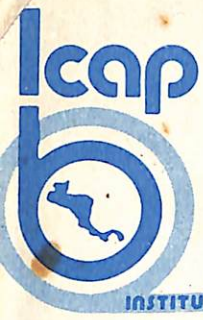


00 1277



LOS HOMBRES CULTOS HACEN GRANDES LAS NACIONES.
CONSTRUYAMOS LA GRANDEZA DE CENTROAMERICA
EDUCANDO A NUESTROS HOMBRES

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA

PROYECTO DE INVESTIGACION ICAP-FUNDACION FORD

**LA EVOLUCION DEL ESTADO EN COSTA RICA:
UNA PRIMERA APROXIMACION GENERAL
(1821-1979)**

Documento No. 11
(Circulación Interna)

San José, Costa Rica
Abril de 1979

PROYECTO DE INVESTIGACION ICAP-FUNDACION FORD

LA EVOLUCION DEL ESTADO EN COSTA RICA:
UNA PRIMERA APROXIMACION GENERAL
(1821-1979)

José Luis Vega Carballo

(6496)

San José, Costa Rica
Abril de 1979

LA EVOLUCION DEL ESTADO EN COSTA RICA:
UNA PRIMERA APROXIMACION GENERAL
(1821-1979)

José Luis Vega Carballo*

I. ADVERTENCIA

La siguiente propuesta debe tomarse como un esbozo preliminar que, a manera de hipótesis general de trabajo, servirá de punto de partida (no necesariamente de llegada) a la investigación histórica y sociológica sobre la evolución del Estado costarricense. Conviene decir en estos momentos que no estamos todavía en capacidad de introducir dentro de esa periodización, a plenitud, los elementos constitutivos del modelo general de análisis del Estado, lo que requeriría de un esfuerzo de investigación y síntesis muy grande que intentaremos alcanzar al final del período que abarca el estudio y allí siempre de manera muy general. Es por tal razón que, al periodizar la evolución estatal, no se harán por el momento referencias sistemáticas o comparativas a los momentos por los que atraviesan otros aspectos de la sociedad civil (economía, clases, estratos, bloques de poder, derecho o ideologías) que se hallan estrechamente relacionados con el aparato de Estado (Administración Pública; gobierno en sus distintas ramas centrales o autónomas, etc.); o bien, más decisivamente, determinando la composición del poder de Estado, así como los efectos de las políticas del mismo, tanto nacionales como externas a sus fronteras físicas. Dada esta aclaración importante, pasaremos a delinear a grandes razgos los períodos más significativos por los que el Estado ha transitado en su conjunto, sin entrar en detalladas especificaciones, labor que será uno de los objetivos a llenar por las tareas de investigación subsecuentes.

* Director de la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Integrante del equipo del ICAP-Fundación Ford, para el estudio histórico del sector público en Centroamérica.

Nos concretaremos única y exclusivamente al Estado Nacional, es decir, al Estado que en Costa Rica formalmente arranca del momento de la independencia nacional (1821) hasta el presente.

1.1 Se trata de efectuar "cortes" en el proceso histórico que aparezcan por razones de la coyuntura y/o las tendencias estructurales de cambio, como fácilmente observables. Con respecto a la significación de las cuales puede hallarse un cierto consenso entre un apreciable número de historiadores y tratadistas políticos y fiscales consultados. Sin embargo, conviene anotar que al final de la investigación pueden resultar modificados estos cortes, si no en lo cronológico propiamente dicho, en los aspectos sustantivos.

1.2 Los períodos o etapas no apuntan a estructuras y procesos morfogenéticos que surgen dentro de ellas y solamente dentro de ellas, sino que pueden tener tendencias de gestación en la etapa precedente y dentro de un período bajo consideración hay que tener presente que comienza el desarrollo, si se quiere "germinal" de las estructuras, procesos o conflictos que determinan tanto la transición como las características ya dadas u observadas en pleno para el período siguiente. Como bien lo saben los sociólogos e historiadores, la determinación de etapas o períodos es en cierta medida un ejercicio preliminar, aunque importante, del análisis de las condiciones o causas que explican el cambio histórico y una elaboración, a nivel de hipótesis, que puede tener importantes consecuencias para la manera como se organizan otros procesos ulteriores de investigación a mayor detalle.

II. LA FORMACION DEL ESTADO OLIGARQUICO (1821-1890)

Dentro de este período se presentan dos fases que conviene diferenciar dentro de un planteamiento preliminar:

2.1 La organización del primer Estado Nacional, 1821-1842:

Es una fase en la cual se logra consolidar el proceso de independencia política nacional, sustituyendo la relación típicamente colonial con España, por una de corte mercantil con Gran Bretaña dentro del esquema de división internacional del trabajo que se desarrolló en el mundo capitalista moderno, con claros perfiles, en la primera mitad del siglo XIX. Durante esta fase comenzaron los primeros ensayos para darle al país una nueva estructura productiva, lo que se fue logrando con base en una política de estímulos a la producción cafetalera combinada con una participación muy decidida de grupos de empresarios privados que observaron grandes posibilidades de lucro en el negocio.

Pueden percibirse en esta fase un conjunto de hechos de la mayor importancia desde el punto de vista de la formación del Estado:

2.1.1. Un grupo de individuos, descendientes directos de las familias dominantes durante la era colonial, asumen las riendas del poder estatal de manera permanente y paulatinamente van centralizando el mando exitosamente en la medida en que controlan la proliferación de grupos armados, los arsenales y los cuarteles.

2.1.2. A raíz de la guerra de Ochomogo de 1823 y la corta dictadura de diez días regida por Gregorio José Ramírez, se logra fijar el locus del poder político en la capital; sin embargo, el asunto no se resolverá definitivamente hasta 1835, al ser derrotados los sectores localistas que pretendían una capital "móvil" que estuviera una parte del año en cada uno de los principales poblados. Esto implicó, conjuntamente con las políticas anti-localistas y expresamente centralizadoras del Presidente Carrillo (1835-1842), que el Estado fuera adquiriendo una presencia unificada de medios y símbolos de poder, territorialmente localizados, que contribuyeron en sumo grado a legitimar las medidas que luego se mencionan. Además, con el paulatino triunfo de los intereses centralistas y unificadores, se logró la aceptación de la existencia

del Estado por parte de una población dispersa y anclada a localismos exacerbados. Así describe el historiador Carlos Monge Alfaro la situación semianárquica que imperaba en tiempos de Carrillo: "Las ciudades, particularmente Cartago, le disputaban a San José la capitalidad; la autonomía del Jefe de Estado casi no se obedecía fuera de los límites de la metrópoli. En las diversas poblaciones los círculos dirigentes conspiraban de continuo contra la estabilidad de las instituciones. Además, en las gentes del común, descendientes de los indisciplinados labriegos del siglo XVIII, el aceptar las limitaciones que la ley ofrece a la vida individual produjo no pocas alteraciones. Eso de someterse a normas, de pagar impuestos, de respetar autoridades, constituía algo nuevo para los costarricenses cuya vida, por siglos, había discursado por muy distintos cauces". 1/

2.1.3. Con las administraciones de Juan Mora Fernández y Braulio Carrillo se abrió un período de intensa legislación que perseguía legitimar al Estado poniendo a su aparato y a sus políticas dentro de marcos jurídicos explícitos que redujeran la arbitrariedad y los localismos municipalistas, y que permitieran una toma de decisiones lo más racional posible. Códigos, leyes, reglamentos y decretos de la época, dan cabal cuenta del enorme interés de los titulares del poder por regular jurídicamente el desenvolvimiento institucional ulterior, conscientes de que estaban sentando las bases para un "nuevo orden" fundado, tanto en el respeto a los derechos individuales, como en la propiedad privada. No cabe duda de la gran influencia en esta fase, de las ideas democrático-liberales que enfatizaban la necesidad de construir ese orden según los principios del "progreso" y de las "luces". Sin embargo, conviene tener presente la afirmación de Rodrigo Facio, en el sentido de que "fuera error sostener que es ese liberalismo doctrinario triunfante

1/ Historia de Costa Rica, p. 158.

en Europa y en los Estados Unidos... el que orienta y empuja la historia republicana nacional. El espíritu que alienta la desarticulada nacionalidad costarricense en sus primeros años es liberal, sí; pero de un liberalismo agreste y criollo, que expresa no una servil adhesión a la ideología de la Primera República Francesa, sino el ansia de progreso de los antiguos colonos, hasta entonces reatados y supeditados a la nefasta política fiscal de la Metrópoli Española y a la indignante tutela de la clase mercantil de Guatemala".^{2/}

En la medida en que las actividades cafetaleras y comerciales comenzaron a captar la atención y las energías de la población, la mano de obra se comenzó a explotar intensivamente según un régimen de salarios crecientes y prácticamente de plena ocupación. Cesaron así muchos de los conflictos y luchas intestinas de carácter localista, y se abrió una era que, a pesar de la ingerencia de los militares en la política, podemos afirmar de que condujo a la implantación del "orden oligárquico" como sinónimo del nuevo orden que emergió a raíz de la independencia.

2.1.4. Por otra parte, conviene tener en mente que el Estado en momento alguno dejó de promocionar la actividad privada mercantil, sin interferirla. Lo que significó dejarla en cierto modo sujeta a los vaivenes y leyes del mercado interno y foráneo; el Estado sólo intervenía en caso de luchas agudas de interés y en función de las atribuciones que establecían las leyes, pero sin "invadir" campos propios de los intereses privados, especialmente en el caso del negocio cafetalero. Es por ello notoria la participación del Estado en la construcción de vías de comunicación y en obras de saneamiento ambiental. Asimismo, no debe perderse de vista que muchas de las instituciones públicas creadas durante esta fase contribuían de una manera u otra a montar un clima de "seguridad" para los negocios, que aplaudían los incipientes cafetaleros y los comerciantes.

^{2/} Obras, I, pp. 211-212

Durante la primera fase que examinaremos, en general podemos hablar de la existencia de un Estado que representaba de modo bastante claro a los intereses generales de la población, una especie de situación "idílico-rousseauiana", en la que los gobernantes buscaban insistentemente por la vía institucional y personal, un método de gobierno que estuviera lo más posible en transparencia con lo que se denominaba la "voluntad general del pueblo". Rodrigo Facio resume con meridiana claridad, cuál era la situación imperante en esa temprana época del desarrollo liberal-capitalista del país: "Se declara el libre comercio con todo el Continente y las Naciones amigas, se establece la Casa de la Moneda, se dicta la primera ley monetaria, se habilita el puerto de Matina y se rehabilita el de Puntarenas para el comercio internacional, se inicia una amplia política de comunicaciones interiores, se dicta el primer arancel de aduanas, se sanean las finanzas públicas y se cancela la cuota correspondiente al empréstito centroamericano, se comienza a independizar la labor económica de las cargas eclesiásticas, se organiza la justicia y la policía, se concluye con las rivalidades y los celos localistas. Priva en la dirección de los negocios públicos un trato paternal y patriarcal, propio de una comunidad pobre y socialmente homogénea". 3/ Así pues la trama de las decisiones políticas se justificaba y se ejecutaba en función de claros principios de bien público, puesto que en el seno de la sociedad civil todavía no se perfilaba, sino tenuemente, la constelación particularista de los intereses cafetalero-mercantiles, los que darían al traste con la arcadia poscolonial, que comenzaba a llenarse de fincas de café por los años 30 del siglo pasado.

En efecto, sabemos que en la década siguiente se inició un proceso de cultivo y exportación del café en escala cada vez más amplia a Inglaterra y Estados Unidos, lo que exigió, a nivel político, la toma

3/ Naturaleza y Trayectoria del Liberalismo Económico en Costa Rica, publicado en la revista SURCO, Dic. de 1942.

de una serie de medidas orientadas a disciplinar la mano de obra; a expropiar en la medida de lo necesario -es decir, sin hacerlo desaparecer-, al estrato de los pequeños y medianos propietarios rurales, que rodeaban los principales poblados de la región central caficultora; y a situar las inversiones públicas -cuyo monto aumentaba conforme crecía el volumen de las operaciones comerciales y el consumo de la población-, dentro del campo de los intereses particularistas de la nueva burguesía agraria vinculada al mercado exterior y ávida de poder.

2.1.5. En cuanto a la conformación del aparato del Estado, diremos que fue asombrosa la celeridad y la eficacia con que la mayor parte de las personas más allegadas al poder durante el período colonial, se abocaron al establecimiento de un gobierno propio de corte liberal-democrático e impulsador de un crecimiento económico capitalista o, como se decía en la época, "favorable al libre comercio" (Cf. art. 37 del "Pacto de Concordia" del 1 de diciembre de 1821, la primera constitución política). Esto no significa que habían dejado de existir fuerzas conservadoras y desestabilizantes que constantemente perseguían incorporar a Costa Rica al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide. Fueron ellas las responsables de desatar la primera guerra civil (llamada de Ochomogo) en marzo de 1823 como representante de los intereses localistas que rehusaban reconocer la hegemonía del sector político-económico que, desde finales del período colonial, se había desarrollado rápida y exitosamente en el valle occidental, en la ciudad de San José. Los choques entre ambas corrientes no van a cesar a pesar de la dictadura de 10 días del líder popular de mentalidad republicana José Gregorio Ramírez (6-15 de abril de 1823) y de la abolición de la costumbre de rotar la capital por los cuatro poblados más grandes cada tres meses. Se dio así el monopolio de los medios de violencia en manos de una tercera Junta Superior Gubernativa que burló los intentos del Coronel Cayetano de la Cerda de establecer un gobierno militar, hecho que contribuyó a darle más fisono-

mía de tal al Estado naciente; la misma Junta se constituyó a su vez como un equipo permanente de gobierno, lo que añadió un nuevo rasgo a la estructura estatal que en general no puede existir como tal mientras del seno de la comunidad "no surja una categoría especial de hombres que se destaquen para gobernar a los otros y que en interés y con fines de gobierno, posean sistemática y permanentemente cierto aparato de coerción, de violencia". (Lenin, Acerca del Estado, p.8); y se inició un proceso ininterrumpido de legislación y toma de decisiones, reflejado claramente en la "Colección de Leyes y Decretos", cuya intencionalidad fue la de ir dando estructura al Estado y asignándole tareas de promoción del desarrollo económico-social en un clima de libertad política mercantil (una reforzando a la otra). Tal política de fortalecimiento del Estado se fue logrando paulatinamente a través de las administraciones de Juan Mora Fernández (1824-1833) y de Braulio Carrillo (1835-1842). Fue sobre todo en la administración semi-dictatorial de este último que las tendencias localistas sufrieron su más acabada derrota; que se declara a Costa Rica "Estado libre e independiente"; que se promulgan los códigos penal, civil y de procedimientos, dándose un gran paso adelante en la formación y legitimación del Estado; y que el Estado interviene un poco más a fondo para apoyar el desarrollo del negocio del café, el cual es a su vez el medio de acumulación capitalista que utilizará la clase social que hasta mediados de este siglo regirá hegemónicamente toda la evolución nacional.

2.1.6 Dos hechos merecen finalmente destacarse por aparte referentes al período de Carrillo. En primer lugar, el 14 de noviembre de 1838, una Asamblea Constituyente convocada por él mismo declaró que "Costa Rica asumía la plenitud de su soberanía y formaba un Estado libre e independiente". Adquirió entonces fuerza legal y claridad la separación de Costa Rica de la llamada Federación Centroamericana. Además, en 1840 el propio Carrillo se preocupó de pagar con tabaco, a través del cónsul bri-

tánico Mr. Foster, radicado en Realejo, Nicaragua, la parte final de la deuda contraída por esa Federación años atrás de la cual Costa Rica no disfrutó un centavo, pero que, al constituir una obligación financiera externa, su no pago servía de fundamento o excusa a "reclamaciones" diplomáticas y militares ingeniadas por los acreedores ingleses y respaldadas por su gobierno, que atentaban en esos años contra la soberanía de los restantes países centroamericanos. De esta manera, al cancelarse esa deuda, se libraba a Costa Rica de la ingerencia de un factor externo que fomentaba inestabilidad, se reivindicaba su seguridad territorial, y se adquiría una mejor "imagen" internacional frente a los inversionistas británicos, la que fue muy importante a la hora de decidir éstos si financiaban o no el negocio cafetalero. Sabían que en el país la élite gobernante cumplía a cabalidad y fielmente con el pago de obligaciones contraídas ante acreedores foráneos, que podía existir confianza en los tratos, y que las deudas externas (que fueron mínimas hasta la llegada de Guardia al poder en 1870), eran recuperables sin mayores dificultades, habida cuenta de que el sistema jurídico estaba en pleno desarrollo.

En segundo lugar, fue clave para la organización del aparato de Estado la promulgación por parte de Carrillo del "Reglamento General para la Hacienda Pública del Estado", seguido de otro para la "Hacienda Municipal". Ambos reflejaron la orientación que en esta fase histórica se le imprimió al aparato estatal. En dicho reglamento se regulaba todo lo concerniente a recaudación y manejo de fondos públicos, tasas de impuestos, tarifas, precios y jornales; también se indicaban procedimientos de gran importancia administrativa y fiscal. Como lo señala Tomás Soley Güell en su Historia Hacendaria y Económica de Costa Rica (p. 164) "este reglamento de Hacienda, elaborado por Carrillo, ha sido la base de nuestras sucesivas leyes fiscales. Considerando la época y el pueblo para el cual fue dictado, cabe considerarlo como una organización completa"; al punto de que se mantuvo después del derrocamiento y exilio de Carrillo. Añade al respecto el tratadista: " el plan hacendario de Carrillo

fue conservado por los gobiernos que se sucedieron; pero, como es natural, introduciéndoles las reformas que iban exigiendo el mismo desarrollo del Estado y sus crecientes necesidades. Lo esencial de la organización no variaba; variaba la intensidad y orden de los factores. Se reforzaban estos impuestos, se suavizaban aquéllos, se intensificaba la orientación proteccionista o se moderaba a impulsos de un criterio más liberal". (p. 184, énfasis es nuestro). Con esto se demuestra la tónica del período: asentamiento de las bases jurídicas e institucionales de un naciente Estado Nacional relativamente estable (si lo comparamos con otros de la región). Claro está, que esta especial característica de la evolución general del país, no fue algo casual o dependiente de la "genialidad" de sus próceres u hombres públicos. Fue resultado del desarrollo de nuevas fuerzas sociales y políticas en las que pudo sustentarse la organización del Estado costarricense, especialmente entre los años 20 y 30, las cuales permitieron que, muy temprano en el ejercicio de la nacionalidad independiente, se contara con estructuras pertinentes que la enmarcaran dentro de un esquema o "proyecto" determinado de desarrollo productivo de división social del trabajo y de diferenciación clasista de la sociedad.

En efecto, al entrar a la década de los años 40 el país cuenta ya con los cimientos jurídicos y materiales de una organización estatal perfectamente diferenciada y legitimada, tanto desde el punto de vista del poder como del aparato estatal. Del poder de Estado porque aún antes del Gobierno de Carrillo se ha hecho patente el estrecho ligamen entre las gestiones promotoras del desarrollo cafetalero que emprende de continuo el Estado y los intereses de una pujante burguesía agraria nacional en plena formación y que en muy pocos años ha expandido sus actividades productivas y mercantiles; que se vinculaba profundamente al modelo emergente de capitalismo a escala internacional donde unos países suplen a otros las materias primas y los productos minero-agropecuarios; que intentaba con firmeza superar los vestigios coloniales que

defendían los círculos hidalgos y semi-aristocráticos de Cartago, al poner la capital en San José; y sobre todo que organizaba colectivamente y con gran éxito un conjunto de procesos productivos sujetando a los dictados de su "proyecto" la tenencia, y el uso de la tierra y la explotación de la mano de obra sin romper totalmente el esquema de la pequeña y mediana propiedad. Han sido esos logros los que la acreditaron para ser la clase social hegemónica y rectora del subsiguiente proceso de desarrollo, así como para ser la depositaria, sin retadores fuertes, del poder del Estado. Por otra parte, controlaba firmemente los mecanismos del aparato de Estado. Así, en un momento de cierta incertidumbre, en 1844, un vocero de clase les decía a los cafetaleros que, "los cosecheros de café deben dormir tranquilos en la confianza de que sus intereses jamás serán sacrificados por falta de buenos defensores; puesto que apenas hay un individuo en los Supremos Poderes que no tenga alguna conexión con este ramo; casi todos son, como por deber, sus abogados y representantes natos..." (A.Z. en el periódico Mentor Costarricense, No. 75, 21 de diciembre de 1844). Se trataba en síntesis de una situación de dominio bastante peculiar en el contexto centroamericano que continuaba sometido a una gran inestabilidad provocada por el caudillismo, el militarismo y las constantes intervenciones extranjeras, llamadas "reclamaciones".

No se entienda lo dicho en el sentido de que la burguesía agraria costarricense reinaba independiente, sin fuertes nexos de dependencia diplomática-financiera, en ese contexto. Por el contrario, nuestros estudios nos han llevado a negar en varias ocasiones ese carácter "autarquista" de los enfoques de la historiografía tradicional y nos remitimos a ellos para detalles sobre las vinculaciones exteriores del modelo agroexportador cafetalero y de las clases que fueron sus rectoras e impulsoras. Sin embargo, haremos algunas observaciones más adelante, al entrar al análisis del período siguiente, sobre aspectos poco conocidos de esa relación por la pertinencia que tienen con respecto a la

evolución del Estado, haciendo de paso la observación de que los detalles sobre la política exterior del Estado son objeto de otro estudio, por aparte, en el que colaboramos con la Dra. Cristina Eguizabal, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

2.2 Segunda fase: Implantación y Consolidación del Estado Oligárquico: (1842-1882)

Con la salida de Carrillo del poder en 1842 a raíz de la invasión de Francisco Morazán, con el fusilamiento de éste ese mismo año y el retorno parcial a la legalidad con el ascenso al poder de José María Alfaro y la Constitución de 1844, se abre un período que sin ser estable desde el punto de vista del mecanismo de elección y sucesión presidencial y legislativa (problema de la titularidad y representatividad del mando), sí constituye un largo período durante el cual logra establecerse una modalidad costarricense y peculiar del Estado oligárquico. El Estado avanza, pero prácticamente sin participación popular o de fuerzas "desde abajo". Más aún, el sostén decisivo del Estado fueron los militares, aunque sin ninguna independencia con respecto a los intereses y al dominio de la clase dominante agrocomercial. Así que, por diversas razones, incluso jurídicas, podemos hablar de una fase en la evolución del Estado que aproximadamente va de 1842 a 1871, "en la cual -como lo afirma Mario Alberto Jiménez- se agrupan los sucesos que van desde junio de 1842 hasta diciembre de 1871. Especie de período sísmico constitucional, en 29 años se sucedieron seis constituciones, o sea el promedio de una cada cuatro y tres cuartos de año; más que volubilidad toda una voluptuosidad constitucional que se sosegó por fin con la aparición de la Carta del 71. Se pueden considerar todos esos años como formando una sola época, porque es a través de su trepidar que se elaboró y se reafirmó, como característica esencial de nuestro sistema de gobierno, el debilitamiento en el hecho y en el derecho del Poder

Legislativo en beneficio de la prepotencia del Ejecutivo; y, como antecedente forzosamente indispensable para ello, se perfeccionó la noción de nuestra soberanía absoluta". 4/

A pesar de que con Carrillo se iniciaron las medidas de ordenamiento de la economía en beneficio de la emergente clase propietaria de los cafetaleros, se produjeron las primeras reacciones negativas del lado popular y de algunas familias, reacciones que se imputaron a la "personalidad" de Carrillo. Una vez removido éste del asiento del poder como centro supuesto que era de la discordia, resulta que paradójicamente las medidas centralizadoras, disciplinarias, y neo-mercantilistas lanzadas desde el Estado en favor cada vez más evidente de los nuevos círculos dominantes, continuaron sin interrupción y hasta se intensificaron. También llevaron a los militares y políticos oligárquicos del período a instaurar un aparato de Estado de "semi-excepción" (porque se recubría de manto democrático a posteriori), que interrumpió el proceso de democratización y popularización del poder que habían desatado los primeros gobernantes "patricios". Se abrió entonces un largo período en el que hubo seis convocatorias a Asamblea Constituyente, innumerables revueltas militares y golpes de Estado, fusilamientos de ex-presidentes y exilio de líderes políticos y de sus familias, lo que indica la instauración de mecanismos autoritarios para el manejo de las tensiones internas. Sin embargo, no podemos imputar mecánicamente este proceso de inestabilidad política a un incremento de la insurgencia "desde abajo" exclusivamente provocado a raíz del descontento social que podían producir las medidas propulsoras de la acumulación capitalista en beneficio de la oligarquía cafetalera. Creemos más bien -a manera de hipótesis- que se trataba de conflictos al interior del bloque en el poder, en el cual se habían producido importantes diferenciaciones y grietas, muy bien

4/ Desarrollo Constitucional de Costa Rica, p. 68

estudiadas por Samuel Z. Stone en su libro "La Dinastía de los Conquistadores" y que no repetiremos aquí. No obstante la aceptación de esta hipótesis inicial, no descartamos en absoluto la alternativa de que, efectivamente los cambios producidos por la fuerza militar que determinaron la "circulación" de la élite gobernante en varias ocasiones hasta la llegada del General Guardia al poder en 1870, se puedan achacar al descontento que producían popularmente algunas de las medidas públicas que incrementaban la nueva explotación social del trabajo, clima que era aprovechado por fracciones antagónicas o élites "aspirantes" para conspirar al margen de la legalidad en la que se amparaba la élite popularmente "fracasada" que era denunciada como "atentadora contra el bien común" y los principios de la "democracia-liberal". De allí el carácter tan peculiar de las intervenciones militares de la época que se estudian en otro lugar (ver artículos del autor en los números 3,4, 5 y 6, de la revista Respuesta). Ahora bien, si hacemos un poco de abstracción de estos momentos de crisis en el cual el aparato estatal pasaba de unas manos a otras, observamos que a nivel del poder político-económico del Estado lo que se observaba en el fondo era la implantación de un modelo "oligárquico" de Estado Nacional, aunque sin los rasgos despóticos tan extremos que tuvo en la versión mexicana de la dictadura del General Díaz o en la venezolana del General Gómez. Es decir, se trató de una versión más "suave" si se quiere del modelo que introduce Octavio Ianni 5/. En primer lugar, porque el régimen oligárquico costarricense en la etapa del auge cafetalero, no tuvo como base un "enclave" controlado, en su doble fase productiva-comercial, directamente por los intereses extranjeros. La dependencia exterior se dio en la fase financiero-comercializadora, y la oligarquía tuvo mayor grado de autonomía y poder internos que en otros países latinoamericanos. Si a eso añadimos el "amortiguador estructural" contra la extrema pauperización

5/ La Formación del Estado Populista en América Latina, cap. VIII

rural que surgió al preservarse en gran parte la pequeña y mediana propiedad, entenderemos mejor el carácter menos autoritario del caso costarricense y el surgimiento de un régimen peculiar de redistribución hacia abajo de la riqueza. Por otra parte, el pueblo asentía por "medios legales" a la dominación, lo que le dio a ésta visos de legalidad excepcionales y muy eficaces para establecer soluciones de continuidad en medio de las más agudas crisis de la época. Además, la Guerra Nacional de 1856 contra los filibusteros Norteamericanos al mando de William Walker, vino a darle un decisivo respaldo de nacionalidad a dicha dominación, aspecto que estudiaremos a fondo más adelante. Lo que sí es más aplicable a Costa Rica -aunque siempre sin ribetes tan nítidos-, son los rasgos siguientes que presenta Ianni en su "tipo-ideal" del Estado Oligárquico Latinoamericano: "El Estado oligárquico...debe entenderse como una forma particular del Estado capitalista, en el que se combinan elementos patrimoniales con las exigencias de 'racionalidad' capitalista... Debido a la singular conjunción de intereses y fuerzas que fundamentan el régimen oligárquico, no se formalizan las reglas de resolución de las controversias políticas más graves, surgidas en sus relaciones con los grupos y clases sociales que no están en el poder. Cualquier oposición más consistente o audaz es encarada como enemiga. Gobierno y oposición son concebidos como heterogéneos, dispares o simplemente antagónicos... Al mismo tiempo, el régimen no formaliza las reglas de sucesión de los gobiernos, considerando algún tipo de participación de todos los grupos o clases sociales. Por su propia naturaleza, en el régimen oligárquico la sucesión de los gobiernos, se realiza por medio de revoluciones palaciegas, golpes de Estado, cuartelazos, fugas, asesinatos u otras modalidades de actuación política. Esto es, el carácter singular del régimen oligárquico 'formaliza' esos procesos de sucesión, abriendo a los grupos y clases en lucha por el poder la posibilidad de utilizar uno u otro, conforme a las exigencias de la situación y sus posibilidades". 6/

6/ Op. cit. pág. 80

Podríamos afirmar que la implantación del modelo de Estado Liberal-Oligárquico culminó en Costa Rica en 1870 con el ascenso del General Tomás Guardia al poder, tema sobre el cual no entraremos en detalles por el momento. Baste recalcar que durante esta segunda fase oligarquizante que se extiende de 1842 hasta esa fecha, se convoca a la Constituyente que aprueba una nueva carta magna que rigió al país hasta 1948; se da el crecimiento institucional de las funciones que cumplía el Estado en beneficio de la acumulación privada y del clima favorable a la continuación de los nexos de la dependencia exterior; se sigue dando el crecimiento de las rentas públicas sin que los cambios de gobierno lo afecten sensiblemente; se amplía el pacto colonial al prestarse Guardia a ser el intermediario en la penetración del capital financiero británico en el negocio de los ferrocarriles, que desembocaría en la creación del "enclave" bananero controlado por la United Fruit Company a partir de 1899; y se perfecciona toda la superestructura legal del Estado; pues Guardia daba siempre visos de la mayor legalidad a sus decisiones tendientes a consolidar el régimen y a incrementar la esfera legislativa y promotora del Estado, en muchos casos a pesar de tener la fuerte oposición de las familias oligárquico-cafetaleras como sucedió durante las contrataciones y construcciones ferrocarrileras.

Es interesante observar que, por razones derivadas de la necesidad de contar con mayores grados de poder y autonomía frente a esas familias para efectos de acabar con las disensiones internas y negociar la entrada de las inversiones británicas y norteamericanas, Guardia tuvo que incrementar el poder del aparato estatal, darle mayores atribuciones fuera de lo común, abriendo de esta manera en el modelo oligárquico una importante grieta favorable al "estatismo". Asimismo, como ya lo hemos recalcado en otra parte (Cf. artículos sobre "Militarismo Costarricense" en revista Respuesta), el General Guardia liquida por interés personal el poder de los grupos inclinados al uso de medios militares

para llegar al poder y en esa forma despeja la ruta para la instauración y perfeccionamiento de un Estado Liberal-Democrático, en el cual el elemento autoritario cederá paso al funcionamiento de un moderno cuerpo de leyes e instituciones republicanas.

Pero el período oligárquico no termina sin que el Estado reivindique para sí una indiscutida y bien ganada capacidad colateral de defender a los habitantes frente al enemigo externo, representado en este caso por los filibusteros norteamericanos derrotados al invadir el país William Walker en 1856. Surje así, a la par de una más clara conciencia nacional, la pretensión constatable del Estado de organizar y garantizar la seguridad externa de la joven nación.

El período finaliza con una fuerte contienda desatada entre dos grupos o fracciones antagónicas de la burguesía agro-comercial, las que entre 1859 y 1869 se disputan el control del aparato estatal, detrás del cual se escuda la dominación o poder de conjunto de la clase mencionada sobre el resto de la sociedad. Asimismo se ventilan serias discrepancias sobre a cuál de las dos fracciones ha de favorecer primordialmente la política alentadora de los negocios privados de cafetaleros, comerciantes y usureros, que de una u otra manera debe implementarse desde el aparato de Estado, no importa quién lo ejerza temporalmente, porque el progreso material y económico del país en manos de la burguesía agro-comercial no es lo que se pone en entredicho en esa década en que sobrevienen las intervenciones constantes de los cuarteles comandados por los generales Blanco y Salazar.

El período comienza a llegar a su final con el ascenso al poder del General Tomás Guardia en 1870, quien se sobrepone "bonapartistamente" a las fracciones en conflicto para abrir paso a un mecanismo político de más nítida y estable representación de intereses en el que cabrá incluso el capital extranjero que se asoma con gran poderío a las puertas del

país y al que seguramente no se puede (¿ni se debe?) contener o excluir del reparto de la riqueza nacional que, para nadie es ya un secreto, se ha acumulado excepcionalmente desde 1840. A pesar del origen abiertamente popular que tuvieron las primeras elecciones, consultas y debates sobre la conveniencia de organizarse como Estado independiente, lo cierto es que la "brecha" de la participación popular en los asuntos públicos se fue cerrando paulatina pero firmemente imponiendo primero requisitos de propiedad y riqueza para elegir y ser electo a puestos públicos y posteriormente los de saber leer y escribir. Pero es interesante anotar también que, conforme la pequeña y mediana propiedad se fue incorporando a la organización colectiva de la industria cafetalera y se fue extendiendo la educación primaria gratuita y obligatoria con el consiguiente descenso del analfabetismo, las limitaciones que daban al Estado su carácter oligárquico fueron perdiendo validez y legitimidad. Más aún: con el ascenso del General Guardia al poder y desplegar éste "una política encaminada no a favorecer a las poderosas organizaciones familiares sino a las instituciones" 7/, se dio un relativo debilitamiento del estrecho control oligárquico que ejercían esas familias sobre el poder, el aparato y las políticas del Estado y comenzamos a presenciar los primeros síntomas de la etapa siguiente.

El gobierno dictatorial de Guardia tuvo pues como consecuencia -quizás no prevista por quienes le impulsaron a los golpes de Estado-, el sentar las bases para una evolución estable de las instituciones típicas de un Estado liberal-democrático de derecho, que tenía por una parte un esfera mucho más amplia de intervención legitimada en la economía del país. La política estatal llegó a tener como finalidad la de garantizar la existencia y fortaleza de una "esfera pública" de inversiones en infraestructura, seguridad y educación en la cual pudieran reflejarse el creciente poderío de las finanzas y estructuras

7/ Monge Alfaro, Carlos, Historia de Costa Rica, p. 198

públicas que el proceso general de crecimiento de la población y del capital hacían posibles. Los gobernantes, aunque salieran de las filas mismas de la clase dominante, hablaban del Estado o del Gobierno, como de una entidad con existencia y sentido propios, que cumplía o debía cumplir una misión que trascendía en ciertas -no todas- ocasiones los estrechos intereses y miras de los productores y exportadores de café más poderosos y de los enriquecidos comerciantes importadores. Como parte de esa misión, el Estado dio prioridad a la educación general de la población y a su mejoramiento económico, contribuyendo a aumentar la riqueza del país y estableciendo un equilibrio de fuerzas sociales y políticas compatible con el logro de esa meta general. Asentado sobre una mal que bien difundida -aunque no realizada- aspiración democratizante, que venía desde la formación inicial de las primeras instituciones estatales, los titulares del poder estatal posteriores a Guardia, fueron sentando las bases para un tipo de Estado que no impediera, sino que estimulara gradualmente la intervención controlada en los asuntos públicos de sectores suboligárquicos de la población. A esos sectores debían extenderse los derechos de ciudadanía y encaminarse de la mano de los "gamonales" al ejercicio de una democracia liberal limitada, que evitara sobre todo los gastos y riesgos de las intervenciones militares cuyas consecuencias ya se conocían en el país. Recordemos que el militarismo se repudiaba al punto de que los mismos militares se veían siempre obligados, después de un golpe de Estado, a bajar del poder y a llamar a elecciones o entregar el mando a civiles.

Esta era una tradición importante que se confirma a lo largo del siglo XIX, sin excepción. Los militares o convocaban a una constituyente o a elecciones, pero no pretendieron gobernar como tales y mucho menos en nombre del ejército, o de institución castrense alguna.