento" (Dachner, 2000). En segundo lugar, la pertenencia a la República Federal Centroamericana no tuvo consecuencias prácticas sobre la organización del Estado costarricense, excepto la de impedir progresivamente el surgimiento de instituciones federales con presencia efectiva en el territorio nacional (Quesada, 1999). En las primeras décadas, la Federación no gobernaba Costa Rica; las constantes luchas políticas eran un problema para las élites costarricenses, pero no estorbaban la vida política de este país, hasta que fue necesario el desarrollo de una política exterior propia ligada con la creciente inserción de Costa Rica en la economía internacional. Más importante fue la ausencia de ingresos fiscales significativos, lo que provocó un raquitismo crónico de las instituciones del Estado costarricense y retrasó su desarrollo.

4 En la Constitución Política de 1844 se experimentó con el voto directo. En esa época, Costa Rica tenía una población de poco más de 90.000 personas. Las personas habilitadas para votar eran los varones, mayores de 25 años (en una sociedad con una esperanza de vida apenas mayor a 30 años) y dueños de una propiedad con cierta valía. Sáenz calcula que solo el 4% de la población cumplía estos requisitos (Sáenz, 1992).

5 Con excepción del período 1838-1842, cuando la Ley de Bases y Garantías trasladó la tutela del Poder Judicial al Poder Ejecutivo (Segura, 1990). Cabe agregar que, durante la mayor parte del siglo XIX, no era necesario ser abogado para ser magistrado o juez, aunque se estableció diversos requisitos censitarios.

6 Por estas razones, no se califica el régimen republicano vigente en Costa Rica durante el siglo XIX como un régimen patrimonialista. No hubo jefe de Estado que lograra disponer de los bienes del Estado como si fueran propios; todos, aún los que accedieron al poder mediante golpes de Estado, buscaron una legitimación constitucional y legal a sus acciones. Finalmente, desde un inicio hubo constantes esfuerzos por desarrollar un Estado de legalidad en la conducción de los asuntos públicos.

7 A diferencia de Guatemala y Brasil, en Costa Rica los grandes cafetaleros no instauraron un régimen de trabajo forzado, basado en relaciones semifundales (Guatemala) o en el trabajo esclavo (Brasil). Para algunos autores que estudian el desarrollo de la democracia en diversas partes del mundo desde la perspectiva de las clases sociales, este hecho fue decisivo para que en Costa Rica fuese posible el surgimiento de un régimen político democrático (Rueschemeyer et al, 1992).

8 El Ejército Nacional se creó luego de la Campaña de 1856-1857. En la siguiente década sería un instrumento que las camarillas políticas procuraron utilizar para sacar del gobierno a sus rivales.

9 La dictadura de Tinoco (1917-1919) significó un retroceso en el proceso de liberalización del régimen republicano. Sin embargo, una combinación de manifestaciones populares, levantamientos armados y conspiración política derrocó la dictadura. La caída de Tinoco significó el restablecimiento de la Constitución de 1871 y las garantías individuales (Monge, 1976; Salazar, 1981).

10 Las leyes anticlericales de 1884, entre otras cosas, expulsaron al Obispo y a los jesuitas de Costa Rica; secularizaron los cementarios; prohibieron procesiones fuera de los templos y derogaron el Concordato firmado con el Vaticano en 1851. La Ley Fundamental de Instrucción Pública (1885) y la Ley General de Educación Común (1886) eliminaron el control de la Iglesia Católica sobre la educación y lo trasladaron al Estado. El Código Civil de 1887 estableció al Estado como máxima autoridad en materia de matrimonios, reconoció el matrimonio civil, incorporó nuevas disposiciones sobre el divorcio y estableció restricciones para que la Iglesia Católica se convirtiera en heredera de bienes testados (Campos, 2000).

11 Una excepción notable en este sentido fue la fundación del Partido Independiente Demócrata, en la década de 1890, que contó con el activo apoyo de asociaciones gremiales de San José.

12 Un estudio pionero sobre el fraude electoral en Costa Rica hasta mediados del siglo XX es el de Molina y Lehouq, 1999. Con base en nueva evidencia empírica, los autores recrean las prácticas fraudulentas, las cuales fueron variando en consonancia con los cambios en la legislación electoral y sugieren la existencia de patrones regionales en los fraudes.