

Génesis de las reglas electorales en Costa Rica. Desde la Colonia hasta 1838

José Andrés Díaz González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 14 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de mayo de 2010.

Resumen: Para comprender el funcionamiento del sistema electoral costarricense, es necesario analizar el desarrollo de la normativa y regulación del mismo desde una perspectiva de largo plazo; es por ello que el presente artículo se concentra en analizar el surgimiento, cambios y consolidación de las reglas electorales desde la Colonia hasta los inicios del siglo XIX, con el propósito de comprender mejor su impacto en la formación del sistema político y en la Democracia costarricense..

Palabras claves: Sistemas electorales / Organización electoral / Sistema Político / Historia Política / Legislación electoral / Historia electoral.

Abstract: In order to understand the Costa Rican Electoral System functioning, it becomes necessary to analyze its legal system and regulation development from a long term perspective; therefore, the present article focuses on analyzing the electoral rules commence, changes and consolidation from the Colonial Period to the beginning of the XIX century, in order to have a better understanding of its impact in the formation of the Political System and in the Costa Rican Democracy

Key words: Electoral Systems / Organization electoral / Political System / Political history / Legislation election / Electoral history.

* Licenciado en Ciencias Políticas. Estudiante de la Maestría Centroamericana de Historia de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: jadg64@yahoo.com/joseandres.diaz@ucr.ac.cr

El presente artículo busca describir y analizar los principales cambios en las reglas electorales ocurridos en Costa Rica desde el tiempo de la Colonia y hasta 1838, con el propósito de entender cómo éstos influyeron en la formación del sistema político y en la estabilidad de los regímenes de gobierno de esta nación.

Se espera abordar este análisis desde una perspectiva crítica, que permita observar los juegos de poder detrás del desarrollo del sistema electoral costarricense, y si bien no niega los aportes de dichas reglas y legislación en el posterior desarrollo de un sistema democrático en el país, tampoco asume este como un proceso teleológico natural, sino como una lucha constante entre diferentes grupos por el desarrollo de mecanismos institucionales que regulen y legitimen las luchas por el poder político.

1. Reglas electorales y estabilidad política

La *Democracia* como sistema político y de convivencia social, ha sido objeto constante de estudios y análisis desde las Ciencias Sociales, las cuales han pretendido determinar, o por lo menos esclarecer, los motivos para su surgimiento, fortalecimiento, consolidación y amenazas, a lo largo de la historia de los grupos humanos que han proclamado su intento de vivir regidos por este ideal.

Para Costa Rica, la Democracia es una pieza clave de su discurso político contemporáneo, el cual ensalza la tradición democrática del país bajo el supuesto de contar con un régimen democrático sólido,

transparente y centenario. Así, se parte de la idea de que la democracia costarricense tiene sus inicios a finales del siglo XIX, continúa con su proceso de fortalecimiento durante la primera parte del siglo XX y se consolida finalmente después de 1948 con la instauración de la Segunda República.

No obstante, han existido dos propuestas para abordar el estudio de este proceso histórico. La primera, plantea que antes de 1948 la política costarricense era oligárquica, dominada por corrupción y fraude (Salazar Mora, 1990). La segunda propuesta, toma una visión totalmente contraria, y plantea que debido a la existencia de una dinámica electoral “competitiva” y sin fraudes electorales sistemáticos, se puede argumentar la existencia de una democracia en proceso de consolidación en ese periodo (Molina Jiménez, 2005).

Ambas propuestas de análisis de dicho proceso histórico parecen simplistas. La primera, presupone que las oligarquías mantenían un control absoluto sobre la sociedad, mientras que la segunda, reduce el concepto de democracia al de elecciones, y no considera las implicaciones de control y manipulación que pueden estar detrás de las mismas reglas de juego formales; y que hace innecesario en muchos casos recurrir al uso de mecanismos ilegítimos (como el fraude), para mantener el control del poder político.

Por tal motivo, se observa la necesidad de desarrollar una tercera propuesta, la cual debe fundamentarse en las investigaciones y los

valiosos aportes dados por las dos propuestas anteriormente citadas; pero al mismo tiempo, debe distanciarse de ellas desarrollando un enfoque que permita analizar este proceso histórico desde una visión de realismo político, para si poder aportar en la comprensión de los fenómenos que repercutieron, positiva o negativamente, en el desarrollo de la democracia contemporánea costarricense.

Por lo anterior, el presente ensayo se enfoca en analizar la génesis del desarrollo de las normas electorales en Costa Rica, por medio de un repaso de las características más importantes de éstas desde el período colonial y hasta 1838. Se ha decidido iniciar desde la colonia con el propósito de determinar cuáles estructuras e instituciones formadas en este período trascienden a la Independencia y se afianzan durante los primeros años de la conformación del Estado costarricense. Se ha delimitado el periodo hasta 1838, en apoyo al criterio del historiador Hugo Vargas González, para quién entre 1821 y 1838 se gesta un periodo de relativa estabilidad y respeto hacia el proceso electoral, el cual concluye con el golpe de Estado ejecutado por Braulio Carrillo a Manuel Aguilar (Vargas González, 2005).

También es importante considerar la propuesta de periodización que realiza Iván Molina Jiménez, quien denomina como "Protodemocracia" el período de 1821 a 1885, ya que a pesar de las tendencias no democráticas que lo distinguieron, en él se configuran procesos que sientan las bases del desarrollo democrático: 1) el país estuvo gobernado sin constitución durante lapsos muy breves, 2) aunque la presidencia

estuvo caracterizada por adquirir su carácter autoritario, no desaparecieron las prácticas electorales a nivel legislativo y municipal y, 3) en la mayor parte del período el sistema electoral funcionó sobre la base del sufragio universal masculino (Molina Jiménez, 2004: 54-54).

Así, la periodización realizada por Molina Jiménez, y su análisis sobre el desarrollo de la democracia en Costa Rica durante esa época, descansa fundamentalmente en el proceso electoral. De esta manera el argumento presentado es que la existencia de elecciones “periódicas” y reguladas, es sinónimo de Democracia, o por lo menos, de un proceso de democratización.

No obstante, el desarrollo de reglas electorales no es explicación suficiente para entender los motivos por los cuales en Costa Rica se consolida un régimen “democrático” con cierta estabilidad; que permite que el país se consolide como una de las democracias de más larga duración y continuidad del continente. Para ello, es necesario observar esta etapa histórica de Costa Rica como el inicio de una configuración de los mecanismos para el acceso al poder político, el cual pretende que las elites puedan acceder a éste por medios institucionales y siendo legitimados por la sociedad.

Los mecanismos causales en la acción social son las decisiones que toman los actores cuando interactúan entre sí. Las acciones humanas particulares que se pueden describir como decisiones, comparten dos propiedades generales: intencionalidad y racionalidad (Elster, 1997). Esto

presenta la limitación, al tratarse de una investigación histórica, de no poder recurrir a los individuos o personas que tomaron directamente estas decisiones para conocer directamente sus razones, ni los razonamientos ni motivos que les hicieron adoptarlas. Probablemente, al revisar las fuentes históricas, se encuentre solamente el discurso oficial para justificar las decisiones de los actores, asimismo, cualquier vestigio o prueba que permita fundamentar la hipótesis, es posible que muestre que dichos actores no tenían un grado de formalización estratégica tan detallada de sus propias acciones.

No obstante, Elster propone la existencia de dos conceptos básicos necesarios en toda sociedad para asegurar el orden social: el de configuración de conductas estables, regulares y predecibles y el de conductas cooperativas (Elster, 1997: 13). Así, se puede partir del supuesto de análisis que los diferentes grupos entran en un proceso de negociación para desarrollar reglas político-electorales, las cuales lejos de pretender garantizar la participación activa o delegativa de la ciudadanía en la vida política del país, buscan delimitar restricciones para el comportamiento de los actores políticos, con lo cual, no solo reduce el margen de incertidumbre de los jugadores, sino que facilitan la adopción de estrategias y crean un área o marco adecuado para llegar a la adopción de acuerdos políticos.

Por lo tanto, adoptar y respetar una serie de instituciones reguladoras de la lucha política, si bien restringe el poder y capacidad de maniobra de los jugadores, al mismo tiempo les permite transformar la

lucha por el poder político, pasando así de un juego de suma cero a un juego de suma variable,¹ en otras palabras, los actores políticos renuncian a tener la capacidad de obtener completamente el poder político (y por lo tanto, también de perderlo), y aceptan un mecanismo que les permite obtener, en el peor de los casos, cuotas mínimas de poder con las cuales mantener su influencia y defender sus intereses ante los otros grupos que ostenten el poder político.

A continuación se pasará a analizar el desarrollo y evolución de las reglas electorales desde la colonia y hasta el año 1838, con el propósito de observar qué mecanismos y reglas permanecen constantes y cuáles varían, para así tratar de entrever cómo estos mecanismos ayudaron o no en la estabilidad política y a la creación de un sistema electoral que fomentara más adelante el desarrollo de la Democracia en Costa Rica.

2. Formulación de reglas electorales: de la Colonia a la Independencia

El debilitamiento de la corona española, dio una mayor libertad a las colonias para su organización y autodeterminación. Según el historiador Miles Wortman, el debilitamiento del poder español en las colonias de América Central, fue ocasionado por un largo proceso que inicia en los primeros años del siglo XIX, como fruto de las luchas entre las elites de comerciantes locales y las autoridades españolas; estas elites pretendían contrarrestar la centralización del poder por parte del rey, por medio de

¹ Un juego de *suma cero* es aquel donde uno de los jugadores obtiene todas las utilidades o ganancias. Por su parte, un *juego de suma variable* es aquel en el que los posibles resultados implican una distribución de las utilidades o ganancias (de manera equitativa o no) entre los diferentes jugadores que participan en el.

nuevas instituciones políticas y administrativas que les garantizara una mayor cuota de poder para intervenir en los asuntos públicos y, en especial, en los de índole económica y comercial (Wortaman, 1991: 276-289).

Sin embargo, este proceso de desconcentración del poder puede ser localizado aún más atrás, según lo indica el historiador costarricense Eduardo Madrigal Muñoz, tiene su origen en la misma península ibérica. Este autor señala que la historiografía americanista reciente muestra que la España del Antiguo Régimen, era una confederación de ayuntamientos independientes, los cuales eran controlados por la corona a través de un intrincado mecanismo de compromisos y negociaciones; por lo cual, la corona necesitaba de las elites locales para tener control sobre los territorios y poblaciones en una época en la cual los monarcas no tenían mecanismos directos para llegarle a la población, y estos grupos necesitaban de la corona para conseguir legitimación en sus posiciones de poder (Madrigal Muñoz, 2007: 186-187).

Por lo tanto, este historiador indica que para el caso de Costa Rica durante el período colonial:

"...encontramos una elite política afincada firmemente en el cabildo, principal institución política local de una provincia, el cual extiende su influencia sobre todas las otras instituciones de gobierno de la corona española de la época o integra por diversos mecanismos -principalmente familiares- a los empleados enviados por la monarquía a desempeñar sus cargos burocráticos, copando de esta manera todos los ámbitos del poder político. De esta forma, el grupo dotado de poder político



en la provincia de Costa Rica de la época en estudio fue indudablemente una red de poder porque, evidentemente, estaban unidos por la pertenencia a una gran cantidad de instituciones -amén de otros tipos de enlaces como los familiares- esto les daba una gran robustez interna como grupo y un total control del poder en la provincia” (Madrigal Muñoz, 2007: 187).

Este mismo autor en *El antiguo régimen en Costa Rica: imaginarios de una organización socio-política (1600-1718)*, indica que durante la colonia el régimen imperante se fundamentaba en una sociedad corporativa, donde los hombres se diferenciaban entre sí por criterios socio-jurídicos, organizándose en cuerpos sociales cuyo objetivo era procurar el bienestar y autogobierno a la sociedad (Madrigal Muñoz, 2008: 773). Así, debido a la incapacidad de la Corona de aplicar directamente su poder a la población de sus reinos, dependía entonces de una gama de corporaciones sociales existentes (por ejemplo, la Iglesia) para poder hacerse obedecer en un universo de poder político atomizado.

De este modo, en lugar de favorecer un esquema de funcionamiento jerárquico en cadena, las diferentes instituciones políticas funcionaban como cuerpos sociales de carácter colectivo, con funciones diversas y poca interrelación entre ellos. Sin embargo, el cabildo en particular aparecía como el representante último de todos ellos ante la monarquía (Madrigal Muñoz, 2008: 775).

Aunque no lo indica Madrigal Muñoz, suigiere de que es la misma Monarquía la que impulsa e implementa este sistema de poder desconcentrado y fragmentado, esto con el propósito de que ningún

individuo o grupo acumule demasiado poder y se convierta en una amenaza para la autoridad de la Corona.

Lo que sí plantea claramente el autor, es que la ocupación de puestos políticos está muy ligado a la posición social y económica de los individuos, lo cual provoca que grandes grupos de la población queden totalmente excluidos de la posibilidad de acceder a éstas y, al mismo tiempo, fomenta y protege la estructura social (status quo) de la época (Madrigal Muñoz, 2008: 776-777).

Además, Madrigal Muñoz señala que desde esa época existía un proceso electoral para la designación de ciertos cargos públicos. Este proceso de elección "(...) se revestía de un ceremonial simbólico destinado a salvaguardar la paz social a través de la pureza del procedimiento y de subrayar las distancias sociales en boga, especialmente la sumisión al monarca y la sanción religiosa aportada por la fe y la Iglesia" (Madrigal Muñoz, 2008: 782).

Es importante mencionar que para este autor no solo es importante la existencia de una estructura de gobierno y poder claramente definidas, sino también la existencia de mecanismos de legitimación que fortalecieran la cohesión social y consiguieran que la sociedad en general aceptara la autoridad de estos funcionarios.

De esta manera se, puede observar cómo desde la época colonial se van perfilando una serie de reglas y mecanismos electorales, no

necesariamente motivados por el espíritu moderno de la Democracia, sino más bien para dar validez y legitimidad a la elección de representantes y a la delegación de autoridad en ellos, tanto para fungir como representantes ante la corona española como para conformar estructuras de gobierno locales y, eventualmente, nacionales.

A partir de este escenario es que surge la Constitución de Cádiz, fundamentada en patrones liberal-iluministas y, según Hugo Vargas González, en un principio de soberanía popular manifestado por medio de la adopción de prácticas electorales (Vargas González, 2005: 1). La Constitución de Cádiz plantea todo un sistema de reglas y mecanismos no sólo para elegir a los electores de diferente grado y a los diputados representantes ante las Cortes de Cádiz, sino también para dar legitimidad a dicho proceso.

La Constitución de Cádiz restringía la participación en el proceso electoral únicamente a la "(...) *población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano*" (Art. 29), así como los hijos de extranjeros nacidos en España, mayores de 21 años, y que nunca hayan dejado el territorio español sin permiso del Gobierno (Art. 21). De esta manera, todos los grupos sociales formados por mestizos, mulatos, indígenas y demás, que no fueran de descendencia pura española, no podían participar en dicho proceso.

Además, el proceso de elección dispuesto por la Constitución de Cádiz

era indirecto, por medio de elecciones de cuatro grados; lo cual es comprensible debido a los problemas de comunicación y dispersión de los centros poblacionales. Así, el proceso se inicia con la conformación de las *juntas electorales de parroquia*, las cuales se componían de todos los ciudadanos residentes de la parroquia respectiva (Art. 35), y en la cual se elige a un número de *compromisarios* según el tamaño de la parroquia (Art. 44), por medio de voto público y con la restricción de no poder votar por sí mismo (Art. 51).

Posteriormente, los compromisarios se retiran a un lugar separado y nombran al elector o electores de la parroquia, según sea el caso, por medio de votación simple, es decir, mitad más uno de los presentes (Art. 53). Si bien no queda claro si el voto de los compromisarios era secreto o no, según esta legislación, el hecho de que se disponga que este grupo deba ir a un lugar separado para designar a los electores de parroquia, era sin duda una medida para evitar “presiones” por parte del resto de los miembros de la junta electoral de la parroquia; no obstante, esto también podría suponer un “arma de doble filo”, ya que no existía entonces la forma de fiscalizar la manera en que dichos compromisarios llevaban a cabo su tarea, o si habían presiones o acuerdos entre ellos para designar a los electores de parroquia que fueran contrarios a los intereses de dicha comunidad.

La única condición para ser designado como elector parroquial era ser ciudadano, mayor de veinticinco años y vecino de dicha parroquia (Art. 45), además el artículo 55 establecía que: “*Ningún ciudadano podrá*

excusarse de estos encargos por motivos ni pretexto alguno”, con lo cual se nota que era obligación ineludible participar como elector, así como la necesidad de determinar una disposición que evitara que las personas renunciaran o evitaran cumplir con sus responsabilidades una vez designados en dichos cargos.

En cuanto a las *Juntas de Partido*, estas procedían a elegir a los electores de partido por medio de votación individual y secreta (Art. 73). Para ser elector de partido se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, con más de veinticinco años, vecino del partido, del estado seglar o eclesiástico secular y pudiendo recaer la elección tanto en los ciudadanos que componían la Junta de Partido como en los que se encontrasen fuera de ella (Art. 75).

El último paso de este proceso eran las *Juntas Electorales de Provincia*, las cuales designaban al Diputado o Diputados de la provincia, por medio de una votación individual y no secreta, ya que el mecanismo para emitir su voto en este caso consistía en que cada elector de partido debía acercarse a donde se encontraran el presidente, los escrutadores y el secretario de la Junta Electoral de Provincia y manifestarles la persona por la que deseaban votar, para que éstos la escribieran en una lista (Art. 88).

El artículo 91 establecía los requisitos para ser Diputado a Cortes:

“...ser ciudadano que está en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la



provincia o esté vecindado en ella con residencia, a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella”.

Por otro lado, el artículo 92 disponía que para ser elegido para dicho cargo se debía contar con una renta anual proporcionada procedente de bienes propios.²

Además, como restricción adicional, esta regulación establecía que no podrán ser Diputados a Cortes los Secretarios del Despacho, los Consejeros de Estado, los empleados de la Casa Real (Art. 95), los extranjeros aunque hayan obtenido carta de ciudadano (Art. 96), así como los empleados públicos nombrados por el Gobierno (Art. 97).

El peso de la Iglesia Católica durante todo este proceso no sólo se manifiesta en la posibilidad del clero secular de elegir y ser electo en los diferentes cargos, sino además, en la utilización de rituales católicos para dar más realce y legitimidad al proceso de elección de representantes; esto debido a que la Constitución de Cádiz indicaba a los miembros de las diferentes juntas iniciar sus sesiones con una *"misa solemne de Espíritu Santo"*, en la cual el sacerdote que la preceda estaba obligado a dar un discurso correspondiente a las circunstancias (Art. 47, Art. 71 y Art. 86); asimismo, el último acto antes de disolver las juntas era cantar un *"solemne Te Deum"* (Art. 58, Art. 77 y Art. 103).

² No obstante, el artículo 93 de la Constitución de Cádiz funcionaba como transitorio sobre el artículo 92 disponiendo lo siguiente: *"Suspéndese la disposición del artículo precedente hasta que las Cortes que en adelante han de celebrarse declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto, señalando la cuota de la renta y la calidad de los bienes de que haya de provenir; y lo que entonces resolvieren se tendrá por constitucional, como si aquí se hallara expresado"*[Sic].

Es muy importante destacar que la Constitución de Cádiz contemplaba una serie de disposiciones orientadas a garantizar cierto grado de transparencia y control del proceso de elección, lo cual puede suponerse iba dirigido a reafirmar este proceso y su resultado como justo y legítimo ante la ciudadanía. Entre estas disposiciones se encuentra el hecho de que todas las juntas debían realizarse a puerta abierta (Art. 48);³ además, antes de iniciar cualesquiera de las elecciones en las Juntas de Parroquia, Partido y Provincia, se debía abrir un espacio para:

“(...) exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno”(Art. 49).

Las juntas tenían la soberanía y capacidad de pronunciarse tanto sobre los posibles casos de corrupción que pudieran presentarse, como sobre las dudas que pudieran darse acerca de las calidades de algunos de los miembros de éstas, decidiendo en el momento aquello que les pareciera más adecuado, y su decisión se ejecutaba sin recurso alguno y solo para esa ocasión (Art. 50).

Para evitar cualquier amenaza o agresión durante la celebración de las Juntas, se estipulaba que estaba prohibido ingresar con armas a las

³ Salvo como ya se menciona, la reunión y decisión hecha por los *compromisarios*, quienes según la misma ley debía retirarse a un lugar separado para nombrar el elector o electores de parroquia.

mismas (Art. 56).

Por lo tanto, queda claro cómo desde la Colonia se ha establecido un procedimiento para la elección de representantes, con una serie de garantías y normas para asegurar la legitimidad y legalidad de dicha elección ante la sociedad. Si bien es cierto que dicho proceso tenía el objetivo de otorgarle al pueblo cierto grado de representación, participación y una cuota de Poder en la conformación de ciertas estructuras de Gobierno, sería demasiado aventurado asegurar la existencia de una Democracia incipiente, ya que es más que claro que el proceso excluía y negaba la participación a grandes grupos de la sociedad, buscaba finalmente legitimar ciertas estructuras e instituciones de Gobierno: las Cortes de Cádiz.

3. El sistema electoral durante el inicio de la vida independiente: 1821-1838

Con la llegada de la Independencia en septiembre de 1821, las antiguas colonias del Reino de Guatemala se encontraron ante la necesidad de definir no sólo el tipo de gobierno que adoptarían, sino también la forma en que conformarían éste. Según el historiador Hugo Vargas González, la incertidumbre fue el sentimiento imperante a la hora de tomar dicha decisión, lo que en el caso concreto de Costa Rica llevó a la promulgación en diciembre de 1821 del *Pacto Social Interino de la Provincia de Costa Rica*, también conocido como *Pacto de Concordia*, sobre el cual que el mismo Vargas González indica que: "La idea de "Pacto

Social” retoma el legado liberal-iluminista, aunque las palabras “Interino” y “Provincia”, reconocían la prudencia con la cual debía actuarse en las circunstancias imperantes (Vargas González, 2005:2).

El Pacto de Concordia mantiene el espíritu del proceso de elección de representantes establecido en la Constitución de Cádiz; así indica que los ciudadanos se reunirán en Juntas de Parroquia para elegir a los compromisarios que a su vez designarán a los miembros de la Junta de Partido, los cuales tendrán la obligación de escoger a los miembros de la Junta de Provincia de Costa Rica (Art. 10, 11 y 13).

Lo que finalmente se buscaba con este proceso de elecciones, era la delegación del pueblo de los derechos de soberanía en sus representantes, con el propósito de aprobar (Art. 12)y modificar, si fuera del caso, el propio Pacto de Concordia, siendo esta una “(...) *ley interina fundamental de la provincia*” (Art 15), con lo cual queda aún más reforzada la tesis ya expuesta, de que este documento buscaba establecer una serie de medidas y regulaciones políticas e institucionales provisionales y no definitivas.

La influencia de la Constitución de Cádiz no sólo es palpable en el espíritu de las normas, sino que efectivamente era utilizada como marco regulatorio del procedimiento de elección, tal y como lo indicaba el artículo 13 del Pacto de Concordia:

“Los electores de partido celebrarán el primer domingo 6 de enero próximo, junta de provincia en esta ciudad, y nombrando



*de su seno presidente, escrutadores y secretario, **previas las demás formalidades establecidas en la Constitución (española), que igualmente se observarán en las juntas antedichas, se tendrá la junta por instalada.***" (El resaltado no es original)

De esta manera se puede observar que la independencia no marcó un punto de ruptura en cuanto a los procedimientos e instituciones electorales para el caso de Costa Rica, sino que de manera contraria, se dio una cierta continuidad a estas instituciones, posiblemente con el objeto de garantizar cierta estabilidad y legitimidad, que permitiera obtener el apoyo de la ciudadanía y su reconocimiento de las estructuras de gobierno y elites políticas que buscaban consolidarse.

En 1824 se promulga la *Constitución de la República Federal de Centroamérica*, la cual buscaba establecer los parámetros del proceso de elección para la autoridades de gobierno federales y municipales o locales. Esta constitución mantiene básicamente los mismos parámetros, reglas y estructura del proceso electoral que los establecidos en la Constitución de Cádiz.

De esta manera, la Constitución de la República Federal establecía que los ciudadanos se reúnen en Juntas Populares para designar a los electores que participarán en las Juntas de Distrito, quienes a su vez designarán a los miembros de las Juntas de Departamento (Art. 23 y Art. 24). El único cambio notorio en esta parte del proceso con lo que establecía la Constitución de Cádiz, fue la eliminación de los *compromisarios* como parte del proceso, por lo que se pasa de un proceso

de votación de cuatro grados a tres.

Además mantiene algunas de las normas de control de la Constitución de Cádiz, como por ejemplo: que ningún ciudadano podía excusarse del cargo de elector (Art. 30), ni podían presentarse con armas al acto de elección o votar por sí mismo (Art. 31). Asimismo, el artículo 26 de la Constitución de la República Federal establecía un procedimiento a seguir en caso de acusaciones sobre el uso de fuerza, cohecho o soborno en los electores:

"Las acusaciones sobre fuerza, cohecho o soborno en los sufragantes hechas en el acto de la elección, serán determinadas por el Directorio con quatro hombres buenos nombrados entre los ciudadanos presentes por el acusador, para el solo efecto de desechar por aquella vez los votos tachados o del calumniador en su caso. En los demás estos juicios serán seguidos y determinados en los tribunales comunes. [Sic]"

Como una forma adicional de proteger la libertad de los electores a la hora de emitir su voto, esta constitución indicaba que tanto los electores de distrito como de departamento no eran responsables por su ejercicio, y que las leyes debían acordar las garantías necesarias para que de manera libre y puntual pudieran verificar su cargo (Art. 28).

En cuanto a los casos de nulidad, el artículo 27 indicaba que los recursos presentados sobre las elecciones de las Juntas Populares serían resueltos definitivamente en las Juntas de Distrito, y en los que se entablarán en contra de estas, se resolverían en las Juntas de Departamento. En caso de presentarse recursos de nulidad en contra de



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

las Juntas de Departamento, sería responsabilidad de los cuerpos legislativos verificar y resolver sobre estos casos.

En la búsqueda de garantizar la transparencia y legitimidad de todo el proceso de escogencia de autoridades federales y locales, se indicaba que todos los actos de elección, desde las Juntas Populares hasta los escrutinios del Congreso y de las Asambleas, debían ser públicos para ser válidos (Art. 53), esto obligaba a que el voto de los ciudadanos y los electores en las diferentes fases del proceso fuera público, lo cual podía resultar contraproducente con las medidas ya mencionadas para garantizar la libertad de los ciudadanos a la hora de asistir al proceso de elección.

Sin embargo, todo el proceso de elección establecido por la Constitución de la República Federal Centroamericana tiene una gran diferencia con el de la Constitución de Cádiz, y es la intervención del Congreso y de las Asambleas (según corresponda), como ente fiscalizador y última figura de decisión de todo el proceso.

El Congreso Federal era el encargado de recibir y contar todos los votos emitidos por las Juntas de Departamento para determinar las personas que resultasen electas para conformar dichos órganos. En caso de que ninguna persona obtuviera la mayoría absoluta para ocupar el cargo, el Congreso era el encargado de elegir entre aquellas personas que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos (Art. 47). Las mismas reglas se aplicaban para la elección de Senadores por parte de las

Asambleas de los Estados (Art. 48).

De esta manera, las Asambleas y el Congreso intervenían en el proceso de elección en los casos en que ningún candidato pudiera alcanzar la mayoría absoluta de los votos emitidos por las Juntas de Departamento, dejando por fuera toda posibilidad de que esta elección regresara a las instituciones investidas con la representación de la ciudadanía para dicho propósito y quedando la elección en manos de un órgano político, que si bien se veía limitado a realizar su elección entre un grupo de personas previamente designadas por las Juntas de Departamento, la elección final realizada por ellos podía responder a intereses diferentes a los buscados por los electores.

En febrero de 1825 se promulga el decreto XXXI conocido como *Ley de Elecciones*, la cual establece las normas que regulan el proceso de los Supremos Poderes del Estado Libre de Costa Rica. Al igual que las normativas que la precedieron, establece un sistema de elección de tres grados que incluye Juntas Populares, de Parroquia y de Partido (Art 2, Art. 3, Art. 4 y Art. 5).

A diferencia de las legislaciones anteriores, este decreto no establece grandes mecanismos para garantizar la transparencia y legitimidad del proceso, y la única medida es la estipulada en su artículo 12: "*Las elecciones serán Públicas y en ellas ninguno podrá presentarse armando ni votarse así mismo*".

La Ley de Elecciones también define cuál será el papel que jugará el Congreso en el proceso de elección, continuando con parámetros similares a los dispuestos en la Constitución Federal Centroamérica. Así, el Congreso era el encargado de recibir y hacer el escrutinio definitivo de los votos emitidos por las Juntas de Partido (Art. 16); y en caso de que ninguna de las personas tuviera mayoría absoluta, el Congreso procedería a elegir entre todos los designados sin importar la cantidad de votos que hubiesen obtenido (Art. 17). Lo anterior podría ocasionar el problema ya planteado de que se produjera una elección que no respondiera necesariamente a los intereses de los electores.

Más adelante, en 1825, se promulga una nueva Constitución conocida como *Ley Fundamental del Estado de Costa Rica*, y en la cual vuelven a definir los parámetros del proceso de elección para los miembros de los Supremos Poderes del Estado. Este marco jurídico mantiene el sistema de elección por votación en tres grados con las figuras de Juntas Populares, de Parroquia y de Partido (Art. 27, Art. 28 y Art. 29).

Al igual que la Constitución de Cádiz y la Constitución de la República Federal de Centroamérica, dispone que todas las juntas serán las encargadas de decidir los recursos de nulidad que se presenten, y los reclamos sobre cohecho y soborno (Art. 33). La pena para aquellos que cometieran los delitos indicados, así como para los falsos calumniantes, consistía en verse suspendidos sus derechos como ciudadano por un año (Art. 34).

Establece además que para que se tenga como válido todo acto referente a las elecciones debe ser público, e igual que las otras legislaciones ya mencionadas, prohíbe a los ciudadanos votar por sí mismos o portar armas durante la realización de las juntas (Art. 35).

La Ley Fundamental del Estado mantiene el papel del Congreso como encargado de realizar el recuento final de los votos; y en caso de que ninguno de los designados obtuviera los votos requeridos para hacerse con el cargo, elegir entre ellos sin consideración alguna de los votos obtenidos por cada uno de éstos (Art. 36, Art. 37 y Art. 38).

La Reforma de la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1835, no realiza ningún cambio de importancia en la normativa que regula el proceso electoral, dejando intacto el proceso de elección de tres grados, la autonomía de las diferentes juntas para pronunciarse sobre casos de nulidad, la obligación de los ciudadanos de cumplir con los cargos por los que fueron electos y las garantías de legitimidad y transparencia del sufragio.

4. Normas electorales , legitimidad y luchas por el poder

Como se ha observado hasta el momento, existe una estructura básica procedimental que ha seguido casi inmutable desde la Constitución de Cádiz, se basa en un proceso de elección indirecta de tres o cuatro grados,

legitimado principalmente bajo el principio de ser actos públicos y abiertos a la fiscalización de cualquier ciudadano. Además, aunque a partir de la independencia las Asambleas o el Congreso resultaban ser el último órgano de elección en caso de ser necesario, cada una de las juntas tenía un cierto margen de libertad para resolver y pronunciarse sobre cualquier eventual conflicto interno que pudiera surgir.

Uno de los cambios más importantes en el cuerpo de normas que regularon el proceso electoral durante este periodo, fue la definición de ciudadanía. Así, la Constitución de Cádiz tenía una concepción de ciudadanía bastante restringida, ya que solo consideraba como tales a las personas cuyos ambos padres fueran españoles o a los extranjeros que hubieran obtenido su carta de ciudadanía, para lo cual era requisito básico residir en España; con estas disposiciones grandes grupos de la población que habitan en las colonias americanas quedaban excluidos de participar de elección.

El Pacto Social Fundamental Interino de 1821 señalaba en su artículo 5 que era ciudadano todo hombre libre nacido en Costa Rica o vecino de ella con cinco años de residencia, que hayan jurado la independencia. Por su parte, la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, mantuvo el mismo régimen de ciudadanía pero agregó como condición adicional para ejercerla que el ciudadano debía contar con medios económicos de subsistencia. Por último, la Constitución del Estado Libre de Costa Rica de 1825 establecía además que para poder ejercer como elector, se debía contar al menos con una propiedad cuyo valor fuera igual

o superior a los 100 pesos.

Vargas González(2005) indica que durante este período se contó entonces con un sistema de ciudadanía bastante amplio que permitía una participación de grandes sectores de la ciudadanía. Esta afirmación parece que no es aplicable durante el periodo en que estuvo vigente la Constitución de Cádiz, ya que ésta claramente presenta un régimen de ciudadanía restringida, el cual sólo permitía exclusivamente a los españoles de sangre participar en el proceso. La explicación de este hecho es bastante sencilla, dicha constitución fue redactada en España por españoles que buscaban la forma de proteger sus intereses nacionales y enfrentar la invasión de Napoleón Bonaparte y el reinado de su hermano José Bonaparte, por lo que la serie de reglas electorales diseñadas en ningún momento fueron pensadas para permitir la participación de grupos sociales el sistema institucional formal de poder, cuyos intereses podrían ser contrarios o que pudieran diezmar la influencia y el poder de los españoles.

Las legislaciones posteriores a la independencia sí construyen un régimen de ciudadanía más amplio, que permite una mayor participación popular por lo menos en la primera fase del proceso, y con esto sí se comparte la siguiente apreciación de Vargas González:

"El ciudadano, en primer término, tenía derecho a elegir pero no necesariamente a resultar electo. Las personas interesadas en resultar electas a un cargo debían cumplir con determinadas exigencias, fundamentalmente de orden económico. Así, el

interesado debía disponer de un patrimonio mínimo, el cual era mayor según la importancia del cargo.”(Vargas González, 2005: 3)

Ésto se permite observar que el proceso electoral no tenía la intención de permitir la participación de la ciudadanía en general en las estructuras de gobierno, y más bien su objetivo residía en legitimar la lucha por el poder político que se llevaba a cabo entre ciertas elites, las cuales eran las únicas capaces de cumplir con los requisitos de orden económicos dispuestos para restringir el acceso a los puestos de decisión política.

De esta manera, las normas electorales analizadas permiten observar cómo la intención detrás de ellas está muy lejos de ser la formación de gobiernos “populares” (y menos aún de establecer un sistema democrático), sino que el proceso electoral establecido era utilizado como un mecanismo de cohesión social y de legitimación del poder de estos grupos sobre el resto de la sociedad, de la misma manera como era utilizado durante la colonia.

Por lo anterior, sería muy aventurado formular la hipótesis de que el sistema electoral generado en este periodo tenía características o intenciones democráticas; no obstante, sería posible pensar que dicho sistema sí permitió una estabilidad política al empezar a desarrollar instituciones que regularan las confrontaciones por el poder entre diferentes grupos, sin tener así la necesidad (o por lo menos disminuyendo la posibilidad) de llegar a acciones armadas, golpes de

Estado y similares.

El hecho de que las normas y procedimientos electorales permanecieran casi inmutables de 1812 a 1838, a pesar del cambio de pasar de un régimen colonial a la vida independiente, es prueba de la búsqueda de legitimidad por medio de la estabilidad y continuismo de instituciones creadas, como por ejemplo, un sistema de elección indirecta basada en juntas independientes y con cierto margen de libertad para manejar sus propios asuntos.

Si bien es cierto que el presente estudio se ha quedado en el análisis de las normas formales, y que para una mejor comprensión del proceso de formación histórica del sistema electoral costarricense se requiere entrar a un estudio más detallado del funcionamiento de éste, por ejemplo, mediante estudios prosopográficos que analicen la composición de las juntas parroquiales, de distrito, etc, así como lo sucedido en el interior de ellas, los reclamos de nulidad presentados y las formas en que fueron resueltos por las propias juntas; el presente análisis nos permite ver la estructura del proceso y el marco de acción en el cual los diferentes actores debían generar sus estrategias para alcanzar el poder político.

5. Conclusiones

Hablar de Democracia en la Costa Rica de la primera mitad del siglo XIX es una afirmación aventurada, ya que como se ha demostrado, durante dicho periodo todavía funcionaban una serie de reglas y

mecanismos que regulaban los procesos de elección de las personas que buscaban ocupar cargos políticos, que provenían desde el tiempo de la colonia; como demuestra Madrigal Muñoz (2008), desde el siglo XVII se utilizan procesos electorales para designar a las autoridades locales y darles legitimidad ante el resto de la comunidad, esto bajo un régimen monárquico y muy lejos de la idea de democracia.

No obstante, el sistema electoral imperante si bien no estaba desarrollado para permitir que la ciudadanía tuviera una participación activa en el proceso de toma de decisiones políticas, y mucho menos que hubiera igualdad de oportunidades para ocupar puestos de decisión política, sí permitió generar cierta estabilidad al legitimar las luchas políticas de las elites por medio de cierta (y limitada) participación ciudadana.

Por tal motivo, parece adecuado observar este periodo como el génesis de la legislación y sistema electoral costarricense, el cual sería una base fundamental para el desarrollo más adelante de sistemas políticos de carácter más abierto y con tendencias democráticas más marcadas en el país.

Algo importante de rescatar es que existe una diferencia entre la existencia de elecciones y la Democracia, ya que si bien la segunda no puede existir sin la primera, el hecho que existan elecciones y una serie de normativas que las regulen, no es garantía para la existencia de una Democracia, cuando mucho, de un sistema de gobierno legitimado por

medio de ciertos procedimientos y ritos para dar validez a la elección de los gobernantes.

Este aspecto es algo que merece ser estudiado más a fondo, porque definitivamente se puede pensar que el desarrollo de un proceso electoral caló hondo en el imaginario costarricense, no necesariamente para inculcarle en el tiempo un “espíritu democrático”, sino para crear una concepción que iguala al término de elecciones con el de Democracia, con lo cual queda limitado este ideal político del gobierno activo de toda la ciudadanía, a la mera participación por medio de las urnas electorales.

Literatura Consultada

ANCR. *Decreto XXI "Ley de Elecciones"*, 1825. Colección de leyes y decretos 1824-1826. Tomo I.

_____. *Ley Fundamental del Estado*, 1825. Colección de leyes y decretos 1824-1826. Tomo I.

Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.

Constitución de la República Federal de Centroamérica, 1824. En: Mena Brenes, Marco. *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. 2000.

Constitución de la República Federal de Centroamérica (Reformada), 1835. En: Mena Brenes, Marco. *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto*

de Concordia a la Constitución Política de 1949. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. 2000.

Elster, Jon. *El cemento de la sociedad: Las paradojas del orden social*. Barcelona, España: Gedisa .1997.

Madrigal Muñoz, Eduardo. "La élite colonial de Costa Rica de cara a las instituciones del poder monárquico, 1600-1718". En: *Revista Reflexiones*, 86(2):181-189. (2007)

_____. *El antiguo régimen en Costa Rica: imaginarios de una organización socio-política (1600-1718)*. IX Congreso Centroamericano de Historia. San José, Costa Rica. En: *Revista Electrónica Diálogos*. Número especial 2008: 772-786. (2008)

Molina Jiménez, Iván. "La democracia costarricense: una propuesta de periodización y reconceptualización (1821-1948)". En: *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, XLII(105):51-60, Enero-Abril, 2004

_____. *Demoperfectocracia: La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*. Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional. (2005)

Pacto Fundamental Interino de Costa Rica, 1821. En: Mena Brenes, Marco. *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. 2000

Salazar Mora, Orlando. *El apogeo de la República Liberal en Costa Rica: 1870-1914*. San José, Costa Rica: Editorial UCR. 1990.

Vargas González, Hugo. *El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José, Costa Rica : Editorial UCR. 2005

Wortman, Miles L. *Gobierno y Sociedad en Centroamérica (1680-1840)*. San José, CR: BCIE/EDUCA