

# Ciclo electoral y políticas públicas en Costa Rica (1890-1948)\*

IVÁN MOLINA JIMÉNEZ\*\*

*Resumen: Este artículo propone que, en la Costa Rica de la primera mitad del siglo XX, la inserción creciente de los votantes populares en las campañas electorales, y la competencia cada vez más intensa entre los partidos, fueron dos procesos que se alimentaron mutuamente. Tal dinámica fue la base de un ciclo electoral caracterizado, a corto plazo, por un manejo gubernamental del gasto público muy influido por consideraciones electorales; y a largo plazo, por una tendencia a aumentar el gasto social en detrimento, sobre todo, del gasto militar y policiaco. A la luz de esta conclusión, se reconsideran los planteamientos inspirados por la teoría de Barrington-Moore, con base en los cuales se suele explicar el origen de la democracia costarricense como producto única o esencialmente de su "singular" estructura social, sin prestar atención a los factores y procesos institucionales.*

*Abstract: This article suggests that in the Costa Rica of the first half of the 20th century, the growing insertion of popular voters in electoral campaigns, together with the increasingly intense competition between the parties were two processes that mutually influenced each other. This dynamic formed basis of an electoral cycle characterized, in the short term, by governmental handling of public expenditure that was highly influenced by electoral considerations and in the long term, by a tendency to increase social spending to the detriment of military and police spending. In light of these conclusions, the author reconsiders the proposals of Barrington-Moore, which are generally used to explain the origin of Costa Rican democracy as being primarily or solely the result of its unusual social structure, without taking institutional factors and processes into account.*

*Palabras clave:* elecciones, ciclo electoral, políticas públicas, democracia.

*Key words:* elections, electoral cycle, public policies, democracies.

¿EN QUÉ MEDIDA ANTES DEL ASCENSO DEL ESTADO BENEFACTOR, convencionalmente ubicado luego de la Segunda Guerra Mundial,<sup>1</sup> la dinámica electoral incidía en el diseño y la ejecución de las políticas públicas en América Latina? ¿hasta dónde el desempeño fiscal de los gobiernos electos respondió al calendario de las votaciones y, de ser así, cuán válido sería pensar en tal fenómeno como un ciclo electoral? Sin duda, responder a tales preguntas comporta un esfuerzo que, además de complejo, es complicado por los desafíos metodológicos y los costos financieros que implica localizar y procesar la información pertinente para el periodo anterior a 1950.

\* Este artículo forma parte de un proyecto más amplio sobre el fraude electoral y la reforma institucional en Costa Rica, realizado junto con Fabrice Lehoucq (cuyos comentarios agradezco), y financiado por el National Endowment for Humanities (Collaborative Projects Gran RO-22864-95).

\*\* Dirigir correspondencia a Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica, San José Costa Rica, América Central, tel. fax: (506) 207-4535, e-mail: ivanm@fcs.ucr.ac.cr.

<sup>1</sup> Eric J. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Abacus, Londres, 1995 p. 96.

No es casual, por tanto, que una problemática como la que figura en el título de este artículo esté ausente en las valiosas antologías de historia política latinoamericana editadas recientemente por Antonio Annino, Eduardo Posada-Carbó y Vincent C. Peloso y Barbara Tenenbaum.<sup>2</sup> Tampoco está presente en los importantes libros de J. Samuel Valenzuela en torno a la democratización vía reforma en Chile, de Richard Graham acerca del sistema político brasileño del siglo XIX, y de Hilda Sábato, que analiza diversas facetas de la experiencia electoral argentina, y en especial de Buenos Aires, entre 1862 y 1880.<sup>3</sup> Éste es un vacío que llama particularmente la atención porque, por supuesto, el eje de la lucha entre los partidos es el control de los recursos estatales con el fin, entre otros, de poner en práctica políticas públicas específicas.

En concordancia con lo ya expuesto, el objetivo del presente artículo es investigar si existió un ciclo electoral en la Costa Rica de los años 1890-1948, con base en cifras de ingresos y egresos del Estado, del número de empleados públicos, de resultados electorales y de las tasas de asistencia a las urnas. Aunque contamos con alguna información sobre el Producto Interno Bruto (PIB) para el periodo 1920-1947, carecemos de datos sistemáticos en lo referente a desempleo, inflación y otros valiosos indicadores económicos. En este sentido, las limitaciones de las fuentes disponibles condicionan los alcances del análisis que aquí se ofrece.

El caso costarricense es particularmente útil porque, desde 1889 hasta el presente, se realizan comicios periódicos en el país, los cuales no se vieron interrumpidos por la breve dictadura de los Tinoco (1917-1919) ni por la guerra civil de 1948, que fue seguida en 1949 por una convocatoria a elecciones para escoger diputados a una asamblea constituyente. El análisis propuesto permitirá, además, reconsiderar los planteamientos de autores como Orlando Salazar, Mario Samper y Deborah J. Yashar, entre

<sup>2</sup>Antonio Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995. Eduardo Posada-Carbó (comp.), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, Macmillan Press, Londres, 1996; Vincent C. Peloso y Barbara A. Tenenbaum, *Liberals, Politics & Power. State Formation in Nineteenth-Century Latin America*, The University of Georgia Press, Atenas y Londres, 1996. Véase, también Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1999; y Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Politics and Society since 1930*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998.

<sup>3</sup>J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, IDES, Buenos Aires, 1985; Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 1990; Hilda Sábato, *La política de las calles: entre el voto y la movilización, Buenos Aires, 1862-1880*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998. Véase también Eduardo Posada-Carbó, "Limits of Power: Elections under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886-1930", *Hispanic American Historical Review*, vol. 77, núm. 2, mayo, 1997, p. 260. Como excepciones parciales, aunque para Estados Unidos, véase Patrick G. Lynch, "Presidential Elections and the Economy, 1872 to 1996: The Times are A'Changin or the Song Remains the Same?", *Political Research Quarterly*, vol. 52, núm. 4, diciembre, 1999, pp. 825-844; y Tse-min Lin, "The Historical Significance of Economic Voting, 1872-1996", *Social Science History*, vol. 23, núm. 4, invierno, 1999, pp. 561-591.

otros, en cuanto al carácter oligárquico y a la índole esencialmente no democrática del régimen político costarricense anterior a 1940.<sup>4</sup>

La definición del periodo de estudio obedeció a criterios a la vez electorales y de fuentes. La investigación se inicia en 1890, en el contexto de las reformas liberales, un año después de la intensa campaña de 1889, en cuyo curso se constituyeron los primeros partidos políticos del país, y dos años antes del censo de 1892. La fecha de cierre es 1948 (otra vez, dos años antes de un censo nacional, el de 1950), en plena guerra fría, y cuando ocurrió el principal estallido de violencia política que experimentó Costa Rica en el siglo XX. La profunda y decisiva transformación institucional que conoció la sociedad costarricense a raíz de ese conflicto armado justifica detenerse a finales de la década de 1940.<sup>5</sup>

## 1. LA PROBLEMÁTICA DEL CICLO ELECTORAL

El ciclo electoral es, desde varias décadas atrás, uno de los temas que más interesa a los investigadores sociales especializados en los vínculos entre política y economía.<sup>6</sup> En efecto, ya en 1975, William Nordhaus elaboró un modelo de lo que llamó un *political business cycle*, según el cual los políticos estimulan la demanda agregada antes de los comicios, con el fin de acelerar el crecimiento y reducir el desempleo, y así ganar el apoyo de los votantes para el partido en el poder. Esta expansión de la economía, al aproximarse el momento de las votaciones, incrementa la inflación, la cual es luego contrarrestada por una contracción poselectoral de la demanda agregada que conduce a una baja económica o a una recesión.<sup>7</sup>

Las investigaciones posteriores, desde las de McCallum y Paldam, de finales de la década de 1970, hasta las de Hibbs y Alesina, realizadas diez años después, han recha-

<sup>4</sup> Orlando Salazar Mora, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica, 1870-1914*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1990, pp. 101 y 286-287; Mario Samper, "Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica", *Revista de Historia*, San José, núm. especial, 1988, pp. 173-174. Deborah J. Yashar, *Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala 1870s-1950s*, Stanford University Press, Stanford, 1997, pp. 53-55.

<sup>5</sup> La historia político-electoral del periodo 1890-1948 está bien descrita en Orlando Salazar Mora, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995; y Jorge Mario Salazar Mora, *Crisis liberal y Estado reformista. Análisis político-electoral, 1914-1949*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995. La transformación posterior a 1950 se analiza en Jorge Rovira, *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*, Editorial Porvenir, San José, 1982; y Fabrice Lehoucq, *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica (1948-1998)*, Editorial Porvenir, San José, 1997.

<sup>6</sup> Para tres útiles balances sobre esos vínculos, véase Alex Cukierman, Zvi Hercowitz y Leonardo Leiderman (comps.), *Political Economy, Growth, and Business Cycles*, MIT Press, Cambridge, 1992; Roberto Alesina, Nouriel Roubini y Gerald D. Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, 1997; Michael S. Lewis-Beck y Martin Paldam (comps.), "Economics and Elections", *Electoral Studies*, vol. 19, núms 2 y 3, junio-septiembre, 2000.

<sup>7</sup> William Nordhaus, "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, núm. 42, 1975, pp. 169-190.

zando el modelo de Nordhaus.<sup>8</sup> Sin embargo, ya en 1978, Edward Tufte, basado en el análisis de algunos comicios estadounidenses, encontró evidencia de la manipulación de los mecanismos fiscales con fines electorales.<sup>9</sup> La diferencia básica entre el enfoque de Nordhaus y el de Tufte consiste en que el primero destaca en los resultados de las políticas económicas (crecimiento, desempleo e inflación), en tanto que el segundo se concentra en los instrumentos de esas políticas (oferta monetaria, impuestos, transferencias y gastos gubernamentales).

La línea de investigación privilegiada por Tufte ha deparado resultados más fructíferos al ser confrontada con la evidencia del modelo de Nordhaus. Entre otros, Alberto Alesina, Gerald D. Cohen y Nouriel Roubini, en un artículo que analiza la política macroeconómica y las elecciones en 18 países desarrollados entre 1960 y 1987, constataron la incidencia del ciclo electoral sobre la inflación y los instrumentos de política monetaria y fiscal.<sup>10</sup> Tal conclusión es consistente con la noción de que es más fácil manipular los instrumentos de las políticas económicas que controlar los resultados de dichas políticas y, en general, con las preferencias de los políticos de evitar poner en práctica medidas monetarias y fiscales restrictivas en años electorales.

Como lo evidencia la discusión anterior, la mayoría de los estudios existentes en lo tocante al tema que nos ocupa se concentra en los países desarrollados y en las últimas décadas del siglo XX. Estas preferencias geográficas y cronológicas se explican no sólo por el origen nacional y la formación profesional de los especialistas en dicho tópico (economistas, sociólogos y politólogos), sino también porque se parte del supuesto que sólo tiene sentido investigar la incidencia de un ciclo electoral sobre la economía en países donde se realizan comicios periódicos libres y competitivos, es decir, en las llamadas democracias industrializadas.

En América Latina, un área usualmente relacionada con gobiernos autoritarios, rupturas del orden constitucional y elecciones fraudulentas, el interés por investigar el ciclo electoral sólo empezó a configurarse a finales de la década de 1980, sobre la base de los nuevos problemas planteados por la llamada *tercera ola de democratización* en el contexto de la globalización actual.<sup>11</sup> Los nuevos gobiernos democráticos latinoamericanos, atrapados entre la presión de los organismos financieros internacionales

<sup>8</sup> Bennett McCallum, "The Political Business Cycle: An Empirical Test", *Southern Economic Journal*, núm. 44, 1978, pp. 504-515; Martin Paldam, "Is There An Electoral Cycle?", *Scandinavian Journal of Economics*, núm. 81, 1979, pp. 323-342; Douglas Hibbs, *The American Political Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1987; Alberto Alesina, "Political and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, núm. 8, 1989, pp. 55-98.

<sup>9</sup> Edward Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

<sup>10</sup> Alberto Alesina, Gerald D. Cohen y Nouriel Roubini, "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies", en Alex Cukierman, Zvi Hercowitz y Leonardo Leiderman, *Political Economy, Growth and Business Cycles*, MIT Press, Cambridge, 1992, pp. 227-262.

<sup>11</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991. Para un excelente estudio de la experiencia brasileña, véase Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democracy: The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 1999.

para disminuir el déficit fiscal y desregular la vida económica, y las demandas populares en favor del gasto social, han tenido que enfrentar el desafío de impulsar políticas públicas que suelen ser recibidas de manera adversa por un sector mayoritario de la población y, por ende, de los votantes.

La compleja situación precedente ha tenido la ventaja de estimular un mayor interés por el análisis de las dinámicas institucionales y electorales (tomando en cuenta el ciclo electoral, sobre todo en su dimensión fiscal).<sup>12</sup> El estudio de tales temas generalmente fue dejado de lado por unas ciencias sociales latinoamericanas fuertemente influidas por el marxismo y el estructuralismo. Especialmente en las décadas de 1960 y 1970, instituciones y elecciones solían ser consideradas como simples epifenómenos de condiciones socioeconómicas por politólogos que se concentraban en el examen de las fuerzas armadas y la represión política, y por sociólogos afanados en determinar cómo la reproducción de las clases sociales en la periferia capitalista se manifestaba políticamente.<sup>13</sup>

En contraste con científicos sociales que, al limitar su estudio acerca del ciclo electoral a las últimas décadas del siglo XX, pueden disponer fácil y rápidamente de cifras en torno a desempleo, inflación, crecimiento, impuestos y otras por el estilo, el investigador interesado en analizar esos temas para el periodo anterior a 1950 enfrenta graves dificultades. Con bastante frecuencia, particularmente en los países centroamericanos, la información disponible en lo referente a los temas indicados es fragmentaria, insuficiente y está muy dispersa, por lo que la localización y procesamiento de los datos pueden resultar tareas muy prolongadas y costosas.<sup>14</sup> Por suerte, para el caso de Costa Rica existe ya una valiosa información acumulada, lo cual facilita abordar el tema del ciclo electoral para el periodo 1890-1947.

## 2. PERIODIZACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

La exhaustiva recopilación estadística de Ana Cecilia Román sobre las finanzas públicas de Costa Rica entre 1870 y 1948 ofrece una base de datos excelente para examinar las tasas de crecimiento anual y la composición de los ingresos y egresos estatales a

<sup>12</sup> Nouriel Roubini, "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries," *Journal of International Money and Finance*, núm. 10, 1991, pp. 49-72; Ernesto Stein, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", National Bureau of Economic Research, Working Paper 6358, 1998, pp. 1-32.

<sup>13</sup> Arturo Valenzuela, "Political Science and the Study of Latin America", en Christopher Mitchell (comp.), *Changing Perspectives in Latin American Studies: Insights from Six Disciplines*, Stanford University Press, Stanford, 1988, pp. 63-86.

<sup>14</sup> Para un importante testimonio en este sentido, véase Víctor Bulmer-Thomas, "Cuentas nacionales de Centroamérica de 1920: fuentes y método", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 12, núm. 1, San José, 1986, pp. 81-96.

partir de 1890.<sup>15</sup> La estrategia utilizada para analizar esa información fue organizarla según coyunturas políticas específicas, las cuales figuran en los cuadros 1, 2 y 3. La periodización resultante permite considerar el desempeño financiero de determinados tipos de gobierno particulares y, simultáneamente, identificar las tendencias de captación e inversión de los recursos a largo plazo.

Las elecciones periódicas –bajo fuerte presión oficial– no estuvieron ausentes entre 1890 y 1901; pero éste fue un periodo de gobiernos autoritarios, encabezados por José Joaquín Rodríguez (1890-1894) y por su yerno, Rafael Iglesias (1894-1902). Durante esos años prevaleció el voto de dos grados (en la primera vuelta los votantes escogían electores, y en la segunda, estos últimos elegían al presidente, los diputados y los municipales) y la asistencia a las urnas fue muy limitada: en las elecciones presidenciales de 1894 y 1897 ascendió, en promedio, a 44.3% de todos los costarricenses varones de 20 años y más.<sup>16</sup>

A partir de 1902, y luego del pacto que Iglesias firmó en 1901 con el sector moderado de la oposición para dejar el poder,<sup>17</sup> ocurrió una paulatina apertura democrática, en cuyo marco se intensificó la competencia electoral. La asistencia a las urnas fue, en promedio, de 72.3% en los comicios presidenciales de 1905 y 1909, y alcanzó 80.6% en los de 1913, la primera elección en que se puso en práctica el voto directo.<sup>18</sup> El proceso anterior fue truncado en 1917, cuando el gobierno socialmente reformista de Alfredo González Flores fue derrocado por su secretario de Guerra, Federico Tinoco, cuya efímera dictadura se prolongó hasta 1919.

La década de 1920-1929 se caracterizó por la vuelta a la democracia electoral y la intensificación de la contienda partidista, en el marco de una coyuntura económica favorable, que se prolongó por lo menos hasta 1927 (fueron los tiempos de la *belle époque* josefina). La mayor intensidad de la lucha electoral supuso una creciente vigilancia de las prácticas electorales, no sólo por parte de los partidos contendientes, sino de la prensa, un proceso que limitó la incidencia del fraude en los resultados de los comicios. La aprobación del voto secreto en 1925-1927 contribuyó a la tendencia descrita, al debilitar significativamente el control que tenían los partidos sobre los votantes. El resultado de tal dinámica fue que el triunfo en las urnas dependió cada vez más de la

<sup>15</sup> Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, CENAC, San José, 1995. Para un análisis preliminar de los datos, véase *idem*, "Costa Rica: Estado y finanzas (1870-1948)", ponencia presentada en el III Congreso Centroamericano de Historia, celebrado en San José, Costa Rica, del 15 al 18 de julio de 1996.

<sup>16</sup> Para una discusión más amplia de la legislación electoral anterior a 1913, véase Iván Molina, "Elecciones y democracia en Costa Rica (1885-1913)", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Amsterdam, abril, 2001.

<sup>17</sup> Eric Ovares, "Práctica política en Costa Rica: 1889-1924. Cooptación, penetración ideológica y cultura política", tesis de licenciatura en Historia, Universidad Nacional, San José, 1997, pp. 124-172.

<sup>18</sup> Iván Molina, "Elecciones y democracia", *op. cit.* Yashar brinda unos porcentajes de asistencia a las urnas (calculados sobre la base de la población total) extremadamente bajos, debido a que no diferenció a los electores de segundo grado de los votantes de primer grado, Deborah J. Yashar, *Demanding Democracy*, *op. cit.*, p. 56.

capacidad de las agrupaciones políticas para organizarse, desarrollar una propaganda que atrajera a los sufragantes y movilizarlos el día de las elecciones, y no del fraude o la coacción.<sup>19</sup>

Entre 1930 y 1939 Costa Rica experimentó no sólo los efectos de la crisis de 1929, sino el ascenso del Partido Republicano Nacional como una organización electoralmente mayoritaria (en la votación presidencial de 1940 ganó con 82.5% de los votos), el cual dominó el poder ejecutivo por más de 15 años. Por último, entre 1940 y 1947, a las dificultades económicas relacionadas con el inicio de la segunda guerra mundial y el cierre de los mercados europeos para el café costarricense, se contrapuso la puesta en práctica de un programa de reformas sociales, en un contexto caracterizado por la división del Partido Republicano Nacional en dos facciones, calderonistas y cortesistas, y una creciente polarización de la competencia política, que culminó en la guerra civil de 1948.

El cuadro 1 ofrece las tasas de crecimiento de los gastos y los ingresos del Estado según la periodización ya expuesta. Aunque en general la tasa de ingresos fue ligeramente superior a la de egresos, en términos de los presupuestos anuales, el Estado cerró con déficit fiscal en 33 de los 59 años en el periodo 1890-1948 (55.9% del total). La distribución por periodos de los años fiscalmente deficitarios obedeció a una compleja combinación de factores políticos y económicos. Si bien la crisis mundial de sobreproducción de café se extendió entre 1897 y 1907, dos de los tres años fiscalmente deficitarios del periodo de Rodríguez e Iglesias se ubicaron antes del estallido de la crisis (en 1892 y 1893). Por otra parte, cuatro de los diez años fiscalmente deficitarios del periodo 1902-1916, caracterizado por una competencia electoral cada vez más intensa, se ubicaron luego de la crisis de 1897-1907 y antes de la crisis vinculada con la primera guerra mundial, que supuso el cierre del mercado europeo para el café costarricense.

Durante el trienio en que los Tinoco estuvieron en el poder (1917-1919) todos los años fueron fiscalmente deficitarios, un fenómeno vinculado no sólo con la crisis desatada por la guerra europea, sino con el aumento sin precedente en el gasto público. En efecto, mientras el déficit fiscal representó sólo 16% del total de ingresos del Estado entre 1890-1901 y 1902-1916, entre 1917 y 1919 supuso 74% de las entradas. Tal alza en los egresos se explica, ante todo, por los crecientes gastos militares y policíacos en que incurrió la dictadura con el objetivo de combatir a sus opositores, una tendencia que se aprecia en el cuadro 2.

Entre 1920 y 1939, los años fiscalmente deficitarios coincidieron siempre con años de dificultades económicas, ya fuera la depresión de 1920-1921 o la crisis de 1929 (en Costa Rica, los años con déficit fiscal se prolongaron entre 1929 y 1934). Algo similar

<sup>19</sup> Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Political Competition and Electoral Fraud: A Latin American Case Study", *Journal of Interdisciplinary History*, vol. xxx, núm. 2, otoño, 1999, pp. 199-234; ídem, *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1999.

## CUADRO 1

## INDICADORES FISCALES DEL ESTADO COSTARRICENSE (1890-1947)\*

Periodo	Tasas de crecimiento ingresos	Egresos	% de años con déficit fiscal	Déficit como % de los ingresos	Tasa de crecimiento del PIB	Ingresos como % del PIB	Egresos como % del PIB	Déficit como % del PIB
1890-01	1.7	-0.1	25.0	16.0				
1902-16	3.5	5.0	66.7	16.6				
1917-19	33.7	34.2	100.0	73.9				
1920-29	9.2	7.9	30.0	3.2	2.1	4.8	4.3	0.2
1930-39	7.1	2.9	50.0	10.9	4.7	3.9	3.9	0.4
1940-47	11.9	10.0	100.0	28.3	3.0	4.7	6.1	1.3

\*No tenemos datos sobre el PIB para el periodo anterior a 1920.

FUENTE: Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, San José, 1995, pp. 27-38 y 57-64. Víctor Bulmer-Thomas, *La economía política de Centroamérica desde 1920*, Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, 1989, p. 411.

## CUADRO 2

COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL ESTADO COSTARRICENSE POR PERIODOS  
Y EN PORCENTAJES (1890-1947)

Periodo	Seguridad y policía	Educación, pensiones y salud	Obras públicas	Monopolios del Estado*	Servicio de la deuda pública	Gastos admvos.	Gastos varios
1890-01	26.5	13.1	11.3	7.4	6.4	13.1	22.2
1902-16	26.8	16.5	17.8	6.3	14.1	16.6	2.2
1917-19	35.9	9.6	10.1	5.5	21.2	17.7	
1920-29	21.2	18.1	20.7	4.8	19.4	15.6	0.2
1930-39	18.1	21.1	28.3	2.5	16.7	13.3	
1940-47	16.3	21.4	33.1	4.7	10.9	12.1	1.5

\*Los principales monopolios explotados por el Estado costarricense eran de origen colonial: el del tabaco (que se abolió en 1908) y el del licor, que todavía existe.

FUENTE: Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, San José, 1989, pp. 27-38 y 57-64.

puede decirse del lapso 1940-1947 cuando, de nuevo, el estallido de la segunda guerra mundial cerró las plazas europeas para las exportaciones de café. No obstante, en este último periodo, el déficit se mantuvo pese a que la recuperación de la economía se inició a partir de 1945. De lo expuesto hasta aquí se desprende que el déficit fiscal no era resultado únicamente de la coyuntura económica, sino que otros factores, como la dinámica política, también podían producirlo o agudizarlo.

Si se descartan la dictadura de los Tinoco y la década de 1930-1939 (afectada por la crisis mundial), y se comparan los dos primeros periodos (1890-1901 y 1902-1916) con los años 1920-1929 y 1940-1947, es claro que las tasas de crecimiento anual de los ingresos y egresos se incrementaron significativamente. En dichos periodos, además, esas tasas fueron muy superiores a las del PIB, y aunque carecemos de datos anteriores a 1920, es probable que entre 1890 y 1916 los ingresos y egresos estatales, como una proporción del PIB, hayan sido inferiores a 4.8% y 4.3% correspondientes al decenio de 1920-1929.

La tendencia a una mayor captación fiscal como una proporción del PIB se volvió a manifestar entre 1940 y 1947, cuando el porcentaje respectivo, tras la crisis del decenio de 1930, volvió a alcanzar los niveles de 1920-1929. En la década de 1940, sin embargo, el gasto, como una proporción del PIB, creció más allá del porcentaje representado por los ingresos y se ubicó en un nivel sin precedente. En tales circunstancias, no sorprende que el déficit fiscal, como una proporción del PIB, ascendiera a 1.3%, una cifra que, otra vez, está muy por encima de la de los periodos anteriores para los cuales disponemos de información.

Una breve y limitada comparación con los datos de la Nicaragua somocista permite visualizar mejor el caso que analizamos. Entre 1940 y 1947, el PIB per cápita nicaragüense fue 36% inferior al de Costa Rica; no obstante, los ingresos y egresos del Estado en Nicaragua representaron 5.8% y 5.7% del PIB, respectivamente.<sup>20</sup> Así, mientras en la dictadura de Somoza el aparato estatal fue fiscalmente más eficaz, tanto en la captación como en el control del gasto, en la democracia electoral costarricense el Estado parece haber alcanzado en la década de 1940 un techo en los ingresos que podía capturar como una proporción del PIB, y haber sido particularmente limitado en controlar el gasto público y el déficit fiscal. ¿Cuál fue la dinámica institucional que condujo a ese resultado en Costa Rica?

### 3. COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS

Lo más interesante con respecto a los gastos estatales, de acuerdo con el cuadro 2, es el cambio significativo que experimentó su composición entre finales del siglo XIX y

<sup>20</sup> Víctor Bulmer-Thomas, *La economía política de Centroamérica desde 1920*, Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, 1989, pp. 411 y 413. Knut Walter, *The Regime of Anastasio Somoza 1936-1956*, The University of Carolina Press, Chapel Hill, 1993, pp. 75 y 181.

la década de 1940. En efecto, en la primera mitad del siglo XX (y con excepción de la dictadura de los Tinoco), los egresos militares y policiacos disminuyeron, lo mismo que los puramente administrativos. En contrapartida, aumentaron los gastos sociales (especialmente en educación y salud) y en obras públicas, que incluían la construcción de infraestructura escolar y sanitaria; de esta manera, una proporción cada vez mayor del gasto estatal estaba orientado a satisfacer las demandas y necesidades de la población, tanto urbana como rural.<sup>21</sup>

Este cambio en la orientación del gasto estatal se consolidó a partir de 1920, precisamente una época en la cual la política se hizo más competitiva. Uno de los cambios que contribuyó a intensificar la lucha electoral fue la fundación del Partido Reformista en 1923, el cual incorporó un amplio conjunto de reivindicaciones populares en su agenda.<sup>22</sup> Tal tendencia fue consolidada luego por otros partidos minoritarios, y en particular por el Partido Comunista, fundado en 1931, el cual tuvo un exitoso desempeño electoral en las décadas de 1930 y 1940.<sup>23</sup> Incluso, entre 1930-1939, cuando el país fue afectado por la crisis económica mundial, la restricción del gasto que ocurrió en esa década tendió a concentrarse en los fondos destinados al servicio de la deuda pública,<sup>24</sup> al financiamiento de los monopolios del Estado, a seguridad y policía y a los gastos administrativos.

Enfrentados con el desafío que suponían los programas sociales de las organizaciones políticas radicales, los partidos mayoritarios (incluido el Republicano Nacional) no tardaron en *actualizar* sus propias agendas, para destacar la llamada *cuestión social*. La relación entre una mayor competencia política, una dinámica electoral favorable a largo plazo a la reforma social y un gasto estatal orientado a satisfacer las necesidades de la población se aprecia mejor al comparar los datos del periodo posterior a 1920 con los de la dictadura de los Tinoco. Entre 1917 y 1919 aumentaron los egresos militares y policiacos y disminuyeron los gastos sociales y en obras públicas. Así, la estabilidad política durante la mayor parte del siglo XX tenía entre sus bases un gasto estatal orientado más a la satisfacción de las demandas populares, urbanas y rurales, que al fortalecimiento de los órganos de defensa.

<sup>21</sup> Una discusión de los aspectos más cualitativos de estas políticas sociales, se encuentra en Steven Palmer, "Adiós *Laissez-Faire*: la política social en Costa Rica (1880-1940)", *Revista de Historia de América*, núm. 124, México, enero-junio de 1999, pp. 99-117; Steven Palmer, "Confinement, Policing, and the Emergence of Social Policy in Costa Rica, 1880-1935", en Ricardo Salvatore y Carlos Aguirre (comps.), *The Birth of the Penitentiary in Latin America. Essays on Criminology, Prison Reform, and Social Control, 1830-1940*, University of Texas Press, Austin, 1996, pp. 224-253; Steven Palmer e Iván Molina, *Educando a Costa Rica. Alfabetización popular, formación docente y género (1880-1950)*, Plumsock Mesoamerican Studies y Editorial Porvenir, San José, 2000.

<sup>22</sup> Vicky Ramírez, *Jorge Volio y la revolución viviente*, Guayacán, San José, 1989, pp. 87-102.

<sup>23</sup> Iván Molina, "El desempeño electoral del Partido Comunista de Costa Rica (1931-1948)", *Revista Parlamentaria*, vol. 7, núm. 1, San José, abril de 1999, pp. 491-521.

<sup>24</sup> Para un análisis de la estrategia fiscal aplicada por los gobiernos costarricenses en esa época, sobre todo en relación con el manejo de la deuda pública, véase Víctor Bulmer-Thomas, *La economía política*, *op. cit.*, pp. 69-74.

CUADRO 3

## COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO COSTARRICENSE POR PERIODOS Y EN PORCENTAJES (1890-1947)

Periodo	Impuestos al comercio	Impuestos a bienes y servicios*	Ingresos de Fanal**	Ingresos del ferrocarril***	Otros
1890-01	47.3	11.5	30.9	0.9	9.4
1902-16	61.5	0.9	24.5	5.5	7.6
1917-19	38.2	0.7	29.8	10.6	20.7
1920-29	59.8	4.5	18.7	8.5	8.5
1930-39	56.7	7.6	13.5	11.3	10.9
1940-47	41.8	14.2	19.3	11.1	13.6

\* La baja en el porcentaje correspondiente a bienes y servicios en el periodo 1902-1916 se explica, ante todo, por la abolición del monopolio del tabaco en 1908.

\*\* Fábrica Nacional de Licores.

\*\*\* Luego de 1902, esos ingresos provenían únicamente del Ferrocarril al Pacífico.

FUENTE: Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, San José, 1989, pp. 27-38 y 57-64.

CUADRO 4

## POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA MASCULINA SEGÚN CATEGORÍA LABORAL, ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PROVINCIAS CENTRALES Y PERIFÉRICAS. COSTA RICA (1950)\*

Categoría laboral	Agricultura		Industria y construcción		Comercio		Transportes y servicios	
	Centro	Periferia	Centro	Periferia	Centro	Periferia	Centro	Periferia
Empleados	61.5	55.3	81.2	80.9	50.9	42.2	85.0	89.8
Patronos	14.6	16.5	4.8	3.6	11.6	15.2	4.6	2.5
Cuenta propia Familiar	8.2	11.3	12.4	14.1	34.0	37.6	9.9	7.3
sin sueldo	15.7	16.9	1.6	1.4	3.5	5.0	0.5	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* No incluye los trabajadores de minas y canteras ni los ocupados en actividades no bien especificadas (3.8% de la PEA masculina).

FUENTE: *Censo de población de Costa Rica. 22 de mayo de 1950*, 2da. edición, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1975, pp. 296-299.

La medida en la cual esa orientación del gasto público fue una *especificidad costarricense* es un tema abierto a discusión, sobre todo porque las estadísticas existentes para otros países de América Latina no facilitan una comparación sistemática. Pese a sus limitaciones, veamos lo que nos ofrece una confrontación de ese tipo. La proporción del gasto en educación, salud y pensiones en la Costa Rica de 1902-1916 ascendió a 16.5%, casi el doble de la correspondiente a los últimos años del porfiriato en México (9.2%).<sup>25</sup> En 1926, el gasto social per cápita costarricense era, como mínimo, cinco veces mayor que el de Ecuador;<sup>26</sup> y entre 1948 y 1949, el gasto educativo per cápita de Costa Rica era tres veces mayor que el de El Salvador y Nicaragua.<sup>27</sup>

#### 4. LAS FUENTES DE LOS INGRESOS

Consideraremos ahora la relación entre finanzas públicas y dinámica electoral desde la perspectiva de los ingresos. Según lo ya indicado, el déficit fiscal prevaleció a lo largo del periodo 1890-1948, predominio que estaba estrechamente relacionado, a su vez, con la estructura tributaria. Esta última dependía en mucho de los impuestos indirectos, en particular de los que recaían sobre el comercio exterior (mayoritariamente los de importación), como se observa en el cuadro 3. Aunque entre 1890 y 1947 disminuyó el peso de los impuestos al comercio exterior y de los ingresos generados por la Fábrica Nacional de Licores, estos dos rubros representaron, todavía entre 1940 y 1947, 61.1% de las entradas del Estado costarricense. En este marco, una baja en el comercio exterior, al afectar los ingresos respectivos, rápidamente se traducía en una crisis fiscal. Como lo indicó en 1935 el economista de origen chileno-alemán, Carlos Merz, en Costa Rica “[...] toda la ciencia hacendaria se reduce a aumentar los ingresos recargando [los impuestos a] el alcohol y las aduanas”.<sup>28</sup>

La estructura tributaria descrita tampoco estaba desvinculada de la dinámica electoral. Todavía en 1950, alrededor de un tercio de los varones de 20 años y más, que conformaban la población económicamente activa, eran patronos y trabajadores independientes, tanto en las provincias centrales como en las periféricas (véase el cuadro 4).<sup>29</sup> Aunque los datos de los censos de 1892 y 1927 no permiten efectuar cálculos

<sup>25</sup> James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, Berkeley, 1970, p. 158.

<sup>26</sup> Linda A. Rodríguez, *The Search for Public Policy. Regional Policy & Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, University of California Press, Berkeley, 1985, pp. 90-91, 205 y 226; Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas*, op. cit., p. 61.

<sup>27</sup> Iván Molina, “La alfabetización popular en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica: niveles, tendencias y desfases (1885-1950)”, en prensa.

<sup>28</sup> Carlos Merz, “Coyuntura y crisis en Costa Rica 1924-1935. Serie de datos importantes”, *Revista del Instituto de Defensa del Café*, vol. III, núm. 119, San José, mayo de 1936, p. 451. Todo lo contenido entre corchetes es mío. Acerca de Merz, véase Manuel Solís, *Costa Rica, ¿reformismo socialdemócrata o liberal?*, Flacso, San José, 1992, p. 370.

<sup>29</sup> *Censo de Población de Costa Rica, 22 de mayo de 1950*, 2da. edición, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1975, pp. 292, 296 y 300. Acerca de la importancia política de esa división entre

similares, es probable que la proporción de los propietarios y de los que laboraban por cuenta propia (en especial campesinos, artesanos y comerciantes) fuera mayor a comienzos del siglo XX, cuando los procesos de diferenciación social estaban menos avanzados que en 1950.

La explicación convencional de que el peso de los impuestos indirectos en la estructura tributaria de Costa Rica en el periodo 1890-1950 obedecía esencialmente a una política del Estado (concebido como un instrumento oligárquico) de no gravar a la burguesía cafetalera y al capital extranjero,<sup>30</sup> debe ser seriamente reconsiderada a la luz de los datos del cuadro 4. Sin descartar la *eficacia* con que los grandes capitalistas hayan podido defender sus intereses, cualquier partido político o gobierno que se hubiera propuesto gravar sistemáticamente el ingreso o la propiedad corría el riesgo de perder el apoyo o suscitar la oposición de una parte significativa del electorado, no sólo en términos estadísticos, sino cualitativos. En efecto, los empleados públicos, los grupos de intelectuales y profesionales y los pequeños y medianos propietarios urbanos y rurales, aparte de representar más de un tercio del total de votantes, desempeñaban un papel central en la conformación de la opinión pública, tanto en el nivel local como en el nacional.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que, a medida que se consolidaron las prácticas electorales y se intensificó la competencia política, se fortaleció una estructura fiscal basada en los tributos indirectos, al tiempo que el gasto estatal tendía a orientarse en función de las demandas populares. Este doble condicionante definió, a largo plazo, el escenario en que los partidos diseñaron sus estrategias para capturar el mayor caudal posible de votos, y en que los gobiernos planearon y ejecutaron las políticas públicas. Si bien tal dinámica generó una tendencia favorable a un mayor gasto social, suponía la contradicción de cómo administrar, de forma que fuera a la vez financieramente viable y electoralmente estratégico, un déficit fiscal crónico.

## 5. CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO

Lamentablemente, no se cuenta con una investigación en torno a la evolución de los empleados públicos en Costa Rica similar a la de Román. Los dos únicos trabajos que brindan información al respecto son una tesis de licenciatura de Ólger González acerca del incremento de la planilla estatal entre 1871 y 1919, y un libro de Carlos José Gutiérrez que brinda datos de ese tipo para la década de 1940.<sup>31</sup> Pese a estas limitacio-

centro (San José, Alajuela, Cartago y Heredia) y periferia (Guanacaste, Puntarenas y Limón), véase Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Political Competition and Electoral Fraud", *op. cit.*, pp. 199-234.

<sup>30</sup>Rodrigo Facio, "Estudio sobre economía costarricense", *Obras de Rodrigo Facio*, t. I, Editorial Costa Rica, San José, 1978, pp. 77-80; Jorge Mario Salazar Mora, *Crisis liberal y Estado reformista*, *op. cit.* pp. 47-51.

<sup>31</sup>Ólger González, "Análisis histórico de la evolución burocrática en las distintas carteras gubernamentales de Costa Rica, con énfasis en los sectores de Instrucción Pública y Guerra y Marina (militar) 1871-1919", tesis de licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, San José, 1980,

nes, un análisis de tales fuentes revela que el empleo público creció a una tasa anual de 2.1% entre 1890 y 1901, y de 4.1% entre 1902 y 1916.<sup>32</sup> En ambos periodos, el incremento en el empleo público fue superior al de la población, que ascendió a 1.9% anual entre 1892 y 1927.<sup>33</sup> Así, aun en los años autoritarios de Rodríguez e Iglesias, el empleo público aumentó, pero fue únicamente después de la apertura democrática de 1901 que experimentó una expansión sin precedente, paralela al alza en la proporción del gasto público correspondiente a educación, salud y obras públicas.

De acuerdo con el censo de 1927, el total de empleados estatales ascendía en ese año a un mínimo de 8 731 personas, para una tasa de crecimiento anual simple de 4.6% en comparación con 1916.<sup>34</sup> Este cálculo puede estar afectado por el hecho de que 1927 fue un año electoral en el marco de la bonanza económica previa a la crisis de 1929 y, por tanto, el número de empleados públicos quizá aumentó más de lo normal debido a esa doble circunstancia. El dato siguiente más cercano del que disponemos es el de 1945, cuando la planilla estatal ascendía a 10 578 empleados, para una tasa de crecimiento anual simple de 1.1% entre 1927 y 1945. De nuevo, el hecho de que 1927 fuera un año electoral presidencial y 1945 no, puede haber incidido en que la tasa fuera tan baja.

En efecto, si el cálculo precedente lo efectuamos entre 1927 y 1947 (otro año electoral presidencial), la tasa de crecimiento anual simple del número de empleados públicos ascendería a 2.1% en el periodo indicado, una cifra ligeramente inferior a la de la población (2.3% anual entre 1927 y 1950).<sup>35</sup> Ahora bien, en 1947, el número de empleados públicos había aumentado a 13 237 personas para una tasa de crecimiento anual de 11.8% entre 1945 y 1947.<sup>36</sup> La importancia del empleo público se aprecia mejor al comparar los datos de Costa Rica con los de Nicaragua. En este último país, la proporción de empleados públicos pasó de 1 por cada 116 a 1 por cada 93 habitantes entre 1930 y 1947. Entre esos mismos años, el promedio respectivo en Costa Rica bajó de 70 a 55 habitantes por cada empleado público.<sup>37</sup>

cuadro 4; Carlos J. Gutiérrez, *El funcionamiento del sistema jurídico*, Editorial Juricentro, San José, 1979, p. 121.

<sup>32</sup> Ólger González, "Análisis histórico de la evolución burocrática...", *op. cit.*, cuadro 4.

<sup>33</sup> Arodys Robles, "Patrones de población en Costa Rica 1860-1930", *Avances de Investigación del Centro de Investigaciones Históricas*, núm. 14, San José, 1986, p. 29.

<sup>34</sup> *Censo de población de Costa Rica, 11 de mayo de 1927*, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1960, pp. 54-57. Se trata de una tasa de crecimiento anual simple porque carecemos de datos continuos entre 1916 y 1927.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 23; *Censo de Población de Costa Rica, 22 de mayo de 1950*, Dirección General de Estadística y Censos, San José, p. 108; Carlos J. Gutiérrez, *El funcionamiento del sistema jurídico*, *op. cit.*, p. 121. La tasa de crecimiento de los empleados públicos entre 1927 y 1950 (los mismos años de los censos) ascendió a 3% anual.

<sup>36</sup> Carlos J. Gutiérrez, *El funcionamiento del sistema jurídico*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>37</sup> Knut Walter, *The Regime of Anastasio Somoza*, *op. cit.*, pp. 88 y 184; Víctor Bulmer-Thomas, *La economía política*, *op. cit.* p. 413; José Luis Vega Carballo, *Orden y progreso: la formación del Estado Nacional en Costa Rica*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, 1981, p. 306.

Los datos anteriores, con todas sus limitaciones, revelan un crecimiento sostenido de la planilla estatal, especialmente entre 1902 y 1916 y entre 1916 y 1927, a un ritmo apenas un poco inferior al del periodo 1950-1970 (4.7% por año), el cual ha sido caracterizado comúnmente como de rápida expansión del sector público en Costa Rica.<sup>38</sup> Esta alza en el empleo público a comienzos del siglo XX preocupó mucho a algunos políticos, como fue el caso del diputado Tomás Soley Güell, quien en junio de 1924 se quejaba de que las campañas electorales se habían convertido en luchas por los puestos públicos.<sup>39</sup> Un vívido ejemplo de tal tendencia lo ofrece una carta escrita por Benjamín Cordero y fechada en la ciudad de Alajuela el 18 de mayo de 1936, unos pocos días después del ascenso a la presidencia de León Cortés. La misiva decía:

[...]el portador, Don Moisés Osés Sánchez, me pide una recomendación como buen partidario del actual Gobierno, además él desea el puesto de correo entre San Pedro Poas, Sabanilla, y San Isidro [comunidades de la provincia de Alajuela] el cual ocupa el señor Don Juan Ramírez, dicho Ramírez no fue cortesista, pues ami [sic] mismo, me dijo

CUADRO 5

COMPOSICIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO COSTARRICENSE EN 1927 Y SU PROPORCIÓN EN LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)\*

Ocupación	Varones	Porcentaje de la PEA masculina	Mujeres	Porcentaje de la PEA femenina
Militares, policías y soldados	1 611	1.2		
Empleados del poder ejecutivo	3 139	2.3	1 284	7.6
Maestros y profesores	511	0.4	1 452	8.6
Empleados poder judicial	69	0.1		
Empleados municipales	237	0.2	5	0.03
Empleados de correos	131	0.1	2	0.01
Empleados del telégrafo	271	0	19	0.1
Total	5 969	4.4	2 762	16.5

\*El número de empleados estatales está ligeramente subvalorado ya que el censo de 1927 no permite determinar a los que laboraban en el Ferrocarril al Pacífico, en la Imprenta Nacional, en la Fábrica Nacional de Licores ni en otras entidades públicas, como el Banco Nacional de Costa Rica o el Banco Nacional de Seguros.

FUENTE: Oficial, *Censo de población de Costa Rica, 11 de mayo de 1927*, San José, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1960, pp. 54-57.

<sup>38</sup> Jorge Rovira, *Estado y política económica, op. cit.*, pp. 59-62.

<sup>39</sup> Fabrice Lehoucq e Iván Molina, *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform and Democratization in Costa Rica*, Cambridge University Press, Cambridge, en prensa, cap. 1.

que él no podía ser cortesista si el presente, de algo puede tomarse en cuenta lo apruebo y lo agradezco, en favor, de Osés atto Serbidor.<sup>40</sup>

La politización del empleo público, facilitada por la ausencia de una ley de servicio civil (la que existe actualmente en Costa Rica se aprobó en 1949),<sup>41</sup> fue fomentada por la intensificación de la competencia electoral. En efecto, desde inicios del siglo XX la deuda política se financiaba mediante un descuento aplicado a los salarios de los empleados públicos, con base en la justificación de que como beneficiarios directos del triunfo en las urnas de *su* candidato y *su* partido, debían asumir el costo de tal victoria.<sup>42</sup> La posibilidad de financiar por este medio la deuda política, en el marco de una competencia cada vez más intensa y del aumento en el tamaño del electorado (el padrón electoral se elevó de unos 75 000 a unos 142 000 votantes inscritos entre 1905 y 1942, respectivamente) condujo a los partidos a aumentar vertiginosamente sus gastos electorales. Mientras la magnitud del presupuesto nacional se multiplicó por 8 entre 1901 y 1929, en ese mismo periodo el costo de una campaña electoral se multiplicó, como mínimo, por 25.<sup>43</sup> Evidentemente, para que este modelo de financiamiento electoral fuera operativo era necesario aumentar progresivamente la planilla estatal. Así, el costo creciente de las campañas y la expansión del empleo público se reforzaron mutuamente.

Gracias al censo de 1927, es posible aproximarse en términos más cualitativos al problema del empleo estatal, y considerar la distribución ocupacional de la planilla pública. Conviene destacar, desde el inicio, que de acuerdo con el cuadro 5, la proporción de empleados públicos masculinos en la población económicamente activa era muy baja (a lo sumo 5%, si se pudiera incluir los trabajadores estatales no registrados en dicho cuadro). La mayor parte de los varones que conformaban la fuerza laboral del país en 1927 trabajaba en la agricultura (70%), y en las actividades artesanales, industriales y de construcción (11.3 por ciento).

El Estado, sin embargo, sí era un empleador estratégico en un sentido socialmente más selectivo. El aparato estatal era un mercado de trabajo clave para intelectuales, profesionales, técnicos y, en general, para muchos de quienes completaban la educación básica (primaria y secundaria); esto mismo es cierto para las mujeres de similar condición. Según el cuadro 5, el Estado empleaba a 16.4% de las mujeres asalariadas (dentro de las cuales sobresalían las maestras), una proporción que, de añadirse la de otras mujeres que también trabajaban para el Estado y no están registradas en dicho cuadro, podría ascender hasta 20% de la población femenina económicamente activa.

<sup>40</sup> Archivo Nacional de Costa Rica, Gobernación, exp. 111667, 1936, f. 1.

<sup>41</sup> Jorge Rovira, *Estado y política económica*, op. cit., pp. 59-62. Para una comparación con la politización del empleo municipal en Argentina, véase Joel Horowitz, "Bosses and Clients: Municipal Employment in the Buenos Aires of the Radicals, 1916-30", *Journal of Latin America Studies*, vol. 31, núm. 3, octubre, 1999, pp. 617-644.

<sup>42</sup> Dana G. Munro, *The Five Republics of Central America: Their Political and Economic Development and their Relation with the United States*, Oxford University Press, Nueva York, 1918, pp. 153-154.

<sup>43</sup> Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas*, op. cit., pp. 59 y 61; Iván Molina y Fabrice Lehoucq, *Urnas de lo inesperado*, op. cit., p. 95.

Las maestras, quienes constituían el mayor porcentaje de mujeres empleadas por el Estado (52.6% en 1927), fueron la base de diversas luchas femeninas en contra de una discriminación salarial que beneficiaba a los varones, y a favor del voto femenino, reforma que sólo se aprobó en 1949.<sup>44</sup> La importante agitación sufragista que hubo en la década de 1920, aunque no logró su objetivo final, sí consiguió, mediante la difusión de un discurso de género hasta entonces desconocido en Costa Rica, revalorar el papel desempeñado por las mujeres en las esferas pública y doméstica. Esto fue facilitado por el hecho de que, desde fines del siglo XIX, las mujeres empezaron a destacar en la ejecución de las tempranas políticas sociales y culturales del Estado liberal, en particular las relacionadas con la educación y la salud pública.<sup>45</sup>

El caso de las *empleadas estatales* es de sumo interés porque permite apreciar, a la luz de una categoría laboral, las complejas vinculaciones entre dinámica electoral, políticas públicas y cambio social e institucional. La inserción creciente de las mujeres en la planilla estatal fue, en parte, una respuesta a las presiones de sectores del electorado que procuraban colocar bien a sus parientes femeninas. En otro sentido, sin embargo, la incorporación de las mujeres al empleo público también se explica porque, en principio, estaban dispuestas a asumir ciertos puestos (en particular el de maestra de escuela) por menos salario que los varones, y desempeñarlos con un mayor celo y compromiso que sus contrapartes masculinas. El hecho de que para la década de 1920 tales mujeres comenzaran a organizarse para luchar contra la discriminación salarial y en pro de su derecho al voto evidencia cómo cambios sociales propiciados por la dinámica electoral podían desencadenar, a la larga, procesos que desafiaban tanto el orden de género como el sistema político prevalecientes.

En la Costa Rica de finales del siglo XX, pese a los ajustes estructurales aplicados desde la década de 1980, el Estado era todavía un empleador decisivo, ya que aproximadamente una de cada cinco personas que integraban la población económicamente activa laboraba para el sector público.<sup>46</sup> Antes de 1950, la situación era muy distinta, ya que el empleo estatal no era fundamental para un amplio sector del electorado, pero sí lo era para buena parte de los grupos de intelectuales, profesionales y técnicos (varones y mujeres) que tenían un peso importante en la conformación de la opinión pública, ya fuera como escritores de periódicos y revistas, especialistas en distintos campos o, simplemente, como educadores.

<sup>44</sup> Macarena Barahona, *Las sufragistas de Costa Rica*, Editorial Universidad de Costa Rica, San José, 1994; Eugenia Rodríguez, "¿Habrás visto cosa igual?...? Los discursos sobre mujeres y participación política en Costa Rica (1910-1949)", *Revista Parlamentaria*, vol. 7, núm. 1, San José, abril de 1999, pp. 85-122; Virginia Mora, "Rompiendo mitos y forjando historia. Mujeres urbanas y relaciones de género en el San José de los años veinte", tesis de maestría en Historia, Universidad de Costa Rica, San José, 1998.

<sup>45</sup> Iván Molina y Steven Palmer, *Educando a Costa Rica*, *op. cit.*, pp. 57-128.

<sup>46</sup> *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, 5º. Informe, Proyecto Estado de la Nación, San José, 1999, p. 303. En 1998, los trabajadores estatales representaban, como mínimo, 16.5% de la población económicamente activa.

## CUADRO 6

## CALENDARIO ELECTORAL DE COSTA RICA (1889-1948)

<i>Tipo de elección</i>	<i>Años</i>
Presidencial de primer grado	1889, 1894, 1897, 1901, 1905 y 1909
Medio periodo de segundo grado	1892, 1896, 1900, 1904, 1908 y 1912
Presidencial con voto directo	1913, 1917, 1919,* 1923, 1928,** 1932, 1936, 1940, 1944 y 1948
Medio periodo con voto directo	1915, 1919,* 1921, 1925, 1930, 1934, 1938, 1942 y 1946
<i>Años electorales***</i>	
Presidencial	1889, 1893, 1897, 1901, 1905, 1909, 1913, 1917, 1919*, 1923, 1927, 1931, 1935, 1939, 1943 y 1947
Medio periodo	1915, 1919*, 1921, 1925, 1929, 1933, 1937, 1941 y 1945

\*En marzo de 1919, y bajo el régimen de los Tinoco, se efectuó una elección de medio periodo; en diciembre, tras la caída de la dictadura, se realizaron comicios presidenciales.

\*\*En este año la votación se trasladó de diciembre del año anterior a febrero del año en que se daba el cambio de gobierno.

\*\*\*Se trata de los años en que se realizaba la totalidad o la mayor parte de la campaña electoral.

FUENTE: Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Estadísticas electorales de Costa Rica (1897-1950). Una contribución documental" (en prensa).

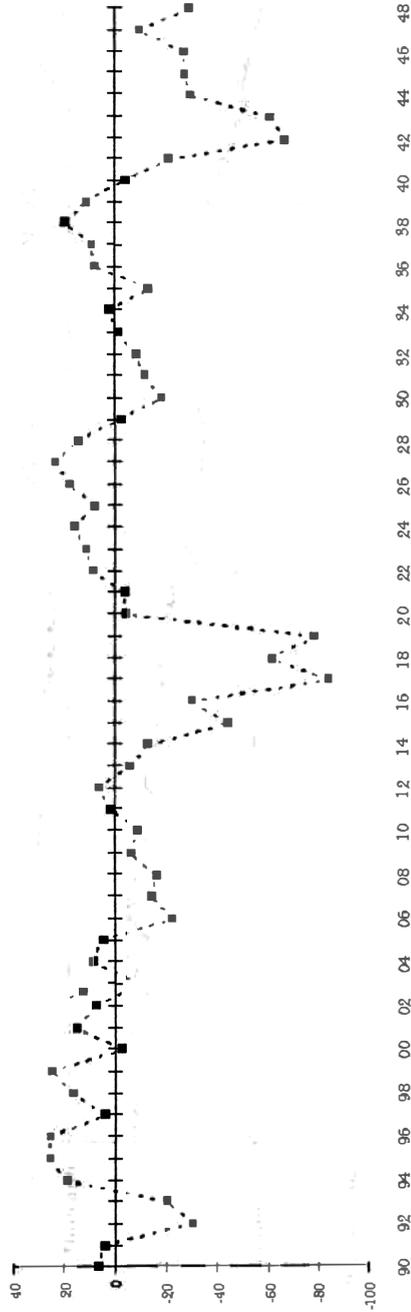
Las relaciones entre esos grupos, los partidos y los gobiernos no han sido todavía debidamente investigadas; sin embargo, la evidencia disponible sugiere que tales círculos de intelectuales, profesionales y técnicos tendieron a identificarse fuertemente con el sistema político y se convirtieron en defensores y propagandistas de políticas públicas centradas en la educación, la salud y la construcción de infraestructura. Igualmente, fueron promotores estratégicos de una mayor intervención estatal en diversos ámbitos de la vida social y económica, y de un discurso que, al subrayar la *pureza* de los comicios, contribuyó a redefinir el comportamiento electoral y cívico que era social e institucionalmente aceptable. No deja de ser significativo, en este sentido, que el colapso de la dictadura de los Tinoco en 1919 se iniciara una vez que el régimen le declaró la guerra a maestras y maestros.<sup>47</sup>

Gracias a la red de servicios estatales, sobre todo escolares y sanitarios, y a una prensa cada vez más amplia y diversa, esta *intelligentsia* pro-estatal se encontró en una posición privilegiada para influir en una opinión pública, urbana y rural, que experimentaba un proceso creciente de alfabetización (resultado en buena parte de demandas

<sup>47</sup> Iván Molina y Steven Palmer, *Educando a Costa Rica*, *op. cit.*, pp. 87-89.

GRÁFICA 1

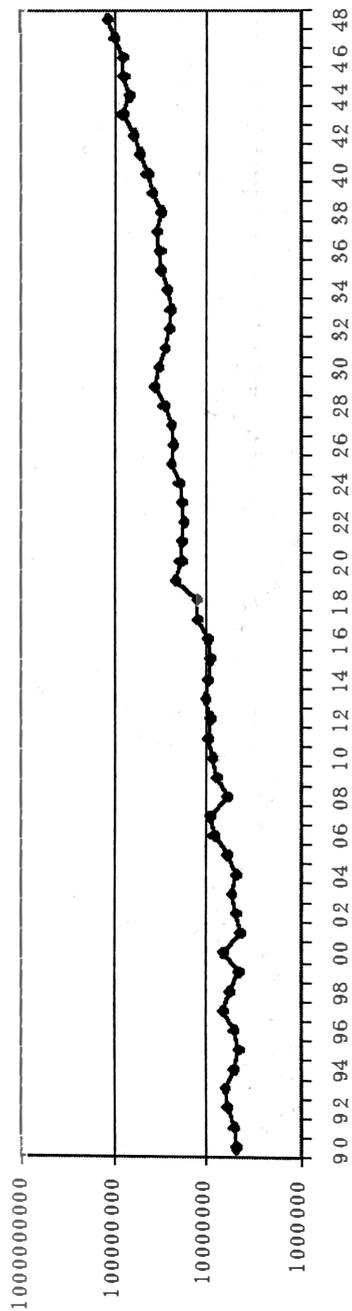
LOS DÉFICIT Y SUPERÁVIT DEL ESTADO COSTARRICENSE MEDIDOS  
 COMO PORCENTAJES DEL INGRESO ANUAL (1890-1948)



FUENTE: Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, San José, 1989, pp. 27-38 y 57-64.

GRÁFICA 2

GASTO DEL ESTADO COSTARRICENSE (1890-1948), EN PESOS ENTRE 1890 Y 1899  
Y EN COLONES ENTRE 1900 Y 1947



FUENTE: Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas en Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, San José, 1989, pp. 27-38 y 57-64.

populares canalizadas electoralmente).<sup>48</sup> Así, más allá de sus preferencias partidarias específicas en comicios determinados, los profesionales, intelectuales y técnicos que desempeñaban un cargo público, tanto varones como mujeres, se constituyeron en grupos cuyos intereses, reivindicaciones y discursos tendían a reforzar la conexión entre dinámica electoral, demandas populares y políticas del Estado socialmente orientadas.<sup>49</sup>

## 6. GASTO PÚBLICO Y CICLO ELECTORAL

Entre 1890 y 1948, en Costa Rica se efectuaban elecciones presidenciales cada cuatro años, y para diputados cada dos años, ya que la mitad del Congreso se renovaba bianualmente. Como ya se indicó, hasta 1913 los comicios eran de dos grados: en los de primer grado, los votantes sufragaban públicamente por electores, y posteriormente, estos últimos, en votación secreta, escogían al presidente de la República, a los diputados y a los regidores municipales. A partir de 1913, y con la aprobación del voto directo, se convocó a comicios populares cada dos años, ya que hasta entonces, en los comicios para diputados de medio periodo, sólo sufragaban los electores de segundo grado. El cuadro 6 sintetiza el calendario electoral costarricense entre 1889 y 1948 según tipo de comicios y los años en que se efectuaron.

La gráfica 1 muestra los déficit y superávit del Estado costarricense como una proporción de los ingresos anuales entre 1890 y 1948. Pero antes de considerar dicha información, conviene aclarar dos cuestiones básicas de índole metodológica. Primero, entre 1870 y 1908, el año fiscal se extendía del primero de mayo de un año al 30 de abril del siguiente; a partir de 1909, el año fiscal se equiparó con el año calendario.<sup>50</sup> Y segundo, hasta la elección de medio periodo de 1925, la campaña electoral coincidía con el año en que se realizaban las votaciones.<sup>51</sup> A partir de 1928, dicha contienda se iniciaba en el año anterior a los comicios, y concluía a principios de febrero del año siguiente. Para efectos del análisis, y en relación con el periodo que se inicia en 1928, consideramos como años electorales aquellos en los cuales la campaña empezaba, ya que en virtud de la fecha en que se efectuaba la votación, la campaña podía incidir más en el gasto público del año previo a la elección.

<sup>48</sup> En 1927, la alfabetización de las personas de 9 años y más ascendía a 85.7% en las principales ciudades de Costa Rica, a 66.8% en las villas y ciudades menores, y a 59.7% en el campo; *Ibid.*, p. 27. La expansión de la cultura impresa y el desarrollo de una esfera pública entre fines del siglo XIX e inicios del XX, se analizan en Iván Molina, *El que quiera divertirse. Libros y sociedad en Costa Rica (1750-1914)*, Editorial de la Universidad de Costa Rica y Editorial Universidad Nacional, San José, 1995, pp. 131-166.

<sup>49</sup> Steven Palmer, "Adiós *Laissez-Faire*", *op. cit.*, pp. 115-117.

<sup>50</sup> Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas*, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>51</sup> La única excepción, antes de 1925, fue 1894, cuando las votaciones de primer grado se verificaron a inicios de febrero de ese año.

De acuerdo con la gráfica 1, de los 15 años electorales presidenciales ubicados entre 1893 y 1947, en nueve (60% del total) hubo déficit fiscal; y de los ocho años electorales de medio periodo localizados entre 1915 y 1945, en seis (75%) hubo diferencias negativas para el fisco.<sup>52</sup> Por otro lado, de los 23 años fiscalmente deficitarios ubicados entre 1913 y 1948, 13 (56.5%) correspondieron a años electorales presidenciales o de medio periodo. La tendencia al déficit en los años presidenciales se visualiza mejor cuando se consideran los datos de la gráfica 2. Con excepción de 1901 (cuando Iglesias pactó con la oposición para dejar el poder) y 1931 (ya en el marco de la crisis de 1930), el gasto público, en comparación con el año precedente, siempre aumentó en los restantes 13 años electorales presidenciales.

El examen de los años electorales de medio periodo corrobora la tendencia expuesta: de los ocho años de este tipo correspondientes al periodo 1915-1945, el gasto público se elevó en cinco (62.5%) y disminuyó en tres. Esas bajas ocurrieron en 1915 (cuando el país enfrentaba una aguda crisis económica producto del cierre de los mercados europeos para el café costarricense debido a la primera guerra mundial), en 1921 (cuando Costa Rica sufrió los efectos de un ciclo recesivo de corta duración y libró una breve guerra con Panamá por problemas limítrofes) y en 1933 (en el contexto de la crisis mundial de 1930). Los aumentos se dieron en los años 1925, 1929, 1937, 1941 y 1945. Dada la importancia estratégica que tenía para cada gobierno aumentar la cuota de diputados favorables a su gestión en los comicios de medio periodo, no parece casual que el gasto aumentara en los años en que se efectuaba la campaña conducente a la renovación de la mitad del Congreso.

Como se advirtió anteriormente, existía una contradicción de largo plazo entre la estructura tributaria del Estado, basada en los impuestos indirectos, muy afectados por las fluctuaciones del comercio exterior, y unas políticas públicas que suponían un egreso creciente. El resultado de tal desequilibrio fue un déficit fiscal crónico, el cual fue enfrentado por los gobiernos mediante una estrategia de contención del gasto electoralmente motivada. En efecto: de los 18 años electorales (presidenciales y de medio periodo) ubicados entre 1913 y 1947, el gasto público sólo se redujo en cuatro de esos años (22.2%); en contraste, en los 17 años no electorales situados entre 1914 y 1946, el gasto público bajó en ocho de ellos (47.1 por ciento).<sup>53</sup>

Pese a sus limitaciones, la información disponible en torno al número de empleados públicos confirma lo ya señalado con respecto a la politización de la planilla estatal. Esta última aumentó en cuatro de los seis años electorales presidenciales (66.7%) entre 1893 y 1913, y únicamente disminuyó en 1897, cuando Iglesias compitió como candidato único, y en 1901, cuando acordó con los sectores moderados de la oposición dejar el poder, es decir, en dos años electorales no muy competitivos. Además, cuando

<sup>52</sup> En este cálculo y en los siguientes no consideramos la elección de medio periodo que se efectuó durante el régimen de los Tinoco (marzo de 1919) porque coincide cronológicamente con la elección presidencial posterior a la caída de la dictadura, la cual se efectuó en diciembre de 1919.

<sup>53</sup> El cálculo se limita a los años 1913-1947 debido a que antes de 1913, en las elecciones de medio periodo, sólo votaban los electores de segundo grado.

el cambio de gobierno se dio entre candidatos del mismo partido, la planilla estatal aumentó tanto en el año electoral como en el siguiente (el primer año del nuevo gobierno). Esto ocurrió en 1893-1894, 1905-1906 y 1913-1914. En contrapartida, cuando un partido distinto del que dominaba el poder ejecutivo ganaba la elección, la situación era muy diferente: así, en 1909, el último año del Partido Unión Nacional en el poder, el número de empleados públicos aumentó 8.9%, pero en 1910, el primer año en el poder del Partido Republicano, la planilla disminuyó 12.4%, para aumentar 16.1% en 1911.<sup>54</sup>

Por otra parte, en el único año en que se efectuó una elección popular de medio periodo para el cual contamos con datos de empleo público, 1915, la planilla estatal se incrementó 2.2%, pese a que ese año los egresos superaron a los ingresos en 44.5%, y el gasto público disminuyó 6.1% con respecto a 1914. Enfrentado con un elevado déficit fiscal en un año electoralmente estratégico, el gobierno de González Flores, urgido de ampliar la cuota de diputados leales para impulsar sus políticas reformistas, optó por una estrategia que tendía a elevar la parte salarial del gasto público a costa de la inversión (un fenómeno muy conocido para los críticos actuales del desempeño fiscal de los nuevos gobiernos democráticos). De hecho, la proporción del gasto correspondiente a obras públicas bajó de 35.6% a 27.1% entre 1914 y 1915.<sup>55</sup>

Aunque la información disponible no permite realizar un análisis similar para todos los años electorales, vale la pena destacar que, de nueve años electorales presidenciales en los que hubo déficit fiscal, sólo en uno el gasto disminuyó en comparación con el año precedente. Esto último ocurrió en 1931 y, pese a tal restricción en los egresos, el gobierno elevó los salarios de los empleados públicos.<sup>56</sup> Por otra parte, de seis años electorales de medio periodo fiscalmente deficitarios, el gasto se redujo en tres de esos años. Tales datos sugieren que la política fiscal aplicada por el gobierno de González Flores en 1915 no fue inusual, y por otra parte, indican que, de coincidir una crisis fiscal con años electorales, los gobiernos harían todo lo posible para no disminuir el gasto en un año electoral presidencial, aunque sí estarían más dispuestos a reducirlo en un año electoral de medio periodo.

## 7. LOS RENDIMIENTOS ELECTORALES DEL GASTO PÚBLICO

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, los gobiernos procuraron aumentar el gasto público en los años electorales presidenciales y de medio periodo con el propósito de obtener ganancias en las urnas. ¿En qué medida lo lograron? Sólo en nueve (60%) de los 15 años electorales presidenciales entre 1893 y 1947, el partido en el poder volvió

<sup>54</sup> Ólger González, "Análisis histórico de la evolución burocrática", *op. cit.*, cuadro 4.

<sup>55</sup> Ana Cecilia Román, *Las finanzas públicas*, *op. cit.*, p. 60; Ólger González. "Análisis histórico de la evolución burocrática", *op. cit.*, cuadro 4.

<sup>56</sup> Víctor Bulmer-Thomas, *La economía política*, *op. cit.*, p. 60.

a competir por otro periodo adicional. De esas nueve ocasiones, el partido en el poder ganó siete elecciones y perdió dos (las de 1928 y 1948). Ahora bien, en todos esos nueve casos, el año de más gasto de cada administración coincidió con el año electoral presidencial: 1893, 1897, 1905, 1913, 1928, 1935, 1939, 1943 y 1947. La correlación positiva que parece existir entre más gasto, año electoral y triunfo en las urnas del partido en el poder debe, sin embargo, ser precisada cualitativamente.

En 1893 y 1897, durante el periodo autoritario de Rodríguez e Iglesias, el partido en el poder, pese a que realizó el mayor gasto en el año electoral presidencial, sólo logró la victoria en las urnas gracias al fraude en 1893, y a que prácticamente compitió como partido único en 1897. Una situación similar ocurrió en 1905, cuando el partido en el poder, aunque obtuvo la mayoría del voto popular en la elección de primer grado, no alcanzó la proporción suficiente de los sufragios para ganar la presidencia. Fue en este contexto que el poder ejecutivo recurrió a medidas de fuerza para asegurar el triunfo del candidato oficial. En 1913, de nuevo, el partido en el poder logró el mayor número de votos, pero no en el porcentaje suficiente para ganar el sillón presidencial, y sólo continuó en el poder gracias a una componenda. Por último, y como ya se indicó, en 1928 y 1948, el partido en el poder perdió los comicios efectuados en esos años.<sup>57</sup>

Un análisis de las votaciones de medio periodo efectuadas entre 1915 y 1946 revela una situación más compleja. De los ocho comicios de ese tipo, el partido en el poder perdió una elección (la de 1921, un año electoral con disminución del gasto público) y ganó siete. Ahora bien, de esas siete victorias, sólo en tres dicho partido aumentó el porcentaje de sufragios que capturó en comparación con la votación anterior: en 1915, 1934 (dos años en que el gasto público disminuyó en el año electoral correspondiente) y 1938. En los otros cuatro casos, aunque el partido en el poder logró la mayor proporción de votos, esta última se redujo en relación con la elección precedente. Tal disminución fue de 35.7% en 1925, de 26.4% en 1930, de 21.2% en 1942, y de 8.9% en 1946. Así, el partido en el poder aumentó su rendimiento en las urnas en 1915 y 1934, pese a que en los años electorales respectivos disminuyó el gasto público; y lo redujo en las cuatro votaciones ya indicadas, pese a que en los años electorales correspondientes el gasto se incrementó.

En un balance de conjunto, resulta que de los nueve años en que el partido en el poder volvió a competir por un periodo más, en seis (66.7%) no logró ganar la presidencia en las urnas, pese a que concentró el mayor gasto público en el año electoral. Y en cuanto a los comicios de medio periodo, en cinco de ocho (62.5%) el partido en el gobierno perdió la votación o capturó un porcentaje inferior de sufragios al logrado en las elecciones anteriores. De esta forma, en 10 de las 17 ocasiones (58.8%) en que el partido en el poder compitió por un periodo presidencial más o en una elección

<sup>57</sup> La evidencia disponible obliga a reconsiderar la versión oficial de que el partido en el poder perdió la elección de 1948. Véase Fabrice Lehoucq e Iván Molina, "Who Won the Race. Reinterpreting the 1948 Presidential Election in Costa Rica", en prensa.

de medio periodo, obtuvo rendimientos minoritarios, insuficientes o decrecientes en las urnas, pese a que en esos 10 años electorales el gasto público se incrementó.

Al examinar los datos disponibles en lo relativo al PIB entre 1920-1947, se constata que de 14 años electorales presidenciales y de medio periodo, el PIB y el desempeño fiscal se comportaron de modo dispar en ocho de esos años (57.1%). En tres de estos últimos años, el PIB disminuyó y el fisco tuvo un superávit; y en cinco, el PIB aumentó y el erario enfrentó un déficit. En los cinco años electorales restantes, los déficits y superávits fiscales coincidieron con bajas y alzas del PIB. En cambio, de 13 años no electorales ubicados entre 1922 y 1946, ambos indicadores variaron en la misma dirección en 10 de esos años (76.9 por ciento).

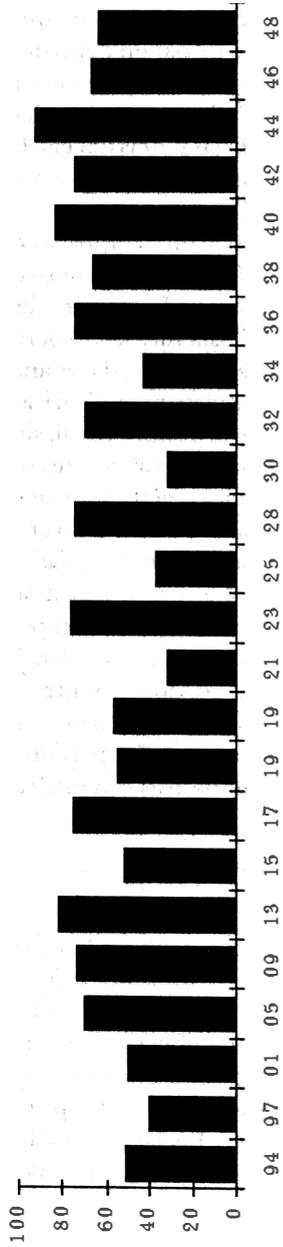
De esta forma, la política fiscal en los años no electorales tendía a fluctuar acorde con los cambios en la economía, pero en los años electorales solía variar con independencia de la coyuntura económica. El modelo de Nordhaus, a la luz de la evidencia precedente, no es aplicable a Costa Rica en el periodo bajo estudio; en contrapartida, el enfoque de Tufte sí es apoyado por los datos analizados, ya que los distintos gobiernos tendieron a administrar los instrumentos fiscales con fines electorales. Este manejo electoralmente motivado de la política fiscal, sin embargo, sólo pocas veces deparó al partido en el poder rendimientos suficientes o crecientes en las urnas.

El hecho de que en dos comicios el partido en el poder aumentara sus rendimientos electorales, pese a que el gasto público bajó en los años electorales correspondientes, y el hecho de que dicho partido perdiera las elecciones o capturara una votación insuficiente o decreciente en diez ocasiones, a pesar de que el gasto se elevó en los años electorales respectivos, revelan que el comportamiento del electorado no estaba necesariamente determinado por la manipulación de los instrumentos fiscales. Tal constatación obliga a rechazar, adicionalmente, uno de los presupuestos básicos del modelo de Nordhaus: la *ingenuidad* de los votantes, ya que se supone que siempre responderán positivamente en las urnas a los partidos en el poder que, antes de una elección, emprenden políticas económicas (en este caso, fiscales) no restrictivas.

## 8. ASISTENCIA A LAS URNAS Y GASTO PÚBLICO

Con el fin de explorar con más detalle la conexión entre estrategias de los partidos, orientación del gasto público y respuestas de los votantes, consideraremos ahora en qué medida la política fiscal incidió en el nivel global de asistencia a las urnas, bajo el supuesto de que un mayor gasto público en los años electorales pudo contribuir a elevar la participación. Según la gráfica 3, una vez aprobado el voto directo en 1913, la asistencia siempre fue mayor en los comicios presidenciales: en promedio, 74.1% en los efectuados entre 1913 y 1948. En cambio, en las votaciones de medio periodo realizadas entre 1915 y 1934, la participación fue apenas de 43.4%, una proporción que

GRÁFICA 3  
 PORCENTAJE DE VARONES COSTARRICENSES DE 20 AÑOS Y MÁS QUE VOTARON  
 EN LAS ELECCIONES COSTARRICENSES (1894-1948)



FUENTE: Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Estadísticas electorales de Costa Rica (1897-1950). Una contribución documental", en prensa.

se elevó a 69.1% entre 1938 y 1946.<sup>58</sup> En general, entre 1913-1947, el gasto público fue 15.3% más alto en los años electorales presidenciales que en los de medio periodo. La correlación que parece establecerse entre más gasto público y mayor participación electoral según tipo de elección debe ser descartada, sin embargo, una vez que se le considera a la luz de periodos específicos. Entre 1913 y 1931, el gasto público fue, en promedio, 10.6% más elevado en los años electorales de medio periodo que en los presidenciales, mientras que entre 1932 y 1947, ese gasto fue 23.7% mayor, en promedio, en los años presidenciales que en los de medio periodo. Así, la asistencia a las urnas fue más baja cuando el gasto público en los años electorales de medio periodo fue mayor, y aumentó cuando ese gasto más bien disminuyó en comparación con los presidenciales.

Para entender el comportamiento de ambas variables es necesario volver a analizar el ciclo electoral y la coyuntura política. Desde la perspectiva del electorado, las mejores posibilidades de conseguir un empleo estatal o de lograr un compromiso satisfactorio para que el gobierno realizara obras públicas locales, se concentraba en el año electoral presidencial. Era entonces cuando, al intensificarse la competencia entre los partidos, los votantes podían obtener mayores *ganancias* para sí mismos, sus familias y sus comunidades. Tales expectativas eran las que, en el contexto de campañas electorales fuertemente disputadas, impulsaban hacia arriba el nivel de asistencia a las urnas en los comicios presidenciales.

Desde el punto de vista de los gobiernos, la situación era más complicada. Para los presidentes era importante reforzar su cuota de diputados en cada elección de medio periodo, pero también era fundamental dejar un buen recuerdo en el electorado en su último año en el cargo. Es probable que a ningún presidente le agradara disminuir el gasto público en el año electoral de medio periodo (de hecho, cuando se dio una baja tal, obedeció a graves problemas fiscales que no podían ser pospuestos), pero, en términos del aumento de su capital político, la expansión en el gasto público era estratégica en el año final de su administración.

Si bien el presidente no podía reelegirse consecutivamente, su último año en el cargo (que coincidía con el año electoral presidencial) era básico para tratar de cumplir y satisfacer compromisos y expectativas adquiridos a lo largo de su gestión, dada la posibilidad que tenía de volver a postularse para la presidencia en un futuro próximo. En otras palabras: ampliar el gasto en un año electoral de medio periodo era una inversión política a corto plazo conveniente, pero no necesariamente indispensable; en cambio, aumentar dicho gasto en el último año de gobierno era imprescindible para incrementar el capital político del presidente a más largo plazo. Sin duda, la dinámica anterior tendía a identificar los intereses del presidente con los del partido en el gobierno, un proceso que se consolidó a partir de 1932, cuando se inició el extendido dominio del Partido Republicano Nacional sobre el poder ejecutivo.

<sup>58</sup> Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Estadísticas electorales de Costa Rica (1897-1948)", en prensa.

La mayor proporción del gasto en los años electorales de medio periodo entre 1913 y 1931 también se puede explicar por la discontinuidad institucional de los partidos que supuso la dictadura de los Tinoco. En efecto, las organizaciones fundadas a finales del siglo XIX se eclipsaron en el bienio 1917-1919, por lo que en la década de 1920 surgió una nueva oleada de partidos, algunos de muy corta duración. La consecuencia de esto fue que, entre 1913 y 1931, sólo en dos ocasiones (en 1913 y 1927) el partido en el gobierno volvió a competir por un periodo adicional. Así, desde el punto de vista de los ocupantes del sillón presidencial entre 1919 y 1931 no existía una presión partidista para que el último año de sus gobiernos fuera, necesariamente, el de más gasto, y dos de los tres presidentes electos entre 1919 y 1928 no parecen haber abrigado la expectativa de volver a competir por el cargo; en estas circunstancias, tenía más sentido gastar más en el año electoral de medio periodo. La situación expuesta varió completamente a partir de 1932, al iniciarse dos procesos que se reforzaron mutuamente: el control del poder ejecutivo por el Partido Republicano Nacional y la consolidación institucional de este partido.

Pese a que entre 1932 y 1947 se puede establecer una aparente correlación entre más gasto en el año electoral presidencial y mayor asistencia a las urnas, un cambio ocurrido en ese periodo la vuelve a poner en cuestión. En efecto, el alza de la participación electoral en los comicios de medio periodo a partir de 1938 obedeció a la puesta en práctica de una reforma aprobada en 1936: el voto obligatorio, una modificación que interesaba mucho a los partidos más grandes.<sup>59</sup> La baja participación en las elecciones de ese tipo entre 1915 y 1934 creó una situación en la cual, gracias al elevado abstencionismo, los partidos pequeños tenían más posibilidades de ganar puestos en el Congreso y municipales en esos comicios que en los presidenciales. Tal expectativa explica que, en 1921, compitieran 34 partidos para obtener diputaciones, y que en la elección municipal de 1932, 133 partidos inscribieran su papeleta.<sup>60</sup>

La dinámica anterior, que amenazaba con complicar la gestión del partido en el gobierno, se volvió más preocupante después de 1931, cuando se fundó el Partido Comunista. En los comicios municipales de San José de 1932, y en los de la misma provincia de 1934 para diputados, los comunistas demostraron contar con un electorado a la vez leal y disciplinado. El desempeño electoral de los comunistas fue doblemente exitoso: por un lado, de una elección a otra aumentaron su número absoluto de votantes, y en términos porcentuales, dado el mayor abstencionismo que caracterizaba a los comicios de medio periodo, obtuvieron una proporción mayor del voto. En el fondo, el problema no era que los comunistas pudieran alcanzar la presidencia, sino

<sup>59</sup> Acerca del efecto de este tipo de reformas electorales sobre los niveles de asistencia a las urnas, véase Wolfgang Hirczy, "The Impact of Mandatory Voting Laws on Turnout: A Quasi-Experimental Approach", *Electoral Studies*, vol. 13, núm. 1, marzo de 1994, pp. 64-76; Paula Alonso, "Voting in Buenos Aires (Argentina) Before 1912", en Eduardo Posada-Carbó, *Elections Before Democracy, The History of Elections in Europe and Latin America*, Macmillan Press, Londres, 1998, pp. 181-199.

<sup>60</sup> Iván Molina y Fabrice Lehoucq, *Urnas de lo inesperado*, op. cit., pp. 61-66.

que, vía comicios de medio periodo con escasa participación de los votantes, aumentarían su representación en el Congreso y en los municipios.<sup>61</sup>

Lo ocurrido tras la aprobación del voto obligatorio evidencia nuevamente que la asistencia a las urnas no dependía del alza en el gasto público, sino de la intensidad de la competencia entre los partidos. El carácter presidencialista del sistema político costarricense, que concentraba tanto poder en la presidencia, tendía a intensificar la lucha electoral en los comicios presidenciales: en ellos, se jugaba el control de los recursos públicos por los próximos cuatro años; ése era el incentivo que impulsaba a candidatos y partidos a movilizar el mayor número de votantes posible, y a estos últimos a utilizar las opciones abiertas por la campaña en provecho personal, familiar y comunal. Así, el alza del gasto en el año electoral presidencial podía contribuir a aumentar el capital político del presidente saliente o beneficiar a uno de los partidos competidores (como verosíblemente sucedió entre 1932 y 1947 con el Partido Republicano Nacional), pero no necesariamente a elevar el nivel general de participación.

Por último, no deja de ser irónico que, en la medida en que el ciclo electoral tendió a concentrar el interés de los votantes, de los gobiernos y de los partidos en el año electoral presidencial, tal confluencia propiciara que las organizaciones pequeñas, antes de 1936, aprovecharan la baja asistencia en las elecciones de medio periodo para lograr un mejor desempeño en las urnas. Más allá de la ironía, conviene resaltar que, entre esos partidos, había varios comprometidos con la reforma social, como el Reformista y el Comunista, los cuales promovieron tanto en la esfera pública como en el discurso político y en la propaganda electoral, las reivindicaciones populares urbanas y rurales; y al hacerlo contribuyeron a consolidar y profundizar la orientación social de las políticas públicas del Estado costarricense.

## CONCLUSIÓN

La política costarricense del periodo 1890-1950 no estuvo exenta de intentos de ruptura del orden constitucional (entre 1882 y 1948 hubo 26 rebeliones contra el gobierno, tres de las cuales lograron cambiar al ocupante del sillón presidencial),<sup>62</sup> presiones del poder ejecutivo a favor o en contra de ciertos partidos y prácticas fraudulentas. A la luz de tal evidencia, sería fácil concluir, como lo hacen Salazar, Samper y Yashar, que el sistema político de Costa Rica, durante la primera mitad del siglo XX, era de carácter oligárquico y se basaba en contiendas electorales dominadas por el fraude y la arbitrariedad de las autoridades.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Iván Molina, "El desempeño electoral del Partido Comunista", *op. cit.*, pp. 491-521.

<sup>62</sup> Fabrice Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica", *Journal of Latin America Studies*, vol. 26, núm. 1, mayo de 1996, pp. 329-355.

<sup>63</sup> Jorge Mario Salazar, *El apogeo de la república liberal en Costa Rica*, *op. cit.*, pp. 286-287; Mario Samper, "Fuerzas sociopolíticas", *op. cit.*, pp. 167-174; Debora J. Yashar, *Demanding Democracy*, *op. cit.*, pp. 53-55.

La perspectiva precedente contrasta con lo que conocemos ahora sobre la política costarricense del periodo 1890-1948: en esos años se configuró una dinámica electoral verdaderamente competitiva, en cuyo marco los partidos y los políticos crearon instrumentos legales e institucionales para controlarse mutuamente y limitar la influencia del presidente y de otras autoridades públicas sobre el curso de las votaciones. La eficacia con que emprendieron tales tareas es visible en que, sólo por excepción, el fraude pudo haber sido decisivo en los resultados de algunas elecciones presidenciales o para diputados.<sup>64</sup>

Uno de los principales efectos de la competencia entre los partidos fue la integración de los sectores populares en el juego electoral. En 1885, sólo 62.7% de los costarricenses varones en edad de votar estaba inscrito para hacerlo, y esa proporción bajó todavía más en los años autoritarios de Rodríguez e Iglesias: 50% en 1897. Sin embargo, ya en la primera década del siglo XX, la inscripción electoral cubría prácticamente a todos los costarricenses varones de 20 años y más, independientemente de su nivel de ingreso o de su grado de alfabetización, y su asistencia a las urnas en las elecciones presidenciales del periodo 1913-1948 fue, en promedio, de 74.1 por ciento.<sup>65</sup>

Fue esta inserción creciente de los sectores populares en la lucha política la que, al intensificar la competencia entre los partidos, generó el ciclo electoral ya analizado. La evidencia discutida revela que el modelo de Nordhaus no es aplicable al caso de Costa Rica en los años 1890-1948, aunque en dicho periodo sí hubo un manejo de los instrumentos fiscales con fines electorales, según el enfoque propuesto por Tufte. Tal administración electoralmente motivada de la política fiscal, no obstante, sólo pocas veces deparó a los partidos en el poder los rendimientos suficientes o crecientes que esperaban en las urnas. Contrario a lo planteado por Nordhaus, los votantes costarricenses de antes de 1950 no siempre recompensaron al partido en el poder por emprender en los años electorales políticas fiscales no restrictivas, y tanto sus preferencias partidistas como su nivel de participación respondieron a factores distintos del aumento o la disminución del gasto público (por ejemplo, la aprobación del voto obligatorio en 1936).

¿Por qué, entonces, si el manejo electoral de los instrumentos fiscales no necesariamente deparaba los rendimientos esperados en las urnas, los gobiernos continuaron con dicho manejo? Básicamente, porque no podían proceder de otra forma. Disminuir el gasto público en un año electoral de medio periodo o en uno presidencial suponía un grave riesgo para el presidente y el partido en el poder: por un lado, reducir aún más el número de escaños legislativos que podían lograr, y por el otro, compro-

<sup>64</sup> Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Political Competition and Electoral Fraud", *op. cit.*, pp. 199-234.

<sup>65</sup> Iván Molina y Fabrice Lehoucq, "Estadísticas electorales de Costa Rica", *op. cit.* Vale la pena destacar que la inscripción electoral en Costa Rica era muy superior a la de otros países de América Latina, y mayor, incluso, que la de Inglaterra. Paula Alonso, "Politics and Election in Buenos Aires, 1890-1898: The Performance of the Radical Party", *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, núm. 3, octubre de 1993, p. 474; Neal Blewett, "The Franchise in the United Kingdom 1885-1918", *Past and Present*, núm. 32, diciembre de 1965, p. 31.

meter a futuro el capital político acumulado. Tal riesgo se incrementó tras la reforma electoral de 1925-1927: con la aprobación del voto secreto disminuyó el control que tenían los partidos sobre los votantes. En un contexto en el cual el triunfo en las urnas ya no dependía del fraude o la coacción, sino de la capacidad de cada partido de atraer el apoyo y movilizar al electorado, el manejo electoralmente motivado de la política fiscal le daba al partido en el poder una ventaja adicional —aunque no necesariamente decisiva— sobre sus competidores.

Las vías que los partidos abrieron para canalizar las demandas populares, en principio parte de sus estrategias para ganar en las urnas, proporcionaron la conexión institucional indispensable para que las reivindicaciones de campesinos, artesanos y otros grupos populares influyeran en el diseño y la puesta en práctica de las políticas estatales. El resultado a largo plazo de esta conexión fue el aumento y la politización del empleo público, por una parte y, por otra, un incremento sistemático en los gastos sociales (sobre todo, en salud y educación) y en las obras públicas, que también incluían infraestructura escolar y sanitaria. La contrapartida de tal orientación del gasto fue una disminución constante de la parte asignada a las fuerzas policíacas y militares, un dato que permite contextualizar más apropiadamente la abolición del ejército en 1948.<sup>66</sup>

La última, y quizá la principal implicación (más que conclusión) de este artículo es que urge explorar, en detalle, las conexiones entre dinámica electoral y sociedad para entender más apropiadamente el origen de la democracia costarricense. Existe ya una amplia bibliografía que, al recuperar parcial o totalmente el enfoque de Barrington Moore acerca de los orígenes sociales de la democracia,<sup>67</sup> explica la democratización de Costa Rica como un resultado de las particularidades de su estructura social. En tales trabajos se contrasta el norte autoritario (Guatemala y El Salvador), dominado por fuertes clases terratenientes, con el sur democrático (Costa Rica), caracterizado por un amplio sector de pequeños y medianos propietarios agrícolas, la ausencia de una clase terrateniente hegemónica y el predominio de una fuerza de trabajo libre y no sometida a relaciones serviles como en otras partes de Latinoamérica.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Para un análisis de la coyuntura internacional que contribuyó a la paulatina desaparición del ejército en Costa Rica, véase Mercedes Muñoz, *El Estado y la abolición del ejército 1914-1949*, Editorial Porvenir, San José, 1990.

<sup>67</sup> Barrington Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966. Véase también la crítica que formulamos en Fabrice Lehoucq e Iván Molina, *Stuffing the Ballot Box*, *op. cit.*

<sup>68</sup> Véase, entre otros, Robert G. Williams, *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1994; Lowell Gudmundson, "Lord and Peasant in the Making of Modern Central America", *op. cit.*; Evelyne Huber Stephens y Frank Safford (comps.), *Agrarian Structure and Political Power in the Period of Export Expansion*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1995, pp. 151-176; Jeffrey Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Harvard University Press, Cambridge, 1997; y, por supuesto, Víctor Hugo Acuña e Iván Molina, *Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)*, Editorial Porvenir, San José, 1991. Para una crítica no institucional de la aplicación de las tesis de Barrington Moore a

El principal problema con la explicación anterior consiste en que, al limitarse a señalar la existencia de una estructura social *favorable* para el desarrollo de la democracia, tiende a descartar el papel desempeñado por los factores legales, institucionales y electorales.<sup>69</sup> Desde tal perspectiva, el resultado político e institucional está determinado por condiciones socioeconómicas previas, por lo que instituciones, leyes y elecciones se reducen a simples epifenómenos. Contrario a este enfoque, que en el fondo supone una vuelta a las posiciones teóricas de las décadas de 1960 y 1970, el presente artículo demuestra que un análisis socialmente informado de la dinámica electoral es básico para explorar las complejas conexiones entre un determinado universo de relaciones sociales y las instituciones y leyes que regulaban la competencia por el poder y la orientación del gasto público.

Considerado desde el presente, el caso costarricense obliga a reflexionar en torno a una cuestión que también es fundamental para las nuevas democracias surgidas a finales del siglo XX. Gracias a la inexistencia de mecanismos institucionales —nacionales o internacionales— que los limitaran, los gobiernos de la Costa Rica de la primera mitad del siglo XX pudieron manejar los recursos estatales en función del cálculo electoral. Al proceder de esta forma, que suponía dar respuesta a las demandas de los votantes populares, el gasto público resultó — pese a un déficit fiscal crónico— orientado a favor del desarrollo social y cultural del país. No deja de ser irónico e inquietante pensar que si el Banco Mundial, el FMI y la AID hubiesen tutelado el desempeño fiscal de los gobiernos costarricenses del periodo 1890-1948 (como trataron de hacerlo a partir de 1980), quizá ese resultado no se hubiera producido.

Latinoamérica, véase Michael Baud, "Barrington Moore in Latin America: Coffee, Power and Modernity", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 64, junio, 1998, pp. 113-121.

<sup>69</sup> Para un análisis sobre este punto a nivel latinoamericano, véase Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, "Democracy in Latin America since 1930", *Latin America: Politics and Society*; Leslie Bethel, *Latin America: Politics and Society since 1930*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998.