

ISSN 1659-2808

NÚMERO

17

Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

San José, Costa Rica



PRIMER
SEMESTRE
2014
ENERO - JUNIO

DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

DIRECTOR

Dr. Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CONSEJO EDITORIAL

Máster Hugo Picado León (Coordinador)

Licda. Rocío Montero Solano (Editora)

Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Licda. Ileana Cristina Aguilar Olivares

Máster Arlette Bolaños Barquero

Lic. Luis Bolaños Bolaños Bolaños

Lic. Andrei Cambronero Torres

Máster Ana Mariela Castro Ávila

Lic. Iván Gerardo Mora Barahona.

Máster Juan Luis Rivera Sánchez

REVISIÓN FILOLÓGICA

Johanna Barrientos Fallas

TRADUCTORA

Evelyn Aguilar Murillo

DISEÑO

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Imprenta Nacional

Dirección URL

www.tse.go.cr/revista/revista.htm

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

revista@tse.go.cr

Publicación electrónica semestral, registrada en los siguientes servicios de información:

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED (Indexación)

Los artículos firmados son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan el pensamiento del Tribunal Supremo de Elecciones.

342.07

R

Revista de derecho electoral / Tribunal Supremo de Elecciones. – no. 1 (Primer semestre 2006)-, San José, C.R. : Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 2006-.

v

ISSN 1659-2808

Semestral

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral. 3. Partidos políticos. 4. Elecciones. 5. Derecho registral. 6. Publicaciones periódicas I. Tribunal Supremo de Elecciones.

SITSE

PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:

Centro de Documentación

Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE

ÍNDICE

Presentación

Pág. 1

Autor invitado

El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias

The German electoral system: overview and new trends

Rudolf Mellinshoff

Pág. 7

Contribuciones desde el TSE / Contributions from the TSE (Supreme Tribunal of Elections)

El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas

Control of political funding in Costa Rica: norms and best practices

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 27

Franjas electorales, una variable en la ecuación

Electoral slots, a variable in the equation

Mario Andrés Matarrita Arroyo

Pág. 43

Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional

Costa Rican suffrage abroad: a new national challenge

Paola Alvarado Quesada

Pág. 65

Sistema de gestión electoral: en busca de la mejora continua
Electoral management system: in search of continuous improvement
María Auxiliadora Protti Quesada
Pág. 87

Contribuciones externas / External contributions

Un espacio para la gestión del conocimiento: Revista de Derecho Electoral N.º 16
A space for knowledge management: Revista de Derecho Electoral N.º 16
Sergio Araya Alvarado
Pág. 109

Participación electoral comparada en América Latina: un modelo desde la teoría de elección racional
Comparative electoral participation in Latin American: an approach from the rational election theory
Adrián Pignatero
Pág. 123

Política y polarización en Argentina: un estudio del comportamiento de las élites, los partidos políticos y la opinión pública
Politics and polarization in Argentina: a study on the behavior of the elites, the political parties and public opinion
María Laura Tagina
Pág. 149

Elecciones en Honduras: reconfiguración del sistema de partidos
Elections in Honduras: reconfiguration of the party system
Erik Mejía
Pág. 177

Cuestionamientos al proceso de plebiscito revocatorio de mandato contenido en el Código Municipal
Questioning of the process of mandate revocation plebiscite established in the Municipal Code
Bradly Yamil Chacón Murillo
Pág. 187

Sección especial: Paridad y alternancia / Special Section: Parity and Alternance

El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación

The mechanism of alternance in the new Electoral Code and its application

Eugenia Maria Zamora Chavarría

Pág. 219

El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas

The process towards parity in Latin America and Costa Rica, comparative experiences

Nélida Archenti

Pág. 247

Avances en la participación política de las mujeres. Caminos, agendas y nuevas estrategias de las mujeres hacia la paridad en Bolivia

Progress in the political participation of women. Paths, agendas and new strategies of women towards parity in Bolivia

Marlene Choque Aldana

Pág. 269

A 90 años de la fundación de la Liga Feminista Costarricense: los derechos políticos

90 years of the foundation of the Costa Rican Feminist League: political rights

Marta E. Solano Arias

Pág. 287

Reseñas / Reviews

Revista Mundo Electoral n.º 18

Tribunal Electoral de Panamá / Electoral Tribunal of Panama

Pág. 305

Revista Justicia Electoral n.º 11

Tribunal Electoral de México / Electoral Tribunal of Mexico

Pág. 311

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 4
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Institute
for Judicial Research, National Autonomous University of Mexico
Pág. 315

PRESENTACIÓN

El número 17 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al primer semestre de 2014, enriquece el acervo bibliográfico virtual para el estudio sobre democracia y elecciones, desde una perspectiva interdisciplinaria, utilizando tanto metodología comparada como estudios de caso. Al encontrarse la Revista inserta en la filosofía Open Access, sus contenidos están disponibles en internet en formato accesible y gratuito. Mediante esta publicación, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica realiza un aporte a los estudios electorales en el país y más allá de sus fronteras, propiciando la sistematización y divulgación del conocimiento de funcionarios electorales y de académicos especialistas.

Este número abre con la sección ***Autor Invitado***, en la cual contamos con el aporte del jurista y ex magistrado constitucional alemán Dr. Rudolf Mellinghoff, quien ofrece un análisis sobre “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias”, colocando su énfasis en los mecanismos para la promoción de un sistema de partidos competitivo, así como en las líneas de reforma referentes al ejercicio del voto.

La sección ***Contribuciones desde el TSE*** refleja algunos de los temas que recientemente han ocupado el quehacer institucional del Tribunal Supremo de Elecciones en diversos ámbitos. Vinculados a los recientes debates sobre reforma electoral, el magistrado Luis Antonio Sobrado González escribe sobre “El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas”, mientras que el abogado Mario Andrés Matarrita ofrece una reflexión sobre “Franjas electorales, una variable en la ecuación”. Por su parte, referente a los avances en la ampliación del derecho al sufragio, la politóloga Paola Alvarado Quesada escribe sobre “Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional”. En cuanto a la dimensión del TSE como administración pública, la ingeniera industrial María Auxiliadora Protti Quesada es la autora de “Sistema de gestión electoral: en busca de la mejora continua” que aporta una síntesis sobre los avances del TSE tendientes a certificarse bajo normas ISO.

En la sección de **Contribuciones externas** se encuentra el artículo de Sergio Araya Alvarado intitulado “Un espacio para la gestión del conocimiento: Revista de Derecho Electoral N.º 16” en el que, a propósito de la presentación del anterior número de esta Revista, realiza un valioso análisis del estado de la discusión académica sobre realidad nacional. Desde una perspectiva comparada, Adrián Pignataro es el autor de “Participación electoral comparada en América Latina: un modelo desde la teoría de elección racional”. Los autores María Laura Tagina, con “Política y polarización en Argentina: un estudio del comportamiento de las élites, los partidos políticos y la opinión pública”, y Erik Mejía, con “Elecciones en Honduras: reconfiguración del sistema de partidos” enriquecen esta sección con dos artículos que nos remiten a situaciones políticas en países de Suramérica y Centroamérica. Finalmente, Bradley Yamil Chacón Murillo, en “Cuestionamientos al proceso de plebiscito revocatorio de mandato contenido en el Código Municipal”, analiza el artículo 19 del Código Municipal a la luz del primer plebiscito revocatorio de mandato celebrado el pasado 18 de diciembre de 2011, en el cantón de Pérez Zeledón.

La Revista incluye una **Sección especial: Paridad y alternancia** que inicia con un artículo de la magistrada Eugenia María Zamora Chavarría intitulado “El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación”. Por su parte, Nélida Archenti escribe sobre “El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas”. La investigadora Marlene Choque Aldana aporta el estudio “Avances en la participación política de las mujeres. Caminos, agendas y nuevas estrategias de las mujeres hacia la paridad en Bolivia”, mientras que Marta Solano Arias ofrece sus reflexiones en el artículo “A 90 años de la fundación de la Liga Feminista Costarricense: los derechos políticos”.

La sección **Reseña Bibliográfica** incluye comentarios de la Revista Mundo Electoral número 6 del Tribunal Electoral de Panamá, de la Revista Justicia Electoral número 11 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y de la Revista Mexicana de Derecho Electoral número 4 publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

San José, 9 de enero de 2014

La Dirección

Autor
INVITADO

El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias*

Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de setiembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de octubre de 2013.

Resumen: Describe y analiza los fundamentos jurídicos y políticos del sistema electoral alemán. Para lo cual explica los componentes del sistema, destacando entre otros aspectos: las condiciones institucionales existentes para el fomento de un régimen competitivo de partidos políticos, en las que subraya la llamada “Cláusula de Bloqueo” y las condiciones para su participación en los periodos electorales. Otro aspecto del sistema electoral alemán que señala es la estructura del voto ciudadano el que se caracteriza por la vigencia del sistema de doble voto y el procedimiento para la distribución de los mandatos o curules, a partir de los sufragios emitidos, así como las modalidades existentes para facilitar el acceso ciudadano al voto, entre las que sobresalen: el voto por correo y el voto electrónico.

Palabras claves: Sistemas electorales / Principio de representación / Principios del derecho electoral / Sistema de partidos políticos / Gobierno parlamentario / Parlamento / Sistema de elección de diputados / Barrera electoral / Voto electrónico / Alemania.

Abstract: It describes and analyzes the judicial and political foundations of the German electoral system through the explanation of the components of the system, highlighting, among other aspects, the existing institutional conditions to foster a competitive regime of political parties highlighting the so called “Block Clause” and the conditions for their participation in the electoral periods. The structure of the citizen vote is also addressed and it is characterized by the validity of the double vote system and the process for the distribution of the mandate or congress seats based on the votes cast as well as the existing ways to facilitate vote access to citizens. Among these modalities are: mail vote and electronic vote.

Key words: Electoral systems / Representation principle / Electoral law principles / Political party system / Parliamentary government/Parliament / System of election to Congress / Electoral Barrier / Electronic vote / Germany.

* Versión actualizada y modificada de la Ponencia presentada en la XVIII Conferencia del Protocolo de Tikal, Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe. Santo Domingo, 23 al 26 de setiembre de 2004.

** Alemán, abogado, correo electrónico prbfh@mellinghoff.org. Magistrado presidente de la Corte Suprema de Asuntos Financieros de la República Federal de Alemania. Fue magistrado de la Corte Constitucional Federal de dicho país, durante el periodo 2001-2011.

I. INTRODUCCIÓN

En toda democracia representativa en la cual el pueblo ejerce el poder estatal a través de los órganos estatales, la transferencia del poder soberano a estos órganos resulta ser de importancia central. Por principio, esta transferencia del poder soberano se da a través de las elecciones. Las elecciones son el fundamento de toda democracia de Estado de derecho. Con las elecciones, el pueblo determina quiénes serán las personas que conforman los órganos del Estado y quiénes ejercen el poder en el Estado.

La concepción del procedimiento electoral y, por consiguiente, el sistema electoral correspondiente inciden de manera considerable en las opciones de articulación y decisión de los electores y las oportunidades competitivas de los partidos políticos y candidatos. En las democracias modernas, en las cuales la composición partidista del Parlamento es el factor dominante del poder, los procedimientos electorales son interesantes por ser los medios que determinan el modo por el cual los votos del electorado se transforman en mandatos. Los procedimientos electorales son usados concretamente para alcanzar la mayoría de Gobierno y fomentar e inclusive lograr las mayorías en el Parlamento.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES PARA EL LEGISLADOR ELECTORAL

La manera de cómo la voluntad política conjunta de los ciudadanos se refleje en la adjudicación de mandatos en el órgano de representación a elegir, debe ser definida y concebida en detalle por el legislador. En Alemania, el legislador federal tiene casi toda la libertad de decidir a favor de uno u otro sistema electoral.

Sin embargo, la Constitución contempla normas centrales sobre la concepción del derecho al voto. Según el art. 38 de la Ley Fundamental (GG), los diputados del Parlamento Federal (Deutscher Bundestag) son electos en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. Con ello, la Constitución alemana contiene los principios electorales clásicos, arraigados hoy en día en la mayoría de constituciones democráticas.

1. PRINCIPIOS DE DERECHO ELECTORAL

a. *Generales*

De acuerdo a su evolución histórica, el principio de elecciones generales prohíbe toda limitación del derecho al voto por razones específicas inherentes a la persona como su estado, sexo, patrimonio, profesión o confesión. Prohíbe al legislador excluir a segmentos determinados de la población del ejercicio de su derecho al voto por motivos religiosos, políticos, económicos

o sociales, y exige que, por principio, cada persona deba, en lo posible, ejercer su derecho al voto de la misma manera. El principio de que las elecciones deben ser generales subraya la igualdad de los ciudadanos y garantiza de este modo que la legitimación del poder estatal esté basada en un fundamento lo más amplio posible.

Sin embargo, el aspecto general de las elecciones puede ser restringido si existe una razón importante reconocida. Bajo este principio se están discutiendo las siguientes restricciones del principio de las elecciones generales: la edad mínima para poder ejercer el derecho al voto activo y pasivo, la nacionalidad como condición necesaria para ejercer el derecho al voto, el domicilio o la residencia permanente en la circunscripción, la exclusión del derecho al voto por deficiencias mentales que determinan la incapacidad jurídica y la exclusión del derecho al voto debido a un fallo judicial.

Corresponde, por principio, al legislador determinar el equilibrio entre los objetivos constitucionales legítimos y el principio de que las elecciones deben ser generales. En las reclamaciones por irregularidades electorales ante el Tribunal Federal Constitucional sólo se analiza si los motivos que permiten restringir el principio de que las elecciones deben ser generales son constitucionalmente importantes, pero no si las soluciones encontradas por el legislador son útiles o deseadas desde el punto de vista de lo jurídico-político.

La última vez que el Tribunal Federal Constitucional consideró que se traspasaron los límites constitucionales del principio de las elecciones generales se dio con motivo del reglamento sobre la participación de alemanes residentes en el extranjero en las elecciones del Deutscher Bundestag, porque la ley electoral sólo exigía que los **alemanes en el extranjero** prueben una estadía ininterrumpida de tres meses en la República Federal de Alemania en algún momento. Dictaminó que el objetivo declarado del legislador de garantizar el conocimiento de la situación política de la República Federal de Alemania como requisito de participación en las elecciones no podría ser cumplido con la única condición de una estadía anterior de tres meses en Alemania. Además, sentenció que por más que este requisito resulte apropiado para excluir a ciudadanos alemanes sin relación con Alemania de la participación en las elecciones, implicaba a la vez, en contra de la intención de la ley, que los alemanes típicamente familiarizados con la situación política y afectados por esta no podrían participar en las elecciones del Deutscher Bundestag.

b. Directas

El principio de que las elecciones deben ser directas exige que los miembros del Parlamento sean electos de manera directa sin interposición de intermediarios. Excluye un proceso electoral en el cual se establece, una vez terminadas las votaciones, una instancia intermedia entre el votante y el candidato que escoge a discreción al representante, privando al votante individual de la posibilidad de determinar de manera autónoma, a través del depósito de su voto, los futuros miembros del Parlamento. La decisión sobre el mandato debe ser tomada por el votante

mismo y no por un tercero. Este es también el caso cuando el votante vota por la lista de un determinado partido político.

Para cumplir con el principio de que las elecciones deben ser directas, se requiere un procedimiento electoral en el cual el votante puede saber antes de la votación misma cuáles son las personas que se candidatizan en búsqueda de un mandato de diputado y cómo el voto propio incidirá en el éxito o fracaso de los candidatos. El principio de las elecciones directas no depende del hecho de que el voto realmente tenga el efecto intencionado por el votante; la posibilidad de ejercer una influencia positiva sobre el resultado electoral resulta suficiente.

C. Libres

Las elecciones son libres si cada votante puede ejercer su derecho al voto sin coacción u otra influencia externa no permitida. Debe poder formar su opinión en un proceso libre y abierto de formación de opinión.

El principio de que las elecciones deben ser libres tiene dos aspectos. Por un lado, debe permitir la libre formación de la opinión del votante. Por otro lado, el votante debe poder expresar su voluntad libremente lo que implica también que se debe combatir el fraude electoral. La libre determinación de la voluntad durante el acto de votar puede ser asegurada mediante múltiples medidas organizativas, especialmente en el recinto electoral. En contraste, resulta mucho más difícil proteger la libre formación de la opinión.

El Estado, responsable de la preparación y organización de las elecciones, debe mantener una estricta neutralidad. Esta neutralidad se refiere también a los medios de comunicación, la propaganda electoral, el derecho de realizar manifestaciones públicas y el financiamiento de los partidos políticos y los candidatos. En Alemania, el Tribunal Federal Constitucional tuvo que tratar de manera especial el tema de las relaciones públicas oficiales del Gobierno en tiempo de elecciones. En estos tiempos, el Gobierno no puede incidir en las elecciones con recursos del Estado. Sin embargo, se considera que el límite se sobrepasa recién en el momento en que la influencia resulta ser una especie de instrucción seria e inevitable que afecta la libre decisión del voto.

Resulta particularmente difícil encontrar criterios para determinar la inadmisibilidad de una influencia no oficial de las elecciones. Por ejemplo, las personas particulares, empresas, sindicatos y otras asociaciones de defensa de intereses colectivos no pueden amenazar a los votantes con sanciones en caso de un determinado resultado electoral o comportamiento electoral.

d. Igualitarias

Al igual que el principio de las elecciones generales, el principio de las elecciones igualitarias garantiza la igualdad de los ciudadanos, determinada por el principio democrático. El trato igual de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho al voto es una de las bases

importantes de todo orden democrático libre y del orden del Estado. El principio de las elecciones igualitarias se caracteriza por su “carácter formal”: todas las personas deben, en lo posible, ejercer sus derechos al voto activos y pasivos de la misma manera formal. Todo ciudadano tiene el mismo derecho al voto independientemente de su sexo, origen, idioma, nivel de educación, ideología o confesión.

Según la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional, cada voto debe tener el mismo peso para el resultado electoral, es decir, que debe tener el mismo valor de conteo y tener la misma oportunidad legal de incidir en el resultado.

El efecto de este principio difiere entre un sistema electoral mayoritario y un sistema electoral proporcional. En el caso del sistema electoral mayoritario, el principio de la equidad sólo exige, más allá del mismo valor de conteo, que todos los votantes puedan participar en el proceso de creación con base en circunscripciones de igual tamaño aproximado y por ello con aproximadamente el mismo peso de sus votos. En el sistema electoral proporcional, se garantiza también el mismo valor de éxito; es decir, que cada voto incide de igual manera en la composición del gremio electo. En este sentido, el margen del legislador es estrecho cuando se trata de diferenciaciones que deben ser justificadas por un fin legitimado por la Constitución, un fin que tenga el peso suficiente para que “no afecte el principio de la equidad”.

El legislador electoral debe garantizar la igualdad de oportunidades a nivel del éxito en todo el territorio electoral y debe asegurar que el sistema de adjudicación de mandatos determinado por él aplique en todos sus pasos sus reglas de igual manera a cada voto emitido, a la vez que conciba las consecuencias a manera de que cada votante obtenga la misma influencia potencial sobre el resultado electoral.

Por consiguiente, al dividir el territorio electoral en varios cuerpos electorales autónomos, las circunstancias que determinan la posible influencia de un voto deben ser aproximadamente iguales en todos los cuerpos electorales. Por consiguiente, el Tribunal Federal Constitucional exigió, para garantizar la igualdad de oportunidades, que en la elección de diputados en circunscripciones unipersonales con sistema electoral mayoritario, todo el electorado pueda participar en el proceso de creación sobre la base de circunscripciones de tamaño aproximadamente iguales y por ello con un peso similar de sus votos.

e. Secretas

El principio de que las elecciones deben ser secretas garantiza que el votante es el único que conoce el contenido de su decisión electoral. Este principio es la protección institucional más importante para la libertad de elección. Obliga al legislador a tomar las medidas necesarias para proteger el voto secreto (por ejemplo, papeleta de votación cubierta, cabinas que garantizan la privacidad del votante). Se prohíbe toda averiguación de las intenciones de voto o del voto realizado de los votantes.

Toda excepción del voto secreto se permite únicamente si favorece el derecho al voto,

es decir, en los casos en los cuales el principio de elecciones generales e iguales exige un procedimiento en el cual no se puede garantizar en cada caso que el voto quede absolutamente secreto. En Alemania, una persona discapacitada o gravemente enferma puede, por ejemplo, servirse de una persona de su confianza.

2. ELECCIONES PÚBLICAS

Aparte de estos principios electorales clásicos, el Tribunal Federal Constitucional desarrolló, en su decisión sobre el voto electrónico, el principio de que las elecciones deben ser públicas. Aunque este principio no figura expresamente como tal en la Ley Fundamental, se deduce de las resoluciones básicas de derecho constitucional sobre democracia, república y Estado de derecho.

Elecciones públicas son la condición fundamental para que se formen voluntades políticas democráticas. El hecho de que sean públicas asegura que los procesos electorales se desarrollen de forma reglamentaria y comprensible, lo que crea una de las condiciones básicas para que los ciudadanos puedan confiar con conocimiento de causa en el desarrollo correcto de las elecciones.

Sólo si los votantes pueden cerciorarse por su propia cuenta de la legalidad del acto de transferencia, es decir, si las elecciones se realizan "a la vista del público", se puede garantizar la confianza del soberano en que la composición del Parlamento corresponde realmente a la voluntad del electorado, confianza necesaria para asegurar el funcionamiento de la democracia y la legitimidad de las decisiones estatales.

No todo tipo de entrega de los votos cumple con estos requisitos. Volveré a este punto en el contexto de la apreciación del voto electrónico.

3. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En vista de que en Alemania –al igual que en muchos otros países– las propuestas electorales emanan esencialmente de los partidos políticos, el legislador debe, al concebir el derecho al voto, considerar también la igualdad de oportunidades de los partidos políticos.

El derecho a la igualdad de oportunidades es parte del estatus constitucional de los partidos políticos. Si la democracia se basa en la libre competencia de opiniones e intereses, los partidos políticos, con sus opiniones diferentes, deben poder participar en la competencia política en las mismas condiciones y con igualdad de oportunidades. Por ello, el derecho a la igualdad de oportunidades es de por sí parte integral del orden democrático básico. La democracia no puede funcionar si los partidos políticos no entran a la campaña electoral en condiciones iguales. La decisión sobre el valor del programa de un partido político y su derecho de participar en la formación de la voluntad estatal, sólo puede ser tomada por el electorado; esta es una de las expresiones originales y más importantes de la democracia representativa en sí. Para que esta decisión pueda ser tomada en plena libertad, es necesario que los partidos políticos

entren, en la medida de lo posible, con las mismas perspectivas a la campaña electoral.

La igualdad de oportunidades de los partidos políticos no sólo aplica al proceso electoral en el sentido propio, sino a todo lo "anterior", es decir, también a la preparación de las elecciones, incluyendo la admisión de las propuestas electorales.

En lo referente al contenido, el principio de la igualdad de oportunidades exige que, por principio, se deban conceder a cada partido político las mismas posibilidades en todo el proceso electoral y, por lo tanto, las mismas oportunidades en la competencia para la captación de los votos. Por ello, los partidos políticos deben también tener oportunidades iguales en el momento de la admisión a las elecciones. Por otro lado, el principio de la igualdad de oportunidades no exige que las diferencias resultantes del diferente tamaño, la eficiencia y los objetivos políticos diferentes sean equilibradas mediante una intervención soberana. El legislador no tiene la obligación de compensar o equilibrar diferencias en las oportunidades competitivas existentes resultantes de la diferente estructura sociológica de los partidos políticos.

4. OTRAS CONDICIONES

Aparte de los principios del derecho electoral y la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, el legislador tiene que tomar en cuenta varias normas constitucionales relacionadas con los objetivos de las elecciones. Las elecciones deben otorgar legitimación democrática a los diputados. Por ello hay que considerar cómo la concepción del sistema electoral afecta la relación entre votantes y diputados. La representación del pueblo que se elige debe además ser funcional. El legislador debe igualmente tomar en cuenta que debe asegurar la función de las elecciones como proceso de integración de las fuerzas políticas y tratar de evitar que temas importantes que mueven al pueblo queden excluidos del trabajo del Parlamento. Además, el principio del Estado federal (art. 20 inciso. 1 GG) permite al legislador tomar como pauta la estructura federal de la República Federal de Alemania en el momento de diseñar el derecho electoral.

El legislador sólo puede cumplir con estos objetivos, en parte contrapuestos, si dispone de otro margen de acción. Por consiguiente, está, por principio, libre de decidir si quiere que el procedimiento de elección al Deutscher Bundestag siga el principio de un sistema mayoritario o proporcional. Puede también combinar ambos sistemas electorales. Por ejemplo, puede permitir que la elección del Deutscher Bundestag se realice una mitad por el sistema electoral mayoritario y la otra mitad por el sistema electoral proporcional (sistema llamado "Grabensystem" en alemán), o puede resolver que el principio electoral proporcional aplique a toda la adjudicación de mandatos bajo reserva de una ponderación adecuada de los mandatos directos, o decida a favor de cualquier otra combinación.

III VISIÓN GENERAL DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

En Alemania, el legislador concibió el derecho electoral de acuerdo a estas condiciones. A continuación presentaré una breve visión general del sistema y del procedimiento electoral.

1. SISTEMA ELECTORAL

a. *Elección proporcional personalizada*

El legislador federal optó por combinar determinados elementos del sistema electoral proporcional y mayoritario. Como resultado hay una preponderancia del sistema electoral mayoritario. Según el art. 1 de la Ley Federal Electoral (BWahlG), los diputados del Bundestag son electos según los principios de elecciones proporcionales combinados con una elección personal. Muchas veces se habla –aunque no resulte muy exacto– de una “elección proporcional personalizada”.

Del número total de 598 diputados regulares del Bundestag, 299 son electos vía mandatos directos en el mismo número de circunscripciones, mientras que los diputados restantes del Parlamento son electos por los partidos políticos vía propuestas electorales de los Estados federados las llamadas listas regionales.

Es decir que el territorio electoral de la República Federal de Alemania está dividido en 299 circunscripciones. Esta división toma en cuenta que Alemania está compuesta por 16 Estados federados. Para la delimitación de las circunscripciones hay que considerar estos límites entre Estados federados. Además, el número de distritos electorales en cada uno de los Estados federados debe, en la medida de lo posible, corresponder al porcentaje de su población. El principio de la equidad de las elecciones exige que el tamaño de las circunscripciones no deba tener variaciones esenciales. Por ello, el número de habitantes de una circunscripción no debe superar o quedar por debajo del número promedio de habitantes de todas las circunscripciones en más de un 15 por ciento. Si la desviación supera el 25 por ciento, las circunscripciones deben ser rediseñadas.

b. *Sistema de dos votos*

En este sistema electoral, cada votante tiene dos votos. Con su primer voto elige al diputado de la circunscripción. Para este voto se aplican las reglas del sistema electoral de mayoría relativa. Con el segundo voto se elige la lista regional de un partido político. Para este voto, que a fin de cuentas es el decisivo en el momento de la adjudicación de los mandatos, se aplican las reglas del sistema electoral proporcional.

El sistema de dos votos no es un elemento indispensable de la “elección proporcional personalizada”. Una elección proporcional combinada con una elección personal puede también

ser realizada mediante el sistema de un voto. Esto ocurre, por ejemplo, en el Estado federado de Baden-Wurtemberg que cuenta con 120 mandatos de los cuales 70 son determinados mediante el sistema mayoritario relativo en circunscripciones únicas. Los demás mandatos (los llamados "segundos mandatos") son adjudicados, separados por partidos políticos, a los respectivos candidatos que no ganaron en su circunscripción-por orden de su porcentaje relativo de votos-de los votos obtenidos por todos los candidatos de la circunscripción.

El argumento a favor del sistema del segundo voto es que el votante tiene la posibilidad de expresar su preferencia por un determinado candidato y también usar su segundo voto para votar por el partido político que debe tener la mayoría en el Parlamento.

El segundo voto resulta decisivo a la hora de la distribución de fuerzas en el Bundestag porque, por principio, la distribución de mandatos se realiza de forma proporcional a los votos emitidos a favor de las listas regionales. El número de mandatos logrados por el partido político en las circunscripciones del Estado federal es deducido del número total de mandatos correspondientes a las diferentes listas regionales de los partidos políticos. Los mandatos restantes son adjudicados a los candidatos de las listas regionales "rígidas" en el orden de sus puestos respectivos. En este procedimiento no se toman en cuenta los candidatos de la lista que ya lograron un mandato directo en su circunscripción.

El votante puede usar su primer y segundo voto de manera independiente. Esto significa que puede con su primer voto votar por un candidato de su circunscripción independiente o un candidato perteneciente al partido político X, y dar su segundo voto a otro partido, por ejemplo, el partido Y. Esto suele hacerse sobre todo cuando el votante vota por un candidato de su circunscripción por la personalidad de este o porque considera que sus opciones de ganar son mayores que las del candidato del partido político de su preferencia. Sin embargo, en la mayoría de casos, se dividen el primer y segundo voto por razones tácticas.

Especialmente en los casos en los cuales el votante opta por una coalición de un partido político grande con uno pequeño, votará con su primer voto por el candidato del partido grande y dará su segundo voto a la lista regional del partido político más pequeño. En vista de que el candidato de la circunscripción del partido pequeño tiene apenas pocas posibilidades de ganar debido al sistema electoral mayoritario, el votante dará su primer voto al candidato de un partido grande que en el Parlamento probablemente formará una coalición con el partido político pequeño. Pero para que el pequeño partido también logre entrar al Parlamento, le dará su segundo voto, porque es el segundo voto el que decide sobre las relaciones de poder en el Parlamento. En Alemania casi una cuarta parte de los votantes hace uso de esta opción.

c. Mandatos excedentarios

Esta división entre el primer y segundo voto puede llevar a los llamados mandatos excedentarios que se agregan a los 598 mandatos regulares. Los mandatos excedentarios se generan en el caso de que un partido político obtenga más mandatos en las circunscripciones de lo que le correspondería por su resultado de segundos votos. Se queda entonces con estos

mandatos “excedentarios” y el número total de diputados del Bundestag aumenta por el número correspondiente. Los mandatos excedentarios son mandatos ganados por los partidos políticos por el hecho de que los candidatos en las diferentes circunscripciones son mucho más exitosos que su partido, según el resultado de la elección proporcional obtenido con los segundos votos.

Hay varias razones que determinan su generación: el cómputo de los mandatos de las circunscripciones no a nivel federal, sino a nivel de los Estados federados; circunscripciones de tamaño claramente diferente; una participación en las elecciones por debajo del promedio y un porcentaje de votos inválidos superior al promedio en un Estado federado; mayorías justas en las circunscripciones de un partido político en un Estado federado; división muy numerosa de primer y segundo voto, así como acuerdos electorales sobre la coalición sistemática de varios partidos políticos en las circunscripciones.

d. Cláusula de bloqueo

En las elecciones del Deutscher Bundestag existe una cláusula de bloqueo del 5 por ciento. Esto significa que en el momento de la adjudicación de mandatos a las listas regionales no se toman en cuenta aquellos partidos políticos que han logrado menos del 5 por ciento de los segundos votos válidos entregados en el territorio electoral. Este porcentaje no aplica si el partido en cuestión logró un mandato directo en por lo menos tres circunscripciones (cláusula del mandato básico). Los mandatos de las circunscripciones no quedan afectados por la cláusula de bloqueo porque ahí aplica el sistema electoral mayoritario. Por ello puede suceder que un candidato individual de una circunscripción gane el mandato de esta, pero que su partido político no entra al Bundestag si alcanza menos del 5 por ciento de los votos.

e. Procedimiento de distribución de mandatos

En un inicio, se aplicó en Alemania el sistema d’Hondt para la distribución de los mandatos a las listas regionales, luego se pasó al procedimiento de proporción matemática de Hare/Niemeyer. En vista de que estos sistemas tienden a favorecer a los partidos grandes, se aplica, desde el año 2009, el método Sainte-Lague/Schepers también denominado método del divisor con redondeo estándar. Los votos de los partidos políticos son divididos por un divisor adecuado (votos por mandato) y redondeados con un estándar determinado. Según los cálculos de los matemáticos, este método es óptimo en lo referente a la igualdad de oportunidades de éxito (número de mandatos dividido por número de votos).

f. No hay combinación de listas o listas asociadas

En Alemania no está permitido combinar o asociar listas de diferentes partidos políticos. En caso de listas asociadas, varios partidos políticos competidores crean una lista conjunta en la cual se inscriben candidatos de diferentes partidos políticos en un determinado orden. Esto permitiría obviar la cláusula de bloqueo del 5 por ciento, porque los votantes de tal lista podrían

ayudar a que más de un partido de la lista entre al Bundestag, aún en el caso de que ninguno o uno u otro de los partidos reunidos en la lista asociada hubieran logrado superar el porcentaje mínimo del 5 por ciento.

Sin embargo, los partidos políticos sí tienen el derecho de incorporar candidatos individuales independientes o candidatos pertenecientes a otro partido a sus respectivas listas regionales. No obstante, en estos casos, toda la lista debe poder ser adjudicada a un solo partido político.

2. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

El procedimiento electoral se divide en cuatro fases: la organización de las personas con derecho al voto, la propaganda electoral, las elecciones mismas y la determinación del resultado de las elecciones.

a. *Organización de las personas con derecho al voto*

En Alemania tienen derecho al voto todas las personas mayores de 18 años, edad de la mayoría de edad; puede ser electa toda persona que ha alcanzado la mayoría de edad. Las personas con derecho al voto figuran en registros electorales manejados por los municipios. Las personas con derecho al voto son informadas sobre este hecho. Puede darse el caso de que una persona tenga que acudir a los tribunales para lograr la inscripción en el registro electoral. Sólo aquellas personas que figuran en estos registros electorales pueden votar el día de las elecciones.

b. *Propaganda electoral*

Para poder ser electo como diputado del Bundestag, hay que candidatizarse por una circunscripción o ser admitido a una lista regional de un partido político.

Las propuestas electorales pueden ser presentadas por los partidos políticos y, en caso de que se trate de propuestas para elecciones distritales, por personas con derecho al voto. En cada circunscripción y en cada Estado federado, los partidos políticos sólo pueden presentar una propuesta. Estas propuestas electorales deben ser presentadas por escrito a más tardar 66 días antes de las elecciones y deben cumplir con determinadas condiciones de forma y contenido.

Recién cuando las propuestas electorales han sido admitidas por los órganos electorales competentes, un candidato o un partido pueden ser electos. Las propuestas electorales admitidas son comunicadas al público. El que no sea admitido a las elecciones puede presentar recursos judiciales contra las decisiones correspondientes de los órganos electorales.

c. El acto electoral

Con base en las propuestas electorales, las papeletas de votación y los sobres para el voto por correo son elaborados por una entidad oficial. El voto se entrega el día de las elecciones entre las 8:00h y 18:00h en los recintos electorales puestos a disposición por las autoridades municipales. Las elecciones son públicas, pero el depósito del voto mismo es naturalmente secreto. Para poder votar por correo hay que presentar una solicitud verbal o escrita ante el tribunal electoral competente.

d. Determinación de los resultados electorales

Posterior al acto electoral, la Junta Electoral procede de inmediato al reconocimiento del resultado electoral. Esto se realiza en el marco de una sesión pública. En este contexto se define la validez de los votos emitidos. La Junta Electoral está obligada a redactar un acta sobre el acto electoral así como sobre la determinación y constatación de los resultados electorales. El director distrital electoral determina el resultado electoral preliminar en la circunscripción electoral y lo comunica al director regional electoral (a nivel del Land), que a su vez lo hace extensivo al director federal electoral. Este último constata el resultado definitivo y lo publica.

3. RECURSOS LEGALES EN EL PROCESO ELECTORAL

El proceso electoral en Alemania sólo dispone de dos recursos legales. Por un lado, los partidos pueden objetar por no haber sido admitidos a la elección. Adicionalmente, tanto electores individuales, como grupos de electores pueden solicitar mediante reclamación por irregularidades electorales la validez de la elección.

a. Reclamación de no reconocimiento

En virtud de que la admisión de partidos a las elecciones del Bundestag juega un papel central, creó el legislador el año anterior un recurso legal que les brinda a los partidos la oportunidad de defenderse frente al hecho de no haber sido admitidos a las elecciones del Bundestag. En este caso, se le permite al partido o a la agrupación interponer un recurso ante el Tribunal Federal Constitucional.

El Tribunal Federal Constitucional estudia en esencia si una agrupación cumple con las características de un partido político en términos de la ley de partidos. Para ello es decisivo determinar si una evaluación global de las condiciones reales permite deducir que esa agrupación persigue con seriedad las intenciones manifestadas de ser partícipe en la formación de la opinión política del pueblo. Este año hubo un partido que logró su cometido mediante el recurso que interpuso, mientras que otros once (11) partidos no tuvieron éxito. La Comisión Federal de Elecciones había considerado, aludiendo razones formales, insuficiente la manifestación de participación de la agrupación "Vereinigung Deutsche Nationalversammlung DNV" (Agrupación

Asamblea Nacional Alemana). El Tribunal Federal Constitucional no compartió este concepto y reconoció la agrupación DNV como partido con facultad para presentar propuestas electorales. Esta admisión de un partido minúsculo no debería tener ninguna incidencia en las próximas elecciones al Bundestag.

b. Reclamación por irregularidades electorales

El único recurso que puede interponer un elector o un grupo de electores contra la validez de la elección es la reclamación por irregularidades electorales. El proceso de reclamación por irregularidades electorales consta de dos fases.

Inicialmente los recurrentes tienen que interponer recurso contra la elección ante el Bundestag. Hasta que este recurso interpuesto no sea denegado, no se puede interponer la reclamación por irregularidades electorales ante el Tribunal Federal Constitucional. El inicio del proceso de reclamación por irregularidades electorales depende en parte de otros requisitos formales, como por ejemplo, declaraciones de adhesión de un número determinado de electores.

La reclamación por irregularidades electorales sólo podrá tener éxito si el resultado electoral y la distribución de los mandatos no son compatibles con la ley o con la constitución. Este caso se da particularmente en el evento de que la base legal no tenga validez o que haya infracciones contra los principios electorales –arriba mencionados– de la Ley Fundamental.

IV. PROBLEMAS CENTRALES EN LA ACTUALIDAD

En el marco de reclamaciones por irregularidades electorales, el Tribunal Federal Constitucional se ve precisado a tratar reiteradamente asuntos propios del derecho electoral. Los pronunciamientos emitidos recientemente han abordado de manera especial temas como cláusula de bloqueo, mandatos excedentarios, voto electrónico y admisibilidad del voto por correo.

1. CLÁUSULA DE BLOQUEO

La aplicación de la cláusula de bloqueo se basa en la evaluación del legislador de cara a la probabilidad de ingreso que tengan los partidos políticos minúsculos y los trastornos que este hecho pudiera generar en las funciones del Parlamento, así como en las consecuencias que pudieran surgir en el cumplimiento de las funciones. Al tomar esta decisión basada en un pronóstico, el legislador no puede justificar su intervención enfocándose solamente en la posibilidad teórica de que la capacidad funcional del Parlamento pueda verse restringida. En el caso de que el legislador, a discreción suya, pudiese determinar el grado de probabilidad a partir de la cual se verían afectadas las funciones del Parlamento, sería imposible someter las decisiones basadas en pronóstico, incluyendo sus verdaderos fundamentos, a un control judicial. Con estos hechos de fondo, no se puede justificar la intervención en los principios de la equidad e igualdad de oportunidades de cara a la afirmación general y abstracta, que al cancelar

la cláusula de bloqueo del 5% se facilitaría el ingreso de partidos políticos más pequeños y de comunidades electorales a los órganos de representación, entorpeciendo la libre formación de la opinión en estos órganos. Por eso, no es suficiente “aliviar” o “simplificar” esta toma de decisión.

Lo único que puede justificar la cláusula de bloqueo del 5%, es que con alguna probabilidad se vea restringido el funcionamiento de los órganos de representación. Estos parámetros también son válidos para el análisis emitido por tribunales constitucionales en relación con el derecho electoral al Parlamento Europeo.

En este sentido, el Tribunal Federal Constitucional no admitió, en su pronunciamiento del año 2011, la evaluación del legislador de que la ausencia de la cláusula de bloqueo del 5% afectaría su capacidad de funcionamiento. El Parlamento Europeo, mediante una apreciación propia sobre las condiciones laborales específicas y sus funciones, concluye que la cláusula de bloqueo del 5% no es imprescindible. Según precisa, faltan argumentos concretos que permitan inferir que el incremento de partidos políticos conduzca a cambios estructurales dentro del Parlamento, que –con suficiente probabilidad- puedan afectar la capacidad de funcionamiento.

2. MANDATOS EXCEDENTARIOS

El tema de los mandatos excedentarios también ha sido tratado en repetidas ocasiones por el Tribunal Federal Constitucional.

Un sistema electoral de 2 votos, que tiene el carácter fundamental de una elección proporcional, en virtud de que los escaños obtenidos por un partido en las circunscripciones de un Land sean abonados a los escaños alcanzados en la lista respectiva del Land. Si las elecciones al Bundestag pierden su carácter fundamental de elección proporcional debido al surgimiento de mandatos excedentarios no compensables, se infringen los principios de la equidad del derecho electoral y de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos.

Como las elecciones del Bundestag se constituyen, en virtud a su carácter fundamental, en una elección proporcional, hay que medir la asignación de mandatos excedentarios fuera de la distribución proporcional de los mandatos regulares, según la necesidad de igualdad de oportunidades de éxito de los votos.

El principio de la equidad se ve afectado, debido a que surge una diferenciación del peso del voto entre los electores cuyos partidos políticos no hayan logrado mandatos excedentarios y aquellos electores de esos partidos que sí lo lograron. Por principio, la desigualdad en el peso de los votos es justificada mediante el cometido constitucionalmente legítimo de la elección proporcional personalizada. No obstante, se excede el límite constitucional de la asignación no compensable de mandatos excedentarios, en el momento que se desvirtúa el carácter de la elección como elección proporcional.

La constitución no señala de manera concreta el límite para el número de mandatos excedentarios. Mientras que en el año de 1997 el Tribunal tomaba como referencia la cláusula

del 5%, el año pasado el Tribunal establece en su decisión un vínculo con la formación de bancadas en el Bundestag.

En el evento de que la cifra de mandatos excedentarios alcanzase la fuerza de una bancada, lograría tal fuerza que equivaldría a una fuerza política autónoma en el parlamento. Así las cosas, el Tribunal estima que ya no se salvaguarda una compensación adecuada entre la aspiración de alcanzar una proyección –en la mayor medida posible– proporcional a los resultados del segundo voto en el Bundestag y el propósito ligado a la elección personal de alcanzar irrestrictamente circunscripciones electorales, si el número de mandatos excedentarios supera aproximadamente la mitad de cantidad de diputados que es necesaria para la formación de una bancada.

Aunque según criterio del Tribunal Federal Constitucional le corresponde al legislador determinar este límite. No obstante, apunta el Tribunal Federal Constitucional a establecer como función suya concretar de tal forma los requisitos de igualdad de derecho frente al sistema de asignación de escaños, que el legislador consiga concebir el derecho electoral sobre una base constitucional fiable, con el fin de minimizar el riesgo de una disolución del Bundestag en el proceso de reclamación por irregularidades electorales debido a falta de normas.

3. VOTACIÓN POR COMPUTADOR

Vivimos en un mundo dominado cada vez más por la electrónica y los aparatos electrónicos. El derecho electoral no podrá quedarse ajeno a estos desarrollos.

El espectro de las posibilidades de la elección electrónica comprende desde la utilización de máquinas electrónicas en las cuales el sufragante puede registrar su voto en el lugar de la mesa de votación correspondiente, hasta la elección en redes electrónicas, especialmente la elección en línea, donde el voto es transmitido por internet desde el computador personal a una central pública de sufragio.

En Alemania y en Europa hasta ahora la utilización de dispositivos electrónicos de elección, los así llamados computadores de votación, ha sido tema de debate en las Cortes Constitucionales. En Alemania se han utilizado especialmente computadores de votación en los cuales los votos dados por los electores han sido depositados exclusivamente en un archivo electrónico.

La Corte Constitucional Federal ha declarado inconstitucional el uso de estos computadores de votación porque con ellos se ha vulnerado el principio del carácter público de la elección resultante de las decisiones constitucionales fundamentales en pro de la democracia, la república y el Estado de Derecho.

El carácter público de la elección es condición básica para una formación de voluntad política democrática. Garantiza la regularidad y el seguimiento de los procesos electorales creando así una base esencial para que los ciudadanos puedan tener motivos para confiar en el desarrollo correcto de las elecciones. En la forma de Estado de la democracia parlamentaria, el

gobierno del pueblo es mediatizado, es decir, no ejercido en forma directa por las elecciones; exige que el acto de la delegación de la responsabilidad estatal a los parlamentarios esté sujeto a un control público especial.

Solamente si los electores se pueden convencer en forma confiable de la legitimidad del acto de delegación, es decir, si la elección se realiza “ante los ojos de la opinión pública”, se puede garantizar la confianza del soberano en la designación del parlamento acorde con la voluntad de los electores indispensable para el funcionamiento de la democracia y la legitimidad democrática.

Según la decisión de la Corte Constitucional Federal, los computadores de votación que registran electrónicamente los votos de los electores y determinan electrónicamente el resultado de las elecciones, solamente satisfacen las exigencias constitucionales si los pasos esenciales del acto electoral y de la determinación de los resultados pueden ser verificados por el ciudadano de manera confiable y sin conocimientos técnicos especiales. El elector mismo debe estar en condiciones de verificar, sin poseer conocimientos específicos de computación, si el voto dado por él ha sido registrado sin alteración alguna para el conteo o, en todo caso, como base para un posterior recuento.

El gran impacto que pueden tener posibles errores en los aparatos de votación o falsificaciones deliberadas en el proceso de elección exige precauciones especiales para salvaguardar el principio del carácter público de las elecciones. Mientras al utilizar papeletas de votación, las manipulaciones o las falsificaciones de las elecciones en todo caso solamente son posibles con gran despliegue de recursos y corriendo un alto riesgo de ser descubiertas, los errores de programación en el software o falsificaciones intencionales de las elecciones por la manipulación del software en dispositivos de votación electrónicos solamente pueden ser detectados con dificultad. Si el resultado de las elecciones es determinado por un procesamiento computarizado de los votos depositados en un archivo electrónico, no basta con que sea posible tomar conocimiento del resultado del proceso de computación realizado en el dispositivo electrónico por medio de un resumen impreso en papel o un display electrónico.

La Corte Constitucional Federal, por cierto, no considera generalmente inconstitucional el uso de computadores de votación. Pero hay que garantizar la posibilidad, exigida por la constitución, de verificar de manera confiable la exactitud de los resultados y procesos. La Corte no tenía que decidir cuáles son las posibilidades técnicas existentes para facilitar la confianza de los electores basada en el seguimiento de los métodos correctos del proceso para determinar el resultado de las elecciones y con ello para satisfacer el principio del carácter público de la votación. Tan solo insinúa soluciones posibles que son discutidas en el mundo técnico o que ya se encuentran aplicadas en otros países, tales como dispositivos de votación que, adicionalmente al registro electrónico del voto, imprimen un protocolo en papel, visible para el elector correspondiente, de su voto dado (asi llamado VVPAT= Voter Verified Paper Audit Trail) que puede ser controlado antes de dar el voto definitivo, y a continuación es recolectado para facilitar la verificación. Una verificación independiente del registro electrónico del voto también es posible al utilizar sistemas en los cuales los electores marcan una papeleta y su decisión electoral es registrada de forma simultánea electrónicamente (por ejemplo con un “lápiz elector

digital”), o con posterioridad (por ejemplo por un escanear de papeletas electorales), con el fin de evaluarla electrónicamente al final del día de la elección.

Los problemas que causan las tecnologías modernas en el derecho electoral no solamente se han manifestado en la elección del presidente norteamericano Bush en el año 2000. En el mes de febrero del año pasado, un agente de la CIA dijo con ocasión de una audiencia ante la U.S. Election Assistance Commission en Florida: “Donde sea que en unas elecciones entren en el juego computadores, y un voto se convierta en electrones existe para actores insidiosos la posibilidad de cometer cosas malévolas”. De este modo la CIA habría registrado irregularidades en procesos electorales en varios países. Los partidarios del candidato Wiktor Janukowytsch, en las elecciones presidenciales del año 2004 en Ucrania, habrían colocado clandestinamente “un computador no autorizado” en la Central de la Dirección Electoral. Esto habría sido descubierto por llamadas telefónicas interceptadas con el resultado de que más tarde la Corte Suprema en Kiew declaró nula la elección, y se ordenaron elecciones nuevas. Estas las perdió Janukowytsch contra su contrincante Wiktor Juschtschenko. De Macedonia, un agente de la CIA informó sobre un “genocidio de votantes”, ya que allí los miembros de la minoría albanesa habrían sido simplemente borrados de las listas electorales digitales por medio de un comando de “delete”. Por el otro lado, “hackers” en Georgio operaron de manera contraria: Ellos agregaron a las listas electorales nombres de personas que en parte ya se habían muerto en el siglo 18.

4. VOTO POR CORREO

Especialmente con base en el principio del voto secreto, el voto por correo necesita ser justificado.

En el voto por correo esta reducido el control público de la votación. Tampoco la integridad de la elección está garantizada de igual manera que con la elección en urnas en el sitio de votación.

El hecho de que esté admitido el voto por correo; sin embargo, tiene por objeto lograr una participación de votantes lo más amplia posible con el fin de respetar el principio de la generalidad de las elecciones. El principio de la generalidad de las elecciones –por lo menos en relación con el voto por correo– representa una decisión constitucional básica opuesta a los principios de que las elecciones han de ser libres, secretas y públicas, que en principio se presta para justificar limitaciones de otras decisiones básicas de la Constitución. En este contexto, si bien en primera línea le compete al Legislador lograr, en el momento de configurar el derecho electoral para las decisiones básicas que colisionan una compensación adecuada; sin embargo, debe cuidar que ninguno de los principios del derecho electoral sea restringido desproporcionalmente o que quede ampliamente inefectivo.

La movilidad creciente en la sociedad actual y una mayor tendencia a configurar la vida de forma individual justifica el voto por correo sin más requisitos, con el fin de lograr una participación lo más amplia posible en las elecciones.

Antes era necesario presentar en forma fehaciente los motivos que imposibilitaron una elección directa en las urnas. Sin embargo, este requisito resultó en Alemania prácticamente inútil, ya que una comprobación, aunque fuera al azar, de los motivos indicados era imposible.

V. CONCLUSIONES

Las elecciones son el mayor procedimiento de masas que conoce el derecho. Las elecciones constituyen el fundamento del Estado de Derecho democrático. Deben satisfacer determinados requisitos constitucionales. Por la brevedad del tiempo, solo me fue posible referirme a una parte de los múltiples problemas relacionados con la garantía de las elecciones democráticas. Especialmente desistí de tematizar la relación entre el derecho electoral y el sistema de partidos.

Quien habla sobre las elecciones como fundamento del Estado de Derecho democrático, en el fondo también debe dar una visión de aquellas organizaciones que juegan un papel esencial en la organización de la voluntad popular. La estructura democrática de partidos, su posición dentro del Estado y especialmente la financiación de los partidos están estrechamente relacionadas con las elecciones democráticas. En las ciencias políticas se discute con especial énfasis la relación entre el sistema de elecciones y el sistema de partidos. Sin embargo, sobrepasaría el marco de esta conferencia abordar las cuestiones complejas relacionadas con este tema.

Por ello permítanme, para terminar, advertir que el derecho electoral y el sistema de partidos tienen un gran impacto sobre el desarrollo político de un país. De esta manera, ya en el año 2000 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuando estaba discutiendo el contexto entre las instituciones políticas y la gobernabilidad, y extendió su mandato, emprendió una iniciativa para examinar las relaciones entre el sistema electoral, las reformas electorales y la gobernabilidad en América Latina. Las organizaciones internacionales están observando intensamente el derecho electoral y los sistemas electorales, y con ello mantienen en la agenda política el tema de la reforma del sistema electoral como parte de la reforma de las instituciones para aumentar la gobernabilidad. Por lo tanto, el tema del derecho electoral nos ocupará también en el futuro.

Aportes
DESDE EL TSE

El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas*

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de setiembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de octubre de 2013.

Resumen: Analiza la manera en que el Código Electoral vigente en Costa Rica, promulgado en el año 2009, se alinea con los objetivos de equidad, transparencia, controles eficaces, sanciones adecuadas y fortalecimiento de los partidos políticos, enfatizando lo relativo al control del financiamiento partidario. En segundo término, se repasan las lecciones aprendidas a partir de la aplicación de este nuevo marco legal. Luego se desarrollan las amenazas y los desafíos que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) actualmente visualiza para finalizar, justamente, en las propuestas de reforma legislativa que el TSE recientemente ha impulsado, en lo referente al tema de financiamiento y deuda política.

Palabras claves: Financiamiento del partido político / Deuda política / Contribución estatal / Adelanto de deuda política / Franjas electorales / Control financiero / Reformas electorales / Código Electoral / Costa Rica.

Abstract: It analyzes the way in which the Electoral Code that is currently in effect in Costa Rica, enacted in 2009, is in alignment with the objectives of parity, transparency, efficient controls, adequate sanctions and the strengthening of the political parties, emphasizing the issue of funding of political parties. In addition, it presents a review of the lessons learned from this new legal framework. It also presents the threats and challenges that the Supreme Tribunal of Elections (TSE) visualizes and it leads finally to the proposals of legislative reform that the TSE has recently fostered regarding the issue of political funding and debt.

Key words: Political party funding / Political debt / State contribution / Political debt payment advance / Electoral slots / Finance control / Electoral reforms / Electoral code / Costa Rica

* Ensayo basado en la ponencia presentada por el autor en la decimoquinta Conferencia Internacional Anticorrupción celebrada en Brasilia durante noviembre de 2012.

** Costarricense. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde el año 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinticinco años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de diversos artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr

Sostenía Maurice Duverger que “la democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de estos”¹. Indudablemente, una mala regulación en este ámbito propicia condiciones de alto riesgo a la democracia. Entre ellas destacan:

- a. La **inequidad** en la contienda electoral. Como en su momento lo expresó Giovanni Sartori (2000), “más que ningún otro factor... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”.
- b. Una excesiva dependencia de los partidos políticos respecto de donantes privados, lo que incentiva que los electos usen su mandato para favorecer intereses particulares, antes que defender los intereses públicos (Transparencia Internacional) y, en el peor de los escenarios, el secuestro del poder político por el poder económico.
- c. Una normativa mal concebida aumenta las posibilidades de penetración del crimen **organizado** en las estructuras partidarias y en la acción gubernamental.

De ahí que el tema sea hoy, según Daniel Zovatto (2006: 23), “una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región” y de afinamiento legal continuo (por lo que se trata de una “legislación interminable”, al decir de los alemanes).

Atendiendo a tales riesgos, queda fuera de toda duda el carácter imprescindible que reviste la contribución estatal en favor de los partidos políticos. Además, los entendidos en la materia y la evolución normativa en América Latina han dejado establecidos cuatro objetivos básicos que, en general, deben perseguirse con la regulación del financiamiento partidario:

- a. Promover condiciones de **equidad** en la contienda.
- b. Procurar la transparencia.
- c. Disponer de **controles eficaces y sanciones adecuadas** para disuadir su transgresión. Sobre el particular, aunque una regulación óptima es incapaz de erradicar –mágicamente– las “patologías del financiamiento político” (Casas y Zovatto, 2011: 55), tiende a reducir sus márgenes y resulta clave para no consolidar un ambiente de impunidad que posiblemente es lo que envía los peores mensajes antipolítica.
- d. Contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos.

El propósito del siguiente artículo es analizar la manera en que el Código Electoral vigente en Costa Rica, promulgado en el año 2009, se alinea con estos objetivos, enfatizando lo relativo al control del financiamiento partidario. En segundo término, se repasarán las lecciones aprendidas a partir de la aplicación de este nuevo marco legal. Luego se desarrollan las amenazas y los desafíos que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) actualmente visualiza, para finalizar justamente en las propuestas de reforma legislativa que el TSE recientemente ha impulsado.

¹Duverger citado por Zovatto (2006: 6).

1. LAS NUEVAS REGLAS DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

En Costa Rica existe un régimen mixto de financiamiento partidario, en tanto los patrimonios de las agrupaciones políticas se alimentan tanto de la contribución estatal, como de las contribuciones de sus miembros y simpatizantes y de otros bienes y recursos que sean producto de su actividad económica privada y de negocios jurídicos lícitos.

Ese régimen se ancla en las disposiciones del artículo 96 constitucional que, en punto a la **contribución estatal**, la configura como un reembolso postelectoral de los gastos en que incurran los partidos en la elección del presidente de la República y de los diputados a la Asamblea Legislativa, así como en la atención de sus necesidades permanentes de capacitación y organización política (en los porcentajes que ellos mismos fijen). Tienen acceso a ese reembolso las agrupaciones que superen el umbral ahí determinado (alcanzar por lo menos un 4% de la votación u obtener por lo menos un diputado), en proporción a la fuerza electoral de cada una y previa comprobación de sus gastos ante el TSE. No obstante lo anterior, los partidos tienen derecho a percibir por adelantado parte de la contribución, aunque garantizando su eventual devolución (en caso de no superar el umbral indicado o de no obtener los suficientes votos para cubrir la totalidad del adelanto). Sobre las **contribuciones privadas**, la norma constitucional indica que estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

Bajo ese marco constitucional, el nuevo Código Electoral –complementado por el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos que luego promulgara el TSE– efectuó una verdadera reingeniería del régimen legal del financiamiento partidario. Esa temática fue un eje fundamental de las discusiones parlamentarias que culminaron con su aprobación, lo que se explica por los escándalos relativos al financiamiento de los partidos con ocasión de las elecciones de 2002 que no fueron susceptibles de sanción por las limitaciones del ordenamiento vigente en ese entonces.

A continuación inventariamos los cambios más significativos.

1.1. Sobre la contribución estatal

En la nueva codificación resulta evidente el propósito de expandir los alcances de la contribución pública y de facilitar a los partidos su acceso a ella. Esto, sin duda, abre oportunidades fundamentales para su fortalecimiento, a las que deberían responder esas agrupaciones con mayor institucionalización, transparencia y democracia interna, siguiendo la propuesta de Rotsay Rosales (2008).

Veamos:

- Se define un **régimen complementario** al diseñado constitucionalmente para subvencionar también los comicios municipales (que se celebran de manera independiente dos años después de las elecciones nacionales), lo que ahora permite, adicionalmente, otorgar recursos públicos en favor de los partidos inscritos a escala cantonal.

- Se desarrolla el **adelanto parcial caucionado** el cual, debido a un vacío regulatorio, no pudieron aprovechar los partidos entre los años 1997 y 2009.
- Se crea un **mecanismo de financiamiento en períodos no electorales** mediante la previsión de una reserva para liquidar trimestralmente gastos futuros de organización y capacitación. Esa reserva se constituye luego de celebradas las elecciones nacionales y determinado –según sus resultados– el monto de la contribución que corresponda a los distintos partidos, apartando de este el porcentaje predeterminado por ellos mismos en sus estatutos. Este mecanismo tiene como ventaja que las agrupaciones políticas no deben, como antes sucedía, esperar a que concluya el ciclo cuatrienal para obtener el reembolso de sus gastos de organización y capacitación. Además, quedó establecido que la reserva se incrementaría con los eventuales remanentes de la porción destinada a gasto electoral.
- Se agilizan los **trámites de comprobación de los gastos**.

1.2. Sobre las contribuciones privadas

En este ámbito destacan las modificaciones dirigidas a reducir la opacidad financiera tradicional de los partidos, a concretar de mejor forma el principio constitucional de publicidad de las contribuciones privadas y, en general, a promover una gestión transparente de los recursos de que disponen los partidos:

- En adición al deber de reportar periódicamente al TSE las contribuciones recibidas, que ya lo contemplaba la anterior legislación, se estipula el de **publicar –anualmente y en diario de circulación nacional– esas contribuciones y los estados financieros auditados**. De acuerdo con la reglamentación dictada por el TSE, el incumplimiento de esta obligación lo autoriza a retener todo giro por concepto de contribución estatal.
- Se prohíben las **contribuciones de personas jurídicas**, con lo que a partir del Código Electoral de 2009 solo se consideran lícitas las que provengan de personas físicas costarricenses que se efectúen en el territorio nacional y se depositen en una cuenta corriente única destinada por el partido exclusivamente a esos efectos.
- Se proscriben prácticas de ocultación tales como la **gestión paralela de contribuciones privadas**, sea, al margen de la tesorería partidaria, las **donaciones directas en favor de candidatos y precandidatos y las contribuciones anónimas o por interpósita mano**.

1.3. Sobre el control

La nueva legislación fortalece notablemente el control sobre el financiamiento partidario, como veremos de seguido, lo que se acompaña con el establecimiento de un marco punitivo que aspira a disuadir la transgresión (factor preventivo) y, a la vez, a acabar con el clima de impunidad que antes imperaba (factor represivo). Para esos efectos, se procuró que el incumplimiento de todas las obligaciones y el desacato de cualquier prohibición tuviera aparejada una sanción. De acuerdo con la gravedad de los distintos ilícitos tipificados, estos pueden configurar simples faltas electorales (castigadas con multas que impone el TSE) o delitos electorales (sancionados con pena de prisión y cuyo juzgamiento queda a cargo de la jurisdicción penal ordinaria).

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El nuevo modelo de fiscalización ha sido particularmente eficiente en términos de transparentar las realidades financieras de los partidos políticos y de evidenciar sus debilidades de gestión financiera y diversas irregularidades en que se ha incurrido durante los últimos tres años.

La clave de ese éxito radica, en primer lugar, en que el Código Electoral de 2009 **unificó el control en manos del TSE**. Anteriormente, la revisión de las liquidaciones de gastos para acceder a la contribución estatal corría a cargo de la Contraloría General de la República y, por su parte, el control de las contribuciones privadas se le atribuía al TSE.

Con ello, se abrió la posibilidad de una **fiscalización integral** de las finanzas partidarias, abarcando tanto ingresos como gastos.

Cabe destacar, en segundo lugar, la creación del **Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos** como instancia técnica y especializada del TSE encargada de las faenas de fiscalización. Actualmente laboran en ella 56 funcionarios que corresponden a su jefatura, 14 cargos profesionales, 34 puestos técnicos y 7 funcionarios de apoyo administrativo.

La normativa vigente robustece el accionar del Departamento obligando a las distintas oficinas públicas y a los bancos a suministrar la información que este les requiera en el marco de las actividades de fiscalización financiera que realice. Además, a los tesoreros de los partidos y a los contadores públicos autorizados encargados de refrendar las liquidaciones de gasto partidario se les considera como obligados colaboradores en esas actividades de fiscalización.

El tercer factor relevante fue la decisión legislativa de **multiplicar las vías de fiscalización** y concebirlas bajo un **enfoque sistémico**, de modo que los resultados generados a través de una de esas vías pueden convertirse en insumos para el ejercicio de otra modalidad de fiscalización. En las siguientes líneas haremos una revisión sumaria de esas vías de fiscalización.

2.1. Revisión de las liquidaciones de gasto partidario

Según se apuntaba antes, el ordenamiento jurídico costarricense conceptualiza la contribución estatal como un reembolso de los gastos electorales y de los relativos a organización y capacitación partidaria al que solo se accede, por mandato constitucional, luego de que las agrupaciones políticas los hayan comprobado ante el TSE.

Para esos efectos, los partidos deben presentar las respectivas liquidaciones dentro de los plazos de ley y contando con el refrendo de un contador público autorizado. A esas liquidaciones deben anexarse los documentos que respalden los gastos liquidados, una certificación emitida por el mismo contador sobre tales gastos y, además, un informe suyo sobre los resultados del estudio que sustenta esa certificación y sobre las recomendaciones pertinentes de control interno.

Esa documentación constituye la base fundamental para la ulterior revisión que realiza el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos que solo autorizará el reembolso de aquellas erogaciones que sean legalmente justificables y efectivamente demostradas y, desde luego, teniendo siempre presente el tope máximo a que tiene derecho cada agrupación política de acuerdo con los resultados electorales.

2.2. Análisis de informes de contribuyentes y de estados financieros

Los partidos políticos, de acuerdo con lo ya señalado, deben informar periódicamente al TSE sobre las contribuciones privadas –en dinero o en especie– que reciban, y apoyar esos reportes con información contable idónea. Están obligados, además, a publicar anualmente la lista de los contribuyentes y un estado auditado de sus finanzas.

Este mecanismo permite concretar el principio constitucional de publicidad de las contribuciones privadas que reciban los partidos y la aspiración de transparencia de sus finanzas que, para su mejor realización, se complementa colocando esos datos en el sitio web del TSE.

Del mismo modo, se trata de un mecanismo que brinda información fundamental para velar por el respeto a los deberes y prohibiciones que rigen en este ámbito.

Con este propósito, las normas vigentes autorizan al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos a requerir, en cualquier momento, informes –incluso tributarios y bancarios– que den cuenta de la solvencia económica de los particulares que contribuyan a los partidos, en orden a determinar la procedencia real de esos recursos.

También se le habilita para constatar la veracidad del contenido de los estados financieros, por los medios y procedimientos de análisis e investigación que estime oportunos.

Esa información financiera, como bien agregan Chacón y González (2011: 204), es utilizada en el proceso de seguimiento de las variaciones patrimoniales de las agrupaciones políticas, permitiendo verificar las diferentes fuentes de ingreso, la ruta de salida de esos ingresos

(en forma de gasto, adquisición de activos u otro tipo de inversiones) y, en general, el flujo de recursos.

2.3. Auditorías

El TSE, con fundamento en el seguimiento sobre el manejo de las finanzas partidarias, tiene la potestad de ordenar la realización de auditorías.

Con ellas se persigue –según lo resumen también Chacón y González (2011: 197)– impulsar, mediante la realización de estudios técnicos y la emisión de recomendaciones constructivas, las mejoras pertinentes en la calidad de la información y en la gestión financiera de los partidos, así como verificar la suficiencia y validez del sistema de control interno imperante; todo lo anterior en procura de que las agrupaciones políticas fortalezcan la cultura del control y rendición de cuentas y se propicie la observancia de los principios de publicidad y transparencia, en aras de continuar vigorizando el sistema democrático.

2.4. Atención de denuncias y estudios especiales

El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos está facultado para desarrollar investigaciones a partir de denuncias interpuestas por cualquier persona que alerte de alguna situación aparentemente irregular y, también, en condición de “estudio especial” cuando, como resultado de su labor, cuente con algún hallazgo del que pueda derivarse la posible comisión de delitos o faltas electorales.

El resultado de esas investigaciones es la emisión de informes técnicos que podrían sustentar la presentación de denuncias penales o, si se tratara de faltas electorales probables, el inicio del procedimiento administrativo dirigido a la imposición de las multas previstas legalmente.

Para concluir este apartado y como forma de ilustrar los alcances cuantitativos de la fiscalización desarrollada durante los últimos cuatro años, se ofrece el siguiente cuadro.

Cuadro 1			
Fiscalización desarrollada por el TSE			
Concepto	Total	Desglose	
Revisión de liquidaciones de gasto	114	Elección presidencial 2010 Elección municipal 2010 Gastos organización y capacitación	9 31 74
Auditorías	6	Con trabajo de campo finalizado Con informe emitido	5 1
Denuncias	33	Finalizadas Archivadas Remitidas al Ministerio Público En proceso	13 8 5 7
Estudios especiales	73	Finalizadas Archivados Remitidos al Ministerio Público Remitidos a Tributación Directa Remitidos a Inspección Electoral En proceso	29 7 6 15 1 15
Informes remitidos al Ministerio Público (posibles delitos)	11		
Informes para sustentar procedimientos administrativos (posibles faltas electorales)	11	Remitidos a la Inspección Electoral En proceso	4 7
* Del total de investigaciones en proceso, siete de ellas están relacionadas con la presunta comisión de faltas electorales.			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del TSE.

3. ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

Sin ser perfecta ni definitiva, la reforma del sistema de financiamiento partidario representó un gran paso en la dirección correcta, en tanto sintoniza adecuadamente con los objetivos a que deben aspirar las regulaciones en esta materia, de acuerdo con lo puntualizado al inicio de este ensayo.

Su implementación ha sido particularmente favorable en términos de reducir la opacidad financiera de los partidos políticos y de atacar el clima de impunidad que reinaba con anterioridad. El nuevo modelo de fiscalización financiera ha funcionado evidenciando diversas irregularidades que involucran a las principales formaciones políticas, y sus posibles responsables se exponen, hoy, a severas sanciones. El conocimiento ciudadano de esas situaciones ha provocado un fuerte

impacto político lo que constituye un elemento adicional de motivación para que, en adelante, los partidos readequen su accionar.

Como lo anticipábamos, resultaron determinantes las normas dirigidas a transparentar las finanzas partidarias (publicación del listado de contribuyentes y de los estados financieros de los partidos, prohibición de donaciones de personas jurídicas y de la utilización de estructuras paralelas de recaudación, etc.). También lo fue unificar la fiscalización en un único órgano público lo que permite un abordaje integral, encargarla a una instancia técnica y especializada y, por último, multiplicar las vías de fiscalización concibiéndolas bajo un enfoque sistémico.

En este terreno ha quedado por otro lado acreditado que la existencia de una regulación adecuada es condición necesaria, pero no suficiente para el éxito. Fue indispensable contar, además, con la voluntad y el compromiso del órgano de fiscalización de ejercer su renovada autoridad y la dotación del suficiente músculo administrativo para poder hacerlo.

En este último orden de consideraciones, conviene destacar que el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos no se ha limitado a labores de gabinete ni se ha atenido a la documentación que le suministran los partidos. Por el contrario, su filosofía ha sido la de indagar a profundidad la realidad de los gastos y los ingresos de esas agrupaciones más allá de esos elementos documentales, mediante labores de campo (visitas a las sedes partidarias, entrevistas a contribuyentes y proveedores, etc.) y la confrontación de los datos aportados con la información de que disponen las autoridades tributarias, los bancos y la entidad encargada de la seguridad social, entre otros.

El éxito también ha descansado en la existencia de una ciudadanía atenta y dispuesta a denunciar y en el imprescindible apoyo de una prensa libre y acuciosa, que resultaron valiosas aliadas en el combate de las patologías del financiamiento partidario.

Del mismo modo se ha hecho patente la relevancia de construir una relación fluida y un entorno de confianza y respeto entre el TSE y otras instancias relacionadas con este control: la Fiscalía General de la República (encargada de la función acusatoria en los procesos penales), los organismos administrativos especializados en combatir la legitimación de capitales y la propia Asamblea Legislativa (dadas sus atribuciones de control político). Con ello se fertiliza el terreno de la colaboración y se contribuye a prevenir fricciones interinstitucionales que, a la larga, pueden tener indeseables efectos deslegitimadores.

Por otro lado, la fiscalización financiera desplegada a partir de la adopción del Código Electoral de 2009 ha puesto en evidencia la gran debilidad en la gestión financiera de la mayoría de los partidos políticos y un ambiente interno que no fomenta el control, la rendición de cuentas ni la transparencia.

Esa debilidad, sin duda, explica la significativa cantidad de anomalías detectadas. No obstante, a nuestro juicio se trata de un fenómeno de origen multicausal. En este sentido, debe considerarse el hecho de que las nuevas reglas se aprobaron en un momento muy cercano a la elección presidencial de 2010 lo que impidió una capacitación más eficaz de las dirigencias

partidarias. Además, tratándose de un cambio tan significativo del paradigma financiero de los partidos, su asimilación requiere de tiempo.

Sin embargo, no todo ha sido producto de la impericia de gestión y de la inercia en el manejo tradicional de los recursos partidarios. También se ha podido observar una gran resistencia al cambio por parte de algunas dirigencias y, lo que es más grave, una arraigada cultura proclive a la fabricación de apariencias financieras alejadas de la realidad. Ello se tradujo en prácticas recurrentes como la de simular gastos e ingresos inexistentes para poder justificar el desembolso de la contribución estatal, la utilización fraudulenta de mecanismos para legitimar donaciones ilícitas y la ocultación de otras fuentes de financiamiento.

4. PRINCIPALES AMENAZAS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Dada la persistencia de las prácticas que la reforma pretendía erradicar y ante la eficacia de la fiscalización y la inminencia de sanciones, se ha generado un clima políticamente crispado que tiende a deteriorar la relación entre los partidos y el TSE.

En ese contexto surge la amenaza de que esas agrupaciones, en lugar de emprender un proceso de sana autocritica, adopten una actitud de negación de lo sucedido, procuren desprestigiar al órgano de control y, en el peor de los escenarios, que la Asamblea Legislativa termine aprobando una reforma legal involucionista.

Así, surge como primer desafío el hacer ver la inconveniencia de que una reforma de esta naturaleza llegue a concretarse y, en su lugar, promover afinamientos legales en procura de mejorar aún más los niveles de transparencia, rendición de cuentas y equidad.

Bajo ese marco, el pasado mes abril de 2013, el TSE presentó ante la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma con esa orientación.

La coyuntura propiciada por la medida cautelar dispuesta por la Sala Constitucional que suspendió la aplicación de los certificados de cesión partidaria², fue entendida por el TSE como una oportunidad para que la sociedad costarricense, a través de su Asamblea Legislativa, evolucione hacia un sistema de financiamiento partidista que aliente mayor transparencia, equidad y confianza.

² Auto de la Sala Constitucional de las 8:42 horas del 14 de enero de 2013, relativo al expediente número 12-017159-0007-CO.

Justamente, ante el panorama que supone que en el próximo torneo electoral de 2014 los partidos no dispondrán de lo que tradicionalmente ha sido su principal fuente de financiamiento, y conforme la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley (expediente legislativo n.º 18.739), la propuesta del TSE persigue: a) que las agrupaciones políticas puedan contar oportunamente con los recursos necesarios para enfrentar la campaña, sin incrementar con ello su dependencia respecto de los grandes contribuyentes privados ni tampoco el monto de la contribución estatal, y b) disminuir los costos asociados a esas campañas. Las propuestas han sido especialmente cuidadosas en no sacrificar los logros alcanzados en términos de transparencia y control del financiamiento partidario, que más bien se procura afianzar y, por otro lado, se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales.

Esta filosofía no solo armoniza con sentidas demandas de la sociedad costarricense, sino que representa una manera de dar respuesta al imperativo establecido hace más de una década en la Carta Democrática Interamericana que, en su artículo quinto, señala que el fortalecimiento de los partidos es prioritario para la democracia y agrega: *“Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”*.

Con base en esos objetivos, el primer componente de la reforma consiste en eliminar definitivamente los certificados partidarios de cesión de contribución estatal para, en su lugar, robustecer el sistema de financiamiento anticipado de las elecciones nacionales y municipales, permitiendo a los partidos utilizar, antes de las votaciones, hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto que se determine como contribución estatal. Importa recordar que, desde el año 2001, el TSE ya había recomendado la eliminación de los certificados partidarios tomando en cuenta que son un portillo abierto para la recepción de donaciones ilegales por parte de personas extranjeras y de dineros de fuentes indeseables, tienen un efecto inequitativo que favorece solo a los partidos circunstancialmente bien posicionados en encuestas y restan transparencia al sistema político como un todo.

El proyecto incluye la creación de un incentivo fiscal para quienes realicen donaciones a los partidos políticos, como mecanismo para incentivar pequeñas donaciones de muchos ciudadanos, en lugar de grandes donaciones de unos pocos.

Adicionalmente, se establecen franjas electorales con el fin de profundizar el debate democrático entre las diferentes opciones políticas, con lo cual se generaría una mayor equidad en la contienda, un abaratamiento de las campañas electorales y una reducción significativa de los gastos partidarios en radio y televisión. Las franjas se basan en la premisa jurídica según la cual el espectro electromagnético pertenece a todos los costarricenses, por lo que sus concesionarios deben contribuir a la democracia otorgando a los partidos espacios gratuitos para fomentar el debate preelectoral, con los benéficos efectos que ello conlleva según se aprecia de la exitosa experiencia en países como México, Chile, Brasil y Argentina.

Además, se propugna por el transporte público gratuito de los electores a cargo de los

concesionarios, a fin de promover la participación política, restar costos a los partidos y fortalecer la equidad entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población.

Con el fin de reducir costos innecesarios a los partidos y hacer uso de las facilidades que la tecnología proporciona en términos de transparencia y acceso a los datos, se elimina la obligación legal de publicar sus estados financieros en diarios de circulación nacional, para que en su lugar estos sean colocados en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones. Así se logra un ahorro significativo para los partidos, mientras que los principios de transparencia y publicidad se alcanzan de manera más eficiente, pues los informes permanecerán a entera disponibilidad de la ciudadanía por medio de internet.

Otro aspecto novedoso consiste en ampliar las atribuciones del fiscal partidario para que pueda velar por la corrección en el manejo de las finanzas. Tal propuesta responde al propósito de fortalecer la vocación de control interno de los partidos políticos.

Además de impulsar estas reformas, el TSE se ha opuesto explícita y vigorosamente a iniciativas legislativas que a su juicio sean de corte regresivo, como la que sugería excepcionar la prohibición de contribuciones provenientes de personas jurídicas. Así, en sesión n.º 86-2013 del pasado 20 de setiembre de 2013 y ante consulta de la Asamblea Legislativa, el TSE reiteró que autorizar a las sociedades mercantiles para que realicen cualquier tipo de aporte -así sea en efectivo o especie- que beneficie a los partidos políticos, irrespetaría los principios constitucionales de publicidad y transparencia:

“El origen de los aportes privados que reciben los partidos políticos debe ser de conocimiento público y del TSE, no solo con el objeto de hacer cumplir las normas del Código Electoral que regulan su percepción, sino especialmente para hacer efectivos los principios de publicidad y transparencia antes indicados y el derecho de libre acceso a la información de interés público reconocido en el artículo 30 constitucional. Adicionalmente, de esta manera también se podrá asegurar el adecuado control ciudadano que debe imperar respecto del manejo de estos aportes.

Cabe indicar que desde el proyecto que el TSE presentó a consideración de la Asamblea Legislativa en el año 2001, que fuera la base discusión del Código Electoral vigente, esta Autoridad Electoral ha defendido esa prohibición. Durante la discusión legislativa que antecedió su promulgación, el TSE hizo ver los problemas de constitucionalidad que padecería una norma legal que autorizara aportes de personas jurídicas a los partidos políticos, a la luz de los citados principios constitucionales: “Permitirlo traiciona el principio de transparencia y publicidad que rige en la materia, habida cuenta que no existe en Costa Rica un registro público de accionistas, por lo que incluso constituiría una vía indirecta de validar las contribuciones de extranjeros”. (Sesión del TSE número 25-2005 del 3 de marzo de 2005).

Esa prohibición se funda en la imperiosa necesidad de conocer las fuentes reales de los aportes privados que reciben los partidos y combatir los peligros de que dineros de fuentes desconocidas financien los procesos electorales. Lo anterior, considerando

especialmente la inexistencia en nuestro país de un registro de esa naturaleza y la imposibilidad resultante de identificar, con facilidad y certeza, a los individuos que están detrás del capital de las sociedades anónimas; elemento distorsionador al que se puede acudir para hacer nugatorios los indicados principios de publicidad y transparencia.

Aunado a ello, esta Autoridad Electoral ha recalcado que los derechos políticos están reservados para las personas físicas que ostentan la calidad de ciudadanas costarricenses (artículo 90 de la Constitución Política) y, además, que las contribuciones que se hagan a los partidos políticos representan un acto típico de participación política. Por tal motivo, la intervención de personas jurídicas, mediante donaciones o aportes, indistintamente de las condiciones que se establezcan, implicaría una distorsión en la justa democrática. (Lo destacado no corresponde al original).

Valga destacar que estas consideraciones del TSE también se habían externado ante la Sala Constitucional, a propósito de una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 128, 274, 275 y 276 inciso a) del Código Electoral (expediente judicial n.º 13-003051-0007-CO). Entre otras manifestaciones allí consignadas, destaca la mención de un antecedente jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia. Esta, ejerciendo control previo de constitucionalidad sobre un proyecto de ley que autorizaba los aportes de las personas jurídicas en favor de los partidos políticos, declaró que resultaba inconstitucional al estimar que los derechos políticos se reconocen únicamente a las personas naturales y, además, al estimar que ello afectaría gravemente la equidad de las contiendas electorales. Según lo expresaba esa corte colombiana en la sentencia número C-1153/05 del 11 de noviembre de 2005:

“No obstante, la Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección”. (El subrayado es suplido).

Finalmente y como segundo gran desafío, figura el de superar la apuntada debilidad estructural de los partidos políticos y su tradicional opacidad. El TSE puede contribuir a ello vigorizando sus programas de capacitación, así como apoyando y acompañando los esfuerzos de esas agrupaciones dirigidos a fortalecer y depurar la gestión financiera interna.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La bibliografía que a continuación se enlista se limita a obras producidas en la última década y se clasifica en tres apartados: publicaciones específicas relativas al caso costarricense, tesis universitarias y estudios con perspectiva comparada.

Publicaciones específicas sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica:

Alfaro, Sergio (2003). "Financiación pública y concentración de poder: el caso de los partidos políticos costarricenses". En: *Política, dinero e institucionalidad partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, FLACSO e IFE.

Arce, Gilberto E. (2004). *Economía electoral en Costa Rica*. San José. Academia Centroamericana, 2004.

Casas, Kevin (2005). *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Gran Bretaña: ECPR.

Chacón, Ronald y González, Reinaldo (2011). "Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley n.º 8765". En: *Revista de Derecho Electoral* n.º 12.

Fonseca, Óscar (2003). "Financiamiento de los gastos de los partidos políticos". En: Seminario de Derecho Constitucional Electoral (Memoria). San José: TSE y Colegio de Abogados.
Sobrado, Luis Antonio (2010). *Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. Revista de Derecho Electoral n.º 9, San José: TSE.

Transparencia Internacional Costa Rica (2006). *Elecciones transparentes: una visión desde la sociedad civil, resultados del Programa Elecciones Transparentes*. San José: T.I.C.R.

Tesis universitarias:

Arroyo, Marcos y Sánchez, Ólger (2005). *El financiamiento privado de los partidos políticos y las compañías electorales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.

Cartín, Luis Fernando y Chaves, Hazel Dayan (2007). *El financiamiento privado de los partidos políticos en Costa Rica, mecanismos de control y fiscalización: iniciativas de Transparencia Internacional Costa Rica para su mejoramiento.*, San José: Universidad de Costa Rica.

Rosales, Rotsay (2008). *La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica*. Tesis para el título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Villegas, Xiomara (2005). *El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones*. San José: Universidad Fidélitas.

Estudios con perspectiva comparada:

- Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M. (editores) (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, FLACSO e IFE.
- Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (2003). *Dinero y contienda política electoral: reto a la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2004). "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". En: *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID, IDEA International, OEA y PNUD.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre regulación del financiamiento político en América Latina". En: Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. 2.^a Ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, International IDEA, OEA y UNAM.
- Casas, Kevin, García, Jorge Mario y Zovatto, Daniel (2003). *Dinero, política y elecciones*. Serie Cuadernos n.º 48, San José: IIDH/CAPEL.
- Griner, Steven y Zovatto, Daniel (editores) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA e IDEA International.
- Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (Coordinadores) (2011). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. 2.^a Ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, International IDEA, OEA y UNAM.
- Sartori, Giovanni (2000). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zovatto, Daniel (2004). "Dinero y política en América Latina: una visión comparada". Serie Cuadernos de Ciencias Sociales n.º 130, San José: FLACSO.
- Zovatto, Daniel (2006). "Dinero y Política en América Latina". En: *Revista de Derecho Electoral* n.º 2.

Franjas electorales: una variable en la ecuación democrática

Mario Andrés Matarrita Arroyo*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de diciembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de diciembre de 2013.

Resumen: El modelo de franjas electorales ha jugado, en múltiples sistemas democráticos de América Latina, un papel fundamental en la búsqueda por mejores niveles de equidad en las contiendas electorales. En la consideración de las exitosas experiencias en el derecho comparado latinoamericano y en vista del contexto costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones trajo a colación el tema de la implementación de las franjas electorales con la propuesta de un proyecto de ley que, en las páginas de este documento, será analizado.

Palabras claves: Franjas Electorales/ Espectro electromagnético/ Equidad / Radio / Televisión / Publicidad.

Abstract: The model of electoral slots has played a fundamental role in many democratic systems in Latin America in the search for attaining better levels of equity in elections. Considering the successful experiences in comparative Latin American law and considering the Costa Rican context, the Supreme Tribunal of Elections has brought up the topic regarding the implementation of electoral slots with the proposal of a bill that will be analyzed in this document.

Key words: Electoral Slots / Electromagnetic spectrum / Equity / Radio / Television / Advertising.

* Costarricense, abogado, correo: mmatarrita@tse.go.cr. Abogado del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE. Estudiante regular de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica y licenciado en Derecho con énfasis en formación de Jueces por esa casa de estudios superiores. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia y Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa, Italia. El autor agradece el valioso aporte que el Dr. Luis Diego Brenes Villalobos prestó a efectos de conducir y depurar la investigación que en estas páginas se presenta.

I. INTRODUCCIÓN

Muchas son las deudas que el sistema político y la ciudadanía en general le achacan al régimen democrático costarricense en punto a la equidad en las contiendas electorales. La posición de los partidos políticos es la de los contendientes quienes, dispuestos a hacerse con el triunfo, exigen un juego de reglas claras y aplicación común, a fin de lograr una competencia equilibrada, en la que la victoria sea indiscutiblemente para el mejor de ellos. Las distorsiones que el sistema puede imponer en la competencia, entonces, deberán de ser reducidas al mínimo, a fin de lograr que el proceso electoral se desarrolle con armonía y en el mayor apego a los principios de igualdad e imparcialidad. Se trata entonces de lograr un fair play electoral.

Ahora bien, uno de los aspectos que más reclamos genera se relaciona con los recursos económicos que las agrupaciones políticas tienen a su disposición para sufragar su participación en los comicios electorales. Es, en otras palabras, el reclamo por la asimetría patrimonial de los partidos.

Y es que no es un secreto que el acceso a recursos, por parte de las fuerzas políticas minoritarias y los partidos pequeños o de conformación reciente, se dificulta en los sistemas electorales en que el financiamiento electoral se nutre también de los aportes privados o las contribuciones particulares. Como ejemplo a una condición de principio: si el grueso de los militantes de una agrupación política está integrado por miembros de los estratos socioeconómicos más empobrecidos, sería lógico pensar que la captación de recursos de fuente privada será menor.

Con base en ese contexto, distintos regímenes democráticos de varias latitudes ofrecen “mecanismos afirmativos” para acortar la brecha entre los partidos políticos financieramente más consolidados y los que no lo son. Dentro del elenco de estas posibilidades, las franjas electorales se destacan, por cuanto representan un instituto particular de uso extendido en América Latina que, en no pocos casos, ha reportado una intervención exitosa y, por tanto, ha desembocado en mejores niveles de equidad en la contienda electoral. Por este motivo, en el presente escrito se buscará entrar en contacto con ese instituto de uso electoral, su origen, ventajas y desventajas así como su aplicación en democracias tanto al norte como al sur del continente americano.

II. LAS FRANJAS ELECTORALES Y EL ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO

Para conocer a profundidad el mecanismo de las franjas electorales, la primera escala del análisis debe centrarse en la introducción conceptual de la figura, a la vez que se dedican algunas palabras sobre el espectro electromagnético entendido como el entorno formado por las ondas a través de las cuales los medios de comunicación -televisivos y radiofónicos- transmiten su señal.

Con base en esa consigna, en este estudio se entenderá por **franja electoral** la cesión gratuita de espacios dentro de la programación que un medio de comunicación o empresa de radio y televisión entrega a efectos de que los candidatos, los partidos políticos o las coaliciones electorales partícipes de un proceso electoral puedan dar a conocer sus propuestas a un colegio electoral. Justamente por su carácter no oneroso, las franjas electorales normalmente se imponen como un deber o mandato que un ordenamiento jurídico establece por la vía normativa. Por tanto, y en vista de la autodeterminación regulatoria de esos Estados, la franja electoral encuentra puntos de separación, según cada ordenamiento, en aspectos como: magnitud de la franja, metodología para la distribución entre los actores contendientes, sanciones asociadas al incumplimiento en su otorgamiento, tutela normativa y prohibiciones asociadas respecto del mandato. No obstante esos contrastes de la figura, el concepto atribuido líneas atrás es bastante amplio y funcional para designar el mecanismo bajo estudio.

Adicionalmente, se dirá que en los procesos de configuración de las franjas tiene mucho que ver el criterio histórico de los sistemas políticos en los cuales están presentes. Esto por cuanto la conformación de un sistema electoral pasa por la integración de pautas e institutos particulares (modalidad de voto, tipología de financiamiento, fórmulas electorales para la distribución de los escaños, entre otros ejemplos) cuya presencia responde o se origina a partir del contexto propio de que se trate, siendo la tradición un referente esencial.

En consonancia con esos elementos, y como se dijo antes, la cesión gratuita de espacios en la programación televisiva y radial se instruye como un imperativo cuya previsión es eminentemente normativa. En relación a este punto, dos comentarios se hacen necesarios.

Primeramente, la vía normativa como medio para la fijación y establecimiento de las franjas electorales -así como para la determinación de las sanciones respecto de su incumplimiento- se elige puesto que ese instituto representa una “alta carga”¹, en términos económicos, para la

actividad empresarial de los medios de comunicación de radio y televisión. Con esto se quiere decir que si la franja se establece, se diseña e impone por la vía de la ley es en consideración de que esa restricción al derecho de empresa se concibe como un sacrificio necesario en pro del régimen democrático, para lo cual requiere de un medio idóneo de concreción.

En segundo lugar, la franja electoral se implanta y motiva a partir de que la gestión empresarial de los medios de comunicación radiales y televisivos emplea para su desarrollo un bien del Estado que, por esa característica, pertenece a todos los ciudadanos: el espectro electromagnético.

Este recurso electromagnético, al igual que lo hace Solís Carballo, se identifica como aquel conjunto de todas las clases de radiación existentes, desde las ondas de radio hasta los rayos gamma, pasando además por el infrarrojo, la luz visible, el ultravioleta, los rayos X y las microondas², como se demuestra en la figura n.º 1.

Figura n.º1 Distribución del espectro electromagnético.

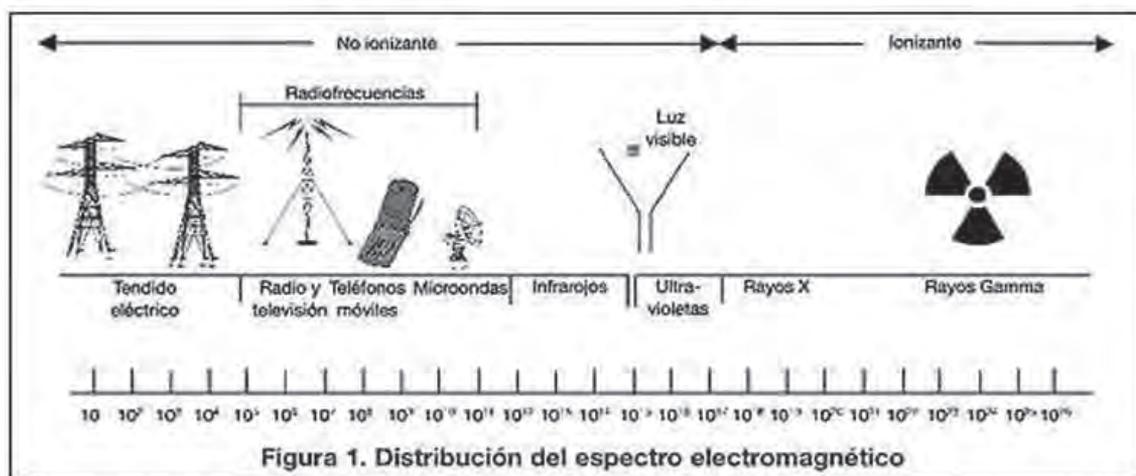


Figura 1. Distribución del espectro electromagnético

Fuente: tomada de www.coit.es.

¹ No obstante lo indicado, en algunos ordenamientos jurídicos de América Latina, como Bolivia y Colombia, el costo derivado de la pauta radial y televisiva lo asume el Estado. Bajo ese panorama, la carga para los medios de comunicación no será de carácter eminentemente económico, sino respecto de la obligatoriedad de pautar según lo indique la normativa.

² Solís Carballo (2008: 10).

Por esa caracterización, normalmente, cuando se discute sobre el tema de las franjas electorales suele hacerse referencia constante al espectro radioeléctrico como el conjunto de ondas que emplean las empresas de radio y televisión para transmitir su señal. Si bien estos conceptos se encuentran íntimamente relacionados, lo cierto es que el espectro radioeléctrico representa una parte del espectro electromagnético puesto que incluye, tan solo, las ondas de radio, las microondas y una pequeña porción del infrarrojo. Así, el espectro radioeléctrico es el espacio destinado para el uso de los servicios de radiocomunicación y televisión, de operadoras de cable y radioaficionados³, lo cual hace que, en ocasiones, se refiera a este en calidad de sinónimo del espectro electromagnético citado, sin que esa asimilación terminológica sea del todo procedente.

Dicho lo anterior, la utilización de ese medio intangible que es el espectro electromagnético, a partir del nacimiento y difusión de la radio y la televisión, se popularizó definitivamente en el siglo XX. En su calidad de recurso natural e ilimitado⁴, los Estados y las instancias internacionales⁵ han desplegado cuantiosos esfuerzos por regular su empleo con fines comerciales partiendo de su naturaleza demanial la que conlleva una titularidad correspondiente a la sociedad en conjunto. En ese orden de ideas, la tradición jurídica francesa instauró, con base en la decisión del Consejo Constitucional n.º 78-96 del 27 de julio de 1996, el concepto de dominio público radioeléctrico partiendo de que:

“(...) desde 1923 se entendía que las radios privadas colaboraban con el servicio público. Su autorización para emitir, no lo era en concepto de concesionarios del servicio, sino en la condición de beneficiarios de una autorización precaria y revocable de utilización del dominio público de las ondas”⁶.

Es en el entendido de ese especial régimen de propiedad que los Estados han convenido en permitir su explotación reglada, y su utilización se articula a través de figuras jurídicas como a concesión, los permisos de uso, entre otras. A la luz de esa premisa, la implementación de las franjas electorales no contradice la explotación comercial concedida a las empresas de radio

³ *Ibíd.*

⁴ En ese sentido, véase la resolución del Consejo Nacional de Comunicaciones de la República Argentina n.º CNC 3639/2004 del 10 de noviembre de 2004, que puede ser consultada en el siguiente vínculo: <http://www.cnc.gov.ar/ciudadanos/espectro/>.

⁵ Por ejemplo, ver el reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

⁶ Fernando Pablo (1998).

y televisión ya que el Estado, como legítimo propietario, puede reservarse en el ejercicio de su potestad de imperio la imposición de condiciones específicas -en calidad de límites- a la libertad de empresa, sin que estas deriven en un vaciamiento del derecho en cuestión⁷. Frente a estas indicaciones las franjas electorales encuentran tanta razón de ser cuanto sustento jurídico.

III. LAS FRANJAS ELECTORALES EN EL CONTEXTO NORMATIVO LATINOAMERICANO

Los procesos de implantación y fortalecimiento de la era de la información fueron acompañados, además, por el creciente auge de las comunicaciones y los medios informativos, a efectos de que las personas dispusieran, en todos los ámbitos de su vida en sociedad, de datos suficientes para lograr un grado de conocimiento siempre mayor. En el asentamiento de ese proceso, los regímenes democráticos no fueron ajenos a la incidencia del mass media y la vertiginosa necesidad por contar con información adecuada y suficiente, especialmente en los ámbitos político y electoral. Lo anterior puede llevar a concluir que, actualmente, aquellas ofertas políticas que pretendan tener posibilidades reales de triunfo en una contienda electoral no se expondrán al escenario político sin un plan de medios, un equipo técnico en la materia y, al menos, una amplia agenda con presencia constante en el escenario público televisivo, radiofónico y de la Internet. Si bien la exposición mediática no asegura la calidad de las propuestas de un candidato ni le garantiza a este un resultado satisfactorio en las elecciones, lo cierto es que una oferta política visible puede atraer con mayor facilidad un caudal más numeroso de simpatizantes a sus huestes.

Conscientes de esa premisa, sistemas electorales en distintos estados latinoamericanos⁸ han retomado el tema de la exposición mediática de los partidos políticos y la divulgación regular de sus propuestas en un catálogo cada vez más amplio de medios (redes sociales incluidas) como un eje medular para las corrientes de reforma en el seno de su reglamentación electoral. Dentro de ese panorama, la aparición de las franjas electorales denota la intención manifiesta de bastante extendido como se describe a continuación en el cuadro n.º1.

⁷ En relación con la prerrogativa del Estado de establecer restricciones a la libertad de empresa, véase, entre otras, las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica n.º 2675-2012, 4936-2012 y 2220-2013.

⁸ Al ser una región en la que el asentamiento de las franjas electorales es más acabado, América Latina fue escogida como ámbito geográfico en el cual se centró la revisión del objeto de estudio.

Cuadro n.º 1. Las franjas electorales en la normativa electoral latinoamericana

PAÍS	MAGNITUD TEMPORAL	TIPO DE MEDIOS	DISTRIBUCIÓN
Arg.	23 de 33 días de la campaña	Todos	50% igualitario 50% proporcional a la votación
Bol.	30 días previos a elección hasta 72 h antes de Día E	Estatales	Igualitario
Bra.	45 días	Todos	1/3 igualitario 2/3 proporcional a la votación
Chi.	30 días hasta 3 días antes de Día E	Solo T.V. Todos	Presid.: igualitario Legislat.: proporcional a la votación
Col.	60 días previos a la elección hasta 48 h antes de Día E	Todos	Presid.: igualitario Legislat.: proporcional a la votación
C.R.	N/A	N/A	N/A
Ecu.	Toda la campaña	Todos	Igualitario
El Slv.	5 días	Estatales	Igualitario
Guat.	Toda la campaña	Todos	Igualitario
Hond.	N/A	N/A	N/A

PAÍS	MAGNITUD TEMPORAL	TIPO DE MEDIOS	DISTRIBUCIÓN
Méx.	Toda la campaña	Todos	30% igualitario 70% proporcional a la votación
Nic.	Toda la campaña hasta 72 h antes de Día E	Estatales	Igualitario
Pán.	Toda la campaña	Estatales	Igualitario
Par.	10 últimos días de los 60 de la campaña	Todos	Igualitario
Per.	30 días hasta 2 días antes de Día E	Todos	50% igualitario 50% proporcional a la votación
Rep. Dom.	Toda la campaña	Todos	Igualitario
Uru.	30 días de la campaña	Estatales	Igualitario para candidatos presidenciales con representación en Parlamento y aquellos que hayan obtenido al menos un 3% en las convenciones internas

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto Garetto (2011) y las leyes electorales de cada ordenamiento.
N/A: No aplica.

Respecto de la información detallada, debe indicarse que los casos de Costa Rica y Honduras no fueron incluidos toda vez que sus ordenamientos jurídicos no prevén la franja electoral. El caso de Venezuela fue excluido de la revisión por cuanto la letra de su ley electoral no garantiza un acceso gratuito de las ofertas políticas contendientes con lo cual ese acceso no es exigible en cada uno de los comicios electorales. Sin perjuicio de lo anterior, en ese país la ley deja a discreción de la autoridad electoral determinar si financia, total o parcialmente, la difusión de propaganda en medios de prensa escrita, radio o televisión en los términos de la normativa que adopte a ese efecto (artículo 78 de la “Ley orgánica de procesos electorales”). A la luz de esas consideraciones, el caso venezolano es uno de naturaleza *sui generis* en lo que a las franjas electorales respecta.

Ahora bien, de los datos derivados del estudio comparado se debe hacer hincapié en que la magnitud de la franja (tanto en extensión temporal como en espacios otorgados) varía mucho de un ordenamiento a otro, con lo que en algunos sistemas electorales el espacio cedido es más amplio y, por tanto, propicia una mayor presencia de los mensajes de candidatos y partidos políticos en las “parrillas” de programación de los medios radiales y televisivos. Asimismo, llama la atención -en virtud de lo apuntado sobre la naturaleza jurídica de la franja electoral- que en la mayoría de los ordenamientos consultados el mandato de cesión de los espacios gratuitos para la difusión de propaganda contempla a medios de comunicación públicos y privados, situación que repercute en el ámbito de incidencia de los mensajes y la información por divulgar.

Otro aspecto relevante tiene que ver con el criterio de distribución del cual echan mano las normativas electorales latinoamericanas para asignar los espacios correspondientes a cada uno de los partidos que se beneficiarán con la franja. Justamente en ese tema salta a la vista que los sistemas electorales acuden a un reparto estrictamente equitativo (igualitario), o bien, a un método de asignación de la franja que responde a una estructura mixta de distribución en la cual un porcentaje se reparte equitativamente entre las ofertas políticas contendientes y el porcentaje restante se asigna con base en un criterio de *representación histórica* que parte de la presencia de cada fuerza política (al momento de la distribución) en el órgano parlamentario. Es decir, bajo ese modelo mixto la asignación de la franja es ambivalente en el tanto la distribución equitativa para todos los partidos políticos, candidaturas independientes y coaliciones se complementa con una adjudicación de espacios según el caudal electoral de cada agrupación en el proceso electoral previo.

Con lo dicho, ¿es esa segunda metodología de distribución de las franjas un factor que propende hacia la equidad en la contienda?

A ese cuestionamiento ha de responderse en forma negativa: la asignación de los espacios para la difusión gratuita de propaganda a partir de la *representación histórica* posiciona a las fuerzas políticas, en el presente, con base en la “fotografía” de una realidad anterior que puede ser tangencialmente opuesta a la actual. El premio o castigo que ese caudal electoral previo representa no considera la situación actual del contexto político y la fuerza y presencia de los agentes políticos participantes; por tanto, su pecado reside en dispensar un trato inequitativo a quienes comparten una meta común y que en cada campaña electoral, al menos jurídicamente, parten de un mismo lugar. Lamentablemente, parece ser que más allá de la opción simétrica de reparto, los cuerpos normativos electorales de América Latina no han encontrado una alternativa para ese criterio de *representación histórica*. Prueba de ello es que el proyecto de ley recientemente propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) costarricense para la implementación de la franja electoral sigue parcialmente esa metodología de distribución.

Aunado a lo anterior, el régimen de franjas en la totalidad de las normativas consultadas impone el acatamiento obligatorio por parte de las empresas y medios sujetos al mandato de ley, ante lo que cada ordenamiento recurre a un catálogo variado de sanciones que se complementan con el establecimiento de un sistema de control particular a fin de lograr el cumplimiento estricto de las disposiciones y la proscripción de la pauta comercial más allá de la franja legalmente determinada⁹.

Por último, se destaca también la amplia posibilidad que representa el acceso gratuito a medios radiales y televisivos¹⁰ el cual, en algunos casos, se ha hecho extensivo a la prensa escrita, con lo que las posibilidades de visibilización de las ofertas políticas es cada vez mayor. A razón de ejemplo, los sistemas electorales de Bolivia y Paraguay representan casos minoritarios y particulares de esa implementación de la franja en los medios de prensa escrita¹¹.

⁹ Por ejemplo, los artículos 34 de la “Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral” de Argentina, 124 y siguientes de la “Ley general de elecciones” de Chile y 49 incisos 3) y 4) y 52 del “Código federal de instituciones y procedimientos electorales” de México, incluyen los regímenes sancionatorios y prohibitivos que se asocian a las franjas electorales en esos ordenamientos jurídicos.

¹⁰ Salvo en el caso de Chile ya que, como se comentó previamente, en ese país únicamente la opera la cesión de espacios de programación en medios televisivos.

¹¹ Ver artículos 80 de la “Ley del régimen electoral” de Bolivia y 302 del Código Electoral de Paraguay.

IV. LA PRETENDIDA IMPLEMENTACIÓN DE LAS FRANJAS ELECTORALES EN COSTA RICA: UN ENSAYO EN CIERNES

En balance de lo apuntado en los apartados anteriores, las franjas electorales son mecanismos a los cuales han recurrido las democracias latinoamericanas para mitigar las grandes distorsiones que el dinero produce en las contiendas electorales. Ante la brecha existente entre los partidos políticos -y candidatos- económicamente solventes y los que no lo son, un mecanismo afirmativo como el de las franjas confiere mayor equidad al proceso electoral y a la propia ecuación democrática.

Asimismo, una ventaja adicional del régimen de franja es que permite el abaratamiento del costo global de las campañas políticas en los países ya que, como se dijo anteriormente, los partidos políticos consumen una gran porción de sus gastos en las pautas publicitarias de cara a la difusión de mensajes, propuestas y al posicionamiento de su “marca” de frente al electorado.

No obstante, no todo es “miel sobre hojuelas”. En punto a las franjas electorales también se predicen factores de incidencia negativa que subyacen a su implementación. Entre ellos se dice que la adopción del instituto, en no pocos casos, generó una tensión entre las autoridades legislativas o los sectores proponentes de la franja y los medios de comunicación y sus propietarios, estos últimos reacios a la afectación de sus utilidades por la cesión de espacios gratuitos de programación en sus frecuencias de transmisión¹². Adicionalmente, a la franja electoral puede reprochársele un factor que se adelantaba páginas atrás: el criterio de distribución de los espacios de transmisión por ceder a cada agrupación política puede agravar, de forma importante, la inequidad en la contienda electoral. Justamente podría estarse ante este caso cuando un modelo de franja electoral se estructura -únicamente- con base en criterios de *representación histórica*, lo cual podría llevar a afianzar la posición de partidos políticos consolidados y financieramente estables en detrimento de fuerzas políticas financieramente inestables o de partidos de reciente conformación.

¹² En el caso de México, a manera de ejemplo, las tensiones entre los medios de comunicación y las autoridades gubernativas se han hecho patentes en punto a la implementación, regulación y aplicación efectiva de las franjas electorales. En ese sentido ver Córdova Vianello (2013: 269-271).

En el plano práctico, estas consideraciones son aristas del debate que acompañan cualquier propuesta de implementación de las franjas electorales. El caso costarricense, como se verá a continuación, no fue ajeno al planteamiento de esos y otros cuestionamientos en virtud de la propuesta que hiciera el TSE para adoptar un modelo particular del mecanismo de las franjas.

Para enmarcar el tema, en Costa Rica, las autoridades¹³, los partidos políticos¹⁴, la academia¹⁵ y la propia ciudadanía han convenido en señalar -desde hace algún tiempo- que la composición de los sistemas político y normativo electoral son proclives a generar condiciones de desigualdad entre las agrupaciones políticas en el acceso efectivo a recursos con ocasión de su participación en comicios electorales. Consciente de su papel en el escenario político-electoral de Costa Rica, el TSE, luego de un proceso de reflexión interno, presentó ante el órgano legislativo en abril de 2013 un prontuario de reformas a la ley electoral con el propósito de dotar a todos los partidos con mayores (pero similares) insumos en el ámbito de su financiamiento político-electoral¹⁶.

Como parte de ese elenco de reformas, el régimen de franjas electorales fue complementado con la propuesta de robustecimiento del modelo de financiamiento anticipado así como la asignación, vía ley, de transporte gratuito de electores en el *Día E*.

La exposición de motivos del indicado proyecto señala que las propuestas “(...) han sido especialmente cuidadosas en no sacrificar los logros alcanzados en términos de transparencia y control del financiamiento partidario, que más bien se procura afianzar y, por otro lado, se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales”¹⁷.

Ahora bien, con ese proyecto de modificación de la ley en la corriente legislativa, ¿qué busca el Tribunal Electoral costarricense con la implementación del régimen de franjas? ¿Qué aspectos prácticos le motivaron a proponer la adopción del mecanismo bajo estudio?

¹³ Sobrado González (2013).

¹⁴ ADN F.M. (2013).

¹⁵ Estado Nación (2012).

¹⁶ Competencia ejercida de conformidad con el inciso m) del artículo 12 del Código Electoral el cual señala que es atribución del TSE “promover las reformas electorales que estime necesarias y colaborar con la tramitación legislativa de los proyectos relacionados con esta materia”.

¹⁷ Proyecto de ley n.º 18851 (2013: 2).

En primer lugar, el componente realidad en las experiencias anteriores sobre el flujo de gastos de los partidos políticos adquirió un peso importante en la justificación de la medida. ¿En qué sentido?

Tómese por ejemplo el proceso electoral de 2010. En esos comicios, el partido Liberación Nacional salió victorioso por segunda vez consecutiva, lo que le permitió llevar a Laura Chinchilla Miranda a la Primera Magistratura nacional. Del análisis de los gastos revisados a los partidos políticos con ocasión de ese proceso electivo, los datos en punto a la pauta publicitaria televisiva y radial de las agrupaciones señalan que, en esos rubros, se concentró una buena parte del universo de gastos partidarios.

En términos reales, las agrupaciones políticas presentaron documentación de respaldo a las erogaciones asociadas con la cuenta *Televisión* por un monto cercano a los ₡4.434,98¹⁸ millones de colones, lo cual representó alrededor del 25,2% del monto máximo de aporte estatal definido por el TSE para ese proceso electoral. Asimismo, y visto en perspectiva, la suma señalada fue similar a la determinada para la financiación pública de los partidos políticos de cara al proceso electoral municipal de diciembre de 2010¹⁹.

En otras palabras, los gastos derivados de pauta publicitaria de los partidos políticos en televisión significaron una cuarta parte del total del aporte estatal para los comicios de 2010, al tiempo que estos fueron mínimamente inferiores al total de los recursos destinados para la financiación de todas las agrupaciones políticas en el proceso electoral municipal de ese mismo año.

Si las cifras reseñadas son de por sí llamativas en muchos sentidos, estas demuestran las condiciones de inequidad al constatar que, de las nueve agrupaciones con derecho a recibir contribución estatal²⁰-a partir del caudal de votos obtenido en esos comicios- los montos registrados por cuatro de ellas concentraron el 96,48% de los gastos revisados bajo ese concepto. Dicha información se detalla en el cuadro n.º 2 siguiente:

¹⁸ Monto que, al tipo de cambio del mes de noviembre del año 2013, asciende a 8,7\$ millones.

¹⁹ Determinado por resolución del TSE n.º 4129-E8-2009 de las 15:20 horas del 3 de setiembre de 2009, el monto de la contribución estatal para el proceso electoral municipal ascendió a los ₡4.684.070.820,00.

²⁰ Partidos: Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Acción Ciudadana, Accesibilidad sin Exclusión, Unidad Social Cristiana, Frente Amplio, Renovación Costarricense, Restauración Nacional, Unión Agrícola Cartaginés.

Cuadro n.º 2. Gastos revisados por partido político por concepto de pauta publicitaria en T.V. para las elecciones nacionales de 2010 -en millones de colones

Partido Político	Gastos revisados	Porcentaje del total
Liberación Nacional	¢1.671,52	37,69%
Movimiento Libertario	¢1.343,55	30,29%
Acción Ciudadana	¢830,51	18,73%
Unidad Socialcristiana	¢433,38	9,78%
Otros	¢156,02	3,52%
Total	¢4.434,98	100%

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

De lo referido en el anterior cuadro resulta claro el paupérrimo nivel de equidad entre los partidos políticos en lo que a acceso a pauta televisiva se refiere. También, esa información hace patente una realidad incontrovertible: llevar la lucha electoral hasta los canales de televisión es una actividad cuyos altos costes desembocan en el evidente encarecimiento de las contiendas electorales.

En términos similares, de los gastos revisados en la cuenta asociada a la propaganda en Radio queda en evidencia que los partidos mayoritarios son los que pautan, con predominancia, en la señal de las radioemisoras nacionales. Sobre el particular el cuadro n.º 3 abona información importante:

Cuadro n.º 3. Gastos revisados por partido político por concepto de pauta publicitaria en radioemisoras para las elecciones nacionales de 2010 -en millones de colones-

Partido Político	Gastos revisados	Porcentaje del total
Movimiento Libertario	¢446,78	33,42%
Acción Ciudadana	¢320,08	23,94%
Unidad Socialcristiana	¢211,00	15,78%
Liberación Nacional	¢135,79	10,15%
Accesibilidad sin Exclusión	¢125,50	9,38%
Frente Amplio	¢36,99	2,76%
Otros	¢60,48	4,52%
Total	¢1,336,63	100%

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos políticos del TSE.

A la sazón de la información presentada, es imposible pasar por alto que la pauta radial de los partidos políticos se estima un rubro de gasto fundamental en su pretensión por dar a conocer su oferta política.

Un dato adicional: sin demérito de que las cuentas de *Televisión y Radio* cumplen un papel importante en las campañas electorales, de los cuadros n.ºs 2 y 3 antes propuestos se puede extraer que, en el proceso bajo análisis, los gastos en pauta televisiva superaron -casi en tres veces- a los referidos a pauta radial. Esta situación debería funcionar como una diagnosis a fin de considerar la conveniencia de que en la formulación del régimen de franja electoral se prevea una regulación diferenciada en los alcances (magnitud de los espacios, distribución de horarios en la programación, entre otros) para cada uno de esos ámbitos de transmisión. Adaptar la franja a las particularidades de la radio y televisión representaría una condición de razonabilidad y proporcionalidad que podría jugar a favor de la aprobación definitiva del proyecto y es, por tanto, una medida que no debería ser descartada.

Dicho lo anterior, otra de las razones de peso que motivaron al TSE para la formulación del régimen de franjas se asentó en la naturaleza demanial del espectro electromagnético, como anteriormente fuera indicado. Por esta razón el proyecto de reforma señala que:

“las franjas se basan en la premisa jurídica según la cual el espectro electromagnético pertenece a todos los costarricenses, por lo cual sus concesionarios deben contribuir a la democracia otorgando a los partidos espacios gratuitos para fomentar el debate preelectoral, con los benéficos efectos que ello conlleva según se aprecia de la exitosa experiencia en países como México, Chile, Brasil y Argentina”²¹.

Así expresado por la Magistratura Electoral costarricense, es clara la existencia de otros aspectos que trascienden ese componente realidad del contexto político-electoral descrito. Allende las fronteras costarricenses, el Tribunal Electoral costarricense ciertamente no ignoró la exitosa experiencia comparada de los modelos de franjas en América Latina -especialmente en ordenamientos como el mexicano²² y el argentino²³- en donde se le atribuye a ese mecanismo buena parte de la responsabilidad por el repunte en los índices de equidad (competitividad) dentro de la dinámica de sus procesos electorales, sean estos nacionales o regionales. Justamente ese vistazo a otras latitudes permitió no solo comprender plenamente la necesidad de adoptar un régimen particular de franjas electorales, sino que también sirvió de base comparativa para el moldeado y la definición de los alcances del proyecto por impulsar.

Una vez detectada la necesidad, la iniciativa sometida a consideración del órgano parlamentario, luego convertida en proyecto de ley²⁴, promovió el establecimiento de franjas electorales siguiendo un diseño fundamentado en las siguientes pautas:

1. Implica la cesión de espacios gratuitos en radio y televisión;
2. Al valerse del espectro electromagnético estatal para su actividad comercial, las empresas radiales y televisivas deberán someterse al imperativo de ceder los espacios de franja;
3. La franja será de treinta minutos diarios de la programación total de los canales de televisión y las emisoras radiales;
4. El TSE será el encargado de administrar los espacios de difusión;

²¹ Proyecto de ley n.º 18851 (2013: 3).

²² Córdova Vianello (2013).

²³ Tullio (2013).

²⁴ Proyecto de ley n.º 18851.

5. Se impone una prohibición de pauta adicional salvo la que sea gestionada, en campaña electoral, hasta por un tanto similar de lo que corresponda a cada agrupación por concepto de franja;
6. Los espacios de programación se asignarán siguiendo una proporción porcentual de 80-20 para los partidos inscritos a escala nacional y a escala provincial, respectivamente. Dentro de cada una de esas clasificaciones, el 60% de los espacios será distribuido equitativamente entre todos los partidos, mientras que el otro 40% se repartirá según la representación partidaria en el órgano parlamentario -nacional o municipal- de acuerdo con la elección de que se trate;
7. Existirá una obligación de las empresas a efectos de informar al TSE el detalle en la transmisión de los espacios cedidos;
8. El incumplimiento del régimen de franja faculta la aplicación del régimen sancionatorio propuesto.

A la luz de esas pautas, los puntos fuertes de la propuesta del Tribunal Electoral tienen que ver, en primer lugar, con la justificación normativa del imperativo que la franja electoral representa; esto en virtud de que las empresas de radio y televisión se valen de un esquema de explotación del espectro electromagnético que, aún y cuando está desactualizado²⁵, responde a la naturaleza demanial de este bien, razón por la cual las limitaciones justificadas y razonables a ese derecho de uso y disfrute son admisibles.

En segundo lugar, la propuesta diseñada es ventajosa en el tanto impone un robusto régimen sancionatorio para velar por un mayor cumplimiento en la cesión de espacios de programación y la efectiva transmisión de los mensajes de cada partido político. Como se apuntara anteriormente, un modelo de franjas formulado sin consideración de medidas coactivas para su cumplimiento pondría en entredicho su carácter imperativo, dejando a la libertad de las empresas compelidas su debido acatamiento.

²⁵ La desactualización del modelo de explotación del espectro electromagnético puede comprenderse al amparo del artículo 18 de la Ley de Radio. Esa disposición establece que el impuesto anual de radiodifusión (a las empresas radioemisoras) cuyo extremo mayor (emisoras con potencia de transmisión de 10.001 watts en adelante) se fija en un monto de tres mil colones (6\$ al tipo de cambio a noviembre de 2013, aproximadamente), el cual podría representar una ínfima parte de las utilidades anuales que reportan las empresas radiodifusoras.

Por último, la administración y distribución de los espacios destinados para las franjas electorales en manos del TSE se estima como una acertada alternativa, puesto que el carácter “apartidario”, imparcial e independiente del órgano electoral son sus mejores credenciales para posicionarse como el único encargado de esas delicadas atribuciones.

Ahora bien, así como los puntos fuertes en la propuesta de las franjas electorales en el ordenamiento jurídico costarricense saltan a la vista, con igual simplicidad también lo hacen algunas oportunidades de mejora que podrían ser tenidas en cuenta en la depuración de esa iniciativa.

Primeramente, la distribución de los espacios de programación en los medios televisivos y radiales debería ser revisada en el entendido de que, como se dijo, al emplear un criterio de representación histórica para la asignación de las franjas, el proyecto de reforma podría, lejos de coadyuvar en el equilibrio de las campañas electorales, consolidar la brecha entre partidos mayoritarios y/o económicamente solventes respecto del resto de las agrupaciones presentes en la arena política.

En segunda instancia, pareciera evidenciarse que la prohibición relativa a la contratación de pauta adicional se flexibiliza con el supuesto de excepción contemplado, al punto de desnaturalizar el sentido restrictivo de la medida. Dicho en otras palabras: si el órgano electoral buscaba hacer respetar el modelo de franjas electorales mediante la veda a cualquier contratación adicional de pauta fuera de los espacios cedidos gratuitamente, la ulterior indicación que habilita a los partidos para contratar hasta un tanto igual de la franja que les corresponda implica una severa contradicción en la formulación del esquema.

Aun y cuando la propuesta de franjas elaborada por el órgano electoral costarricense se sabe necesaria y adecuada, el momento político actual no ha permitido construir, hasta la fecha, los consensos necesarios a los efectos de lograr su aprobación.

V. CONCLUSIONES

Las franjas electorales son mecanismos beneficiosos que, mediante la profundización del debate democrático, buscan generar una mayor equidad en la contienda entre las distintas agrupaciones políticas²⁶. A ese efecto se adiciona el consecuente abaratamiento de las campañas electorales y un ahorro importante de las facturas partidarias en los rubros de publicidad en medios de radio y televisión.

Así como no se pretende discutir los consabidos beneficios de una mayor visibilización de las ofertas políticas en una contienda electoral, tampoco debería negarse rotunda, irresponsable y altaneramente la valía que ese mecanismo afirmativo podría conllevar en la ecuación democrática costarricense. No se vale anteponer factores económicos o intereses empresariales para evadir el deber de contribuir al fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos políticos; no se vale, tampoco, desistir en el intento por implementar una medida que, más allá de las tensiones y los roces iniciales, tiene el poder de impactar favorablemente el equilibrio en las contiendas político-electorales.

²⁶ Proyecto de ley n.º 18851 (2: 2013).

LITERATURA CONSULTADA

- CÓRDOVA VIANELLO, L (2013). El modelo de comunicación político-electoral mexicano. *Revista de Derecho Electoral*. N.º 16. (259-278).
- FERNANDO PABLO, M (1998) Derecho General de las Telecomunicaciones. Madrid: Colex.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, J (2013). Las franjas electorales en la experiencia chilena. *Revista de Derecho Electoral*. N.º 16. (279-293).
- GUTIÉRREZ, P y ZOVATTO GARETTO, D (comp.) (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- RADIO ADN (2013). Partidos 'emergentes' exigen igualdad de condiciones. Tomado del sitio web de la emisora ADN el 16 de noviembre de 2013.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, A (2011). Contabilidad y financiación de los partidos políticos. Madrid: grupo Wolters Kluwer.
- SOBRADO GONZÁLEZ, L (2013). Transparencia y equidad del financiamiento partidario. En *periódico La Nación, edición 3 de abril de 2013*.
- SOLÍS CARBALLO, E (2008). El espectro radioeléctrico en Costa Rica. Proyecto final de graduación para optar por el grado de Licenciado en ingeniería eléctrica de la Universidad de Costa Rica.
- TULLIO, A (2013). El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina. *Revista de Derecho Electoral*. N.º 16. (294-314).
- ZOVATTO GARETTO, D (comp.) (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (_____) (2011). Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009) tesis para optar por el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid.

INFORMES

- ESTADO DE LA NACIÓN (2012). Informe XVIII la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. San José: Programa de Estado de la Nación.
- DEPARTAMENTO DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS (2013). Informe evaluativo. Documento en proceso de desarrollo. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

LEYES ELECTORALES Y PROYECTOS DE LEY

Estado Plurinacional de Bolivia. Ley del Régimen Electoral, ley n.º 026 del 30 de junio de 2010.

Proyecto de ley n.º 18851: "Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos.

República Argentina. Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, ley n.º 26571 del 2 de diciembre de 2009.

República Federativa del Brasil. Ley de las Elecciones, ley n.º 9504 del 30 de setiembre de 1997.

República de Chile. Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, ley n.º 18773 del 19 de abril de 1988; Ley de Televisión Nacional de Chile, ley n.º 17377 del 24 de octubre de 1970.

República de Colombia. Ley sobre Organización y Funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos, ley n.º 1475 del 14 de julio de 2011.

República de Costa Rica. Código Electoral, ley n.º 8765 del 2 de agosto de 2009.

República del Ecuador. Ley Orgánica Electoral-Código de la Democracia, ley s/n dada por suplemento 578 del 28 de abril de 2009.

República de El Salvador. Código Electoral, decreto n.º 417 del 22 de agosto de 2009.

República de Guatemala. Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto n.º 1-85 del 3 de diciembre de 1985.

República de Honduras. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto n.º 44-2004 del 1º de abril de 2004.

Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1917; Código Federal de Institutos y Procedimientos Electorales, promulgado el 14 de enero de 2008.

República de Nicaragua. Ley Electoral, ley n.º 331 del 19 de enero de 2000.

República de Panamá. Código Electoral, ley n.º 11 del 10 de agosto de 1983.

República del Paraguay. Código Electoral, ley n.º 834 del 17 de abril de 1996.

República del Perú. Ley de Partidos Políticos, ley n.º 28094 del 12 de octubre de 2003.

República Dominicana. Ley Electoral de la República Dominicana, ley n.º 275-97 del 21 de diciembre de 1997.

República Oriental del Uruguay. Ley de Partidos Políticos, ley n.º 17045 del 14 de diciembre de 1998.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Procesos Electorales, ley s/n del 30 de julio de 2009.

Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional

Paola Alvarado Quesada*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de noviembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de noviembre de 2013.

Resumen: El artículo ofrece una visión comparada de la experiencia del voto en el extranjero en Latinoamérica y el proceso de organización e implementación del voto en el extranjero en Costa Rica, como producto de la reforma electoral del año 2009.

Palabras claves: Voto en el extranjero / Sufragio / Organización electoral / Logística electoral / Derecho al voto / Elecciones presidenciales.

Abstract: This article offers a comparative view of the experience of voting abroad in Latin America and the organization and implementation process of voting abroad in Costa Rica as a result of the electoral reform of 2009.

Key words: Voting abroad / Suffrage / Electoral organization / Electoral logistics / Right to vote / Presidential elections.

* Costarricense, politóloga, correo paoalque@gmail.com. Encargada del Programa Electoral Voto Costarricense en el Extranjero del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Máster en Derechos Humanos de la Universidad Estatal a Distancia, licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha participado en cursos y seminarios internacionales de elecciones y democracia; liderazgo de jóvenes y derechos humanos, entre otros.

El voto en el extranjero es aquel en el cual las y los ciudadanos de un país pueden ejercer su derecho a elegir o manifestarse políticamente (por ejemplo en el caso de un referéndum) desde algún punto fuera del territorio nacional al que pertenece como ciudadano o ciudadana.

Esto tiene como propósito el impulso del principio democrático de la universalidad – dentro de ello se reafirma la concepción del sufragio como un derecho de los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia o de cualquier otra característica diferenciadora; de forma que se cumple el principio de igualdad entre ciudadanos- y abre una esfera de posibilidades en la cual aún queda pendiente el debate de la inclusión de ciudadanos extranjeros en su país de residencia.

Dicho esto, se podría decir que el voto en el extranjero tiene dos objetivos principales:

- » Asegurar los derechos políticos de quienes viven fuera de sus países.
- » Incrementar la participación política para generar confianza y seguridad en los procesos electorales y en los gobiernos democráticos que dichos procesos producen.

A partir de esto, de las grandes innovaciones que el nuevo Código Electoral aprobado en Costa Rica en el 2009 presenta, definitivamente sobresale la inclusión de la opción de votar para aquellos y aquellas costarricenses que para el momento de una elección presidencial o una consulta popular a nivel nacional se encuentren fuera del país, estén debidamente inscritos con su cédula vigente y deseen ejercer su derecho al voto. Siendo así, para la organización electoral costarricense se presenta un particular reto en miras de las elecciones de febrero de 2014: organizar por primera vez en su historia votaciones fuera de las fronteras del país.

Sin embargo, no es Costa Rica pionero en este tema; por el contrario, dentro de Latinoamérica es de los últimos países que dan este paso. Es por ello que ha sido necesario estudiar no solo la teoría, sino también lo que otros han realizado para que, en consecuencia, se defina la estrategia a seguir en el país. Por lo que, en primera instancia, se presentarán las opciones existentes para dos etapas básicas para el voto fuera de las fronteras costarricenses: el empadronamiento y el proceso de votación como tal. Luego se plasmará cuál fue la decisión costarricense en cuanto a su camino a seguir y los retos que hasta ahora se han presentado a nivel logístico para llevar a cabo los procesos antes mencionados.

1. EMPADRONAMIENTO: EL PRIMER GRAN RETO

Ciertamente, lo primero que se debe realizar es justamente estudiar las formas de empadronamiento posibles para empezar con esta labor determinante de la cantidad de ciudadanos que se logren registrar como electores en los consulados habilitados para ello y que, de esta forma, se acerquen posteriormente a ejercer su voto.

Las opciones para hacer el empadronamiento son:

- Postal: en esta modalidad, las personas pueden descargar un formulario de internet y además de llenarlo, le adjuntan una serie de documentos incluyendo, en algunos casos, certificaciones legales (de abogados del país de residencia o de los mismos cónsules), lo que implica costos para el ciudadano. Una vez lista la documentación, la persona hace el envío hasta el organismo electoral para el respectivo análisis.
- Consular: la persona ciudadana costarricense se acerca al consulado con la documentación solicitada, ahí el formulario es llenado por el cónsul, y este se encarga de enviarlo al organismo electoral para el estudio. Sin lugar a dudas, esta es la forma más escogida por los diferentes países, ya que se aprovecha la estructura internacional que tiene el país por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores o similares.
- Electrónico: una tendencia que cada vez va creciendo, la cual consiste en que la persona electora desde cualquier lugar, ingrese a una página web habilitada para el llenado del formulario electrónico el cual es enviado por esta vía al organismo electoral, sin que medie ningún tercero en el proceso.
- Presencial de funcionarios electorales: en algunos casos, se han identificado lugares clave en la concentración de emigración a donde el organismo envía funcionarios a llenar los formularios de empadronamiento, generalmente este se realiza en los denominados “consulados móviles” (un término usado por Cancillería, para cuando el consulado, por la lejanía de algunas concentraciones de ciudadanos, escoge desplazarse temporalmente –plazos muy cortos- a zonas más cercanas a dichas concentraciones y proporcionarles los servicios básicos del consulado).

Ante ello, de manera resumida se presentan las ventajas y desventajas de cada mecanismo:

Tabla n.º 1
Ventajas y desventajas de diferentes sistemas de empadronamiento en el extranjero

	Ventajas	Desventajas
Postal	Fácil acceso	El costo de envío de la documentación es cubierta por el elector, hay que desplazarse hasta una oficina postal y posibilidad de extravío del trámite.
Consular	Se garantiza la fe pública del funcionario.	Tiempo de envío de los trámites son más lentos.
Electrónico	Fácil acceso desde cualquier parte del mundo, inmediatez de llegada del trámite al organismo electoral y clara adaptación a las corrientes tecnológicas actuales.	Inversión inicial alta.
Presencial de funcionarios electorales	Total control del organismo electoral sobre el proceso, se garantiza la fe pública del funcionario.	Inversión muy alta en cada proceso que haya.

Fuente: Construcción propia a partir de Braun, N. y varios. Voto en el extranjero. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

La decisión de una u otra forma de empadronamiento no resulta excluyente, por el contrario, se recomienda el uso de varias formas para que entre ellas sean complementarias y, de esta manera, se logre la mayor inclusividad de electores en el extranjero, de forma que se privilegia esa idea antes mencionada del principio de universalidad.

Asimismo, resulta relevante señalar que los requisitos para cualquiera de estos procedimientos difieren de país en país, de forma que en algunos se restringe la posibilidad de ejercer el derecho a partir de la necesidad de cumplir ciertas condiciones más allá de la ciudadanía. Por ejemplo, algunos países exigen el requisito de que solo los ciudadanos residentes en otras latitudes que puedan demostrar su residencia fuera por una cantidad mínima determinada de años; o solo se permite el ejercicio del voto a los ciudadanos que se encuentren lejos por motivos militares o diplomáticos; o ciertas condiciones particulares que limitan un poco más el acceso a esta opción como lo son la seguridad de que la permanencia fuera del país es temporal.

2. PROCESOS DE VOTACIÓN

Otra decisión primordial es la que se refiere al proceso mismo de votación y el mecanismo que para los efectos se escoja. Ante esto, se presentan los más utilizados en el mundo:

- Personal: la persona debe presentarse en un determinado recinto, ya sea la sede de la misión oficial o en otro sitio habilitado para ello. En el caso de que se decida llevar a cabo el proceso de votación en las sedes diplomáticas, se debe tener en cuenta que “puede restringir sensiblemente el nivel de cobertura e inclusividad” de las personas ciudadanas en el mundo¹. En el caso de las sedes diplomáticas, se debe considerar que la magnitud y distribución geográfica de la red diplomática en el exterior y su proximidad a las regiones o zonas donde residen o laboran las y los electores potenciales puede gravitar de manera decisiva en el nivel de cobertura. En este sentido, se buscan alternativas como sedes de organismos internacionales o regionales, o bien, sitios especialmente habilitados o contratados en los países anfitriones

¹ Braun, N. y varios. Voto en el extranjero. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

para este fin (como ejemplo centros deportivos o escuelas), de forma que se busque una mayor cobertura.

- Por correo o postal: el elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En ese sentido, hay variaciones; por ejemplo, hay países que solicitan testigos que confirmen la identidad del elector o que confirmen que el voto haya sido libre y sin interferencia; o el voto se envía por correo al consulado y ellos se cercioran de que llegue al organismo electoral. Otra variación, aplicada en Suecia, es la del voto por medio de mensajero, en la cual el mensajero llega con un sobre con el material electoral hasta donde está el elector, este marca la papeleta frente al mensajero –quien funge como testigo- y el mensajero la hace llegar a la sede diplomática. Dicho mensajero puede ser una persona que forma parte del cuerpo diplomático o una persona autorizada por el elector para estos efectos. En el caso español, esta modalidad postal permite que la información electoral sea enviada, hasta 20 días antes de la jornada electoral, a todos los españoles mayores de edad que viven en el exterior, por medio de correo certificado.
- Delegación del poder: la persona ciudadana está facultada para nombrar un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Este procedimiento es el más barato, pero el que menor transparencia ofrece debido a una total impersonalidad al ejercer la voluntad.
- Electrónico: puede ser por medio de Internet, asistentes digitales personales, fax, teléfonos fijos o móviles; así como las urnas electrónicas, sean aparatos creados exclusivamente para recibir votos como se utiliza en Brasil; o dispositivos como computadoras o tabletas configuradas para los efectos. Asimismo, dentro de este mecanismo, se debe decidir entre utilizar un software que esté conectado permanentemente al Internet (lo cual facilita que el voto sea desde cualquier parte del mundo) o que por lo contrario, este sea desconectado y cuente con almacenamiento local.

Tabla n.º 2
Ventajas y desventajas de los procedimientos de voto en el extranjero

	Ventajas	Desventajas
Voto personal en misiones diplomáticas	Elevados niveles de transparencia y permiten una réplica más exacta de las juntas receptoras de votos como son dentro del país.	Elevados costos financieros y de organización, además de la lejanía de los electores del lugar de votación.
Voto por correo	Costos financieros y de organización más bajos para el organismo electoral, además de inclusión de mayor cantidad de electores.	Problemas de transparencia y dependencia de un servicio postal rápido y confiable.
Voto por delegación de poder	Casi no tiene gastos adicionales.	No permite garantizar el principio de plena igualdad y es muy impersonal, no se asegura la voluntad del titular del derecho.
Voto electrónico	No hay retrasos, disponible en todo el mundo –en caso de que sea por Internet-, el más cercano a asegurar el principio de universalidad y facilita el escrutinio.	Incertidumbre ante la seguridad del sistema (al ser innovador) y costos financieros por la instrumentación.

Fuente: Construcción propia a partir de Braun, N. y varios. Voto en el extranjero. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

3. ANTECEDENTES LATINOAMERICANOS

Ante la fuerza de los movimientos migratorios, varios países latinoamericanos han implementado el voto de las personas ciudadanas que viven fuera de su territorio nacional, pretendiendo la inclusión de estos en la toma de decisiones del país y tratando de cumplir con el principio de universalidad tan propio de la democracia.

Por el momento doce países latinoamericanos lo han implementado y algunos otros están por incluirlo en su legislación para pronto llevarlo a la práctica. A partir de lo analizado, de estos doce países, diez apuestan por la modalidad de voto personal en sedes diplomáticas o en centros de votación alternativos; tan solo Panamá y México utilizan el voto postal, aunque este último ha implementado el voto electrónico remoto a nivel de las votaciones regionales en el Distrito Federal. En el siguiente cuadro se encuentra el resumen latinoamericano:

Tabla n.º 3
Cuadro resumen del proceder electoral de países latinoamericanos con respecto al voto de ciudadanos en el extranjero

PAÍS	PROCEDIMIENTO	TIPO DE MEDIOS	CENTROS DE VOTACIÓN
Argentina	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede
Bolivia	Personal	Sedes diplomáticas	Centros de votación externos a la sede diplomática
Brasil	Personal	Embajadas o en la Notaría Electoral del Extranjero en Brasilia	Sedes diplomáticas o lugares donde existan servicios del gobierno brasileño
Colombia	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede

PAÍS	PROCEDIMIENTO	TIPO DE MEDIOS	CENTROS DE VOTACIÓN
Ecuador	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede
Guyana	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas
Honduras	Personal	Sedes diplomáticas	Centros de votación externos a la sede diplomática
El Salvador	Postal	Sitio web, sedes diplomáticas y Oficinas TSE	Postal
México	Postal	Sedes diplomáticas en EEUU y tienen que viajar a México si viven en un país que no es EEUU	Postal
Panamá	Remoto (Internet)	Digital o apersonarse al organismo electoral	Igualitario
Perú	Personal	N/A	N/A
República Dominicana	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas
Venezuela	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, en facultades de universidades públicas -caso de Cuba

Fuente: Construcción propia a partir de Braun, N. y varios. Voto en el extranjero. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

Las sedes diplomáticas son las más utilizadas tanto para realizar el empadronamiento como para establecerlas como centro de votación; sin embargo, a partir de criterios de cantidad de votantes –que implican la apertura de varias juntas receptoras de votos- o la necesidad de abrir centros de votación en distintos puntos –ante la lejanía de dichas sedes con las colonias o por la cantidad de gente votante dentro de una jurisdicción consular- se ha hecho necesario para países como Argentina, Bolivia o Ecuador utilizar varios centros de votación ajenos a la sede diplomática. Un elemento al que se enfrenta la elección de la misión diplomática como delegado electoral es la identificación de los funcionarios diplomáticos con el partido que está en el poder, que cierto o no, limita la idea de transparencia. Por otra parte, se encuentran casos como el de República Dominicana que más bien escoge pocos consulados para el voto en el exterior, enfocándolo a las grandes concentraciones de dominicanos en el mundo.

En cuanto a las personas integrantes de las juntas receptoras de votos fuera de las fronteras del país, un sistema que utilizan otros países –Perú o Venezuela- es el de la elección aleatoria de los integrantes de juntas entre las personas empadronadas para votar, sistema similar con el que establecen las mesas de votación a lo interno del país. Esta designación es obligatoria lo que permite asegurarse en mayor medida la apertura de la junta receptora de votos y establece sanciones para quienes no cumplan con la labor.

Caso particular es el de Brasil, país que utiliza el voto personal en sede diplomática o los lugares que el Tribunal Superior Electoral estime convenientes, pero por medio electrónico, haciendo uso de la urna electrónica desarrollada por ellos mismos; aunque aún cuentan como contingencia con papeletas tradicionales que remiten desde el Tribunal al exterior en caso de que los medios electrónicos no funcionen. Por otra parte, hay que recalcar que Brasil es uno de los países que impone un mínimo de electores inscritos en cada junta receptora de votos –por lo menos 30 personas inscritas- para llevar a cabo las elecciones en una sede fuera de Brasil.

El otro sistema de voto utilizado en Latinoamérica es el postal, implementado por México y El Salvador –país que lo aplicará por primera vez en el 2014-. En el caso de México, el empadronamiento es en la sede diplomática para los que viven en Estados Unidos y en el Instituto Federal Electoral (IFE). Para esto, dentro de los datos que ofrecen los electores deben dejar una dirección del lugar a dónde hacerles llegar el material electoral. Luego, la papeleta, incluida dentro del material electoral, una vez marcada por la persona electora, es enviada vía correo certificado al organismo electoral, de forma que este se encargue del escrutinio en su sede principal.

El IFE ha enfrentado dos problemas particulares, el primero es que dentro de los requisitos que se exigían al elector resalta la credencial para votar -que aunque era emitida de manera gratuita por el IFE, había que trasladarse hasta México por ella-; y el segundo problema es que el mismo elector era quien pagaba el traslado postal de vuelta del material electoral, costo que no podía o no quería asumir. Ante ello, se debe resaltar que el IFE, para la elección anterior, decidió hacer cambios al respecto como establecerse temporalmente en zonas de alta concentración de mexicanos para extender las credenciales, asumir el mismo organismo el costo postal del envío de la papeleta de vuelta a México y hasta hacer las primeras pruebas del uso del voto electrónico por Internet, situación que se estableció particularmente para el Distrito Federal, como antes se mencionó.

En el caso de Panamá, el Tribunal Electoral tiene dos vías para hacer el empadronamiento, la primera combina la solicitud por Internet con una entrevista por un medio electrónico; y la segunda es la solicitud personal ante las oficinas del organismo electoral. En la primera forma, el elector llena una solicitud de inclusión en el registro de residentes en el extranjero (RERE) disponible en la página web del Tribunal Electoral; luego dicho tribunal le devuelve al ciudadano un citatorio para una cita vía Skype de comprobación de la identidad, eliminando trámites que en el pasado se tenían que hacer, como la autenticación de documentos y su posterior envío postal, los cuales fueron identificados como obstaculizadores por quienes deseaban inscribirse como electores. Para las elecciones anteriores, a los inscritos en el RERE (el padrón especial para el extranjero) se les enviaba el material electoral por medio de correo certificado; estos hacían su elección y enviaban de vuelta el material a la dirección postal del organismo electoral en correo certificado. Por resultar esto poco popular, para el 2014 se proyecta la puesta en práctica del voto por Internet.

En general, entre los problemas enfrentados se puede resaltar que hay muchas personas que se encuentran en condición migratoria ilegal, lo que provoca que no se acerquen a las sedes diplomáticas por el temor a ser deportadas; que cuentan con escasos recursos económicos para desplazarse a las sedes diplomáticas o para cubrir el costo de algunos trámites que deben asumir los electores como es el que abogados certifiquen algunos documentos.

Se debe resaltar que un gran inconveniente es el desconocimiento sobre el voto en el extranjero y las posibilidades que conlleva, razón por la cual países como México han tenido que invertir grandes recursos en publicidad en los países donde se encuentran sus colonias más numerosas, con el objetivo de incentivarlas a utilizar este medio y resaltar la importancia democrática que esta opción representa.

4. RADIOGRAFÍA DE NUESTROS CONSULADOS EN EL MUNDO

En Costa Rica se cuenta con 54 consulados remunerados en el mundo²; sin embargo, para efectos de la elección de febrero del 2014 no se estableció a Puerto Rico como posible centro de votación, por su tardía apertura. La distribución por continente se hace de la siguiente manera:

Tabla n.º 4
Cantidad de consulados costarricenses por continente

CONTINENTE	CANTIDAD DE CONSULADOS
América	35
Europa	11
Asia	7
Oceanía	1

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores

Para conocer mejor la situación de cada uno de estos, se ha llevado a cabo, en primera instancia, un diagnóstico y, posteriormente, se ha aplicado una serie de herramientas que ayuden definir el accionar en cada uno de los casos. Aquí es importante señalar que los instrumentos fueron aplicados con la cantidad de consulados remunerados que había en el momento, siendo así, el primer instrumento fue aplicado a 48 de estos y conforme se han incorporado más, se les ha involucrado en esta dinámica de trabajo electoral.

²Es importante hacer la distinción entre consulados remunerados y los honorarios, puesto que en el caso costarricense solo se utilizan los consulados remunerados para efectos electorales. En este sentido, los remunerados son aquellos que cuentan con funcionarios que mantienen una relación laboral debidamente constituida con el Estado costarricense.

Como situaciones generales, se debe señalar que la mayor concentración de costarricenses se encuentra en los Estados Unidos de Norteamérica, particularmente en la jurisdicción del consulado de New York, lo cual también se refleja en que es este el que tiene más personas empadronadas electoralmente. Además, la mayoría de ellos mencionan que pueden llevar a cabo las votaciones en sus oficinas; las excepciones son los consulados que más personas cubren, como lo es justamente el supra citado de New York.

En temas propiamente electorales, el empadronamiento electoral es bajo si se compara con el universo posible de ciudadanos en el extranjero; particularmente con el registro que los mismos consulados llevan de personas costarricenses bajo su jurisdicción, y en el entendido de que este refleja parcialmente la cantidad real de costarricenses que viven fuera de nuestras fronteras. Es por ello que en el momento del diagnóstico, los consulados sugirieron la apertura de otros mecanismos de empadronamiento o a que se les otorgara más recursos que abrieran la posibilidad de establecer más consulados móviles con el objetivo de empadronar más personas y hacerles llegar más información de corte electoral.

La publicidad sigue siendo un reto constante a nivel latinoamericano y que para los consulados costarricenses es latente, por lo que los consulados recurrieron al uso de medios electrónicos para la divulgación de información -correo de las personas en el padrón consular, que no representa el total de personas en ese país-, radios, periódicos de circulación local o por medio de las redes sociales, o bien esperaron a que los costarricenses se acercaran a realizar algún trámite para comentarles la opción. Por tal motivo, se está trabajando, dentro de la campaña de publicidad, un apartado especial para voto en el extranjero que se enfoca en dos públicos: la persona costarricense en el exterior y la que vive en el país, pero que tiene seres queridos en el extranjero a quienes les puede informar al respecto. Una vez cerrado el padrón, el tono de la campaña cambiará a una etapa motivacional e informativa del proceso mismo de votación.

Asimismo, los consulados identificaron situaciones adversas a enfrentar; las más recurrentes son los inconvenientes para los desplazamientos de las personas hasta la oficina consular por su lejanía (hay países que el consulado donde está en la capital y varias colonias de costarricenses están ubicadas en ciudades lejanas a esta, o países que no tienen representación diplomática), gastos económicos para dicho desplazamiento o para cumplir con los requisitos -como por ejemplo las fotografías con el fondo adecuado-, dificultad para obtener permisos laborales por el horario de los consulados y el tiempo invertido en el desplazamiento, entre otras razones. Además, hay un porcentaje de costarricenses que simplemente no muestran interés en empadronarse y en votar, al menos en el extranjero, por el desconocimiento que hay sobre el

tema. Ante esto, surge la antes mencionada solución de implementar consulados móviles con el objetivo de empadronar a aquellas personas a las que no les es posible acercarse a los consulados e informarlas sobre el tema; puesto que los cónsules lo señalaban como factible, siempre y cuando se les otorgue presupuesto para estos fines (con la excepción de los consulados en países pequeños en los que no es necesario).

Sí es de reconocer que, en general, el personal consular señala que percibió una respuesta positiva ante el hecho de abrir la opción de voto en el extranjero, aunque iba acompañada por quejas sobre la manera de empadronamiento o votación, puesto que, los electores debían desplazarse hasta el consulado más cercano.

Propiamente para una votación en el consulado, la infraestructura de las oficinas consulares es variable. En general, se dice que el espacio es adecuado, siempre y cuando la afluencia de votantes sea moderada. El problema se identifica más que todo en lugares como los Estados Unidos de Norteamérica, por la cantidad de votantes que podían llegar a tener; por lo que se ha pensado en medidas de contingencia que permitan hacerse cargo de la afluencia de personas en estos lugares.

En general, los consulados costarricenses recomiendan la utilización de medios alternativos que eviten los traslados de los costarricenses, así como gastos extra, considerando que dentro de la masa migratoria costarricense hay un gran porcentaje de personas que laboran en trabajos de mano de obra no calificada, lo que representa bajos salarios, dificultad para solicitar permisos para ausentarse del trabajo o estudios y para desplazarse.

5. LA DECISIÓN COSTARRICENSE

Para tomar una decisión de parte del Tribunal Electoral costarricense, primero se conoció la parte más teórica del tema para luego entrar con el análisis comparado de lo que otros países hacían para, de esta manera, conocer los caminos posibles a tomar. También resultó primordial conocer las realidades de cada uno de los consulados remunerados del país en el mundo y así tomar una decisión de cómo afrontar esta nueva tarea asignada al organismo electoral.

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, ley N.º 8765, publicada en La Gaceta n.º 171 del 2 de diciembre de 2009, y según el artículo 187 del mismo código, se agregó dentro de las obligaciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la de incluir a las personas costarricenses que se encuentren en el extranjero al padrón nacional electoral, de forma tal que

puedan emitir su voto en el caso de elecciones presidenciales o procesos consultivos a nivel nacional fuera de nuestras fronteras. Asimismo, la aprobación del Reglamento para el Ejercicio del Voto en el Extranjero detalla los mecanismos del accionar en los casos relativos a la votación en el extranjero, las diferencias con respecto a lo que sucede a nivel nacional en las formas de empadronamiento, quiénes pueden fungir como integrantes de las JRV, lo referente a los centros de votación o las nuevas labores de las autoridades consulares del país.

5.1 Proceso de empadronamiento

Primero, se decidieron tres opciones posibles para el empadronamiento el cual debía llevarse a cabo antes del 2 de octubre de 2013³:

- » Personal en los consulados para quienes estaban fuera del país.
- » Personal en cualquier sede el TSE si se encontraban en Costa Rica.
- » Formulario electrónico desde la página web del organismo electoral. Esta última opción fue justamente una de las grandes innovaciones que acompañan este proceso y que se amparó en la idea de acercarse a aquellas personas costarricenses que no tienen las facilidades de desplazarse al consulado para hacer el cambio de domicilio electoral.

En este sentido, y al omitir el paso de hacer el trámite ante un funcionario público, la persona al acceder al formulario se encontraba con la necesidad de contar con una serie de información extra, que solo la persona titular de la cédula podía brindar, como por ejemplo información de la familia, distritos electorales y administrativos o el número de consecutivo de impresión de la cédula. Asimismo, deberían adjuntar imágenes de la firma, huellas y foto para apoyar el trámite solicitado y que sirviera como una prueba más para comprobar la identidad de la persona. Aquí es importante destacar que ante la duda de la identidad de la persona, se rechaza el trámite, puesto que no se puede correr el riesgo de cambiar sin consentimiento el domicilio electoral de alguien e impedir su derecho al voto.

³ En este sentido, es importante recalcar que esta es una etapa concluida por el organismo electoral.

El empadronamiento en el caso de los votantes en el extranjero era voluntario y la persona podía escoger el consulado que mejor le convenía.

Al haber cerrado este proceso el 2 de octubre de 2013, los números arrojan un total de 12654 personas empadronadas en el extranjero. De los 53 consulados habilitados para estos fines, solo en Kingston (Jamaica) no se logró empadronar a nadie; y se mantuvo la tendencia de New York (Estados Unidos) como el consulado con más empadronados (2657) y los Estados Unidos como el país con más ciudadanos costarricenses empadronados (8316).

5.2 Proceso de votación

Por otra parte, se encuentra lo relacionado al proceso de votación propiamente. Lo primero que se debe señalar es que para el extranjero se trata de replicar, de la manera más fidedigna posible, el funcionamiento de una junta receptora de votos (JRV) en el país, por lo que se permite la participación de agentes electorales como son las personas integrantes de las JRV propuestas por partidos políticos, fiscales de partidos políticos (en ambos casos partidos de escala nacional), observadores nacionales y observadores internacionales. Además, se verá reforzado con la presencia de funcionarios del TSE cuando este lo estime pertinente⁴; así como con la labor que para los efectos le ha sido asignada al personal consular de nuestro país en los diferentes puntos del mundo.

La integración de la JRV conlleva cambios con respecto a lo que a nivel nacional se conoce, aunque se mantiene la primera opción para la nómina que presenten los partidos políticos para ser representados; sin embargo, la segunda opción será justamente para los funcionarios designados por el TSE como sus representantes en el extranjero, la tercera opción, para los funcionarios consulares o diplomáticos y, por último, las personas voluntarias ad honórem del TSE; esto bajo un estricto orden de prelación según el orden aquí establecido⁵.

⁴ El Tribunal en su sesión n.º50-2013 del 6 de junio de 2013 definió que para que vayan funcionarios del organismo electoral los consulados tenían que superar un umbral de 50 electores inscritos, con excepción de los consulados donde por su cercanía, aunque no alcancen el umbral, es factible la cobertura de un funcionario. Asimismo, en los lugares donde haya un funcionario del TSE, habrá voto electrónico.

⁵ Es importante resaltar que se hace la distinción entre el funcionario consular y el diplomático, de forma que este último solo podría desempeñar labores como integrantes de JRV.

Habrán dos tipos de votación: la tradicional de papeleta y la innovadora herramienta electrónica. Para ambas formas, la persona votante se registra con su cédula de identidad ante la junta receptora de votos quien verifica la identidad en el padrón registro similar al que se usa en Costa Rica. En la manera tradicional de papeleta, la dinámica será la misma que a nivel nacional, la cual aplicará en los consulados con menos electores registrados y que se encuentren más lejos del país.

En el caso del voto electrónico, una vez hecha la verificación de la identidad, se le activa el sistema a la persona electora para que ejerza su derecho al voto en un dispositivo táctil; esta es una de las grandes novedades sin lugar a dudas. Activada la herramienta, el elector se encontrará, a nivel de diseño, con un estilo de papeleta electrónica, por así decirlo, respetando el sorteo de posiciones de los partidos políticos, y podrá ejercer su elección. Asimismo, se encontrará dentro de esta pantalla con un botón para poder ejercer voto blanco, si así lo quisiera, de forma que el proceso de votación como tal sea lo más similar posible al realizado por papeleta. Una vez confirmada la opción, el sistema procederá a imprimir un comprobante de votación que solo contiene el nombre del partido o “voto en blanco” según sea el caso, el cual será tomado por la persona electora, doblado y depositado en la urna.

De esta forma, la persona estará segura de que su elección ha sido efectivamente guardada y además permite posteriores auditorías del sistema a partir del comprobante de votación.

También se ha optado por trabajar en una contingencia a esta automatización, de forma que se asegure la continuidad de la elección, en caso de que algo falle en el procedimiento electrónico. Esta consiste en un sistema seguro de descarga para los funcionarios del TSE que viajarán para apoyar este proceso, en el cual, luego de autenticarse como usuario, se obtiene un número determinado de papeletas para su impresión y se continúa con el procedimiento de elección manual.

Al cerrar la votación, la JRV procederá a llevar a cabo el cierre de la votación contabilizando los votos –en el caso del manual-; en el caso del voto electrónico, se genera el acta de cierre del sistema y se llena el padrón registro. Para ambos casos, posteriormente se procederá a llevar a cabo la transmisión de datos al Tribunal una vez que hayan cerrado las votaciones en Costa Rica, la transmisión de los resultados, tanto para la votación manual, como electrónica se realizará vía telefónica.

Al día siguiente, el funcionario del TSE que viaje para los efectos, o la autoridad consular,

según el caso, deberá remitir al TSE toda la documentación electoral para el escrutinio definitivo que realizan las señoras y los señores Magistrados. Finalizada esta etapa en el TSE de las juntas receptoras de votos en el extranjero y que tienen sistema electrónico de votación, se procederá a realizar una auditoría por parte de los partidos políticos y demás entes externos.

Tabla n.º 5
Datos de voto en el extranjero

	DATOS GENERALES	DATOS DE VOTO ELECTRÓNICO
Países	42	31
Consulado	52	41
JRV	61	50
Funcionarios	50	50

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del programa de Voto en el Extranjero

Aunado a ello, hay otros aspectos, el más representativo para este tipo de elección, es el referente al papel de las autoridades consulares dentro del proceso electoral (cuyo origen es el artículo 191 del Código Electoral), puesto que estas cumplen labores en distintas etapas del proceso.

Antes de la elección, además de lo ya mencionado anteriormente sobre el empadronamiento, deberán colaborar en labores tales como la capacitación, juramentación y acreditación de agentes electorales; el acondicionamiento de los recintos electorales; recepción de material electoral; apertura del centro de votación o la colaboración en la difusión de la publicidad electoral de parte del TSE. Durante la elección, se encargarán, por ejemplo, de fiscalizar y llevar un registro escrito de todos los acontecimientos de la elección o sustituir – temporal o permanentemente- integrantes de la JRV cuando sea necesario. Una vez finalizada la elección, si en el consulado se encuentra destacado un funcionario electoral deberá transmitir los datos al TSE, si no, le corresponderá al funcionario consular, ambos deben rendir un informe junto al registro escrito que han llenado en las etapas previas, devolver el material electoral y,

ante cualquier disputa que se presente sobre lo ocurrido en el centro de votación a su cargo, brindar toda la información que el Tribunal solicite al respecto.

Otro detalle, es que se respetarán las diferencias horarias con las que se cuenta en cada zona geográfica, por lo que los horarios serán establecidos por el TSE oportunamente. Lo que es seguro es que las elecciones iniciarán en Australia ese domingo 2 de febrero del 2014, cuando en Costa Rica todavía es sábado 1.º de febrero. A partir de ahí, seguirán los costarricenses que se encuentren en Asia, luego Europa, hasta llegar a América. El consulado de Los Ángeles, en Estados Unidos, es el que por diferencia horaria cerraría después de las 6 de la tarde de Costa Rica, hora del cierre de la recepción de votos en el país.

6. CONCLUSIONES

Definitivamente las democracias deben adaptarse a las nuevas exigencias sociales; las restricciones que pueden minar la inclusividad de las personas ciudadanas deben ir desapareciendo, de forma que al disminuir los requerimientos que limitan el acceso a una de las bases de la democracia como lo son las elecciones, evita no solo el incumpliendo del principio de universalidad, sino que también evita la deserción política que existe.

En este sentido, es un acierto del nuevo Código Electoral incluir dentro de la arena política activa a aquellas personas que al salir de Costa Rica tradicionalmente han perdido sus derechos, pero que no por ello se desligan de su condición de ciudadanos costarricenses. Lo cual también ha implicado un gran reto a nivel organizacional para el Tribunal Supremo de Elecciones, puesto que se encuentra por primera vez ante un ambiente tan diferente y con realidades tan distintas entre sí como las que enfrenta cada consulado, por lo que se toma la decisión de cubrir el 98.4% del electorado con funcionarios institucionales capacitados para resolver las distintas situaciones que se pueden llegar a presentar en la JRV.

Sin embargo, este paso democrático también obliga a contraponer el peso económico que significa para el país, en relación al costo del voto de cada costarricense que ejerce el derecho a nivel nacional. Es por ello que se tiene que entender que las condiciones tan particulares y poco controladas por parte del TSE fuera de las fronteras costarricenses obliga a una mayor inversión económica que refleje la seguridad y transparencia que el Tribunal mantiene en el proceso electoral dentro del país. Asimismo, el envío y recibo de material electoral o el acondicionamiento de algunos centros de votación fuera de Costa Rica son parte de los gastos operativos que hay que tomar en cuenta.

En la parte más técnica, la decisión de optar por el voto electrónico es arriesgada ante la incertidumbre que produce lo innovador; sin embargo, es por ello que se mantiene que a pesar de que se ejerce por medio de una herramienta tecnológica, es un voto presencial (tal y como lo indica el Código Electoral). En cuanto a las instancias más técnicas, se decidió buscar que esta automatización del ejercicio del voto resguardara la seguridad del voto mismo, por lo que se hace bajo un almacenamiento local y encriptado, de manera tal que no es posible estar ingresando al sistema para ver, crear o modificar nada en él. Esta es una forma de ir cambiando poco a poco la cultura electoral costarricense acostumbrada a la papeleta, de forma que se vaya introduciendo la sociedad a esta nueva era tecnológica y que esto vaya reflejándose en distintos mecanismos que favorezcan la participación.

La idea de esta decisión es ir avanzando hacia ese liderazgo latinoamericano que el TSE acostumbra, pero teniendo presente la necesidad de mantener las garantías tradicionales con las que cuenta el proceso electoral costarricense. Hay que reconocer que este sentido se refleja en lo plasmado en el reglamento emitido por el TSE para la votación en el extranjero, dejando latente la necesidad de replicar, en la medida de lo posible, ese sistema garantista que se vive dentro del país, lo cual tiene particular eco en la apertura a la participación de los partidos políticos y en cuanto a la existencia de figuras para la fiscalización y observación del proceso electoral (reforzando su transparencia).

Estos pasos se ven reforzados por la inclusión de la posibilidad del empadronamiento electrónico que llega a solucionar una de las grandes trabas que no solo manifiestan los costarricenses por el mundo, sino que se ha identificado como uno de los grandes problemas que enfrentan otras democracias estudiadas.

Para ir finalizando, es necesario resaltar una idea importante y es la precaución con la que hay que asumir esta innovación de la inclusión del voto de costarricenses en el extranjero, en el sentido de que es la primera experiencia en el país y que es este un proceso de aprendizaje para todos. Para ello es primordial la labor que todos los agentes electorales (incluido el elector) vayan a desempeñar en el proceso y que este se haga cumpliendo con los mayores estándares de transparencia. Siendo conscientes de ello, todos los agentes electorales tendrán la posibilidad de retroalimentar el proceso una vez terminada esa etapa del proceso, de forma que dispondrán de formularios evaluativos según su participación, los cuales serán remitidos junto con el material electoral al TSE, para su respectiva sistematización.

Si bien en el caso de Costa Rica se ha decidido dentro de este reto que significa el voto en el extranjero asumir otro tan incidente como lo es el voto electrónico, es esta una manera

de tomar el liderazgo de la región y dar un paso adelante en la concepción de la democracia universal, la cual debe adaptarse a los tiempos, de forma que las personas ciudadanas se sientan identificadas con lo que se les ofrece y que gracias a ello sigan creyendo en las instituciones democráticas. A esto se le suma la idea de que si hay una democracia sólida y capaz de llevar a cabo un paso como este en definitiva es la democracia costarricense.

FUENTES CONSULTADAS

- Braun, Nadja y varios. "Voto en el extranjero". En: *El manual de IDEA Internacional*. México D.F.: Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral, 2008.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. "Cuadro Comparativo de países que aplican el Voto en el Extranjero". México D.F.: Editorial CESOP, 2004.
- Código Electoral. Ley N.º 8765 del 11 de agosto del 2009. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.
- Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. "El voto de los mexicanos en el extranjero: un proceso perfectible". En: *Papeles para la reflexión*. Número XXXVII, setiembre de 2008. <http://www.fundacionpreciado.org.mx/Reflexion/PDF/Papelesreflexion37.pdf>
- Instituto Federal Electoral. Página web disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Voto_de_los_mexicanos_residentes_en_el_extranjero/ Visita: marzo del 2013.
- Meléndez, Willian. "El voto en el exterior cubrirá hasta donde llegue la emisión del DUI". En: La Prensa Gráfica. <http://www.laprensagrafica.com/-El-voto-en-el-externo-cubrirá-hasta-donde-llegue-la-emision-del-DUI-> Visita: 1 de febrero del 2013]
- Reyes, Getzalette. "TE, preparado para que panameños en el exterior voten por internet". En: La prensa. <http://www.prensa.com/uhora/ruta-2014/tribunal-electoral-voto-panamenos-extranjeros-internet/154591> Visita: 2 de febrero del 2013.
- Tribunal Supremo de Elecciones. *Reglamento para el Ejercicio del Voto en el Extranjero del 2 de abril del 2013*. Publicado en La Gaceta n.º 89 de 10 de mayo de 2013.
- Tribunal Electoral de Panamá. Página web disponible en: <http://www.rere.pa/ReReApp/> Visita: marzo del 2013.
- Tribunal Electoral de Panamá. Reglamento del Voto de Ciudadanos Panameños residentes en el Extranjeros. Decreto N.º 9 del 2 de julio del 2007.

Sistema de gestión electoral: en busca de la mejora continua

María Auxiliadora Protti Quesada*

“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral”.

Ortega y Gasset

“El Tribunal Supremo de Elecciones, pieza clave del engranaje democrático”.

Luis Antonio Sobrado G.

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 12 de junio de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de setiembre de 2013.

Resumen: Expone el proceso seguido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para certificar, en primera instancia bajo la norma ISO 9001:2008, los procesos sustantivos de registración civil compuestos por inscripciones (de hechos vitales y actos civiles); identificación de las personas costarricenses (tarjeta de identificación de menores (TIM) y documento –cédula- de identidad); naturalización y padrón electoral y los procesos electorales con la norma ISO 17582 que se encuentra actualmente en desarrollo.

Palabras claves: Gestión de calidad / Política de calidad / Calidad de los servicios / Normalización / Normas ISO internacionales / Inscripción registral / Documento de identificación / Procedimientos registrales / Procesos electorales / Organización electoral / Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Abstract: It presents the process that the Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica carried out in order to certify, in the first instance, the processes of civil registration comprised by registrations (vital and civil acts); identification of Costa Rican people (ID cards for minors, TIM, and ID document); naturalization, and electoral roster under the norm ISO 9001:2008, and the electoral processes under the norm ISO 17582 which is currently being developed.

Key words: Quality management / Quality policy / Quality of services / Normalization / International ISO Norms / Registrartion / Identification document / Registration procedures / Electoral processes / Electoral organization / Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica.

* Costarricense, ingeniera industrial y especialista en informática, correo electrónico mprotti@tse.go.cr. Actualmente es la encargada del proyecto de Implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica donde labora en la Dirección Ejecutiva y también es la encargada del Programa Electoral de Escrutinio. Es la representante del TSE y del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, ante el comité técnico ISO 176 / WG03 que elabora la norma internacional ISO 17582 Sistema de Gestión Electoral, con el patrocinio de la Organización de Estados Americanos. Ingeniera Industrial y Especialista en Informática por la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Docencia por la Universidad Estatal a Distancia. Con experiencia profesional en el sector privado y público, en áreas como calidad, telecomunicaciones, artes gráficas, editoriales, presupuestación, logística, procesos electorales, ventas técnicas. Ha laborado en el Centro de Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en donde con el programa CAPEL ha asesorado a varios organismos electorales en varios países de América Latina. Docente en la UCR, la Universidad Fidélitas y la UNED. Ha publicado varios artículos técnicos en revistas especializadas y publicó, en coautoría, un libro de Investigación de Operaciones. Ha coordinado procesos de certificación y acreditación en varias empresas e instituciones y ha participado en múltiples auditorías internas de calidad.

1. INTRODUCCIÓN

Estos son tiempos de personas más exigentes e indignadas. Exigen mejores desempeños de las instituciones públicas. La transparencia es reclamada como valor más que como simple declaración. Hay indignación por la falta de eficiencia y transparencia, por trámites lentos o trámites que no son explicitados para conocimiento tanto del solicitante como, parece increíble, de las personas que los atienden. Aquí es donde interviene la voluntad hacia la calidad, la calidad como un estado de la mente, una manera de vivir y de trabajar.

Tanto en los ámbitos de desarrollo de negocios privados como de prestación de servicios públicos, la calidad es requisito para lograr la satisfacción de los clientes o de las personas usuarias. Producir y brindar productos con calidad es ahora un requisito, no un simple propósito.

La voluntad de una organización para mejorar continuamente puede apoyarse en sistemas internacionales de normas de calidad que facilitan esquemas sistemáticos y certificables. Y es así, voluntariamente, como se establecen y documentan los procedimientos que faciliten la gestión de los procesos que producen los resultados esperados. Seguir procedimientos es una vacuna contra las improvisaciones y la atención deficiente.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) acorde con su Marco Filosófico¹, voluntariamente decide buscar la certificación de sus procesos de registración civil con la norma internacional ISO 9001:2008 y los procesos electorales con la norma ISO 17582 de Gestión Electoral, solicitada por el TSE, patrocinada por la Organización de Estados Americanos, OEA, y que se encuentra en sus últimas etapas de aprobación por el Comité ISO internacional.

¹ <http://www.tse.go.cr/marco.htm>

2. NORMAS DE CALIDAD

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización Internacional de Estándares, ISO. La palabra griega “ISO” significa “igual”, aspecto que compete precisamente a un estándar, algo que es igual. Esta organización se encargó de reunir diversos institutos de normalización que ya funcionaban en el mundo, clasificó normas existentes y continúa con la gestión de la normalización mundial. Actualmente, está conformada por 164 miembros representantes de diversos países² de los cuales se indican algunos a continuación.

Tabla n.º 1 Algunos miembros de ISO

País	Siglas	Instituto de normalización miembro de ISO Nombre
Alemania	DIN	Deutsches Institut für Normung
Argentina	IRAM	Instituto Argentino de Normalización y Certificación. Primer instituto de normas de Latinoamérica, inició en 1935 como Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (de allí sus siglas)
Australia	SA	Standars Australia
Brasil	ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Canadá	SCC	Standards Council of Canada
Chile	INN	Instituto Nacional de Normalización
Colombia	INCONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas
Costa Rica	INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
Cuba	NS	Oficina Nacional de Normalización (NC)
Dinamarca	DS	Fonden Dansk Standard
España	AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
Estados Unidos	ANSI	American National Standards Institute
Francia	AFNOR	Association française de normalisation
Federación Rusa	GOST R	Federal Agency on Technical Regulating and Metrology
Guatemala	COGUANOR	Comisión Guatemalteca de Normas
Holanda	NEN	Netherlands Standardization Institute
India	BIS	Bureau of Indian Standards
Japón	JISC	Japanese Industrial Standards Committee
México	DGN	Dirección General de Normas
Panamá	COPANIT	Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas
Perú	INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Sur África	SABS	South African Bureau of Standards

Fuente: www.iso.org

² La lista de todos los miembros de ISO puede ser consultada en: http://www.iso.org/iso/home/about/iso_members.htm

Las siglas de estas organizaciones preceden normas específicas que se publican en cada país y que pueden ser utilizadas en otros países. Cuando se requiere una aplicación a escala mundial, se sigue el procedimiento para convertirse en norma internacional al amparo de la ISO, y de igual manera una norma ISO internacional puede ser adaptada específicamente para un sector o país. Es por ello que hay varias normas ANSI, DIN, IRAM, por ejemplo.

Como en Costa Rica el representante es el Instituto de Normas Técnicas, INTECO, sus normas se preceden INTE.

El Comité ISO internacional ha desarrollado miles de normas, entre estas se mencionan las siguientes.

Tabla n.º 1 Algunos miembros de ISO

Norma	Título
ISO 3166	Códigos de los países
ISO 7810	Documentos de identidad (Norma que regula características físicas y químicas de las tarjetas para carnet, tarjetas de crédito, documentos de identidad, entre otras)
ISO 9000	Sistemas de Gestión de Calidad
ISO 14000	Sistemas de Gestión Ambiental
ISO 16549	Guía Automotriz
ISO 17025	Laboratorios de inspección y ensayo
ISO 18000	Seguridad e higiene industrial (OSHA 18000)
ISO 22000	Gestión de seguridad alimentaria (Buenas prácticas de manufactura para agricultura, alimentos, medicinas)
ISO 26000	Responsabilidad social
ISO 27000	Seguridad de la información
ISO 31000	Gestión de Riesgos
ISO 32000	PDF (Portable data file)
ISO 38500	Buen gobierno de tecnologías de información y comunicación
ISO 50000	Gestión energética (energías eficientes)

Fuente: www.iso.org

La búsqueda de una certificación bajo una norma ISO es un acto voluntario de una organización que libremente decide prepararse para documentar y mostrar evidencia, ante un ente externo de certificación, de la conformidad de su sistema con los requisitos que establece esa norma.

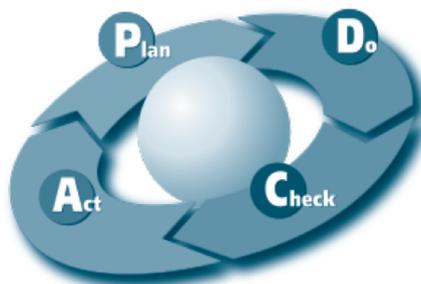
a) **Generalidades de la serie ISO 9000 Sistema de Gestión de Calidad**

Esta norma se basa en ocho principios:

1. Enfoque al cliente (persona usuaria)
2. Liderazgo
3. Participación del personal
4. Enfoque basado en procesos
5. Sistemas
6. Mejora continua (término “kaizen” en japonés)
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones (hechos y datos)
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con proveedores

La ISO 9000 utiliza el modelo del ciclo de mejora (basado en el círculo de Shewhart³) que consta de planear, hacer, verificar y actuar. La base de la calidad es la planificación, luego realizar el trabajo según lo planeado, esto se verifica y si se encuentran desviaciones, entonces se actúa para mejorar y volver a lo planeado. Se da énfasis al diseño y desarrollo en función de los requerimientos de los clientes. El Dr. Edward Deming⁴ mejoró el círculo de Shewhart al incorporar la definición clara de los objetivos en el primer cuadrante del planear y en el cuadrante del hacer la necesidad de capacitación. A este respecto, el Dr. Ishikawa⁵ afirmaba que la calidad inicia con educación y siempre hay que seguir estudiando como el camino a la mejora continua.

Diagrama n.º 1 Mejora continua: Planear (plan), hacer (do), verificar (check), actuar (act)



Fuente: Imagen de internet www.franhidalgo.com

³ Mayor información de Walter Shewhart puede encontrarse en: http://es.wikipedia.org/wiki/Walter_A._Shewhart

Mayor detalle del ciclo de mejora en http://www.ctpe.com.ar/ficha_g01.htm

⁴ Para ampliar conocimiento de la figura del Dr. Deming, consultar: http://es.wikipedia.org/wiki/William_Edwards_Deming

⁵ Mayor detalle del Dr. Kaoru Ishikawa en: http://es.wikipedia.org/wiki/Kaoru_Ishikawa

En la serie 9000, la norma certificable es la ISO 9001. Anteriormente, si la organización no diseñaba, se certificaba en ISO 9002, mas a partir de la versión del año 2000, se utiliza la 9001 para toda organización que busca certificar su sistema de gestión de calidad.

b) Norma ISO 9001

Esta norma fue publicada en 1987. La celebración de su 25.º aniversario se realizó en noviembre de 2012 en la ciudad de San Petersburgo, Federación Rusa, en el marco de la reunión del comité ISO TC/176 encargado del mantenimiento de esta norma⁶. Ha tenido revisiones en los años 1994, 2000 y 2008; ya se anuncia la nueva versión para el año 2015. La versión actual es, por tanto, la ISO 9001:2008. Es quizá una de las normas más populares de la ISO. Alrededor del mundo hay más de un millón de organizaciones certificadas bajo este estándar internacional.

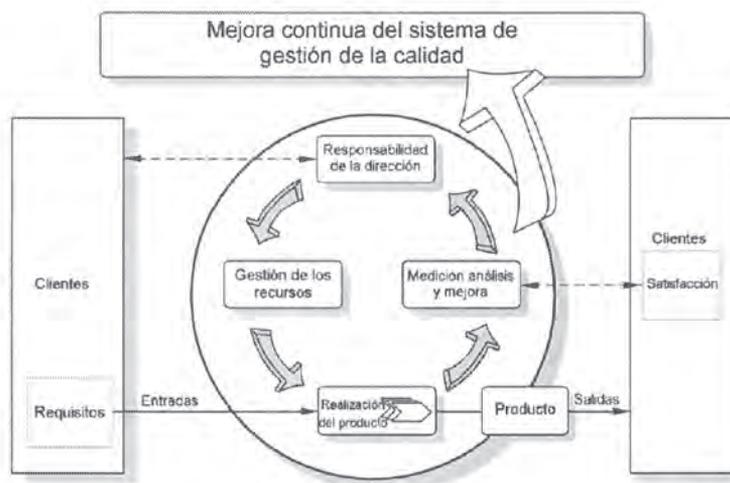
Cada título o capítulo de la norma se denomina cláusula. La ISO 9001 está compuesta por ocho cláusulas cuyos contenidos describen los “debes” o requisitos para certificar un sistema de gestión de calidad. Estas cláusulas son:

Cláusula 0	General
Cláusula 1	Objetivo y campo de aplicación
Cláusula 2	Normativa
Cláusula 3	Términos y referencias
Cláusula 4	Sistema de Gestión de Calidad
Cláusula 5	Responsabilidad de la Dirección
Cláusula 6	Gestión de recursos
Cláusula 7	Prestación del servicio
Cláusula 8	Medición, análisis y mejora

Estas cláusulas se interrelacionan en el círculo de la mejora continua según se puede observar en el siguiente diagrama.

⁶ Un listado de los Comités Técnicos de ISO se puede apreciar en: http://www.iso.org/iso/home/standards_development/list_of_iso_technical_committees/iso_technical_committee.htm?commid=53882

Diagrama n.º 2 Cláusulas de la norma ISO 9001:2008 en el diagrama de mejora continua



Fuente: Norma INTE-ISO 9001:2008

También se han desarrollado sistemas derivados de esta norma, como por ejemplo la iniciativa mexicana que gestó la norma para certificar gobiernos locales (ISO 18791), la propuesta en Costa Rica de una norma para certificar carreras universitarias propuesta por Amaya y Protti (1996) que derivó en el Sistema de Acreditación de Universidades Privadas, SUPRICORI. Luego, universidades estatales y privadas optaron por certificarse bajo la norma del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES⁷, dado que este sistema fue promulgado como ley costarricense. En la Corte Suprema de Justicia costarricense se ha desarrollado una norma para certificar despachos judiciales denominada GICA⁸. De igual manera, en varios países hay esfuerzos similares en pro de demostrar públicamente la voluntad de las organizaciones hacia la calidad.

Cabe mencionar que en el caso de las instituciones públicas costarricenses, un punto de partida para implantar un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) es la Ley N.º 8279 General de Control Interno que, grosso modo, contiene elementos similares a la ISO 9001 y específicamente es mandatoria en cuanto a la responsabilidad de las jefaturas de contar con manuales de procedimientos actualizados.

⁷ <http://www.sinaes.ac.cr>

⁸ <http://www.poder-judicial.go.cr/gica/>

Por otra parte, la Ley N.º 8292 del Sistema Nacional de Calidad configura los entes nacionales para la calidad, tales como el Consejo Nacional para la Calidad, (CONAC), el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), el Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET), la Comisión de Metrología, el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) y designa a INTECO como el Ente Nacional de Normalización (ENN) costarricense.

c) *El camino hacia una certificación*

Sin pretender ser un listado exhaustivo, las principales etapas para llegar a certificar un proceso bajo una norma ISO, por ejemplo con la ISO 9001:2008, se indican a continuación:

- Decisión superior (del más alto nivel de la organización, ya sea Junta Directiva, Consejo Directivo, Cuerpo Colegiado, Gerencia General u otros similares) de contar con un SGC y declaración de voluntad para llegar a certificarse.
- Definir una política de calidad.
- Asignar el proyecto a un equipo técnico. Si se requiere, contar con asesoría externa en el tema ISO.
- Iniciar un proceso de sensibilización de todo el personal hacia la cultura de calidad y el enfoque a procesos.
- Identificar los procesos sustantivos a certificar.
- Iniciar el estudio de la norma ISO bajo la cual se desea certificar los procesos.
- Preparar los manuales de procedimientos en cada una de las unidades o dependencias de la organización.
- Preparar el Manual de Calidad de la organización.
- Confeccionar los procedimientos controlados que pide la normativa (Control de Documentos, Control de Registros, Auditorías de Calidad, Producto No Conforme, Acciones Preventivas, Acciones Correctivas).
- Formación de Auditores Internos de Calidad ISO.
- Ejecución de Auditorías Internas de Calidad (periódicamente se realizan para mejorar con el aporte de pares internos).
- Aplicación de mecanismos para el seguimiento de las acciones preventivas y correctivas.
- Seleccionar ente de certificación externa.
- Preparación para la preauditoría externa.
- Corrección de aspectos detectados en la preauditoría de certificación.
- Preparación para la auditoría de certificación.
- Ejecución de la auditoría externa de certificación.
- Recibir el certificado de calidad.
- Continuar permanentemente con programas de capacitación a todo el personal en materia de calidad, servicio al cliente o persona usuaria, normativa ISO, entre otros aspectos. (Educación continuada como señalaba el Dr. Ishikawa).
- Continuar anualmente con las auditorías internas de calidad.
- Recibir anualmente auditoría externa de mantenimiento (surveillance audit).
- Recertificar la gestión de calidad de los procesos cada tres años.

– Y así sucesivamente.

Si al llegar el plazo para la recertificación la versión de la norma ha cambiado, la organización debe volver a estudiar esta norma, readecuar sus procesos y manual de calidad según los nuevos requerimientos y efectuar auditoría interna previa para verificar el cumplimiento de los requisitos que han variado en la nueva versión.

3. En búsqueda de la certificación de los procesos registrales en el tribunal supremo de elecciones de costa rica

En el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica se decidió certificar, en primera instancia, los procesos sustantivos de registración civil compuestos por inscripciones (de hechos vitales y actos civiles); identificación de las personas costarricenses (tarjeta de identificación de menores, TIM, y documento –cédula- de identidad); naturalización y padrón electoral. La decisión superior fue dada en el año 2007 como acción inmediata producto del diagnóstico para el Plan Estratégico Institucional, PEI 2008-2013. La certificación de procesos es uno de los cuatro retos institucionales, conjuntamente con la modernización del documento de identidad, la consolidación del voto de los costarricenses en el extranjero y la venta de servicios no esenciales, según expuso el Dr. Luis Antonio Sobrado González, magistrado presidente del TSE en su discurso⁹ del 20 de mayo de 2011 durante la presentación del Informe Anual de Labores correspondiente al 2010.

En el camino para la búsqueda de esta eventual certificación, a la fecha de este artículo y en el transcurso de tres años, se han impartido 311 charlas de sensibilización hacia el SGC y 20 talleres para estudio de las normas ISO que aplican en el TSE, en los que ha participado todo el personal de la institución, tanto a nivel de la sede central como en las treinta y dos sedes regionales en todo el país, con una participación de 3252 personas. También se han formado cuarenta y cinco personas como auditores de calidad ISO con la norma de auditoría ISO 19011, quienes han realizado cuatro auditorías internas de calidad en cincuenta unidades organizativas, dentro de las cuales se incluyen seis oficinas regionales en cada auditoría. Se cuenta con representantes por cada una de las seis Direcciones de la Institución y el representante por la Alta Dirección es el director ejecutivo de la institución, lo cual redundará en apoyo de alto nivel para el

⁹ http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/discurso_LASG_informe2010.pdf

fortalecimiento del SGC. En el año 2012 se estableció como Política de Calidad la primera de las políticas institucionales: *“Mejorar en forma continua el acceso y la calidad de los servicios que brinda el TSE”*, como puede ser apreciado en el Marco Filosófico precitado. El Manual de Calidad fue aprobado en marzo de 2013. En todas las unidades organizativas se ha hecho el esfuerzo de actualizar los manuales de procedimientos. La campaña de sensibilización y expectativa ha contado con 20 carteles y un folleto explicativo general. En este proceso de culturización hacia la calidad, también se ha incluido a personas del Cuerpo Nacional de Delegados del TSE en todo el país (personas que de manera ad honórem sirven al país apoyando los procesos electorales a la orden del TSE) y a representantes de los comités ejecutivos de los partidos políticos. Gracias a todo este esfuerzo y voluntad de mejora del TSE, en noviembre de 2013 se recibió de parte del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, la certificación de calidad ISO 9001 para sus procesos registrales civiles.

a) Calidad y organismos electorales

El Dr. Carlos Alberto Urruty Navatta, de grata memoria -y a quien tuve el honor de conocer y acompañar en varias misiones técnicas como consultora externa de CAPEL del IIDH- en su artículo *“Importancia de los organismos electorales”*¹⁰, ha dicho que:

Creo fervorosamente que la democracia es la única forma de gobierno que permite la participación en la vida pública de todos los sectores de la sociedad y de todas las corrientes de opinión; que es el único sistema capaz de dar existencia a un Estado de derecho en el que se reconozcan los derechos humanos y la libertad política; y desde que se trata de una concepción del mundo y de la vida que se afirma en el respeto debido a la dignidad del hombre, considero que es un sistema de vida que debe perseguir la justicia social y el bienestar individual y colectivo.

Los organismos electorales son partícipes activos de esta democracia. Democracia y elecciones son conceptos inseparables. La gestión de un proceso electoral está llena de detalles desde su planificación hasta la declaración de resultados. Es por ello que desde el TSE de Costa Rica se ha promovido la construcción de una norma específica para certificar la calidad en la gestión electoral.

¹⁰ Revista Derecho Electoral N.º 3, segundo semestre 2007. http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf

b) Nueva norma ISO Electoral

En julio de 2009 se somete a consideración de las y los magistrados del TSE una iniciativa para solicitar el desarrollo de una norma específica para procesos electorales¹¹. Los Superiores del TSE solicitaron apoyo y patrocinio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y esta iniciativa costarricense fue acogida con entusiasmo por el señor Gary Cort¹², presidente del Comité Técnico ISO/176, gran maestro mundial en temas de calidad, uno de los creadores de las normas ISO 9000 y que ha aportado esfuerzo, tenacidad, compromiso y entusiasmo personal por el desarrollo de esta nueva norma ISO Electoral.

Las sesiones de trabajo en el Comité ISO TC/176/WG03 (Working Group que desarrolla esta norma) iniciaron en mayo de 2011 y se ha aplicado por primera vez la metodología del “fast track” de ISO, lo que facilitó contar con el borrador de una nueva norma en tiempo récord.

A esta norma se la asignó el código ISO 17582 y se denominó Sistema de Gestión Electoral. Está constituida por nueve cláusulas o títulos.

- Cláusula 0.1 General
- Cláusula 0.2 El proceso electoral
- Cláusula 1 Alcance
- Cláusula 2 Referencia Normativa
- Cláusula 3 Términos y definiciones
- Cláusula 4 Aplicación
- Cláusula 5 Sistema de Gestión Electoral
- Cláusula 6 Responsabilidad de la Dirección
- Cláusula 7 Gestión de Recursos
- Cláusula 8 Diseño, desarrollo y prestación del servicio electoral
- Cláusula 9 Medición, análisis y mejora

Todas estas cláusulas parten del principio que democracia y elecciones son conceptos indivisibles.

Esta norma considera los siguientes ocho procesos electorales para la búsqueda de la mejora continua:

¹¹ Ver detalle de la iniciativa en el artículo cuatro de la sesión n.º 68-2009 del TSE, celebrada el 14 de julio de 2009, en: <http://www.tse.go.cr/actas/2009/68-2009-del-14-de-julio-del-2009.htm>

¹² Para conocer más acerca del Dr. Gary Cort, leer: <http://www.cpd-ca.com/exxeos/bioGaryCort.aspx>

1. *Registro de electores* (en algunos países denominado Padrón Electoral). La calidad de la lista de personas que pueden emitir su voto es el primer paso para garantizar el derecho universal de elegir. Algunos organismos electorales incluyen en sus organizaciones el registro civil o de las personas; otros no, reciben este insumo de otra organización.
2. *Registro de organizaciones políticas y candidaturas*. Así como hay derecho a elegir, también hay derecho a ser elegido. Las organizaciones políticas (o partidos políticos) facilitan los procesos democráticos al postular sus candidatos. En algunos países también se permite inscribir nóminas personales.
3. *Logística electoral*. Se refiere a las diferentes etapas pre, durante y post elecciones. Concentran esfuerzos de gestión para diseñar, contratar y preparar el material electoral, la impresión de las papeletas (boletas) para votar, distribución del material, acondicionamiento de recintos, acreditación y capacitación de miembros de mesa (juntas receptoras), facilidades para acceso al voto de parte de personas con discapacidad, entre otras actividades, según el plan de gestión electoral de cada organismo electoral.
4. *Emisión del sufragio*. Actividades correspondientes al propio día de las elecciones. Desde la instalación de urnas, procesos de fiscalización y observación, cierre, conteo y actas, transmisión de resultados provisionales, recolección del material electoral.
5. *Escrutinio y declaratoria*. Actividades de revisión de la documentación electoral (varía según la normativa de cada país) y emisión de los resultados oficiales.
6. *Educación electoral*. Capacitaciones tanto a la ciudadanía como a otros actores del proceso electoral, tal como partidos políticos, organizaciones de observación, entre otros.
7. *Fiscalización de campañas*. Revisión, según la normativa aplicable, de espacios publicitarios partidarios, origen de fondos para el financiamiento de las campañas, entre otras actividades.
8. *Resolución de disputas electorales*. Corresponde a los mecanismos utilizados por el organismo electoral para dirimir querellas, denuncias, problemas u otras situaciones que reporten los fiscales de las organizaciones políticas, observadores u otros actores legítimamente validados para presentar esas impugnaciones.

En el caso costarricense, una vez concluidas las elecciones nacionales de febrero de 2014 se espera certificar los procesos electorales bajo esta norma ISO 17582, inmediatamente después de que sea aprobada por el Comité ISO internacional.

c) *Legislación electoral costarricense*

En el caso costarricense, los procesos electorales tanto electivos como consultivos son realizados por mandato constitucional por el Tribunal Supremo de Elecciones, cuarto poder del Estado, tal como establecen el artículo 9, los artículos del 93 al 98 del Título II “Sufragio” y los artículos del 99 al 104 del Título III “Tribunal Supremo de Elecciones” de la Constitución Política

de la República de Costa Rica, promulgada en 1949.

El artículo 95 de la Carta Magna indica que una ley regulará el sufragio de acuerdo a los siguientes principios:

1. Autonomía de la función electoral;
2. Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio;
3. Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
4. Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;
5. Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto;
6. Garantías de representación para las minorías;
7. Garantías de pluralismo político;
8. Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.

Esa especificidad para los procesos electorales se encuentra en Ley N.º 8765 del Código Electoral. A continuación, para cada uno de los procesos electorales que describe la norma ISO 17582, se anota la referencia normativa costarricense.

Tabla n.º 3 Normativa costarricense y procesos electorales en la norma ISO 17582

Procesos electorales en la norma ISO 17582	Artículos relacionados en la Constitución Política de la República de Costa Rica	Artículos relacionados en el Código Electoral
Registro de electores (Padrón Electoral)	93, 95, 99, 102, 104	12, 28, 143, 144, 152 a 156
Registro de Partidos Políticos y Candidaturas	95, 98, 99, 102	2, 12, 28, 48 a 85, 148
Logística electoral	9, 102	12, 28, 34, 45, 137 a 141, 158 a 163, 187 a 192, 304, 305
Emisión del sufragio	93, 95, 99, 102	5, 12, 28, 30, 31, 40, 145, 147, 150, 164 a 186, 193 a 196, 210 a 217, 218, 308
Escrutinio y declaratoria	99, 102	12, 28, 197 a 209
Fiscalización de campañas	96, 99, 102	12, 28, 86 a 135
Capacitación electoral	99, 102	12, 309
Resolución de disputas electorales (jurisprudencia electoral)	95, 99, 102, 103	12, 17, 35, 219 a 224, 225 a 252

Fuente: Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Electoral, Ley 8765

El caso de la fiscalización de campañas reviste una particularidad dado que el Estado costarricense asigna contribución para financiar a los partidos políticos. Esta asignación consta del 0,19% del PIB¹³. La Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del TSE es la encargada de esta fiscalización.

Y para la capacitación electoral, específicamente, el Código Electoral ha creado el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, IFED.

Los sistemas de gestión con base en normas ISO parten del cumplimiento de los requisitos legales. Toda legislación tiene, por supuesto, rango superior a estas normas de calidad.

d) *Manual para el diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*

La organización IDEA Internacional en colaboración con el IFE de México, en la serie Manuales, publicó en el año 2000 el libro “Manual para el diseño de sistemas electorales” que contiene

- Panorama general
- El mundo de los sistemas electorales
- Los sistemas y sus consecuencias
 - o Sistemas mayoritarios (o de pluralidad)
 - o Sistemas de Semi-Representación Proporcional
 - o Sistemas de Representación Proporcional
- Temas relacionados con la Representación Proporcional
- Consideraciones especiales sobre elecciones parlamentarias
- Elecciones presidenciales, de cámaras altas y de gobiernos locales
- Consideraciones administrativas y de costo
- Consejos para los diseñadores de sistemas electorales
- El sistema electoral español

Define un sistema electoral como la traducción de votos emitidos en escaños ganados por partidos y candidatos. Si bien el Manual se refiere a las fórmulas electorales tales como sistemas mayoritarios, de semi-representación o de representación proporcional, señala que no se enfoca en los aspectos administrativos del proceso electoral. Pero al indicar explícitamente qué no trata, se refiere precisamente a las tareas esenciales de las elecciones tales como distribución de lugares de votación, designación de candidatos, registro de votantes, quién administra las

¹³ Artículo 96 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

elecciones, la forma en que se definen los límites de los distritos, cómo se registran los votantes, el diseño de las papeletas, cómo se cuentan los votos, entre otros aspectos. Estos son aspectos básicos en los procesos electorales.

e) *Buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia*

La Comisión Europea para la Democracia en Derecho, en su sesión 52 realizada en Venecia en octubre de 2002, adoptó un código de buenas prácticas en materia electoral. Se conoce como “Comisión de Venecia”. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de México ha publicado este código en 2011.

Este código de buenas prácticas incluye:

- I. Principios fundamentales del patrimonio electoral europeo
 - a. El sufragio universal
 - b. La igualdad del sufragio
 - c. El sufragio libre
 - d. El sufragio secreto
 - e. El sufragio directo
 - f. La periodicidad de las elecciones
- II. Las condiciones de la aplicación de los principios
 - a. El respeto de los derechos fundamentales
 - b. Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral
 - c. Las garantías de procedimiento

Como principios fundamentales del patrimonio electoral europeo se señalan el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, en ámbitos de elecciones periódicas. Como buenas prácticas se reseñan, entre otras, las siguientes:

- El censo electoral permanente, publicable, que facilite al elector corregir errores en inscripciones;
- presentación de candidaturas individuales o de listas, sin exigencia de más del 1% del electorado de la circunscripción, con reglas claras para la verificación de firmas y plazos;
- igualdad del poder del voto (para escaños);
- igualdad de oportunidades a partidos y candidatos;
- igualdad y minorías nacionales;
- igualdad y paridad de los sexos;
- libertad del votante para formar su opinión;
- lucha contra el fraude electoral;
- procedimientos de votación;
- organización y funcionamiento de las mesas de votación;
- escrutinio;

- transferencia de resultados;
- respeto a los derechos fundamentales;
- niveles normativos y estabilidad del derecho electoral;
- garantías procesales;
- organización del escrutinio por un órgano imparcial;
- observación de las elecciones;
- existencia de un sistema eficaz de interposición de recursos en materia electoral;
- financiación; y
- seguridad en caso de incidentes.

Concluye esta Comisión afirmando que el respeto a los cinco principios del patrimonio electoral europeo es esencial para la democracia, que deberá garantizarse la credibilidad del proceso electoral, con reglas estables para evitar manipulaciones y con aplicación eficaz de las reglas establecidas en el marco de los procedimientos.

Estos dos ejemplos, el manual de IDEA y las buenas prácticas de la Comisión de Venecia, son iniciativas internacionales para sistemas electorales que garanticen el voto como derecho universal, sistemas que propicien elecciones como garantes de sistemas democráticos, iniciativas que también buscan la mejora continua.

f) Tareas electorales

Por todo lo anterior, el Dr. Urruty Navatta, en su artículo precitado, sostiene que los organismos electorales son vitales para la consolidación de la democracia como régimen de gobierno. Señala que un proceso electoral obliga a poner en práctica funciones jurídicas tales como la función legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Lo que señala como funciones administrativas bien pueden considerarse funciones de gestión para los organismos electorales y las clasifica en tareas básicas, tareas necesarias y tareas contingentes.

- 1) Tareas básicas:
 - Organización, actualización y depuración del Registro Electoral;
 - expedición de los documentos de identificación que permiten al elector acreditar su identidad en el momento de ejercer el sufragio; y
 - registro de partidos y agrupaciones políticas.
- 2) Tareas necesarias en actos previos, concomitantes y posteriores a la elección
 - Previos:
 - Convocatoria a elecciones;
 - elaboración y publicación del padrón electoral;
 - registro de las candidaturas;
 - impresión y distribución de las boletas de votación;

- plan de distribución territorial de las mesas receptoras;
- designación de integrantes de esas mesas receptoras; y
- preparación y distribución del material electoral necesario para el desarrollo de sus labores.
- Concomitantes:
 - Instalación de las mesas receptoras;
 - recepción de sufragios;
 - realización del escrutinio primario a nivel de comisión receptora; y
 - recepción y custodia de las urnas por parte de los órganos electorales.
- Posteriores:
 - Realización del escrutinio final a cargo de los órganos permanentes o transitorios creados con la finalidad específica de proceder al recuento de los votos; y
 - proclamación de los candidatos electos.
- 3) Tareas contingentes (no necesariamente llevadas a cabo por los organismos electorales):
 - Distribución entre los partidos y agrupaciones políticas del dinero destinado a financiar campañas electorales; y
 - la adjudicación a partidos y candidatos de espacios en los medios de comunicación.

Puede apreciarse cómo estas tareas administrativas de los organismos electorales descritas por el Dr. Urruty Navatta se asocian biyectivamente a seis de los procesos incluidos en la nueva norma ISO 17582 Sistema de Gestión Electoral, registro de electores, registro de organizaciones políticas y candidaturas, logística electoral, emisión del sufragio, escrutinio y declaratoria y fiscalización de campañas políticas; los otros dos procesos no mencionados explícitamente se refieren a la educación electoral que más que tarea fue modo de vida del Dr. Urruty; y el proceso de resolución de disputas electorales puede considerarse función jurisdiccional del órgano electoral y es tarea transversal a todas las anteriores.

4. CONCLUSIÓN

Como indicaba el maestro de la calidad en Costa Rica, Dr. José Leñero¹⁴, *“Solo merece calidad el que exige calidad”*. Es por ello que la ciudadanía exige calidad en la prestación de los servicios que brindan las instituciones. Y es deber de estas servir con calidad.

¹⁴ Incluso era considerado con ese atributo en otros países, como puede apreciarse en este artículo con motivo de su fallecimiento: <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2004/febrero/03/economia/economia-20040203-03.html>

Servir con calidad más que romanticismo es una necesidad y una exigencia contemporánea. No es suficiente ser buenos, se requiere demostrarlo y certificarlo. Se requiere buscar la mejora continua como filosofía de vida, empresarial e institucional.

La búsqueda voluntaria de una certificación de calidad se une al valor de transparencia de similar manera como se presentan rendiciones de cuentas en pro de la transparencia institucional, tal como lo realiza el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, “pieza clave del engranaje democrático”¹⁵. Esa palabra “engranaje” es clave para la idea central del presente artículo: los sistemas son conjuntos de procedimientos interrelacionados, todos actuando como un gran engranaje y buscando la mejora continua.

Un Sistema de Gestión de Calidad, basado en normas ISO, es una herramienta sistemática para la mejora. La gestión de calidad en los sistemas electorales es vacuna preventiva para minimizar errores, vacuna contra ocurrencias en un proceso que requiere tantos detalles para conformar el ciclo que en el argot administrativo se conoce como “planear, organizar, ejecutar y controlar” y en el argot ISO como “planear, hacer, verificar y actuar” para búsqueda constante de la mejora.

Es por ello meritorio que una institución de la trayectoria del TSE de Costa Rica aporte a nivel mundial su visión y experiencia para que se cuente con una norma internacional de gestión electoral.

Transparencia con certificación de calidad y rendición de cuentas son paliativos para las indignaciones de los indignados. La vivencia de los valores anteriores aunados al liderazgo, el trabajo en equipo, la excelencia y la imparcialidad facilitan la exigencia de las personas u organizaciones usuarias por recibir servicios y productos de calidad. Esta es la deontología de los sistemas de gestión de calidad.

¹⁵ http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/discurso_LASG_informe2012.pdf

LITERATURA CONSULTADA

Amaya B., Protti M.A. "Autoevaluación de carreras universitarias". En: *Revista Innovaciones Educativas*, Año IV, N.º 8, EUNED, 1997.

Código Electoral. Ley 8765, publicado en setiembre 2009. Tomado de:
<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. *Código de buenas prácticas en materia electoral: directrices e informe explicativo*. Comisión de Venecia. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. Tomado de:
<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

GICA. Sistema de Certificación de Despachos Judiciales. Tomado de:
<http://www.poder-judicial.go.cr/gica/>

IDEA Internacional. *Manual para el diseño de sistemas electorales*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

ISO, Draft International Standard ISO /DIS 17582. *Quality management systems – Particular requirements for the application of ISO 9001:2008 for electoral organizations at all levels of government*. ISO/TC176 nov 2013.

Leñero. J. *Liderazgo para las empresas del SXXI*. San José. Editorial Norma, 2003.

Ley n.º 8292 General de Control Interno. Tomado de: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/8292.pdf

Ley n.º 8279 Sistema Nacional de Calidad. Tomado de: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/8279.pdf

TSE. *Manual de Calidad*. 2013. Tomado de: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/manual_calidad.pdf

TSE. *Marco filosófico*. PEI 2008-2013. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/marco.htm>

Urruty Carlos. "La importancia de los organismos electorales". En: *Revista de Derecho Electoral*, TSE. Edición 3 Primer semestre 2007. http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf



Colaboraciones
EXTERNAS

Un espacio para la gestión del conocimiento: a propósito de la presentación de la Revista de Derecho Electoral n.º 16*

Sergio Araya Alvarado**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 diciembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 23 de diciembre de 2013.

Resumen: Con base en los temas de los artículos publicados en la Revista de Derecho Electoral número 16 editada por el Tribunal Supremo de Elecciones, el autor realiza una contextualización general del estado actual de la realidad política costarricense, haciendo una descripción breve de sus principales elementos y desafíos. Posteriormente, valora aspectos políticos de la dinámica en que se inserta en la actual coyuntura histórica-política del país, el tema de las franjas de propaganda electoral.

Palabras clave: Gestión de conocimiento / Democracia / Elecciones / Sistema político / Reformas electorales / Franjas electorales / Publicaciones periódicas / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: Based on the topics of the articles published in the Revista de Derecho Electoral number 16 edited by the Supreme Tribunal of Elections, the author carries out a general contextualization of the current state of the Costa Rican political reality, providing a brief description of its main elements and challenges. Then, it provides an assessment of the dynamics in which the topic of electoral slots is inserted in the current political/historical juncture of the country.

Key Words: Quality management / Democracy / Elections / Political system / Electoral reforms / Electoral slots / Periodical publications / Supreme Tribunal of Elections.

* Discurso de presentación de la décimo sexta edición de la Revista Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones

** Costarricense, politólogo, correo Sergio.Araya@kas.de. Coordinador de Proyectos del Área Política de la Fundación Konrad Adenauer. Licenciado en Ciencias Políticas.

Presentar la edición décimo sexta de la Revista Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones me llena de júbilo pero también me compromete en grado sumo.

Su rica trayectoria como espacio de reflexión y análisis científico de tópicos relevantes del quehacer político y electoral, tanto de Costa Rica como allende sus fronteras; la dinámica de excelencia, impresa por quienes la dirigen, reflejada en todas las etapas que comporta la preparación y puesta a la luz de una nueva edición; el esmero con el que lee y aprehende el contexto socio-político y cultural de cada coyuntura histórica que sirve de criterio al momento de definir la orientación temática de cada edición: la selección exhaustiva, precisa y oportuna de las personas que aportarán el contenido sustantivo de la revista; la rigurosidad y profundidad en el abordaje de cada tema escogido, así como la pulcritud en el manejo y dominio de la forma y estética del documento finalmente ofrecido a la ciudadanía en general son elementos que obligan, a quienes tenemos el privilegio de comentar una edición naciente, a procurar que nuestra intervención no esté por debajo de los estándares de calidad que son signo característico e indeleble de esta producción bibliográfica del Tribunal.

La edición, que hoy pasa a formar parte del acervo académico de la comunidad nacional y que se constituirá en fuente de consulta obligada de estudiosos y actores sociales interesados en la materia política y electoral, propone un conjunto de tópicos de plena actualidad y relevancia para el devenir presente y mediato del sistema democrático costarricense.

Hilados al amparo de una visión deductivista, los temas tratados en esta publicación llevan, a quien la lee, por el sendero de una reflexión crítica e integral en torno al estado actual de la institucionalidad política nacional, sus desafíos generales y particulares, especialmente centrados en los que comportan los partidos políticos, en tanto operadores privilegiados, mas no exclusivos actualmente, del sistema político, enfatizando en un reto apremiante para el sistema de partidos políticos en la dinámica electoral contemporánea como lo es el acceso en condiciones de equidad y competitividad a los medios de comunicación colectiva.

Complementan al eje vertebrador artículos que abordan otras aristas neurálgicas del marco institucional y jurídico democrático, entre los que destacan el texto que analiza el valor fundamental que posee la claridad de las sentencias electorales como condición para hacer accesible la justicia electoral al conjunto de la ciudadanía y, de esta forma, contribuir al fortalecimiento de la denominada “ciudadanía activa” como elemento robustecedor del sistema político; o el artículo que plantea el tema del pago de una cuota al interior de los partidos políticos, para poder ser parte de sus estructuras de dirección interna, o bien convertirse en sus

candidatos a cargos de elección popular y cómo este requisito no debe convertirse en un factor excluyente o discriminador de la promoción de la participación política. Y finalmente, pero no menos importantes y estratégicos, los escritos que enfatizan en el componente registral del proceso político-electoral y su aporte a garantizar la transparencia, imparcialidad e inclusividad de los procesos eleccionarios, así como a impregnar de valores democráticos y consolidar la identidad nacional de las y los habitantes del país desde su más tierna edad, a través de la denominada Tarjeta de Identidad de Menores.

De ese amplio, pero bien conectado temario que abarca la edición que hoy nos ocupa, surgen diversas oportunidades analíticas que, desde luego, no pretendo agotar en este limitado espacio.

Antes bien, emplearé como referencia de mi análisis el hilo articulador medular de la edición, para exponer algunas ideas que vengan a aportar un granito de arena a una discusión que no acaba y que siempre encontrará nuevas ventanas de oportunidad, al confrontar el deber ser con los hechos fácticos que acontecen en el marco de un nuevo proceso político-electoral.

Específicamente, plantearé una serie de reflexiones que he venido construyendo sobre el devenir presente y los desafíos inmediatos del sistema político costarricense y cómo estos inciden en la dinámica suscitada por propuestas de reforma al sistema, centrándome por razones de tiempo y espacio, en el artículo 6 del proyecto de ley elevado por este honorable Tribunal ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica e intitulado: “Proyecto de ley reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos”, que versa sobre la regulación a las llamadas franjas de propaganda.

Para ello dividiré mi comentario en los siguientes apartados:

- En el primero de ellos haré una contextualización general del estado actual de la realidad política costarricense, haciendo una descripción sucinta de sus principales elementos y desafíos.
- Posteriormente entraré a valorar aspectos políticos subyacentes a la dinámica en que se inserta en la actual coyuntura histórica-política del país, el tema de las franjas de propaganda electoral.
- Finalmente, señalaré algunas enseñanzas surgidas del debate suscitado en torno a este asunto.

I. LA COSTA RICA SIGLO XXI: “ENTRE LO VIEJO QUE NO TERMINA DE DESAPARECER Y LO NUEVO QUE NO ACABA DE NACER”

He intitulado este apartado con una frase que el distinguido sociólogo político Manuel Rojas Bolaños empleó para resumir su percepción en torno al estado actual del país, especialmente en su ámbito político. Afirma don Manuel que durante ya varias décadas el país se encuentra inmerso en una profunda encrucijada: la Constitución de 1949 y el marco jurídico e institucional de ella derivada parecen, en muchos aspectos, haber sido superados por las realidades de cambios tecnológicos, económicos, culturales y sociales experimentados en el país, sin que por ello “lo político” haya logrado articular los consensos necesarios para expresar, en el conjunto de prácticas e instituciones que configuran el orden político de la sociedad, los elementos normativos requeridos para canalizar adecuadamente las nuevas dinámicas políticas y sociales subyacentes a tales cambios.

Como bien lo señala el doctor Constantino Urcuyo en el artículo elaborado para la edición décimo sexta de la revista Derecho Electoral: “Los viejos arreglos institucionales YA NO funcionan, pero TODAVÍA NO surgen nuevas estructuras en el sistema político”¹.

Y esta inacción o limitada capacidad de respuesta de los operadores políticos se torna crítica si se considera que la propia dinámica político-electoral de los últimos tiempos arroja, de forma insistente y reiterada, indicadores claros de agotamiento.

Los resultados de los comicios registrados desde 1998 demuestran comportamientos electorales de la ciudadanía, que se han venido consolidando hasta convertirse en prácticas comunes arraigadas en el imaginario social costarricense. Menciono tres por su significancia y debido al grado de afectación profunda que posee sobre el sistema.

- a- Incremento del piso de la tasa de abstencionismo electoral que pasó de una media histórica del 18% a una del 30%.
- b- La no participación de personas jóvenes en las decisiones electorales.
- c- El quiebre del voto, como costumbre y no como excepción por un margen cada vez mayor de electores.

¹Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral, n.º 16 Julio-Diciembre 2013.

Los primeros afectan la legitimidad de inicio de los gobernantes electos, así como la sostenibilidad del sistema en el mediano plazo.

El quiebre del voto, si bien no es motivo en sí mismo de alarma, dado que más bien puede ser expresión de un comportamiento más racional y maduro del votante, se convierte en un factor crítico por la forma en que es encarado por el marco jurídico-institucional vigente. El resultado concreto de este hecho político electoral hoy es la creciente dificultad para construir mayorías políticas, especialmente en el ámbito parlamentario, afectando con ello la gobernabilidad democrática y la llamada legitimidad de funcionamiento de las instituciones del sistema.

Puede concluirse que la forma en que la ciudadanía ha decidido distribuir el poder político público es un claro ejemplo de lo que se viene señalando: la realidad supera al marco normativo e institucional que debe moldearla y regularla; y este último, aún no encuentra la o las fórmulas para adecuarse a este entorno y poder incidir en él efectiva y oportunamente.

Sumado a estos, hay otros elementos propios del orden político que están directamente ligados con este nuevo estado de cosas.

- a- El descenso en la adherencia ciudadana que experimentan los principales operadores del sistema, entre los que destacan los partidos políticos o los órganos de poder que se conforman a partir de estos como los parlamentos y los gobiernos, tanto a escala nacional como municipal y que, en parte, explica el incremento en la tasa de abstencionismo.
- b- Crisis de los partidos políticos reflejada en la pérdida de confianza ciudadana, pero también, y en parte como consecuencia de lo anterior, en el debilitamiento del ejercicio de sus funciones de agregación y articulación de intereses diversos y de intermediación efectiva entre aquellos y el aparato político del Estado, así como en su focalización en su función estrictamente electoral.
- c- Predominancia de un discurso anti-político que puede derivar a expresiones orgánicas de neo-populismo autoritario o de tiranía tecnocrática, tal y como lo advierte en forma preclara el Dr. Urcuyo en el artículo referido.
- d- Una confusión en la naturaleza de los roles asignados a distintos actores presentes en el sistema. Medios de comunicación ejerciendo un papel intermediador entre la sociedad y los aparatos públicos de poder o la llamada “judicialización” de la política son ejemplos de este intercambio de papeles.
- e- La complejidad de un entorno atravesado por la globalización tanto de los temas, procesos, desafíos y problemas que hoy amplían las fronteras no formales de la

sociedad y agudizan los límites y carencias del sistema político nacional. La irrupción del crimen organizado transnacional en la agenda de los decisores políticos es una muestra clara de que Costa Rica no posee inmunidad ante este tipo de comportamientos delictivos.

Otros elementos configuradores del contexto social y que determinan la estabilidad y el derrotero seguido por el sistema político son: un índice de pobreza que no logra bajar del 20%; una creciente desigualdad social que tiende a fracturar a la sociedad, profundizando diferencias económicas y sociales y territoriales.

Hoy puede hablarse de varias Costa Ricas compitiendo entre sí, pero no de forma pacífica y armoniosa.

Las profundas distancias existentes entre segmentos de la sociedad o entre territorios de la propia geografía nacional encuentran su correlato en un aparato del Estado que también se ve atravesado por esas marcadas diferencias.

Las brechas registradas en materia de solidez, presupuesto asignado y continuidad de políticas públicas y acciones de las entidades estatales ligadas a los sectores sociales líderes en la actualidad, con respecto a sus homólogas vinculadas al ámbito de las políticas que deben de atender a los grupos más rezagados y vulnerables, son evidencia de que en lo político, los consensos mínimos universales para construir o reconstruir pactos sociales inclusivos y universales aún no se avizoran en el horizonte.

II. EN MEDIO DE LOS NUBLADOS, LA VIDA TIENE QUE CONTINUAR

El panorama antes descrito podría producir una sensación de impotencia que condujera a asumir la posición de “esperar a que los nublados se aclaren”. No obstante esa inacción, lejos de contribuir a esa disipación necesaria para vislumbrar una luz al final del camino, nos hundiría aún más en el desánimo colectivo y nos llevaría a un estado de postración que terminaría por socavar las bases mismas de nuestra señora institucionalidad democrática.

En contraposición a ese escenario apocalíptico, el conjunto de elementos planteados párrafos atrás deben leerse desde una perspectiva positiva donde se convierten en desafíos que necesariamente afectan y determinan el sentido, alcance e impacto de cualquier acción, política o reforma que se desee implementar.

Además, la dinámica social y política sigue su curso, en medio de estas vicisitudes.

De la capacidad de observancia, interpretación e incidencia certera en sus componentes críticos, dependerá si ese curso es direccionado o responde a una lógica inercial con pronóstico reservado.

En ese marco, Costa Rica enfrenta un nuevo proceso electoral en febrero de 2014, cuyos primeros escarceos se avizoran con gran intensidad en este año y, más concretamente en la segunda mitad de este.

Es un periodo en que la política, lo político y sus directos operadores vuelven a tener protagonismo mediático más recurrente. Es la época en que la ciudadanía vuelve a conectarse con temas político-electorales y por tanto se torna más porosa a estos asuntos.

En la presente coyuntura histórica existe además un elemento diferenciador que no debe subestimarse. En los últimos años, pero especialmente durante este, la ciudadanía ha buscado medios alternativos propios de expresión e incidencia política.

Lo que otrora se denominó “Comités Patrióticos Ciudadanos” hoy retoman presencia en el escenario nacional, bajo el nombre de “Foros Ciudadanos”. Estos espacios, surgidos al amparo de intereses específicos y coyunturales, parecen ir adquiriendo una cierta organicidad que podría convertirlos en serios contendores por el espacio de intermediación política que hoy ejercen nominalmente los partidos políticos en forma monopólica, aunque con una competencia importante de los medios de comunicación, como antes se señaló.

Los Foros pueden aspirar en el corto plazo a reformar el sistema político, a efecto de lograr la inclusión de la figura de la Candidatura Independiente, tal y como ya existe en países cercanos como Panamá y Honduras, o bien en Chile, tal y como se documenta en la edición 16 de la revista de Derecho Electoral.

La forma en que los partidos políticos reaccionen ante este nuevo actor incidirá, en gran medida, en su futuro inmediato. De la desatención o no, por parte de los partidos de esta realidad, se puede derivar su consolidación como actor de poder real o su permanencia como una “opción latente” en la agenda de quienes lideran esos movimientos a-partidistas y suprasectoriales.

Si los partidos tienden a ignorar o minimizar la capacidad aglutinadora de los Foros, o buscan instrumentalizarlos a favor de sus agendas particulares, podrían provocar una reacción de rechazo aún mayor hacia las propias agrupaciones políticas.

Por el contrario, si los partidos políticos buscan un diálogo abierto, transparente y horizontal con estos foros, se obligarían a sí mismos a recuperar y revitalizar las funciones no electorales inherentes a su naturaleza orgánica.

En medio de este escenario caracterizado por una mayor politización de la sociedad, aunado al incremento de las actividades de orden político-partidista y electoral que el actual periodo electoral fomenta, aunado a los desafíos nuevos que la presente contienda electoral comporta para los partidos, se configura la posibilidad de proponer reformas al sistema electoral que lo adecuen a las nuevas y más exigentes demandas ciudadanas.

El contexto permite hacer potables y atractivas socialmente propuestas de reforma que vayan encaminadas a capitalizar ese “despertar ciudadano”, pero manteniendo el cuidado de no caer en una desestructuración de la institucionalidad vigente, al estilo del modelo neopopulista observado en varios países de nuestro continente.

Para lograr esto se hace indispensable incorporar a los propios partidos en el proceso, lo que supone su propia concientización en torno a la necesidad y relevancia de tales cambios.

Y exige también profundizar los esfuerzos por fortalecer la cultura democrática de la sociedad, recuperando la trascendencia de la democracia como valor, y como forma de vida asumida desde la cotidianidad de las relaciones sociales.

Enmarcado en este estado de la cuestión, el Tribunal presentó el conjunto de reformas electorales antes señaladas.

III. EN EL OJO DEL HURACÁN SE PLANTEA LA FRANJA DE PROPAGANDA ELECTORAL

Alertado el Tribunal Supremo de Elecciones de la posibilidad de que la Sala Constitucional declarase inconstitucional los artículos reguladores en la actual legislación electoral de la cesión del derecho de contribución estatal a que tienen acceso los partidos políticos participantes en

los comicios nacionales, cosa que finalmente y de manera tardía en plena campaña electoral no ocurrió, al tenor de sus atribuciones constitucionales y legales, elaboró un proyecto de reformas al Código Electoral vigente en donde su artículo sexto planteaba una novedosa iniciativa en torno a la regulación y administración de espacios mediáticos para los colectivos políticos que compitan en las elecciones generales.

Tal y como señala el proyecto en su exposición de motivos: “se establecen franjas electorales con el fin de profundizar el debate democrático entre las diferentes opciones políticas, con lo cual se generaría una mayor equidad en la contienda, un abaratamiento de las campañas electorales y una reducción significativa de los gastos partidarios en radio y televisión”².

Subyace a esta propuesta la sana intención del ente electoral costarricense de crear condiciones de mayor competencia efectiva entre las distintas alternativas partidistas existentes que posibilite, además, un acceso transparente y más democrático de la ciudadanía a las ofertas políticas, lo que redundaría, al menos idealmente, en la construcción de una decisión electoral mejor fundamentada.

En el marco de la desafección ciudadana hacia los partidos políticos, la opción de hacer visible una gama más amplia de opciones partidarias, podría constituirse en una alternativa adecuada para enfrentar esta problemática, utilizando recursos e instrumentos del propio sistema. Como lo señala Urcuyo: “una readecuación de la normativa que regula las relaciones políticas con su realidad concreta”³.

Considerando que en 2010 se emplearon alrededor de 5.335 millones de colones en ese componente y ante el inminente aumento exponencial del posible aporte estatal al proceso 2013-2014 y en medio de los problemas y desafíos globales antes mencionados, disminuir el costo del rubro más oneroso de los procesos político-electorales parecería ser oportuno, justo, necesario, pertinente y socialmente aplaudido.

No obstante lo señalado, a partir de la “presentación en sociedad” del proyecto, surgieron voces críticas que tendieron a descalificar e incluso estigmatizar al proyecto y a su proponente.

² Tribunal Supremo de Elecciones, Proyecto de Ley “Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral Ley N.º 8765 del 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos.

³ Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral, n.º 16 Julio-Diciembre 2013.

En primera línea de este frontal ataque, se colocaron los distintos medios de comunicación tanto radiales, televisivos y escritos, aunque estos últimos no tuvieran una afectación directa.

Argumentos tales como limitación a los derechos de empresa o la libertad de expresión, e incluso desafortunadas referencias a pasados recientes de regímenes políticos donde la figura de la franja de propaganda electoral opera exitosamente afloraron dentro del arsenal de los opositores a la propuesta.

Mientras, desde los potenciales beneficiarios directos de la adopción de este mecanismo, el silencio o la desaprobación a la sombra fueron las reacciones usuales más observadas.

Y una ciudadanía ávida de poseer más protagonismo en las decisiones políticas no se sintió convocada por el contenido del proyecto al considerarlo sumamente técnico y propio de los actores formales del sistema político.

¿Qué hay detrás de estas actitudes y qué nos enseñan?

De parte de los representantes de medios, se observa una predominancia del peso de la dimensión empresarial en el contenido de sus argumentos.

Dado que el propio proyecto sostiene que esa cesión de franjas sería gratuita, y considerando el beneficio económico tan alto generado a los medios de comunicación por concepto de la pauta de propaganda electoral, se entiende que el efecto de cesión gratuita de espacio, en los estados financieros de las empresas televisivas y radiales, no es despreciable. Se tocan hilos sensibles del tinglado de los medios que los hace reaccionar en forma furibunda ante lo que consideran un golpe directo a sus arcas.

De parte de los partidos políticos se observó un comportamiento ambivalente, atravesado en parte por especificidades e intereses propios de los distintos grupos políticos.

Si bien, en apariencia contar con una economía importante en la definición de su presupuesto de campaña, al no tener que asignar una cantidad considerable de este, al financiamiento de pautas de propaganda, debería de ser un aliciente para convertirse en aliados de la propuesta. En la práctica, consideraciones relativas al peso político relativo de cada fuerza partidista, imposibilitaron la constitución de un frente de partidos que cerrara filas en torno a la concreción de un beneficio común.

“La equidad en la competencia electoral” no es una idea políticamente potable para los partidos políticos que han podido mantener una relación de superioridad sobre sus homólogos, medida en el porcentaje de arrastre electoral. Asimetría sustentada, entre otras, por su cuasi-monopolio en el acceso a una exposición mediática recurrente, al menos en periodos de campaña electoral.

Aunado a lo anterior, a manera de hipótesis de trabajo, sostengo que los partidos políticos fuertes tampoco consideraron estratégico y apropiado, abrir otro frente de lucha en contra de los medios de comunicación a los que ven como antagónicos en la función de intermediación social, pero que observan como “un mal necesario” en su esfuerzo por preservar su protagonismo mediático.

En la relación de “amor y odio” existente entre esos partidos y los medios de comunicación, el tema de la franja de propaganda electoral se constituye en un factor que tiende a desbalancear ese inestable equilibrio construido.

Los partidos emergentes o con escasa fuerza electoral están atrapados en una suerte de paradoja: pueden ser los principales beneficiarios de la adopción de reglas que favorezcan condiciones más equitativas para todos, pero a la vez no poseen, por su debilidad de inicio, la capacidad de movilizar recursos de poder a favor de la concreción de tales normas y procedimientos.

La ciudadanía observa este tema como algo distante y ajeno a sus intereses y demandas.

Detrás de esa ausencia de involucramiento ciudadano se esconden elementos configuradores de la actual cultura política costarricense.

Por una parte expresa una aproximación parcial y fragmentada de las y los ciudadanos a la temática política y electoral.

Para el ciudadano, lo político se reduce a lo electoral y esto último, únicamente se interseca con su vida cotidiana en el acto formal de la emisión del voto.

Las dinámicas reproducidas en torno al sufragio pasan desapercibidas para el común de las personas.

A lo sumo, algunos componentes del proceso, entre los que destaca el elemento mediático, son visibilizados de manera liviana sin que haya una auténtica toma de conciencia ciudadana sobre su valor político-estratégico, su significado e impacto concreto en su desenlace y mucho menos, en su incidencia en la lógica de funcionamiento del sistema político.

Expresado en otras palabras: es similar a la actitud asumida por el asistente a un espectáculo artístico, cultural o deportivo, que únicamente observa y disfruta del producto final, sin preocuparse sobre la forma en que fue generado.

De lo anterior se desprenden conclusiones relevantes:

1. Se observa un conocimiento difuso sobre la forma en que se gestiona la actividad política en el país lo que, aunado al creciente despertar del interés ciudadano en incidir políticamente, puede conducir a la sociedad a un escenario de alto riesgo. Allí donde se entremezclen la ansiedad, el desencanto y una comprensión limitada de la forma en que funcionan las reglas del juego, formales e informales, reguladores del proceso político, se pueden generar resultados impredecibles y no necesariamente coincidentes con lo esperado. Debemos observar experiencias de procesos de cambio aparentemente democráticos, acaecidos en latitudes cercanas, que han desembocado en escenarios de desinstitucionalización; agudización de la crisis de representación política; concentración de poder y fortalecimiento de redes de clientelismo político que, a la larga, han empeorado las condiciones de inicio que justificaron su aparición.
2. La forma en que se abordó el debate alrededor de la propuesta de implantación de las franjas de propaganda ha dejado al descubierto que no todos los actores sociales y políticos tienen una visión compartida en torno a aspectos fundamentales del sistema, como se pudo haber supuesto. El compromiso con la democracia, y los sacrificios a los que se esté dispuesto a asumir, para su sostenimiento, varían en concepción e intensidad, dependiendo de la posición específica desde donde se ejerzan. El Bien Común parece subordinarse a los intereses sectoriales y corporativos.
3. Observar el vaso medio lleno y no medio vacío permite apreciar, en este estado de cosas, una ventana de oportunidad para continuar impulsando procesos y tareas siempre inacabadas pero urgentes. La construcción de una ciudadanía activa que asuma en forma radical los principios y valores democráticos debe convertirse en un objetivo inmediato de la acción de las instituciones sostenedoras del sistema. En este esfuerzo

la formación cívica y política de las personas asume un rol estratégico y decisivo. Solo con ciudadanos y ciudadanas conscientes de lo que representa la democracia como regulador político y social; con la suficiente comprensión de la forma en que funciona su marco jurídico-institucional y dispuestos a interiorizar en sus relaciones cotidianas, los valores que la informan, se evitará que los grandes desafíos que hoy encara el sistema terminen por socavarlo y aniquilarlo. La discusión de la cesión de espacios gratuitos para que todos los partidos políticos puedan brindar información útil a las y los ciudadanos, que pudo haber sido catalogada como técnica o puntual, no se sustrae de ese entorno del que forma parte y la determina. Antes bien, la existencia o no de franjas de propaganda electoral refleja aspectos de fondo sobre el estado actual del sistema político en su conjunto.

Por esto, más allá de la suerte corrida por el proyecto en cuestión, su sola puesta en escena permitió detectar síntomas que nos pueden ayudar a precisar el estado actual de salud de la democracia costarricense y contribuir en la búsqueda de los tratamientos adecuados para fortalecerla de manera sostenible.

Participación electoral comparada en América Latina: un modelo desde la teoría de elección racional*

Adrián Pignataro**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 junio de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de octubre de 2013.

Resumen: El estudio de la participación electoral ha interesado por gran tiempo a la ciencia política debido a su importancia teórica, empírica y metodológica. La investigación busca estimar el poder predictivo de un modelo de la teoría de elección racional sobre los niveles de participación electoral en 64 elecciones presidenciales de los países de América Latina entre 1995 y 2010. Se encuentra que la competencia electoral, el poder presidencial, el estatus mayoritario, el voto obligatorio, el registro no voluntario y la inercia del electorado influyen significativamente en los niveles de participación. El poder predictivo es constatado por medio de la variabilidad explicada por el modelo y los pronósticos para cuatro elecciones en 2011, el cual ha resultado ser moderadamente alto.

Palabras clave: Participación electoral / Comportamiento electoral / Comportamiento del voto / Estadísticas electorales / Teoría de la elección racional / Elecciones presidenciales / América Latina.

Abstract: Political Sciences have, for a long time, had an interest in the study of electoral participation due to its theoretical, empirical and methodological relevance. This research seeks to estimate the predictive power of a model of the theory of rational election on the levels of electoral participation in 64 presidential elections of Latin American countries between 1995 and 2010. The findings show that electoral competition, presidential power, majority status, compulsory vote, non-voluntary registration, and voter inertia bear a significant influence on the levels of participation. The predictive power is confirmed through the variability explained by the model and the forecast for four elections in 2011, which has been moderately high.

Key Words: Electoral participation / Electoral behavior / Voting behavior / Electoral statistics / Theory of rational election / Presidential elections / Latin America.

* Este artículo proviene de la tesis de licenciatura en Ciencias Políticas del autor, titulada «La participación electoral en países de América Latina: un modelo desde la teoría de la elección racional», defendida y aprobada en junio de 2012 en la Universidad de Costa Rica. Por ello se reitera el agradecimiento a los miembros del comité de tesis, Dr. Gerardo Hernández Naranjo, M. Phil. Sergio Moya Mena y Dr. Gilbert Brenes Camacho, así como a todas las demás personas que colaboraron con la investigación.

** Costarricense, politólogo, correo electrónico adrian.pignataro@gmail.com. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

I. INTRODUCCIÓN

El 6 de diciembre de 2009, 4.859.440 electores bolivianos depositaron su voto para las elecciones presidenciales. El padrón electoral del momento registraba un total de 5.139.554 inscritos lo cual significa que aproximadamente un 95% de los registrados participaron. En el mismo año, pero en otro país, se reportaron 2.300.056 votos en las elecciones presidenciales. Este es el caso de Honduras donde el padrón registró 4.611.211 electores. En pocas palabras, la participación resultante fue del 50% (IDEA, 2011).

Bolivia y Honduras son dos países latinoamericanos que presentan bajos niveles de desarrollo humano y lamentables historiales de autoritarismo y, sin embargo, muestran disímiles porcentajes de asistencia a las urnas en el mismo año. Esta, y otras comparaciones posibles entre países, pero también entre elecciones de una misma unidad política, llevan a preguntarse por qué en algunas elecciones se participa más que en otras y si existe alguna teoría que explique estas diferencias.

Más que constituir una mera curiosidad académica, la relevancia de estas preguntas se puede fundamentar desde diversos puntos de vista: el teórico, el empírico y el metodológico.

En primer lugar, la teoría procedimental de la democracia les asigna a las elecciones un valor instrumental en cuanto permiten escoger y controlar gobernantes (Powell, 2000), y un valor sustancial, pues constituyen derechos fundamentales del régimen político poliárquico (Dahl, 1971 y 1989). Por otro lado, la investigación empírica se interesa en el estudio, ya que se ha descubierto que en la mayoría de países la asistencia a las urnas es la única modalidad de participación política que involucra a la mayor parte de los ciudadanos (Norris, 2007, p. 629). Además, se argumenta (Lijphart, 1997; Przeworski, 2010) que la participación electoral es la forma de participación más igualitaria precisamente porque, al ser la actividad en que más personas participan, está menos sesgada en contra de algunos grupos demográficos y sociales, es menos costosa y la influencia de cada persona – el voto- vale lo mismo¹. Por ello, muchas veces la «salud» de las democracias es vista en términos del nivel de participación electoral (Franklin, 2002). Finalmente, desde el punto de vista metodológico, el estudio de la participación electoral tiene como ventaja el proporcionar un indicador claro, útil y relativamente comparable para medir la participación política.

¹ Por ello muchos trabajos sobre calidad de la democracia utilizan la participación electoral como uno de sus tantos indicadores, por ejemplo Altman y Pérez Liñán (2002) y Bühlmann, Merkel y Wessels (2007) y también Lijphart (1999, p. 285).

Es por ello que en la ciencia política muchos se han dedicado al estudio de la participación electoral desde los inicios de la disciplina (Merriam y Gosnell, 1924; Gosnell, 1927) hasta la actualidad (reseñas de la investigación reciente se pueden encontrar en Blais, 2006 y Geys, 2006a), partiendo de múltiples enfoques metodológicos: estudios de caso, comparados (varios países), de panel (muchos países en el tiempo), investigaciones individuales a partir de encuestas y desde métodos experimentales.

Asimismo, los enfoques teóricos han variado considerablemente en sus explicaciones y por ello han relacionado la participación con factores socioeconómicos propios de los votantes (Lipset, 1987; Verba y Nie, 1972), demográficos (Plutzer, 2002) y de habilidades y recursos (Brady, Verba y Schlozman, 1995). Otros se han enfocado en las características del sistema político, como el rol de los partidos políticos en la movilización de votantes (Goldstein y Ridout, 2000; Green y Gerber, 2008; Wattenberg, 2000); la fragmentación y polarización partidaria (Blais y Dobrzynska, 1998; Crepaz, 1990; Geys y Heyndels, 2006; Norris, 2004); las reglas de empadronamiento, los sistemas electorales, la obligatoriedad del voto y otras variables institucionales (Blais, 2000; Blais y Dobrzynska, 1998; Franklin, 2002 y 2004; Jackman, 1987; Norris, 2004; Powell, 1986; Singh, 2010).

Este artículo busca ubicarse en la agenda de investigación sobre participación electoral, específicamente, estimando el poder predictivo de un modelo desde la teoría de elección racional sobre los niveles de participación electoral en elecciones presidenciales de los países de América Latina entre 1995 y 2010.

Ahora bien, resulta necesario justificar la escogencia de la perspectiva teórica y del ámbito de estudio. En cuando a la primera, la teoría de elección racional se ha perfilado como una de las explicaciones más importantes sobre el fenómeno de la participación electoral desde su formulación pionera por Downs (1957a y 1957b) y revisitada por otros (Aldrich, 1993; Riker y Ordeshook, 1968; Ferejohn y Fiorina, 1974; Geys, 2006b). Este planteamiento incurre en la denominada «paradoja de la participación» según la cual, dado que la probabilidad de influir en el resultado de una elección es muy pequeña, los costos rebasan el beneficio, por lo que si las personas se comportan de forma racional, el resultado sería que nadie votaría². Sin embargo, las derivaciones de la teoría –la importancia de los componentes de beneficios, costos y probabilidad de influir en la elección– han encontrado sustento empírico en repetidas ocasiones (Blais, 2000; Franklin, 2004), lo cual puede significar una segunda paradoja. Es por ello que la investigación buscará sostener estos hallazgos mediante su aplicación en nuevos casos tales como las elecciones latinoamericanas.

Aunque existen numerosos estudios de casos únicos de países latinoamericanos, los diseños comparativos son más reducidos y los hallazgos no son definitivos (ver Alberro y Somuano, 2009; Altman, 2009; Córdova, 2001; Fornos, Power y Garand, 2004; Lavezzolo, 2008; Pérez-Liñán, 2001; Schraufnagel y Sgouraki, 2005; Siaroff, 2009; Sonnleitner, 2007). Por lo general, también carecen de pruebas de modelos teóricos consistentes y, en particular, de modelos desde la teoría de elección racional. Adicionalmente, las explicaciones socioeconómicas han demostrado poca validez en el estudio de casos latinoamericanos (Fornos et al., 2004; Lavezzolo, 2008; Schraufnagel y Sgouraki, 2005).

II. MODELO TEÓRICO

Dada la existencia de múltiples variantes dentro del enfoque racional en la política, se parte de uno específico que considere los siguientes supuestos básicos (Levi, 1997, p. 23): (a) racionalidad entendida como la acción coherente de los individuos en relación con sus preferencias; (b) formas de restricciones que incluyen factores institucionales (North, 1990), contextuales e históricos (Geddes, 2003); (c) interacción estratégica o toma de decisiones teniendo expectativas sobre las decisiones de otros actores (Levi, 1997, p. 26); y (d) búsqueda de un equilibrio o bien de una predicción hipotética.

Con base en dichos supuestos, en el modelo canónico de Downs (1957b) y en los avances recientes de la investigación aplicada en participación electoral (especialmente Blais, 2000 y Franklin, 2004) se construye un modelo predictivo de participación electoral constituido por la influencia del voto, los beneficios, los costos y el legado histórico. Claramente, en los primeros tres conceptos se hace referencia al modelo downsiano, mientras que el legado histórico proviene de las recientes corrientes racionalistas que dan mayor importancia a la historia (denominado como dependencia del camino o path dependence en el neoinstitucionalismo; ver Peters, 2012). En la figura 1 se resume el modelo teórico construido y a continuación se explicará en términos de variables, hipótesis e indicadores propuestos.

² Formalmente, sea R la utilidad neta, P la probabilidad de influir en el resultado, B los beneficios y C los costos, se tiene la ecuación $R = P \cdot B - C$. Si $R > 0$ (es decir, si los beneficios ponderados por la probabilidad superan los costos) se vota, de lo contrario no. Como P es pequeño (un voto entre miles o millones de otros votos), entonces $R < 0$.

Figura 1: Esquema del modelo teórico de elección racional



Fuente: elaboración propia.

III. DATOS Y MÉTODOS

Para el análisis se recopilaron datos de 64 elecciones presidenciales de primera ronda efectuadas entre 1995 y 2010 en los siguientes países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La información relevante se organiza en términos de variables: dependiente (lo que se busca explicar), independientes (factores explicativos) y de control (no conllevan hipótesis pero son necesarias para la comparación entre casos).

1. Variable dependiente: participación electoral

El nivel de participación electoral (o la proporción del electorado que vota en una elección) es aquello que sería predicho por el modelo y por ello constituye la variable dependiente. Esta se ha definido para elecciones presidenciales, específicamente en primera (o única) ronda de forma que se homogenice la variabilidad³.

³ El estudio de las segundas rondas merece mayor teorización, en especial por el componente estratégico que conlleva. Combinar las rondas sin control podría confundir efectos que son, por el momento, imprecisos.

Al ser una proporción o porcentaje, el indicador de la participación se define como un cociente. El numerador corresponde al número total de participantes, el cual –por facilidad metodológica– equivale al total de votos (válidos, blancos y nulos). En cuanto al denominador, existen dos opciones: el total de votantes registrados y la población en edad de votar. El principal defecto del primero es que sobreestima la participación al no incluir personas que no se registraron (por deficiencias administrativas o simplemente por escogencia propia, como ocurre con el modo de empadronamiento voluntario). La segunda medida incluye extranjeros residentes en el país y demás habitantes sin derecho a votar lo cual subestima el cálculo de la participación. Puesto que se incorpora el caso de Chile con registro voluntario en el periodo de estudio, se presentarán resultados para la participación medida según la población en edad de votar lo cual es la práctica más común en los estudios (ver Geys, 2006a)⁴.

En el cuadro 1 se presentan los porcentajes de participación según población en edad de votar para las 64 elecciones. Argentina, Brasil y Uruguay exhiben los más altos niveles de participación, mientras que Colombia y Guatemala indican los menores. El valor más alto se encuentra en Uruguay en 2009 (96,83%) y el más bajo en Guatemala en 1995 (33,38%). También se pueden distinguir variaciones temporales mediante la desviación estándar calculada para cada país. Bolivia, El Salvador, Guatemala y Venezuela tienen una alta variabilidad entre elecciones en el tiempo. Otros países como Brasil, México, Nicaragua y Uruguay manifiestan mayor estabilidad.

⁴ En Pignataro (2012) se encuentra que los niveles de participación según ambos indicadores están fuertemente correlacionados y con el modelo propuesto se obtienen resultados muy similares. La presentación de los resultados únicamente según la edad de votar corresponde solamente a un criterio de simplicidad en la exposición.

Cuadro 1: Niveles de participación electoral

País	Porcentaje de participación según población en edad de votar (por año)					Desviación estándar por país
Argentina	80,95 (1995)	83,25 (1999)	78,25 (2003)	72,24 (2007)		4,11
Bolivia	64,54 (1997)	66,82 (2002)	63,44 (2005)	85,55 (2009)		9,01
Brasil	81,03 (1998)	81,83 (2002)	83,50 (2006)	80,62 (2010)		1,10
Chile	71,81 (1999)	63,65 (2005)	59,64 (2009)			5,06
Colombia	48,35 (1998)	44,85 (2002)	44,15 (2006)	49,81 (2010)		2,36
Costa Rica	73,72 (1998)	67,04 (2002)	63,96 (2006)	62,27 (2010)		4,37
Ecuador	67,90 (1996)	65,84 (1998)	71,88 (2002)	79,91 (2006)	90,47 (2009)	9,03
El Salvador	38,11 (1999)	64,25 (2004)	72,39 (2009)			14,62
Guatemala	33,38 (1995)	41,44 (1999)	52,35 (2003)	57,19 (2007)		9,29
Honduras	68,38 (1997)	72,52 (2001)	60,55 (2005)	53,17 (2009)		7,42
México	59,99 (2000)	63,26 (2006)				1,64
Nicaragua	67,90 (1996)	75,05 (2001)	74,16 (2006)			0,58
Panamá	41,44 (1999)	80,31 (2004)	74,17 (2009)			2,71

Paraguay	59,43 (1998)	47,67 (2003)	45,94 (2008)		5,99
Perú	64,49 (1995)	77,98 (2000)	79,49 (2001)	84,13 (2006)	7,31
R. Dominicana	62,18 (1996)	65,33 (2000)	69,45 (2004)	71,63 (2008)	3,65
Uruguay	94,66 (1999)	93,14 (2005)	96,83 (2009)		1,51
Venezuela	52,00 (1998)	46,97 (2000)	76,41 (2006)		12,86

Fuente: elaboración propia con base en IDEA (2011), IFES (2010), Nohlen (2005a y 2005b) y PBDA (2011).

2. VARIABLES INDEPENDIENTES

Competencia electoral. En el nivel agregado, la competencia electoral permite acercarse al concepto de influencia del voto. De modo que se postula como hipótesis que en las elecciones más competitivas, los electores perciben tener una probabilidad mayor de influir en el resultado (Blais, 2000; Franklin, 2002 y 2004). El indicador que se utiliza proviene de calcular la diferencia entre el porcentaje de votos válidos del partido o candidato ganador y el porcentaje de votos válidos del segundo partido o candidato con más votos. Cuanto menor sea esta diferencia, mayor sería la competencia y se esperaría un incremento en la participación. Como fuentes para el cálculo se utilizan las publicaciones de Nohlen (2005a y 2005b) y la base de datos en línea de la Universidad de Georgetown (PBDA, 2011).

Poder presidencial institucional. Los electores esperan políticas públicas por parte de los gobernantes, es decir, beneficios. Puesto que el diseño institucional es un factor relevante en la producción de las leyes (García, 2009), se esperaría que un mayor poder presidencial institucional influyera positivamente en la participación. Para medir esta compleja variable se cuenta con el Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL) (García, 2009, capítulo 4) que

oscila entre 0 (menor poder presidencial) hasta 100 (mayor poder)⁵ y presenta datos para todo el periodo de estudio, incluyendo distintas constituciones políticas por país⁶.

Estatus mayoritario. Al entender los beneficios como las políticas que potencialmente producirían los ganadores, en el régimen presidencial existen mayores probabilidades de aprobar proyectos si el Poder Ejecutivo cuenta con el apoyo de las cámaras legislativas, entre otros factores (Colomer y Negretto, 2003; García, 2009; Linz, 1990). Por ello, cuanto mayor sea el estatus mayoritario (es decir, el apoyo parlamentario) del ganador presidencial, mayor sería la participación (Franklin, 2004). El indicador consiste en el porcentaje de votos válidos en la cámara baja legislativa que obtuvo el partido (o coalición) correspondiente al candidato presidencial ganador en primera ronda. En casos donde no exista una elección legislativa simultánea se toma en cuenta el resultado anterior más cercano. La codificación de esta variable se basó en numerosas fuentes de datos: Alcántara y Freidenberg (2001), Álvarez-Rivera (2012), IFES (2010), Nohlen (2005a y 2005b), OIR (2011) y PBDA (2011).

Voto obligatorio. Las normas referidas a la obligatoriedad del voto constituyen un importante elemento institucional y numerosos estudios han encontrado que los países con voto obligatorio presentan niveles superiores de participación (Blais, 2000; Blais y Dobrzynska, 1998; Fornos et al. 2004; Franklin, 2004; Jackman, 1987; Norris, 2004; Schraufnagel y Sgouraki, 2005). No obstante, es problemático conocer cuán obligatorio debe ser el voto para influir en la participación (en otras palabras, si requiere sanciones y de qué tipo) y las fuentes disponibles no garantizan que en cada país se penalice verdaderamente a los abstencionistas. Por ello se estaría probando la hipótesis de que la obligatoriedad normativa (legal) del voto es suficiente para promover la participación (sin considerar su aplicación). De modo que se cuenta con tres categorías: voto no obligatorio, voto obligatorio sin sanción y voto obligatorio con sanción para los abstencionistas. En el cuadro 2 se muestra la clasificación utilizada en el análisis.

⁵ Originalmente el índice varía entre 0 y 1 pero se amplificó por 100 para facilitar la interpretación de los resultados.

⁶ Falta únicamente el valor para las elecciones de 1996 y 2000 en República Dominicana. Sin embargo, se estimó por regresión lineal simple el IPIL con base en el índice de poder presidencial de Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2005), ya que ambos están fuertemente correlacionados (r de Pearson = 0,81).

Cuadro 2: Clasificación de países según el voto obligatorio

Obligatoriedad del voto	Países (y legislación)
Voto no obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> – Colombia (artículo 258 de la Constitución Política) – Nicaragua (artículo 51 de la Constitución Política y artículo 30 de la Ley Electoral) – Venezuela [elecciones 2000 y 2006] (artículo 63 de la Constitución Política de 1999)
Voto obligatorio con sanción	<ul style="list-style-type: none"> – Costa Rica (artículo 93 de la Constitución Política) – El Salvador (artículo 73 de la Constitución Política) – Guatemala (artículo 136 de la Constitución Política y 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos) – Honduras [elecciones 2005 y 2009] (artículo 44 de la Constitución Política) – Panamá (artículo 135 de la Constitución Política) – República Dominicana (artículo 88 de las Constituciones Políticas de 1994 y 2002; artículo 208 de la Constitución de 2010) – Venezuela [elección 1998] (artículo 110 de la Constitución Política de 1961)
Voto obligatorio con sanción	<ul style="list-style-type: none"> – Argentina (artículo 37 de la Constitución y artículos 12 y 125 del Código Electoral) – Bolivia (artículo 219 de la Constitución de 1967 y 26 de la Constitución de 2009, artículo 152 del Código Electoral) – Brasil (artículo 14 de la Constitución Política y 7 del Código Electoral) – Chile (artículos 15 de la Constitución Política, 60 y 139 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios y 153 del Código Electoral) – Ecuador (artículos 52 de la Constitución de 1996, 27 de la Constitución de 1998 y 62 de la Constitución de 2008, artículos 153 y 179 de la ley electoral) – Honduras [elecciones 1997 y 2001] (artículo 44 de la Constitución Política; el artículo 224 del Código Electoral de 1981 establecía una sanción económica no presente en la ley más reciente de 2004) – México (artículos 36 y 38 de la Constitución Política) – Paraguay (artículos 4 y 332 del Código Electoral) – Perú (artículo 31 de la Constitución Política y Ley N.º 28859) – Uruguay (artículo 77 de la Constitución y artículo 8 de la Ley de Elecciones)

Fuente: elaboración propia con base en Mateo y Payne (2006), Zovatto (2003) y la legislación publicada en OIR (2011) y PBDA (2011).

Modo de registro. La forma en que los ciudadanos ingresan al padrón electoral es una barrera de la administración electoral que constituye un costo para el elector (Powell, 1986; Norris, 2004; Wolfinger y Rosenstone, 1980). En el periodo de estudio se cuenta con tres modalidades de empadronamiento: (1) automático que disminuye los costos al elector; (2) obligatorio que constriñe a los ciudadanos a empadronarse y también reduce los costos de participación; y (3) voluntario donde los incentivos son menores y los costos mayores. Con ello se sostiene que los modos no voluntarios (automático y obligatorio) favorecen la participación y que el modo de registro obligatorio promueve más la participación que el automático en tanto en este primero los ciudadanos incurren en el costo, mientras en el segundo es el Estado quien los inscribe, por lo que en los casos con registros obligatorios las personas serían más proclives a votar para compensar su costo de empadronamiento⁷.

La clasificación de los países se realizó según las constituciones políticas, códigos electorales y legislación pertinente en cada país y se presenta en el cuadro 3.

⁷ Para el análisis de regresión se construyen variables indicadoras (dummy) para los modos de registro: una del automático y otra del obligatorio.

Cuadro 3: Clasificación de los países según el modo de registro

Modo de Registro	Países (y legislación)
Automático	<ul style="list-style-type: none"> - Argentina (artículo 17 del Código Electoral) - Colombia (artículo 76 del Código Electoral) - Costa Rica (artículo 95 de la Constitución Política) - Ecuador (artículo 11 de la Ley Orgánica de Elecciones) - Honduras (artículos 43 y 44 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas) - Nicaragua (artículo 32 de la Ley electoral) - Perú (artículo 7 de la Ley Orgánica de Elecciones) - Venezuela (artículo 98 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política)
Obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Bolivia (artículo 10 del Código Electoral) - Brasil (artículo 14 de la Constitución Política) - El Salvador (artículo 6 del Código Electoral) - Guatemala (artículo 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos) - México (artículos 139 y 140 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) - Panamá (artículo 10 del Código Electoral) - Paraguay (artículo 113 del Código Electoral) - República Dominicana (artículo 39 de la Ley Electoral) - Uruguay (artículo 77 de la Constitución Política)
Voluntario	<ul style="list-style-type: none"> - Chile (artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones populares y Escrutinios; esta ley se modificó en 2012 cuando se establece el registro automático por la ley N.º 20568)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación publicada en OIR (2011) y PBDA (2011).

Inercia del electorado. Puesto que las elecciones son procesos históricos y una gran proporción de electores permanece constante entre elecciones (hasta que sean paulatinamente reemplazados por nuevas cohortes), las personas acumulan experiencias en procesos electorales e incluso forman hábitos (Franklin, 2004; Plutzer, 2002). Desde la perspectiva racionalista, cuando los electores han recibido beneficios en elecciones anteriores, se refuerza la propensión a votar (Fowler, 2006). Por ello se considera que la inercia electoral –medida la participación en la elección anterior– se asocia de forma positiva con la participación actual.

3. Variables de control

Elección legislativa simultánea. Para controlar los posibles efectos provenientes de elecciones legislativas se codificó una variable indicadora (con 0 y 1) para clasificar si existe una elección legislativa concurrente a la presidencial.

Sistema electoral presidencial. Se dividieron los países según sus reglas de elección presidencial: (1) si se permite una segunda ronda (mayoría absoluta o umbral reducido) o (2) si se elige por mayoría simple.

Nivel de democracia. Esta medición de democracia se introdujo debido a los variados contextos democráticos entre los países analizados, utilizando la escala de Freedom House (2011), pero invirtiendo el puntaje para que 14 represente el régimen más democrático y 1 el menor.

En cuanto a la estrategia metodológica, se aplica una comparación orientada por variables (Ragin, 1987) en una investigación de tipo prueba de teoría (Van Evera, 1997), es decir, donde se contrastan hipótesis elaboradas previamente.

El método principal de análisis es la regresión múltiple la cual permite conocer: (a) si cada variable independiente tiene algún efecto estadísticamente significativo sobre la variable dependiente; (b) cuál es el efecto promedio de cada variable independiente sobre la dependiente; (c) en cuál dirección (positiva o negativa) es el efecto de cada variable dependiente; y (d) cuál es el porcentaje de la variancia de la variable dependiente explicado por el modelo, o bien, cuál es el poder predictivo de este.

Puesto que se trata con mediciones de distintas unidades en el tiempo, se tiene una combinación de datos transversales con cronológicos, también llamada diseño de panel. En

estos casos, la estimación por mínimos cuadrados ordinarios es inadecuada porque se incumplen supuestos fundamentales de independencia de los errores y de constancia de la variancia. Sin embargo, si se incorpora como variable independiente una medición rezagada de la dependiente (es decir, la participación electoral anterior), se corrige el primero de los problemas que corresponde precisamente a la denominada inercia del electorado. Además, si se calculan errores robustos, es posible solventar el segundo problema citado. Siguiendo este método propuesto por Beck y Katz (1995) y aplicando la estimación robusta por mínimos cuadrados ponderados iterativos, es posible obtener estimaciones confiables por lo cual su estimación más adecuada resulta desde el punto de vista estadístico⁸. El análisis se ejecutó en el paquete R.

IV. RESULTADOS

Con base en los datos de las 64 elecciones presidenciales según las distintas variables independientes y de control, se ajustó un modelo de regresión para predecir los niveles de participación electoral. Los resultados de la estimación robusta se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4: Modelo estimado de participación por regresión robusta

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadístico <i>t</i>	Valor <i>p</i>
Constante	-23,188	10,274	-2,257	0,028
Competencia electoral	-0,198	0,089	-2,210	0,031
Poder presidencial institucional	0,286	0,086	3,318	0,002
Estatus mayoritario	0,203	0,066	3,089	0,003
Voto obligatorio	5,435	2,768	1,963	0,055
Registro automático	21,002	5,134	4,091	0,000
Registro obligatorio	22,469	4,941	4,547	0,000
Inercia del electorado	0,706	0,075	9,366	0,000
Elección legislativa simultánea	-2,199	2,157	-1,019	0,313
Sistema electoral presidencial	5,191	1,963	2,645	0,011
Nivel de democracia	0,034	0,588	2,645	0,954
<i>R</i> ²	0,796			
Error cuadrático medio	41,08			
<i>N</i>	64			

Fuente: Elaboración propia.

⁸Ver Wooldridge (2010) para una profundización sobre modelos de regresión con datos de panel. obligatorio.

Se encontró que las variables competencia electoral, poder presidencial institucional, estatus mayoritario, registro automático, registro obligatorio, inercia del electorado son significativas al 5% y voto obligatorio lo es al 10%. En otras palabras, se registran efectos significativos de estas variables sobre los distintos niveles de participación electoral.

El análisis permite confirmar varias de las hipótesis esbozadas. En primer lugar, dado el coeficiente negativo para la variable competencia electoral, se encuentra que cuanto mayor sea la distancia entre los dos candidatos, menor es la participación. La potencialidad para generar beneficios (políticas) se puede observar tanto en el caso del poder presidencial institucional como en estatus mayoritario: ambas variables favorecen significativamente la participación. Por otra parte, las reglas formales también tienen incidencia. Cuanto mayor sea la obligatoriedad del voto (con sanción vs. sin sanción y sin sanción vs. no obligatorio), la participación se incrementa en 5,4 puntos porcentuales en promedio, con todas las demás variables constantes. Los modos de registro no obligatorios también favorecen la participación, el automático, 21 puntos porcentuales en promedio y el obligatorio, 22,5 puntos porcentuales. Sin embargo, tomando en cuenta los errores de estimación, no se puede comprobar que el obligatorio promueva más que el automático, como se había conjeturado. Finalmente, la participación previa –llamada la inercia del electorado– es un importante predictor de la participación próxima y se puede observar que por cada punto porcentual de la anterior, la participación presente se incrementa 0,7 puntos porcentuales en promedio, con todo constante⁹.

El modelo es capaz de explicar aproximadamente el 80% de la variabilidad en la participación ($R^2=0,796$), por lo que su potencial predictivo es moderadamente alto. Para profundizar en la precisión predictiva del modelo, se tomaron datos de cuatro elecciones de 2011 –no utilizadas para la estimación– como posterior validación. Se trata de las elecciones en Argentina, Guatemala, Nicaragua y Perú¹⁰. En el cuadro 5 se indica en una columna la participación observada (real), la predicha por el modelo y el error o diferencia entre ambas. En el caso de Argentina, se falló por 3,55 puntos porcentuales; para Guatemala, por 8,39; para Nicaragua, por 4,03 y para Perú, por 4,15. Globalmente, se obtuvo como resumen un error

⁹ Complementariamente, la variable de control sistema electoral presidencial indica que los sistemas de mayoría absoluta (o con umbral reducido) incrementan significativamente la participación promedio en 5,2 puntos porcentuales respecto a las elecciones bajo regla de mayoría simple.

¹⁰ Los datos para las nuevas elecciones provienen del Ministerio del Interior de Argentina (2011), el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2012), el documento de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2011), ONPE (2012), el Census Bureau de Estados Unidos (2012) y Freedom House (2012).

cuadrático medio de 29,11 el cual es menor al obtenido en la estimación (41,08; ver cuadro 4). Los pronósticos, si bien subestiman la participación resultante de manera sistemática, corroboran el poder predictivo parcialmente alto del modelo.

Cuadro 4: Modelo estimado de participación por regresión robusta

Modelo según población en edad de votar			
Nuevas elecciones	Observada	Predicha	Error
Argentina	76,83	73,28	3,55
Guatemala	67,23	58,84	8,39
Nicaragua	72,71	68,68	4,03
Perú	87,40	83,25	4,15
<i>Error cuadrático medio</i>	29,11		

Fuente: Elaboración propia

V. DISCUSIÓN

Los resultados estadísticos permiten sostener que la teoría de elección racional ofrece explicaciones sólidas para comprender las diferencias entre niveles de participación electoral, y el modelo propuesto demuestra un poder predictivo moderadamente alto. Variables definidas desde los conceptos teóricos de influencia del voto, beneficios, costos y legados históricos indican efectos significativos sobre la participación. Cuanto más cerrada es una elección, cuanto mayor potencial para generar políticas tenga un ganador (por el marco institucional y el apoyo legislativo), cuanto más obligatorio sea el voto, cuanto menor sea el costo de empadronamiento y cuanto mayor sea la participación anterior mayor sería la participación (medida por la población en edad de votar) en cada elección.

Esta es una importante conclusión para el estudio comparado de la participación electoral en América Latina, pues la evidencia empírica acumulada mostraba contradicciones en cuanto al impacto de la competencia electoral (Fornos et al., 2004; Pérez-Liñán, 2001), efectos nulos en el caso del poder institucional presidencial (Siaroff, 2009) y variables que no se habían tomado en cuenta previamente (como estatus mayoritario) y que, sin embargo, influyen significativamente la participación.

Claramente, las mediciones se limitaron a aspectos específicos de cada elección y, por ejemplo, no se profundizó en el papel de figuras políticas, la polarización ideológica en la competencia o los temas programáticos discutidos. Así, en elecciones cruciales en las que los candidatos debaten propuestas constitucionales, proyectos económicos o tratados de libre comercio (como se ha visto en la región), se incrementaría la trascendencia de cada voto y se desearía influir de mayor manera en el resultado. Tampoco se trataron reglas administrativas más allá del modo de registro que pueden facilitar o entorpecer la participación. Estas restricciones son frecuentes (e incluso consustanciales) en las investigaciones comparadas.

En cuanto al papel de la elección racional como una teoría competidora en el campo de la participación electoral, su posición se refuerza en tanto sigue manteniéndose como la explicación más robusta para el análisis comparativo, mientras la teoría de recursos estructurales resulta más adecuada en el nivel individual. Por ello, pareciera que el futuro del estudio de la participación electoral podría concentrarse en una «teoría unificadora» que combine las características socioeconómicas y demográficas con los factores contextuales e institucionales en función de la racionalidad del votante.

Por otro lado, el estudio demuestra la importancia de instituciones relacionadas con el voto y la afluencia del electorado, de modo que las élites políticas tienen en sus manos reglas y estructuras que pueden modificar tomando en consideración los efectos de la participación, especialmente los modos de registro y la obligatoriedad del voto (esto lo ejemplifica la reciente decisión chilena de establecer el empadronamiento automático).

Finalmente, no debe ignorarse el relevante papel de la historia, demostrado especialmente por la variable de la inercia del electorado. Sin suponer una automatización del voto mediante la alusión al hábito; en conjunto, el modelo propuesto toma en consideración los niveles previos de participación bajo la noción de juegos repetidos: las decisiones de votar o no tomadas previamente. De modo que si bien la inercia es relevante, también los beneficios, los costos y la decisión estratégica, según el margen de influencia.

VI. LITERATURA CONSULTADA

Libros y artículos

- Alberro, Irina y Somuano, María Fernanda. Trust and Turnout in Latin America. Documento presentado en la Midwest Political Science Association, Chicago, 2009.
- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (editores). *Partidos Políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- Aldrich, John H. "Rational Choice and Turnout". En: *American Journal of Political Science*, 37(1): 246-278, (1993).
- Altman, David. *Individual, Economic and Institutional Causes of Electoral Participation in Latin America*. Documento de trabajo, Universidad de Vanderbilt, 2009.
- Altman, David y Pérez-Liñán, Aníbal. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". En: *Democratization*, 9(2): 85-100. (2002)
- Beck, Nathaniel y Katz, Jonathan N. "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data". En: *The American Political Science Review*, 89(3): 634-647, (1995).
- Blais, André. To Vote or Not to Vote. *The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- Blais, André. "What Affects Voter Turnout?". En: *Annual Review of Political Science*, 9: 11-125, (2006).
- Blais, André y Dobrzynska, Agnieszka. "Turnout in electoral democracies". En: *European Journal of Political Research*, 33: 239-261, (1998).
- Brady, Henry E., Verba, Sidney y Schlozman, Kay Lehman. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". En: *The American Political Science Review*, 89(2): 271-294, (1995).
- Bühlmann, Marc, Merkel, Wolfgang y Wessels, Bernhard. *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies*. Documento de trabajo, National Centre of Competence in Research, 2007.
- Colomer, Josep M. y Negretto, Gabriel L. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". En: *Política & Gobierno*, 10(1): 13-61, (2003).

- Córdova, Ricadro Alfoso. *Who Votes in Central America*. Tesis doctoral, Universidad de Pittsburgh, 2001.
- Crepaz, Markus. "The impact of party polarization and postmaterialism on voter turnout". En: A comparative study of 16 industrial democracies. *European Journal of Political Research*, 18: 183-205, (1990).
- Dahl, Robert A. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1971.
- Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1989.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957a.
- Downs, Anthony. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy". En: *The Journal of Political Economy*, 65(2): 135-150, (1957b).
- Ferejohn, John A. y Fiorina, Morris P. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis". En: *The American Political Science Review*, 68(2): 525-536, (1974).
- Fornos, Carolina A., Power, Timothy J., y Garand, James C. "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000." En: *Comparative Political Studies*, 37(8): 909-940, (2004).
- Fowler, James H. "Habitual Voting and Behavioral Turnout". En: *The Journal of Politics*, 68(2): 335-344, (2006).
- Franklin, Mark N. "The Dynamics of Electoral Participation". En: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (editores), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications, 2002.
- Franklin, Mark N. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- García, Mercedes. *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- Geddes, Barbara. *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.
- Geys, Benny. "Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research". En: *Electoral Studies*, 25: 637-663, (2006a).
- Geys, Benny. "'Rational Theories' of Voter Turnout: A Review". En: *Political Studies Review*, 4: 16-35, (2006b).

- Geys, Benny y Heyndels, Bruno. "Disentangling the Effects of Political Fragmentation on Voter Turnout: The Flemish Municipal Elections". En: *Economics & Politics*, 18(3): 367-387, (2006).
- Goldstein, Kenneth M. y Ridout, Travis M. "The Politics of Participation: Mobilization and Turnout over Time". En: *Political Behavior*, 24(1), 3-29, (2002).
- Gosnell, Harold F. *Getting Out the Vote. An Experiment in the Stimulation of Voting*. Chicago: University of Chicago Press, 1927.
- Green, Donald P. y Gerber, Alan S. *Get Out the Vote. How to Increase Voter Turnout*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- Jackman, Robert W. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies". En: *The American Political Science Review*, 81(2), 405-424, (1987).
- Lavezzolo, Sebastián. "Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980-2000". En: *Revista Española de Ciencia Política*, 18: 67-93, (2008).
- Levi, Margaret. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis". En: Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman (editores), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Lijphart, Arend. "Unequal Participation. Presidential Address, American Political Science Association, 1996". En: *American Political Science Review*, 91(1): 1-14, (1997).
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1999.
- Lipset, Seymour Martin. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Editorial Tecnos, 1987.
- Linz, Juan J. "The Perils of Presidentialism". En: *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69, (1990).
- Mateo, Mercedes y Payne, Mark J. "Tendencias de participación electoral". En: J. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA, 2006.

- Merriam, Charles y Gosnell, Harold F. *Non-Voting: Causes and Methods of Control*. Chicago: University of Chicago Press, 1924.
- Nohlen, Dieter (editor). *Elections in the Americas. A Data Handbook. Volume I. North America, Central America, and the Caribbean*. New York: Oxford University Press, 2005a.
- Nohlen, Dieter (editor). *Elections in the Americas. A Data Handbook. Volume II. South America*. New York: Oxford University Press, 2005b.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Norris, Pippa. "Political Activism: New Challenges, New Opportunities". En: Carles Boix y Susan C. Stokes (editores), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2007.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Pérez-Liñán, Aníbal. "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies". En: *Electoral Studies*, 20: 281-297, (2001).
- Peters, B. Guy. *The Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. New York: Continuum, 2012.
- Pignataro, Adrián. *La participación electoral en países de América Latina: un modelo desde la teoría de la elección racional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas*. Universidad de Costa Rica, 2012.
- Plutzer, Eric. "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood". En: *The American Political Science Review*, 96(1): 41-56, (2002).
- Powell, G. Bingham. "American Voter Turnout in Comparative Perspective". En: *The American Political Science Review*, 80(1), 17-43, (1986).
- Powell, G. Bingham. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional*

- Visions*. New Haven y Londres: Yale University Press, 2000.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Ragin, Charles C. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. California: University of California Press, 1987.
- Riker, William H. y Ordeshook, Peter C. "A Theory of the Calculus of Voting". En: *The American Political Science Review*, 62(1), 25-42, (1968).
- Schraufnagel, Scot y Sgouraki, Barbara. "Voter Turnout in Central and South America". *The Latin Americanist*, 49: 39-69, (2005).
- Siaroff, Alan. *Comparative turnout levels in Latin America since 1990*. Documento presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago, 2009.
- Sonnleitner, Williband. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica". En: *Estudios Sociológicos*, 25(3): 813-835, (2007).
- Singh, Shane. "How Compelling is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout". En: *Political Behavior*, 33(1): 95-111, (2010).
- Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, Lora, Eduardo y Payne, Mark. (coordinadores). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*. New York: Inter-American Development Bank, 2005.
- Van Evera, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1997.
- Verba, Sidney y Nie, Norman H. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1972.
- Wattenberg, Martin P. "The Decline of Party Mobilization". En: Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial*

Democracies. New York: Oxford University Press, 2000.

Wolfinger, Raymond E. y Rosenstone, Stephen J. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press, 1980.

Wooldridge, Jeffrey M. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge y London: MIT Press, 2010.

Zovatto, Daniel. "Participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2002". En: *Elecciones*, 2: 23-50, (2003).

Sitios web

Álvarez-Rivera, Manuel. "Election Resources on the Internet". Tomado de: [electionresources.org/], 10 de noviembre de 2012.

Census Bureau. "International Data Base". Tomado de: [www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php], 6 de abril de 2012.

Freedom House. "Freedom in the World Country Rating 1972-2011". Tomado de: [www.freedomhouse.org/]. 10 de noviembre de 2011.

Freedom House. "Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and Their Global Repercussions". Tomado de: [www.freedomhouse.org/], 6 de abril de 2012.

IDEA. "Voter Turnout". Tomado de: [www.idea.int/vt/index.cfm], 10 de noviembre de 2011.

IFES. "Election Guide". Tomado de: [www.electionguide.org/reports.php], 10 de noviembre de 2011.

Ministerio del Interior. "Resultados provisionales de las Elecciones Presidenciales y Legislativas 2011". Tomado de: [www.elecciones2011.gov.ar/inicio.htm], 6 de abril de 2012.

Misión de Observación Electoral UE. "Informe Final sobre las Elecciones Generales y al Parlamen". Tomado de: [www.eueom.eu/files/pressreleases/english/moeue-nicaragua-informe-final-22022012_es.pdf], 6 de abril de 2012.

OIR. “Legislatina: Observatorio del Poder Legislativo en América Latina”. Tomado de: [americo.usal.es/oir/legislatina/], 10 de noviembre de 2011.

ONPE. “Resultados elecciones 2011”. Tomado de: [www.web.onpe.gob.pe/elecciones.html#], 6 de abril de 2012.

PBDA. “Political Database of the Americas”. Tomado de: [pdba.georgetown.edu/], 10 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo Electoral. “Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2011. Primera Vuelta”. Tomado de: [resultados2011.tse.org.gt/primeravuelta/index.php], 6 de abril de 2012.

Constituciones y normativa electoral

Código Electoral (Decreto N.º 2241) de Colombia.

Código Electoral (Decreto N.º 417) de El Salvador.

Código Electoral (Ley N.º 1984) de Bolivia.

Código Electoral (Ley N.º 4737 de 1965) de la República Federal de Brasil.

Código Electoral (Ley N.º 834) de Paraguay.

Código Electoral de Panamá con reformas hasta 2007.

Código Electoral Nacional (Decreto N.º 2135 de 1983) de Argentina.

Código Electoral Nacional (Ley N.º 19945 de 2009) de Argentina.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México de 1990 actualizado al 2006.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Constitución Política de la República de Argentina de 1994.

Constitución Política de la República de Chile de 1980 actualizada al 2005.

Constitución Política de la República de Colombia de 1991 actualizada al 2011.

Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 con reformas hasta 2007.

Constitución Política de la República de Ecuador de 1996.

Constitución Política de la República de Ecuador de 1998.

Constitución Política de la República de Ecuador de 2008.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1983 con reformas hasta 2009.

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 con reformas de 1993.

Constitución Política de la República de Honduras de 1982 actualizada al 2005.

Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con reformas hasta 2010.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972 con reformas de 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004.

Constitución Política de la República de Uruguay de 1967 con reformas hasta 2004.

Constitución Política de la República de Venezuela de 1961.

Constitución Política de la República Dominicana de 1994.

Constitución Política de la República Dominicana de 2002.

Constitución Política de la República Dominicana de 2010.

Constitución Política de la República Federal de Brasil 1988 actualizada al 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con reformas hasta 2012.

Constitución Política del Estado de Bolivia con reformas de 2004.

Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009.

Constitución Política del Perú de 1993 con reformas hasta 2009.

Ley de Elecciones (Ley N.º 16017) de Uruguay.

Ley Electoral (Ley N.º 331) de la República de Nicaragua.

Ley Electoral (N.º 275-97) de República Dominicana.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto N.º 44-2004) de Honduras.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981 de Honduras.

Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto N.º 1 -85) de Guatemala.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley N.º 18700) de Chile.

Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador.

Ley Orgánica de Elecciones de Perú.

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de Venezuela.

Reglamento de Multas por Omisión al Ejercicio del Sufragio, Inconurrencia o Negativa a la Instalación de la Mesa de Sufragio, y Negativa de su Conformación (Ley N.º 28859) del Perú.

Política y polarización en Argentina: un estudio del comportamiento de las élites, los partidos políticos y la opinión pública*

María Laura Tagina**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 29 de noviembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de diciembre de 2013.

Resumen: Expone los datos de la situación de Argentina en cuanto al grado de polarización de su sistema de partidos, así como a la dispersión ideológica de sus élites parlamentarias. Para ello analiza datos de la Encuesta a Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca, correspondientes a las legislaturas de 2004 y 2008, esto es, los legisladores elegidos para los períodos 2001-2005/2003-2007 y 2005-2009/2007-2011. Por otro lado, presenta el comportamiento de los diputados en cuanto a la votación de los proyectos de ley más controvertidos en los últimos tres años, reparando en cómo se han distribuido los apoyos de los partidos opositores relevantes y del partido oficialista en cada oportunidad. Para finalizar indagando en qué medida los ciudadanos han respondido de manera polarizada a los principales conflictos que se suscitaron durante la gestión de la presidenta Cristina Kirchner, para lo cual se analizan datos provenientes de sondeos de opinión.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Parlamento / Ideologías políticas / Poder político / Encuestas de opinión / Ciudadanía / Situación política / Argentina.

Abstract: It presents the data on the situation in Argentina concerning the extent of polarization of its party system as well as the ideological dispersion of its parliamentary elites. In order to do that, it analyzes the data of the Parliamentary Elites Survey of the University of Salamanca corresponding to the 2004 and 2008 legislatures, that is, the legislators elected for the 2001-2005/2003-2007 and 2005-2009/2007-2011 terms. On the other hand, it presents the behaviors of Congress members regarding the vote on the most controversial bills in the last three years, focusing on how the support has been distributed among the relevant opposition parties and the governing party in every instance. Finally, it addresses the issue regarding the extent in which the citizens have reacted in a polarized manner to the main conflicts that emerged during the term of President Cristina Kirchner. To do this, it analyzes data from opinion surveys.

Key Words: Political party system / Parliament / Political ideologies / Political power / Opinion surveys / Citizenship / Political situation / Argentina.

* Ponencia presentada en la: International Conference "POLARIZATION AND CONFLICT IN LATIN AMERICA: Challenges for conflict transformation and human security", organized by the INSTITUT CATALÀ INTERNACIONAL PER LA PAU, Barcelona, May 5-6, 2011

** Argentina, politóloga, correo marialaura@usal.es. Investigadora y docente de la Universidad Nacional de San Martín. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca.

El contexto latinoamericano presenta en la actualidad una característica novedosa: nunca antes tantos países gozaron por un tiempo tan prolongado de regímenes democráticos. Por ello, la atención de los académicos se ha desplazado desde los estudios sobre democratización hacia los factores que inciden en la estabilidad y la calidad de esos regímenes. Y a la vez, se han abierto interrogantes acerca de la medida en que los desarrollos teóricos pensados para las democracias consolidadas permiten captar en profundidad las lógicas de funcionamiento de las democracias más noveles.

En este marco, el fenómeno de la polarización política continúa ocupando un lugar central en la agenda de investigación contemporánea; se la ha planteado como una amenaza a la estabilidad de estas nuevas democracias, en la medida que dificulta el juego político y obstruye la construcción de alianzas interpartidistas y acuerdos legislativos (Payne et al, 2003: 139). Y en un sentido inverso, se interpreta que la polarización de un sistema político puede dar indicios de que se ha logrado integrar a aquellos actores que se encontraban en posiciones radicales, distantes del centro político y que ponían en tela de juicio la legitimidad del sistema (Alcántara 2004: 81).

Argentina se presenta como un caso de baja polarización ideológica, y por lo tanto, sin riesgos de inestabilidad política, infiriéndose de ello cierta predisposición de las élites para consensuar políticas que favorezcan la acción de gobierno. Sin embargo, los acuerdos y los consensos al interior de la clase política constituyen excepciones antes que una práctica habitual en la historia reciente de este país. En su lugar, ha primado un estilo contencioso de hacer política en el que los enfrentamientos personales y la exacerbación de los conflictos impide alcanzar acuerdos perdurables que se traduzcan en políticas de Estado que trasciendan la gestión de un gobierno.

El presente trabajo se propone, entonces, actualizar con datos recientes la situación de este país en cuanto al grado de polarización de su sistema de partidos, así como a la dispersión ideológica de sus élites parlamentarias. Para ello se analizan datos de la Encuesta a Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca¹ correspondientes a las legislaturas de 2004 y 2008, esto es, los legisladores elegidos para los períodos 2001-2005/2003-2007 y 2005-2009/2007-2011². Asimismo, se analiza el comportamiento de los diputados en cuanto a la

¹ Proyecto Elites Parlamentarias de América Latina, dirigido por el Prof. Manuel Alcántara Sáez.

² La Cámara de Diputados, conformada por 257 legisladores, se renueva por mitades cada dos años. El mandato de cada legislador dura 4 años.

votación de los proyectos de ley más controvertidos tratados en esa Cámara en los últimos tres años, reparando en cómo se han distribuido los apoyos de los partidos opositores relevantes y del partido oficialista en cada oportunidad. A continuación, se extiende el análisis al campo de la opinión pública, con el fin de indagar en qué medida los ciudadanos han respondido de manera polarizada a los principales conflictos que se suscitaron durante la gestión de la actual presidenta Cristina Kirchner, para lo cual se analizan datos provenientes de sondeos de opinión. Para concluir, se esboza una reflexión final referida a los resultados de la investigación.

1. Dispersión ideológica de las élites parlamentarias y polarización ponderada del sistema de partidos

Según se señaló, Argentina pertenece al conjunto de países de América Latina menos polarizados ideológicamente en términos de izquierda- derecha (Alcántara 2004)³, con dos o tres partidos que comparten el centro del espectro ideológico y que suelen competir de manera centrípeta, lo que en teoría facilita la conformación de gobiernos de coalición entre estos partidos. De acuerdo con los resultados de un estudio comparado realizado por Llamazares y Sandell (2003), con datos relevados entre 1994 y 1997, las entonces tres principales fuerzas políticas de ese país –el Partido Justicialista (PJ), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Alianza FREPASO– compartían buena parte de su espacio ideológico que en todos los casos se distribuía en torno del centro de la escala. De este modo, el actor con posiciones ideológicas más a la izquierda en Argentina, el FREPASO, compartía parte de su nicho ideológico con el actor posicionado más a la derecha, el PJ (Llamazares y Sandell 2003:51).

Esta situación que se prolongó a lo largo de los años 90 se ve también confirmada en la presente década, ya sea que se analice la distribución de las auto-ubicaciones de las élites parlamentarias o bien, la polarización ponderada a nivel del sistema de partidos⁴. En el primer caso lo que se observa es que los diputados argentinos presentan la más baja dispersión ideológica de América Latina, con una desviación típica de 0,53⁵ (Inguanzo 2010).

³ Junto con Paraguay, Venezuela y Honduras.

⁴ Las preguntas formuladas a los legisladores en cada oportunidad fueron a) “Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?”; y b) “Y, en esta misma escala, ¿dónde situaría Ud. a su propio partido?”.

⁵ En este caso se redujo la escala a 5 posiciones, donde 1 es la izquierda y 5 la derecha.

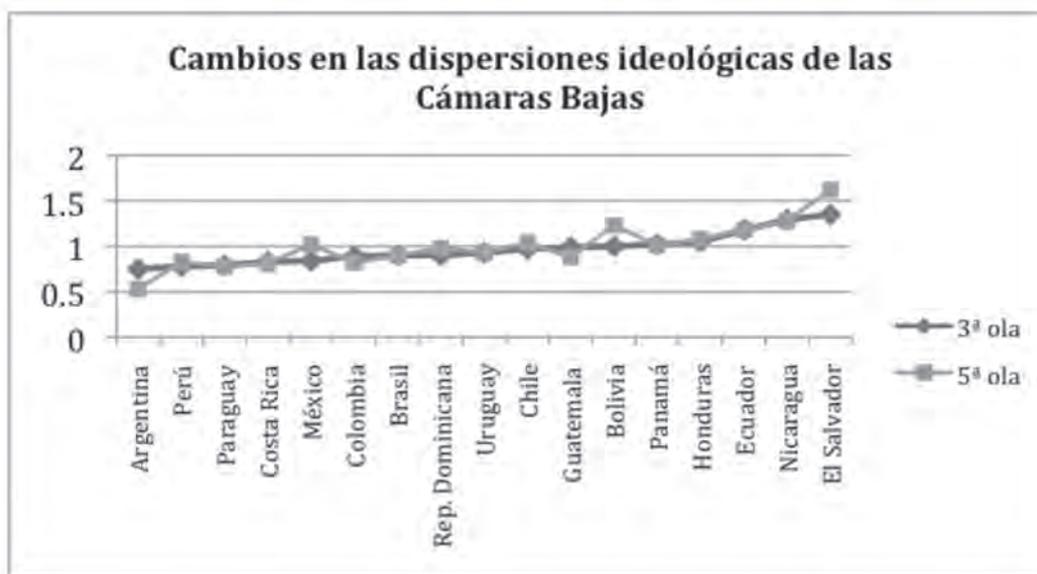
Gráfico 1
Dispersión ideológica de las Cámaras Bajas (según desviación típica)



Fuente: Inguanzo 2010.

No obstante, cabe señalar que una desviación típica alta no necesariamente implica una legislatura polarizada, ya que podría darse el caso en el que los legisladores se distribuyan homogéneamente a lo largo de todos los puntos de la escala ideológica, como de hecho ocurre en las legislaturas de Ecuador y Nicaragua. Un análisis comparado entre dos relevamientos contiguos realizados en 2004 y 2008 muestra cómo han evolucionado dichos posicionamientos (gráfico n.º 2). En el caso argentino, se ve claramente que la dispersión decrece aún más, es decir, la legislatura de 2001-2005/2003-2007 resulta aún más concentrada desde el punto de vista ideológico que la de 2005-2009/2007-2011.

Gráfico 2
Cambio en las dispersiones ideológicas de las Cámaras bajas

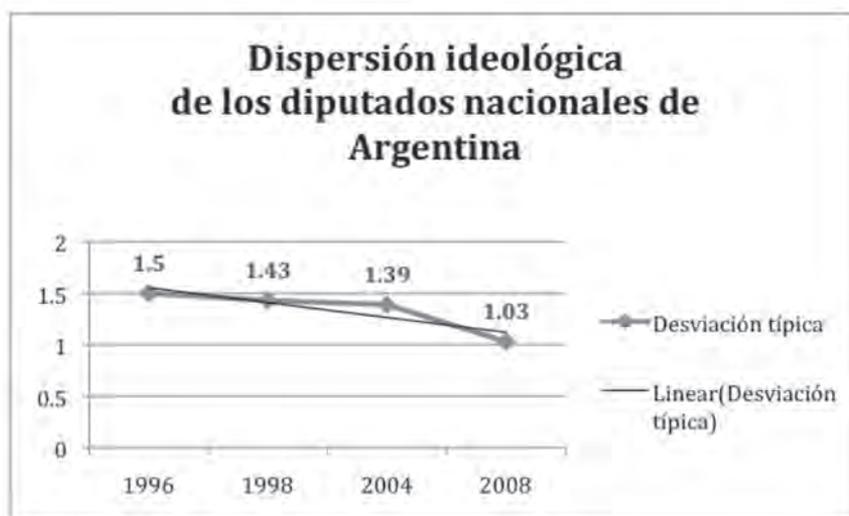


Fuente: Inguanzo 2010.

Si se extiende el análisis más atrás en el tiempo, se observa que la misma tendencia se ha reproducido en el mediano plazo, puesto que la desviación típica de la distribución se redujo sistemáticamente desde 1996; esto es los diputados argentinos, individualmente considerados, presentan una distribución cada vez más concentrada en la escala ideológica⁶.

⁶ En este caso se mantuvo la escala original de 1 a 10.

Gráfico 3
Dispersión ideológica de los diputados nacionales de Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta a Elites Parlamentarias, 1996, 1998, 2004 y 2008.

La misma tendencia decreciente se observa en términos del sistema de partidos. En este caso se analiza la ubicación que los diputados asignaron en la escala izquierda –derecha a su propio partido, según datos relevados en 2004 y 2008. Se calculó en cada caso la polarización legislativa ponderada⁷, que, además de la distancia entre partidos, toma en cuenta el peso de cada uno en términos de bancas. En el análisis se incluyeron sólo los partidos relevantes entendiendo, por ello, aquellos que ocupan por lo menos 6 bancas en la Cámara de Diputados. Así, en 2004 se incluyó al PJ con 129 diputados; la UCR, con 45; el partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI), con 10; y el Partido Socialista (PS) con 6 diputados. En 2008 se incluyeron el Frente para la Victoria (FV) o PJ oficialista, con 133 diputados; la UCR, con 24; el ARI como parte de la Coalición Cívica (CC) más el partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN) y el partido Unión por Todos (UPT), con 18; el ARI autónomo, integrado por legisladores de ese partido que no adhirieron a la CC, con 9; el PS, con 10; el Partido de la Concertación (PdC) formado por los radicales que apoyan al Kirchnerismo, con 10; y la alianza Propuesta Republicana (PRO), con 10 diputados⁸.

⁷ Según la fórmula de Ocaña -Oñate 1999.

⁸ Por falta de datos sobre ubicación ideológica, no se incluyeron datos del Movimiento Popular, con 6 legisladores en 2004, ni del Bloque Peronista Federal, con 9 legisladores en 2008, que en las elecciones de 2007 compitieron bajo etiquetas partidarias diferentes de las del partido oficialista.

Tabla 1
Polarización parlamentaria ponderada (2004)

PARTIDO	PROMEDIO /UBICACIÓN PARTIDOS
PS	3,00
AR	4,17
UCR	4,54
PJ	5,15
media	4,21
pp_p	1,26
st dev	0,91

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta a Elites Parlamentarias, 2004 y 2008.

Tabla 2
Polarización parlamentaria ponderada (2008)

PARTIDO	PROMEDIO /UBICACIÓN PARTIDOS
PS	4,33
CC-ARI-GEN-UPT	4,38
FV	4,45
UCR	5,60
PRO	6,75
Pdc	4,50
ARI Autónomo	3,50
media	4,79
pp_p	0,88
st dev	1,06

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta a Elites Parlamentarias, 2004 y 2008.

De las tablas 1 y 2 se desprende que la polarización del sistema de partidos disminuyó de 1,26 en 2004 a 0,88 en 2008, esto es, la sumatoria de las distancias entre los partidos, ponderada por su relevancia, resultó menor. A la vez, la media se desplazó hacia la derecha, pasando de 4,2 a 4,8⁹, en tanto que la desviación típica creció de 0,9 a 1,6, indicando una mayor dispersión entre los partidos a lo largo de la escala (siendo 4,5 la mayor posible, para el caso en que los partidos se dividieran en dos grupos de equivalente peso que se ubicaran en las posiciones 1 y 10 de dicha escala).

2. Comparando el posicionamiento de cada partido

Un análisis del posicionamiento comparado de cada partido en los dos relevamientos muestra que en 2004 UCR y ARI se ubicaban en torno a la posición media de la escala, con un valor promedio asignado por sus legisladores de 4,17 y 4,54, respectivamente, superponiéndose de este modo sus espacios ideológicos. En la izquierda de la escala se ubicó el PS, ocupando la posición 3 y en la derecha CpC ubicado por sus legisladores en la posición 6. El PJ, por su parte, fue ubicado a la derecha del promedio, siendo 5,15 la puntuación media asignada por sus propios diputados. En cuanto a 2008, la alianza CC-ARI-GEN-UPT obtuvo una posición promedio de 4,38, ubicándose a la izquierda de la media general; la UCR por el contrario, se ubicó a la derecha del promedio con una puntuación de 5,15. El PS también se desplazó hacia la derecha, con una ubicación de 4,33, quedando para el bloque ARI autónomo la ubicación más a la izquierda de la escala, con una puntuación de 3,5. En tanto, el PRO que obtuvo esta vez una puntuación de 6,75, siguió liderando el extremo derecho de la escala. EL PJ, por su parte, representado por el bloque oficialista FV, se desplazó hacia la izquierda con 4,40 puntos promedio.

Tabla 3
Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda-derecha (2004-2008)

2004			PS=3,00	ARI = 4,17 UCR = 4,54 X= 4,20	PJ = 5,50	CpC = 6,00					
2008			ARI AUTÓNOMO =3,50	CC +ARI+GEN = 4,38 FV = 4,50 PS = 4,33 PdC= 4,50 X= 4,80	UCR = 5,60	PRO = 6,75					
	1=IZQ	2	3	4	5	6	7	8	9	10=DER	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta a Elites Parlamentarias, 2004 y 2008.

⁹ Se mantuvo la escala 1 a 10 donde 1 es izquierda y 10 derecha.

Del análisis precedente surge que en 2004 el PJ resultó ser el partido menos homogéneo con una desviación típica de 0,92, al contrario del PS que fue unánimemente ubicado por sus legisladores en el mismo punto de las escala. En 2008 CC + ARI+ GEN + UPT resultó el menos homogéneo¹⁰, con una desviación típica de 1,06, en tanto que PRO fue el más homogéneo, con un desvío de 0,50. En consecuencia, las más homogéneas resultaron ser las fuerzas políticas ubicadas en los extremos de la escala; el izquierdo para el caso de 2004 y el derecho en 2008.

Tabla 4
Dispersión ideológica de los partidos (según desviación típica) (2004)

2004		
Partidos	Ubicación	Desv típica
PJ	5,15	0,92
UCR	4,54	0,66
ARI	4,17	0,77
PS	3,00	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Legislativa.

¹⁰ Cabe mencionar que CC-ARI y UPT apoyaron en 2007 la candidatura presidencial de Elisa Carrió, y la candidatura a la gobernación de la provincia de Buenos Aires de Margarita Stolbizer, bajo la etiqueta Confederación Coalición Cívica y Alianza Frente Coalición Cívica, respectivamente. Ver <http://towsa.com/andy/totalpais/2007p.html> y también <http://towsa.com/andy/totalpais/buenosaires/2007g.html>. Ese mismo año Stolbizer crea el partido GEN, formando en la Cámara de Diputados un bloque unificado con la CC.

Tabla 5
Dispersión ideológica de los partidos (según desviación típica) (2008)

Partidos	2008	
	Ubicación	Desv típica
FV	4,45	0,57
UCR	5,6	0,70
CC+ARI+AGEN	4,38	1,06
PS	4,33	0,54
PRO	6,75	0,50
ARI AUTONOMO	3,50	0,58
PdC	4,50	0,99

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Legislativa.

3. La fragmentación del sistema partidario

Además del nivel de polarización, otro atributo relevante del sistema de partidos a considerar es el grado de fragmentación partidaria, vinculado al número de partidos que compiten en cada elección. La información acerca del número efectivo de partidos (NEP) ofrece una pauta de la medida en que el poder se halla disperso o concentrado, o lo que es igual, del grado de fragmentación de cada sistema partidario. Específicamente, el NEP legislativo indica cuántos partidos compiten en el seno del sistema de partidos, según el número de escaños de cada fuerza política.

En el caso de la Cámara de Diputados, se calculó el NEP para todas las elecciones celebradas desde el restablecimiento de la democracia¹¹. Los resultados reflejan cambios importantes en el sistema de partidos argentino, que a lo largo de 26 años se ubicó en diferentes puntos de una escala que va del bipartidismo al pluralismo extremo. Así, entre 1983 y 1995, con la excepción de 1991, el NEP legislativo se ubicó en torno a valores bipartidistas. En 1991, en cambio, y en las sucesivas elecciones a partir de 1997, el número de partidos se corresponde con un pluralismo limitado. Por fin, a partir de 2005, el incremento del NEP empujó al sistema de partidos argentino a la categoría de un pluralismo extremo, alcanzando un valor máximo de 6,01 partidos en la elección de 2009 (tabla 6).

Tabla 6
Número efectivo de partidos legislativos – Cámara de Diputados de la Nación

Año	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
NEP	2,19	2,40	2,75	2,79	3,15	2,86	2,86	3,25	3,45	3,43
BASE	252	254	254	254	257	257	257	257	257	257

Año	2003	2005	2007	2009	Promedio
NEP	3,48	4,16	4,42	6,01	3,37
BASE	257	257	257	257	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de legislativa.

Por lo tanto, siguiendo la clasificación de Alcántara (2004:84), Argentina se presentaría en la actualidad como un caso de baja polarización ideológica ponderada (0,88) con alta fragmentación partidaria (6,01)¹². Según el autor, algo más de la tercera parte de los sistemas de partidos latinoamericanos se ubican en la casilla que integra una fragmentación media, con baja polarización, pudiendo sostenerse que este vendría a ser el estereotipo de esos sistemas, el cual coincide con el existente entre los sistemas de partidos europeos. Ese fue también el caso de Argentina hasta 2007, pero en 2009 el grado de fragmentación partidaria se profundizó.

Para Sani-Sartori (1980:35):

“la fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia si (y sólo si) expresa la existencia de polarización. Cuando no es así, es decir cuando un sistema muestra bajos valores de polarización... una democracia puede funcionar aún cuando su sistema de partidos esté fragmentado, su estructura social sea segmentada y su cultura política sea heterogénea”. Para estos autores “la fragmentación “causa” gobiernos de coalición... pero el que las coaliciones funcionen o no depende más que de cualquier otro factor, de que los miembros de la coalición estén cercanos o distantes unos de otros, es decir de que las coaliciones sean homogéneas, o por el contrario, heterogéneas. Aquí de nuevo, la polarización es el factor decisivo”.

Por lo tanto, la concentración ideológica del sistema de partidos por un lado, sumada a su fragmentación, son presentadas por la literatura como condiciones que favorecen la conformación de alianzas y gobiernos de coalición.

4. Argentina: un estilo contencioso de hacer política

Sin embargo, si bien ambas características se encuentran presentes en el sistema partidario argentino, los acuerdos y los consensos al interior de la clase política han sido la excepción antes que la regla desde el restablecimiento de la democracia en 1983. Sin dudas, el acuerdo entre partidos más paradigmático en los últimos 25 años fue lo que se conoce como el Pacto de Olivos, celebrado en 1994, entre el ex presidente Alfonsín y quien estaba a cargo del Poder Ejecutivo, Carlos Menem, para reformar la Constitución Nacional y permitir la reelección de este último. Dicho acuerdo fue luego ratificado por el Congreso Nacional del Partido Justicialista y la Convención Nacional de la UCR. En lo que hace a gobiernos de coalición, la única experiencia desde el restablecimiento de la democracia fue la del gobierno de la ALIANZA en 1999 entre la UCR y el FREPASO que culminó con la renuncia del presidente De la Rúa dos años más tarde dando origen a la debacle política, social y económica más profunda de la que se tiene recuerdo¹³.

¹² Alcántara (2004) distingue entre casos de baja polarización (de 0 a 1,10), media (1,11 a 3,10) y alta (+ de 3,10). En cuanto a los niveles de fragmentación, distingue entre niveles bajos (0 a 2,5 partidos), medios (de 2,51 a 4,50 partidos) y altos (+ de 4,50 partidos).

¹³ En cuanto al acuerdo en el Congreso de la Nación que permitió salvar dentro de los canales institucionales la renuncia del ex presidente De la Rúa en diciembre de 2001, vale recordar que en ese momento la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras estaba en manos del Justicialismo, y por lo tanto la titularidad de todas las instancias sucesorias previstas por la Ley de Acefalía, por lo que en definitiva se trató de un pacto entre los principales referentes de la primera mayoría opositora, antes que un acuerdo entre partidos.

Más frecuentes, en cambio, son las coaliciones electorales a nivel de las elecciones legislativas. Los últimos comicios de 2009, año en el que el NEP trepó a sus niveles máximos históricos, fueron una muestra clara de ello. Una mirada detallada del inventario de listas que compitió en cada provincia, con la atención puesta en los líderes políticos con mayor visibilidad a nivel nacional, y que actuaron de hecho como principales articuladores de esas listas, permite visualizar dos coaliciones electorales opositoras al gobierno que compitieron en, por lo menos, la mitad de los distritos. La primera agrupó a peronistas disidentes junto al partido de centro derecha PRO, dirigido por el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri y partidos provinciales¹⁴. La segunda consistió en una alianza de la UCR, el partido centenario que condujo la transición democrática, la CC que tiene por principal referente a Elisa Carrió¹⁵, el PS y partidos provinciales. En la provincia de Buenos Aires, el primer distrito en número de electores del país¹⁶, estos acuerdos compitieron con las etiquetas de Alianza Unión PRO (AUPRO) y Acuerdo Cívico y Social (ACyS), respectivamente.

Sin embargo, ambos tuvieron una duración efímera y no se tradujeron en dos bloques unificados dentro del Congreso: las fuerzas políticas congregadas bajo el ACyS se organizaron como bloques separados, y algunos de sus líderes como Carrió y Stolbizer se distanciaron entre sí; si bien, por lo general, ambas fuerzas se opusieron por igual a las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo. Lo mismo sucedió al interior de AUPRO, con Felipe Solá y Francisco De Narváez que representaban al Peronismo disidente¹⁷, y Mauricio Macri del PRO.

Un análisis de cómo se alinearon estos partidos en la Cámara de Diputados permite ilustrar la dinámica de acuerdos tejida a nivel parlamentario. Para ello se realizó una selección de las votaciones que alcanzaron más visibilidad pública a través de los medios de comunicación, entre 2008 y 2010¹⁸, y se registraron las posturas de los partidos relevantes.

¹⁴ Otras de las fuerzas políticas que integraron esta coalición son Partido Federal, Unión del Centro Democrático, Recrear para el Crecimiento, Unión Celeste y Blanco, Partido Popular Cristiano Bonaerense y Partido Nuevo Buenos Aires.

¹⁵ Elisa Carrió compitió con Cristina Kirchner en las elecciones presidenciales de 2007, y obtuvo el segundo lugar con el 23,04% de los sufragios, esto es 22, 25 puntos menos que la actual presidenta, que ganó en primera vuelta con el 45,29% de los votos.

¹⁶ De acuerdo con el censo de 2001, la provincia de Buenos Aires cuenta con 13.827.203 habitantes.

¹⁷ En el Congreso de la Nación esta fracción peronista se agrupó en el bloque Peronismo Federal (PF).

¹⁸ Se excluye la confirmación de la designación de la nueva titular del Banco Central de la República Argentina (BCRA) que según el art. 7 de la Carta Orgánica de esa entidad es designada por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación.

Tabla 7
Votaciones más relevantes desde el punto de vista de la visibilidad pública en la Cámara de Diputados entre 2008 y 2010

Ley /Expediente	Aff.	Neg.	Abst.	Fecha Sanción Cámara de Diputados	Afirmativo	Negativo	Abstenciones
Retenciones fiscales a las exportaciones de granos (Expt 0013-PE-2008)	129	122	2	04/07/2008	FV	UCR CC-ARI- GEN- UPT PRO PS	
Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 26522	147	4	1	16/09/2009	FV PdC PS	PS	UCR CC ¹⁹ PRO PF
Ley de Reforma Política n.º 26.571	135	99	1	18/11/2009	FV PdC PF	UCR CC-ARI- GEN- UPT PRO PS	
Ley de matrimonio de personas del mismo sexo n.º 26618	126	110	4	04/05/2010	FV PdC UCR CC GEN PRO PS PF	FV UCR PRO PF	UCR CC
Ley del 82% móvil para jubilados y pensionados n.º 26649	135	89	17	18/08/2010	UCR CC GEN PRO PS PF	FV PdC	PdC

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación. Número total de bancas: 257. Se necesitan 129 votos para alcanzar la mayoría absoluta.

¹⁹ARI, GEN y UPT ausentes.

Según se observa, los partidos de oposición votaron casi siempre alineados en contra del oficialista FV, excepto en el caso de la Ley de Matrimonio entre Personas del mismo Sexo, frente a la cual se produjeron fracturas al interior mismo de los partidos, de modo que algunos legisladores apoyaron esta iniciativa y otros se opusieron.

El único partido opositor relevante que apoyó al oficialismo en alguna iniciativa legislativa fue el PS, en el caso de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley de Medios), una norma clave en la agenda del gobierno, en vistas del prolongado conflicto que mantiene con Clarín, el principal multimedio de Argentina. Sin embargo, este apoyo no fue unánime, ya que parte del bloque socialista votó en contra. Esto se refleja en el incremento en la dispersión ideológica de los legisladores del PS, cuya desviación típica pasó de 0 a 0,54 entre 2004 y 2008, según se indica en las tablas 4 y 5. Es decir que a pesar de que otros partidos de la oposición comparten el espacio ideológico con el oficialismo (tabla 3) sólo uno de ellos votó alguna iniciativa legislativa relevante alineado con el partido de gobierno.

Otro bloque que votó junto con el oficialismo fue el Peronismo Federal (PF) que aglutina a los peronistas no kirchneristas, y que apoyó la Ley de Reforma Política promovida por el gobierno. Pero los peronistas disidentes no acompañaron al gobierno ni en la votación clave por las retenciones fiscales a las exportaciones de granos, ni en la Ley de Medios, a la vez que fueron activos promotores de la iniciativa por el 82% móvil para jubilados y pensionados, ley que fue vetada por el Poder Ejecutivo inmediatamente después de sancionada.

Siguiendo a Sani-Sartori (1980:31), las orientaciones de la élite política a maximizar o a minimizar el conflicto parecen jugar un rol clave en la explicación de la dinámica que adquiere el sistema político, más allá de la polarización y la fragmentación partidista. Si la tendencia a la negociación de los conflictos, aún en un escenario hipotético de alta polarización, pone al sistema político más cerca de una democracia eficiente y gobernable, por el contrario, una tendencia de la élite gobernante a maximizar los conflictos en lugar de minimizarlos, lo aleja de dicho ideal.

La explicación de por qué la confrontación política en términos amigo-enemigo es la moneda corriente en la práctica política cotidiana de Argentina, así como la exacerbación de supuestas diferencias sobre modelos de país, que a la hora de la competencia electoral no encuentran un correlato en las plataformas partidarias, parecería tener más que ver con el estilo de hacer política que con la existencia de clivajes ideológicos o de otra naturaleza. Una muestra de ello es que la principal política social implementada por el actual gobierno nacional, la Asignación

Universal por Hijo, formó parte de la plataforma electoral que presentó el partido de oposición ARI durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2007²⁰. Recuérdese, según se mostró en la tabla 3, que ARI y FV comparten su espacio ideológico ubicándose estos partidos en los puntos 4,38 y 4,50 de la escala, respectivamente. Sin embargo, hasta el día de la fecha, el oficialismo no hizo referencia pública alguna al respecto, y mucho menos dio participación a la oposición en el diseño, puesta en marcha o monitoreo de la implementación de esta política, lo que habría representado un gesto de madurez democrática. No obstante, debe señalarse que la falta de predisposición a la cooperación no ha sido patrimonio exclusivo del oficialismo. En ocasión de la convocatoria al diálogo político que hiciera la presidenta Kirchner, luego de la derrota oficialista en los comicios de junio de 2009, la ex jefa del ARI y por entonces diputada electa por la CC, Elisa Carrió, se negó a concurrir²¹, si bien meses más tarde fue la oposición en su conjunto quien dio por concluida su participación²².

5. LAS DINÁMICAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA

A las dificultades propias de la clase política para alcanzar acuerdos perdurables que se traduzcan además en políticas de Estado que trasciendan la gestión de un gobierno, se ha sumado en estos años de democracia la supervivencia de ciertos poderes de facto que en distintos momentos han puesto en jaque la gobernabilidad democrática²³; la pretendida (y muchas veces lograda) injerencia interna de los organismos internacionales de crédito²⁴; y los altos niveles de conflictividad social, traducidos a veces en novedosas manifestaciones de protesta

²⁰ Asimismo, los frecuentes trasvasamientos partidarios que se han dado en los últimos tiempos de varios dirigentes opositores a las filas del oficialismo, han sido explicados por los mismos protagonistas a partir de sus coincidencias con el programa del gobierno.

²¹ <http://www.mdzol.com/mdz/nota/152021>

²² <http://m24digital.com/2009/09/07/para-la-oposicion-el-dialogo-politico-se-termino/>

²³ Principalmente los militares por medio de los levantamientos de los “cara pintadas” en 1987 y 1988 y las presiones para obtener el indulto presidencial, finalmente concedido por el ex presidente Carlos Menem 1989 y 1990. También la corporación sindical; recuérdese que en 1984 el expresidente Alfonsín intentó por vía legislativa y sin éxito una reforma sindical, luego de lo cual la Confederación General del Trabajo, liderada por el Justicialista Saúl Ubaldini realizó nueve paros generales durante esa presidencia. En la actualidad la relación entre la presidenta Kirchner y el cuestionado titular de la CGT Hugo Moyano, que es indagado por la justicia argentina por cargos de administración fraudulenta de la obra social de los camioneros, a lo que se suma una investigación en Suiza por su presunta participación en el lavado de dinero, es interpretada como una relación de condicionamiento al Poder Ejecutivo por parte del titular de ese gremio, el más poderoso en términos de su capacidad de movilización. En efecto, a partir del cierre de numerosas líneas de ferrocarril en la década de los 90 el volumen de transporte de carga que se realiza por medio de camiones creció en forma exponencial, y de la mano de eso, el poder de ese gremio.

²⁴ En tal sentido, la cancelación de la deuda con el FMI a iniciativa del presidente Kirchner, aprobada por el Congreso a fines de 2005 y efectivizada a comienzos de 2006, marcó un punto de corte a dichas pretensiones, en claro contraste con la influencia que tuvo ese organismo durante los 90, por medio de las llamadas políticas del Consenso de Washington.

que alumbraron el surgimiento de nuevos movimientos sociales²⁵. En este sentido, si bien no existen clivajes étnicos, lingüísticos, religiosos o urbano-rurales, que pudieran dar cuenta de una sociedad segmentada y sometida a tensiones sociales estructurales²⁶, la sociedad argentina se ha vuelto más desigual en las últimas décadas, y la clase media se ha empobrecido, al tiempo que se redujo la tan mentada movilidad social²⁷.

¿Ha tenido esto como correlato altos niveles de polarización a nivel de la opinión pública? ¿Sus preferencias políticas se traducen hoy en posicionamientos extremos respecto de los issues de la agenda pública? Adelantamos a estos interrogantes una respuesta negativa. El análisis del principal conflicto desatado durante la gestión de la presidente Cristina Kirchner arroja alguna luz al respecto. Se trata del enfrentamiento entre el gobierno y los sectores rurales, a partir de la iniciativa del Poder Ejecutivo de elevar las retenciones fiscales a las exportaciones de granos, por medio de la Resolución n.º 125 de marzo de 2008. Dicha medida planteaba un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación de granos que sujetaba su aumento o disminución a la evolución de los precios internacionales. La respuesta del campo no tardó en hacerse sentir con medidas de fuerza convocadas por las asociaciones agrarias que por primera

²⁵ A mediados de los 90 irrumpió en la Argentina una nueva forma de protesta social que daba cuenta de las transformaciones acaecidas en la estructura socio-laboral y productiva del país durante las dos décadas previas, poniendo en escena a un colectivo social definido por la carencia de trabajo, los desocupados, y convertidos más tarde en “piqueteros”, cuyas protestas apuntaban en contra de las políticas neoliberales del gobierno nacional. Sin dudas, el carácter estructural que había adquirido la desocupación explica por qué el conflicto trascendió a un gobierno. Así, los sucesivos interlocutores a nivel nacional -el gobierno de Menem, el de la Alianza, el de Duhalde- ensayaron respuestas distintas que fueron desde la represión lisa y llana hasta la concesión de planes sociales, pero en ningún caso lograron acallar el conflicto ni impedir que hubiera víctimas fatales entre los manifestantes, circunstancia que en el caso de Duhalde, lo llevó a decidir una convocatoria anticipada a elecciones. El arribo del Kirchnerismo al poder tuvo como novedad el anuncio del nuevo gobierno de no criminalizar la protesta social. Su llegada al poder fue percibida por tanto, como una ampliación en la estructura de oportunidades políticas que facilitó la acción colectiva piquetera. A su vez, el gobierno utilizó su poder para distribuir recursos como medida de cooptación de los sectores que se mostraron proclives al diálogo, y de disciplinamiento para con los más “duros”. De esta manera, su estrategia de cooptación/disciplinamiento impactó en el desarrollo del ciclo de protesta y en el despliegue de repertorios de acción colectiva. Como contrapartida, las variaciones en el discurso piquetero (sus marcos interpretativos) fueron un termómetro que reflejó en cada momento la intensidad del enfrentamiento-diálogo con el poder de las distintas expresiones de este movimiento social.

²⁶ Según datos según la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) realizada entre 2004-2005, la población indígena en Argentina representa el 1,6 % del total. El idioma oficial y extendido en todo el territorio es el castellano, en tanto que el 93% se define como católico, de acuerdo al Reporte Internacional de Libertad Religiosa de 2004.

²⁷ No obstante, la pobreza en Argentina cayó alrededor de 17 puntos porcentuales entre el 2003 y el 2009 situándose actualmente en torno al 8%, según datos del Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS), citados en el informe de LAPOP de 2010 “Cultura Política y Democracia en Argentina”. Asimismo, y según datos de la CEPAL (2010) citados en el mismo informe, la tasa de desocupación ha disminuido considerablemente, pasando del 11,6% de la población económica activa en 2005, a 10,1% en 2006, 8,5% en 2007 y 7,9% en 2008. Solo en 2009, como resultado de la desaceleración producida fundamentalmente por la crisis internacional, el nivel de desempleo experimentó un aumento del 0,9%.

vez en su historia actuaron conjuntamente²⁸ generando movilizaciones y contra movilizaciones que lograron involucrar al conjunto de los ciudadanos. Dicho conflicto se prolongó durante casi tres meses y presionada por la oposición, que arguía que las cuestiones impositivas son potestad del Poder Legislativo²⁹, la presidenta Kirchner se vio obligada a solicitar al Congreso la aprobación de esta medida.

Finalmente, en la madrugada del 17 de julio de 2008, el vicepresidente Julio Cobos definió la votación en el Senado con su voto contrario al proyecto del oficialismo³⁰, que debió dar marcha atrás con la resolución. La decisión de Cobos supuso una fractura irremisible en la ya deteriorada relación entre la presidenta y su vicepresidente quienes desde entonces cortaron todo diálogo tanto personal como político. Durante el tiempo en que se extendió el conflicto, la imagen presidencial sufrió un fuerte deterioro, cosechando sólo un 20% de opiniones positivas en el mes de junio, lo que significaba una caída de 36 puntos porcentuales desde el inicio de año³¹. Por su parte, la oposición, hasta entonces atomizada, sacó ventaja del conflicto con el campo y logró finalmente articular algunas candidaturas alternativas para enfrentar al gobierno en los comicios de 2009, según ya se señaló en el apartado anterior.

Esta coyuntura, por tanto, se presta especialmente para analizar las respuestas de la opinión pública; se trató de un conflicto, entre múltiples actores relevantes, cuyas consecuencias afectarían a toda la población que por ende adquirió visibilidad en los medios de comunicación, y se prolongó a lo largo del tiempo. Todos estos elementos llevaron a que el conjunto de los ciudadanos se involucre y tome parte en la cuestión, formándose una opinión al respecto.

²⁸ Se trata de la Sociedad Rural Argentina (SRA), representante de los grandes propietarios agrícola-ganaderos, la Confederación Rural de Productores de Carne (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) que nuclea a medianos y pequeños productores y la Confederación Inter cooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).

²⁹ En tanto el Poder Ejecutivo se amparó en el artículo 775 del Código Aduanero que lo autoriza modificar o crear derechos de exportación, pudiendo delegar esta facultad en el Ministro de Economía, la oposición apeló a la Constitución Nacional que cuando establece el principio de legalidad tributaria determina que es el Congreso de la Nación que el único poder con facultades para modificar tributos, por lo que considera nulo todo tributo que no emane del Poder Legislativo. Adicionalmente, el art. 99 inc. 3 refuerza este concepto, estableciendo que son inconstitucionales los decretos de necesidad y urgencia que establezcan o modifiquen tributos.

³⁰ Cobos, históricamente miembro de la Unión Cívica Radical, había sido gobernador de la provincia de Mendoza por ese partido, entre 2003 y 2007, y compartió la fórmula presidencial con Cristina Kirchner como expresión del proyecto transversal que los Kirchner intentaron construir una vez llegados al poder, y del que luego desistieron.

³¹ La presidenta llegó al poder en diciembre de 2008 con 51 puntos de imagen positiva, trepó a 56 en enero de 2009 y desde entonces empezó un descenso que se aceleró a medida que se mantenía la crisis con el agro. Paralelamente, su imagen negativa llegó en junio a los 46 puntos, 34 más de los que tenía al empezar el año. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1023111.

Con la finalidad, entonces, de averiguar si la opinión pública se había polarizado o no en torno de este conflicto, se analizaron los datos de dos sondeos de opinión realizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires³² por la consultora Carlos Fara y Asociados, con 442 casos cada uno, durante los meses de mayo y junio de 2008. Se trata de encuestas domiciliarias realizadas a partir de una muestra aleatoria, estratificada por conglomerados y cuotas de edad y sexo, con un margen de error de +/- 4.6 % y un nivel de confianza del 95%.

Dentro del conjunto de preguntas que miden las preferencias de los encuestados en torno de la puja entre el gobierno y el campo, la mayoría de ellas están formuladas de manera dicotómica, y otras con respuestas ordenadas en una escala ordinal. Este último tipo de respuestas, junto con aquellas que ordenan las preferencias en una escala numérica son las más adecuadas para captar la existencia de fenómenos de polarización. Sin embargo, es posible interpretar como indicio de polarización, una distribución en la que las respuestas se dividen 50% y 50% entre dos categorías posibles. No obstante, cabe aclarar que en estos casos juega un papel relevante la categoría Ns/nc. Si un tercio de los entrevistados no tiene opinión formada sobre un issue, una distribución del 50% a favor y el 50% en contra de los que sí responden no sería una distribución polarizada; en su lugar corresponde decir que un tercio apoya la medida, un tercio está en contra, y el tercio restante no tiene opinión formada sobre el tema.

Los datos analizados, correspondientes a dieciocho preguntas formuladas en torno del conflicto, muestran que sólo las respuestas a una de esas preguntas presentan una distribución polarizada. Específicamente, cuando se pregunta si se está de acuerdo con que los productores del campo sólo piensan en sus beneficios y no en el país, el 46,6 % se manifiesta a favor de esta afirmación y el 40,6 % en contra, si bien un 12,8 % no se pronuncia al respecto (pregunta 15). El resto de las respuestas, en cambio, denota un claro posicionamiento de la opinión pública en contra de la propuesta del gobierno y a favor de la postura del campo (preguntas 2, 3 11 y 17); no obstante, las encuestas fueron realizadas en un área altamente urbanizada del país, y prácticamente sin zonas rurales. Asimismo, cuando se trata de respuestas ordenadas en una escala ordinal, en la mayoría de los casos, la moda de estas distribuciones se ubica en las categorías intermedias, y no en las extremas (preguntas 8, 10, 12 y 13). A la vez, al momento de asignar responsabilidades sobre la falta de acuerdo entre las partes en conflicto, la opinión

³² El AMBA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires que conforman el llamado conurbano bonaerense. Juntos albergan un tercio de la población de todo el país.

pública toma distancia y opta por la categoría que distribuye las culpas por igual (pregunta 6). Pero los entrevistados son categóricos cuando se les pregunta si el paro del campo fue un intento golpista del sector rural, oponiéndose mayoritariamente a esa especulación (pregunta 5). Finalmente, cuando se pregunta su preferencia entre eliminar por completo las retenciones, mantener la suba propuesta por el gobierno, o volver a la situación anterior al conflicto, más de la mitad de los entrevistados elige la última opción, como muestra de una postura conciliadora, que en cambio no pudo lograrse entre las partes involucradas (pregunta 1).

Tabla 8
Opinión pública y conflicto gobierno-campo

1. Respecto a las retenciones a las exportaciones del campo, ¿Ud. cree que se deberían...?			
MAYO 2008		JUNIO 2008	
	Porcentaje		Porcentaje
Eliminar por completo	9,9	Eliminar por completo	6,8
Bajar al nivel anterior	49,3	Bajar al nivel anterior	54,9
Mantener en nivel que fijó el Gob. Nal.	24,7	Mantener en nivel que fijó el Gob. Nal.	21,4
Ns / nc	16,1	Ns / nc	17,0
n	442	n	442
2.Cuál es su opinión sobre la reacción del gobierno nacional frente al paro del campo?			
	Porcentaje		Porcentaje
Muy buena	1,1	Muy buena	2,0
Buena	13,2	Buena	14,7
Regular	26,9	Regular	22,6
Mala	41,1	Mala	36,0
Muy mala	14,6	Muy mala	18,4
Ns / nc	3,2	Ns / nc	6,3
n	442	n	442
3. En el conflicto entre el gobierno y el campo, ¿Ud. se siente más cerca de la posición del gobierno o del campo?			
	Porcentaje		Porcentaje
Campo	43,3	Campo	46,5
Gobierno	18,8	Gobierno	20,3
Ninguno de los dos	34,2	Ninguno de los dos	30,8
Ns / nc	3,7	Ns / nc	2,4
n	442	n	442

4. ¿Ud. cree que el conflicto se va a solucionar...?

MAYO 2008		JUNIO 2008	
	Porcentaje		Porcentaje
En el corto plazo	20,6	En el corto plazo	36,2
Va a tardar mucho	49,3	Va a tardar mucho	44,6
Ns / nc	30,1	Ns / nc	19,2
n	442	n	442

5. ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con que el paro del campo fue un intento golpista?

	Porcentaje		Porcentaje
De acuerdo	14,6	De acuerdo	19,8
En desacuerdo	64,9	En desacuerdo	65,5
Ns / nc	20,5	Ns / nc	14,7
n	442	n	442

6. Ud. cree que hasta ahora no se llegó a un acuerdo entre el gobierno y el campo porque ...

	Porcentaje		Porcentaje
Los dirigentes del campo están muy inflexibles	12,9	Los dirigentes del campo están muy inflexibles	16,9
El gobierno está muy inflexible	33,4	El gobierno está muy inflexible	37,0
Los dos tienen parte de culpa	50,0	Los dos tienen parte de culpa	42,5
Otro	0,3	Otro	0,5
Ns / nc	3,4	Ns / nc	3,1
n	442	n	442

7. Si Ud. fuese productor agropecuario, y el gobierno le dice que no va a bajar las retenciones, pero le ofrece bajarle otros impuestos, y una serie de ayudas, Ud ...

	Porcentaje		Porcentaje
Aceptaría lo que el gobierno ofrece para que el conflicto...	32,9	Aceptaría lo que el gobierno ofrece para que el conflicto...	36,4
No lo aceptaría, aunque eso signifique que el conflicto siga	26,5	No lo aceptaría, aunque eso signifique que el conflicto siga	30,0
Ns / nc	40,6	Ns / nc	33,6
n	442	n	442

8. A Ud. le preocupa que el paro del campo se siga extendiendo?		9. Ud. cree que si Néstor Kirchner fuese presidente, ¿los dirigentes del campo también le hubiesen hecho un paro de esta manera?		10. ¿Cómo evalúa la actuación durante el conflicto con el campo de Néstor Kirchner?		11. ¿Cómo evalúa la actuación durante el conflicto con el campo de Alfredo De Angeli?	
MAYO 2008		JUNIO 2008					
	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje
Mucho	35,6	Mucho	41,2	Muy buena	3,2	Muy buena	2,5
Bastante	50,6	Bastante	46,5	Buena	16,9	Buena	28,9
Poco	9,3	Poco	4,6	Regular	28,0	Regular	29,8
Nada	0,8	Nada	0,8	Mala	23,9	Mala	18,7
Ns / nc	3,7	Ns / nc	6,9	Muy mala	24,6	Muy mala	7,8
n	442	n	442	Ns / nc	3,4	Ns / nc	12,3
				n	442	n	442

12. ¿Cómo evalúa la actuación durante el conflicto con el campo de las 4 entidades del campo?

MAYO 2008

JUNIO 2008

	Porcentaje
Muy buena	1,8
Buena	22
Regular	36,9
Mala	16,8
Muy mala	9,9
Ns / nc	12,5
n	442

13. ¿Está de acuerdo con los que dicen que los medios no están informando con objetividad en el conflicto con el campo?

	Porcentaje
De acuerdo	55,0
En desacuerdo	30,0
Ns / nc	15,0
n	442

14. ¿Está de acuerdo con los que dicen que los productores del campo solo piensan en sus beneficios y no en el país?

	Porcentaje
De acuerdo	46,6
En desacuerdo	40,6
Ns / nc	12,8
n	442

15. ¿Cree que el gobierno quiere solucionar el problema del campo?

MAYO 2008

JUNIO 2008

	Porcentaje
Si	61,3
No	27,2
Ns / nc	11,5
n	442

16. ¿Cuál es su opinión sobre las medidas tomadas por el gobierno para atender los reclamos del campo?

	Porcentaje
Muy buena	2,7
Buena	15,2
Regular	15,5
Mala	28,0
Muy mala	8,2
Ns / nc	30,4
n	442

17. ¿Cuál es su opinión sobre el uso que el gobierno le dará al dinero recaudado con las retenciones?

	Porcentaje
Muy buena	8,5
Buena	21,7
Regular	8,5
Mala	11,1
Muy mala	14,5
Ns / nc	35,7
n	442

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Como complemento de este análisis, se analizaron además datos de otras diez encuestas de opinión realizadas por la misma consultora entre 2008 y 2010 en las que se registraban las preferencias de la opinión pública en torno a otras medidas o propuestas de gobierno, políticas públicas y conflictos. Específicamente, se analizaron las respuestas referidas a: 1) la estatización del sistema de cloacas y agua corriente; 2) la estatización de Aerolíneas Argentinas; 3) la estatización de TELECOM; 4) la compra por parte del Estado de los derechos de televisación de los partidos de la Asociación del Fútbol Argentino; 4) el quite de la licencia a FIBERTEL; 5) la Ley de servicios audiovisuales; 6) la Ley de Matrimonio entre Personas del Mismo Sexo; 7) el acceso del Poder Ejecutivo a la utilización de las reservas del Banco Central de la República Argentina; 8) el conflicto entre el gobierno y el titular del Banco Central, Martín Redrado; 9) el conflicto entre Kirchner y el multimedio Clarín; y 10) la Ley del 82% móvil para jubilados y pensionados. Al igual que en el conflicto con el campo, los resultados de este análisis señalan que en ninguno de estos relevamientos se encontraron evidencias de una polarización de la opinión pública entorno de los temas en cuestión.

6. ¿Por qué argentina no está polarizada?

Los resultados hasta aquí presentados nos empujan a preguntarnos por qué en Argentina los políticos y la gente se identifican cada vez más con posiciones próximas al centro del espectro ideológico, más allá de las lógicas oscilaciones de la media de estas distribuciones.

Las causas, sugiero, abrevan en tres fuentes distintas y a la vez recíprocamente vinculadas: una de carácter histórico; otra, institucional y la tercera, de índole sociológica. Por un lado, el recuerdo de la violencia política de los años 70, con la lucha armada protagonizada por las agrupaciones de la izquierda revolucionaria, seguida del feroz terrorismo de Estado desplegado por la última dictadura militar y que dejó como saldo 30 mil personas desaparecidas; considero constituyen una experiencia demasiado traumática, y demasiado cercana como para olvidar. En segundo lugar, la naturaleza poli clasista y movimientista de los dos principales partidos políticos argentinos, el Justicialista y la Unión Cívica Radical que a través de sus líneas internas han pretendido abarcar, con un éxito considerable, a todo el espectro ideológico del electorado. Y en tercer lugar, y vinculado a ello, la existencia de una fuerte clase media con altos niveles de instrucción, que si bien debilitada en las últimas décadas, ha sido y sigue siendo la columna vertebral en torno de la cual se estructura el electorado de este país. No obstante, estos argumentos deberían ser objeto de un análisis más profundo en un trabajo posterior.

7. Discusión final

Según he señalado, la literatura sobre democracia y gobernabilidad señala que la concentración ideológica del sistema de partidos, sumada a su fragmentación, son condiciones que favorecen la conformación de alianzas y gobiernos de coalición. Sin embargo, hemos visto que a pesar de que ambas características se encuentran presentes en el sistema partidario argentino, los acuerdos y los consensos al interior de la clase política constituyen excepciones antes que una práctica habitual en la historia reciente.

Al mismo tiempo, las coaliciones electorales a nivel de las elecciones legislativas, que por el contrario resultan más frecuentes, tienen por lo general una duración efímera, motivadas por los conflictos que se suscitan entre quienes las lideran. El excesivo personalismo conspira habitualmente contra las posibilidades de establecer estrategias de cooperación, y de construir vínculos que se traduzcan en políticas públicas de largo plazo, lo que sin dudas ayudaría a que los representantes recuperaran el prestigio perdido ante los ciudadanos. En el mismo sentido, resulta

poco frecuente el apoyo legislativo de los partidos opositores a las iniciativas del oficialismo, o viceversa, aunque unos y otros compartan el mismo espacio ideológico.

Antes bien, la confrontación política en términos amigo-enemigo es la moneda corriente en la práctica política cotidiana de Argentina, así como la exacerbación de supuestas diferencias sobre modelos de país que a la hora de la competencia electoral no encuentran un correlato en las plataformas partidarias. Como ya se señaló, esta dificultad de la clase política para alcanzar acuerdos perdurables se traduce a la vez en la falta de políticas de Estado que trasciendan la gestión de un gobierno.

Por otro lado, y más allá de que la sociedad argentina es hoy más desigual que en los años 70, aunque menos que en los 90, la opinión pública no muestra alineamientos detrás de posiciones extremas, manifestándose, en cambio, a favor de posturas conciliadoras frente a los conflictos políticos cotidianos.

La causa de esta contradicción entre cómo debería funcionar el sistema político, según los indicadores del sistema de partidos (variables institucionales), y la forma en la que de hecho funciona tendría raíces culturales vinculadas a un estilo contencioso de hacer política. Esto es, la cultura política aparecería como un factor explicativo del funcionamiento de la democracia. Por ello, aún sin sufrir los riesgos propios de la polarización política, que sí son comunes a tantos otros países de la región, Argentina tiene como desafío internalizar un estilo más componedor de gestionar los asuntos de común interés a tono con el sentir del ciudadano común, y capaz de traducirse en acuerdos básicos que den continuidad a las políticas de gobierno. De lograrse, se habrá avanzado hacia una política más representativa, y con ello, hacia una democracia de mejor calidad.

LITERATURA CONSULTADA

- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos para el futuro*. Barcelona: CIDOB.
- Inguanzo, Isabel (2010). "Clivajes y polarización ideológica de los legisladores de América Latina". En: *Boletín Datos de Opinión, Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas*, Universidad de Salamanca, n.º 18-10.
- Lodola, Germán y Mitchell Seligson (2010). "Cultura Política y Democracia en Argentina". En: *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. LAPOP, Universidad Torcuato Di Tella y Vanderbilt University.
- Lindqvist, Erik y Robert Östling (2009). "Political Polarization and the Size of Government". En: *SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance*, n.º 628.
- Llamazares, Iván y Rickard Sandell (2003). *Partidos Políticos y Dimensiones Ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp.43-69.
- Maoz, Zeev and Zeynep Somer-Topcu (2010). "Political Polarization and Cabinet Stability in Multiparty Systems: a Social Networks Analysis of European Parliaments, 1945-98". En: *British Journal of Political Science*, pp. 1 - 29.
- Ocaña, Francisco y Oñate, Pablo (1999). "Índices e Indicadores del Sistema Electoral y del Sistema de Partidos. Una propuesta informática para su cálculo". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, pp. 223-245.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2003). *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- Roberts, Kenneth y Erik Wibbels (1999). "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: a test of Economic, Institutional, and Structural Explanations". En: *The American Political Science Review*, 93 (3): 575-590.
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori (1980). "Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales". En: *Revista de Derecho Político*, 7.
- Wiesehomeier, Nina y Kenneth Benoit (2008). "Presidents, Parties And Policy Competition". En: *Journal of Politics*, Vol. 71 (4), pp.1435-1447.

Elecciones en Honduras: reconfiguración del sistema de partidos

Erik Mejía*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 diciembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de diciembre de 2013.

Resumen: En un proceso electoral marcado por el surgimiento de nuevos partidos políticos y por la polarización, el Partido Nacional (derecha) ganó la Presidencia de la República al vencer por un margen electoral de 8.01% a su más cercano adversario el Partido LIBRE (izquierda). El sistema bipartidista tradicional comenzó a reconfigurarse, pasando a un multipartidismo en el Congreso Nacional. El presidente electo Juan Orlando Hernández asumirá la dirección de un país pobre “azotado” por la inseguridad

Palabras clave: Proceso electoral / Elecciones presidenciales / Bipartidismo / Resultados electorales / Candidatos presidenciales / Campaña política / Honduras.

Abstract: In an electoral process marked by the emergence of new political powers and polarization, the National Party (right wing) won the Presidential Elections by defeating its closest opponent, the FREE Party (left wing), by a margin of 8.01%. The traditional bipartisan system started to reconfigure itself, becoming multi-partisan in Congress. President elect Juan Orlando Hernández will assume the responsibility of a poor country “battered” by insecurity.

Key Words: Electoral process / Presidential elections / Bipartisanship / Electoral results / Presidential candidates / Political campaign / Honduras.

* Hondureño, periodista y politólogo, correo www.erikmejiaucr@yahoo.com. Pasante de la maestría de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza los resultados de las elecciones celebradas en Honduras el pasado 24 de noviembre. En este proceso eleccionario concurrieron candidatos de hasta nueve partidos políticos para renovar los cargos de elección popular en los tres niveles electivos: presidencial, congresual y municipal. Varios motivos marcaron la relevancia de estas elecciones para el país: la participación por primera vez del partido LIBRE fundado por el ex presidente depuesto en 2009 Manuel Zelaya, la entrada de nuevos actores políticos cuestionadores de la élite política tradicional desde su posición de outsiders así como una consecuente polarización de la contienda electoral. Como se presenta a continuación, el proceso electoral se llevó a cabo en un ambiente de ausencia de violencia, aunque con el cuestionamiento de los resultados electorales por parte de los nuevos actores políticos. En este contexto, el candidato del Partido Nacional, Juan Orlando Hernández, fue declarado vencedor con un 36.8% de los votos enfrentando con su nueva administración dos principales retos: gobernar atendiendo los graves déficits de desarrollo del país y hacerlo con un órgano legislativo que ya no atiende a la tradicional configuración del bipartidismo.

2. PARTIDO NACIONAL GANÓ SEGUNDA VICTORIA CONSECUTIVA

El 24 de noviembre, una Honduras polarizada, y una clase política tradicional amenazada por la ruptura del sistema bipartidista tras el surgimiento de nuevos partidos políticos (LIBRE, PAC, AP y FAPER), acudieron a las urnas en una elección concurrente para elegir al nuevo presidente de la República y sus tres designados presidenciales, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 128 diputados al Congreso Nacional, y 298 alcaldes municipales.

En medio de la expectativa de los 9 partidos políticos en contienda así como de la ciudadanía en general, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) declaró ganador al candidato presidencial del Partido Nacional (PN) Juan Orlando Hernández con un 36.8% del total de los votos válidos, y con un margen electoral de 8.01% sobre su más cercana contendiente Xiomara Castro del Partido Libertad y Refundación (LIBRE) que logró un 28.9%. Mauricio Villeda del Partido Liberal (PL) quedó en tercer lugar con 20.28%, y en cuarto lugar, Salvador Nasralla del Partido Anticorrupción (PAC) con el 13.52% de votos. Los restantes cuatro partidos políticos no lograron superar el 1% de los votos.

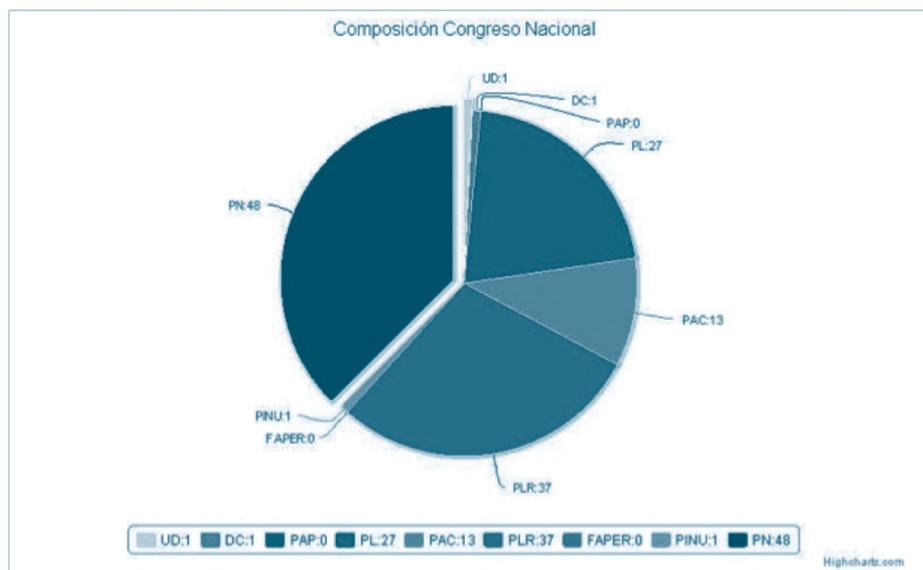
Figura 1
Resultado elecciones presidenciales, 24 de noviembre 2013

			
			
Mauricio Villeda	Salvador Nasralla	Xiomara Castro	Juan Hernández
			
20,38%	13,52%	28,79%	36,80%
23,407	415,860	885,260	1,131,516

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Honduras.

Si bien uno de los dos partidos políticos que integró el bipartidismo tradicional logró la victoria en el nivel electivo presidencial, en este caso el Partido Nacional, en la elección del nivel electivo de diputados el sistema de partidos comenzó a reconfigurarse hacia un sistema multipartidista. En la elección de diputados (128) el Partido Nacional ganó 48 curules, el Partido LIBRE, 37; el Partido Liberal, 27; el Partido Anticorrupción, 13; y tres partidos emergentes (PINU, DC y UD) lograron un diputado cada uno. Entre los nuevos diputados destaca la incorporación del expresidente José Manuel Zelaya (2006-2009) quien ganó su diputación por el departamento de Olancho en representación del Partido LIBRE.

Gráfico 1



Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Honduras.

En el nivel electivo municipal, el Partido Nacional tuvo un comportamiento similar al presidencial al ganar 185 alcaldías municipales; 80, el Partido Liberal; 32, el Partido LIBRE; y 1, la Democracia Cristiana (DC). Como reflejo de una sociedad patriarcal destaca la escasa presencia de mujeres electas. Sólo 20 mujeres fueron elegidas como alcaldesas de un total de 298 Alcaldías Municipales (7%) y 35 mujeres ganaron una curul de las 128 en disputa (27%). Cabe destacar que para este proceso electoral se aumentó la cuota de participación en las listas electorales de mujeres candidatas de un 30% a un 40%.

En el nivel electivo municipal, el Partido Nacional tuvo un comportamiento similar al presidencial al ganar 185 alcaldías municipales; 80, el Partido Liberal; 32, el Partido LIBRE; y 1, la Democracia Cristiana (DC). Como reflejo de una sociedad patriarcal destaca la escasa presencia de mujeres electas. Sólo 20 mujeres fueron elegidas como alcaldesas de un total de 298 Alcaldías Municipales (7%) y 35 mujeres ganaron una curul de las 128 en disputa (27%). Cabe destacar que para este proceso electoral se aumentó la cuota de participación en las listas electorales de mujeres candidatas de un 30% a un 40%.

A las elecciones generales del 24 de noviembre de 2013 asistieron un total de 3.232.266 de electores, lo que representó una participación del 61% de los 5.3 millones de hondureños aptos para ejercer el sufragio. El abstencionismo electoral fue de 39%, y se justifica, según el TSE, por los casi 2 millones de hondureños que radican en su mayoría en los Estados Unidos y que siguen mostrándose indiferentes a participar a través del voto en el exterior que se viene practicando desde las elecciones de 2001.

3. OEA Y UE GARANTIZARON TRANSPARENCIA DEL PROCESO

En un proceso electoral que contó con la participación de más de 800 observadores internacionales y 2 mil nacionales, las misiones de observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Unión Europea (UE) se convirtieron en las principales garantes ante el pueblo hondureño y ante la comunidad internacional.

Tanto la misión de la OEA como la de la UE calificaron de transparente el proceso, y destacaron el ambiente pacífico en el que se realizaron los comicios a los que fueron convocados 5,3 millones de hondureños. Ambos organismos señalaron anomalías como el tráfico de credenciales para la representación de los partidos en las mesas electorales, incidencias que según ellos no tuvieron un impacto en el voto (Redacción, El Heraldo en línea, 26, noviembre, 2013).

Antes de que el TSE diera la primera proyección de resultados, la candidata del Partido LIBRE Xiomara Castro se declaró ganadora apelando a los resultados de una encuesta a boca de urna (Redacción, El Heraldo en línea, 24, noviembre, 2013). Tras la primera proyección en la que el candidato nacionalista se situaba por delante en conteo de votos, Castro procedió a desconocer los resultados. Similar posición asumió el candidato del PAC Salvador Nasralla. Sin embargo, los restantes cinco partidos políticos, incluido el Partido Liberal, reconocieron casi de inmediato el triunfo del nuevo presidente electo Juan Orlando Hernández.

4. GOBIERNOS AMIGOS RECONOCIERON RESULTADOS

Tomando como referencia los informes de la OEA y UE, diferentes países del continente americano procedieron de inmediato a reconocer al nuevo presidente electo así como a felicitar la participación cívica y democrática de los hondureños. Los primeros en hacerlo fueron los presidentes de Guatemala, Panamá, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Chile y Estados Unidos que lo hizo través de un comunicado publicado por el Departamento de Estado.

5. PARTIDOS IDEOLOGIZADOS CON POLÍTICOS TRADICIONALES Y *OUTSIDER*

Tras ganar la nominación en elecciones primarias, Juan Orlando Hernández, desde su condición de titular del Congreso Nacional, se convirtió en el candidato presidencial del Partido Nacional. A pesar de su corta edad (45 años), el ahora presidente electo se presentó como un candidato que contaba con una amplia trayectoria política así como con una formación académica aceptable para conducir las riendas del país. Fue cuatro veces diputado por su natal departamento de Lempira, profesional del Derecho con estudios de posgrado en Administración legislativa en Estados Unidos.

Xiomara Castro fue ratificada en elecciones primarias como candidata del Partido LIBRE que presidía su esposo José Manuel Zelaya. Entre 2006-2009, Castro fungió como primera dama de la nación acompañando al entonces presidente José Manuel Zelaya. Al igual que su pareja (Zelaya), Xiomara Castro vivió 18 meses en el exilio tras el golpe de Estado sufrido en junio de 2009.

Al igual que Hernández y Castro, Mauricio Villeda logró la candidatura presidencial tras ganar las elecciones primarias del Partido Liberal. El presidenciable liberal pretendió seguir la ruta que en 1957 llevó a su padre Ramón Villeda Morales a la presidencia de la República. Por la situación de crisis que enfrentaba su partido y para resaltar las virtudes de su padre, Mauricio Villeda personalizó su campaña política.

Salvador Nasralla se autonominó candidato presidencial del Partido Anticorrupción (PAC) que él había fundado en 2011. Por su condición de outsider de la política, Nasralla personalizó su campaña donde la crítica al sistema bipartidista y su propuesta anticorrupción lo posicionaron como uno de los cuatro candidatos más votados de la elección. Ya en la recta final cometió errores como el de criticar a los medios que desde el inicio le abrieron espacios para que él presentara sus propuestas.

6. CAMPAÑA POLÍTICA POLARIZADA CON PROPUESTAS ANTAGÓNICAS Y COSTOSA

A diferencia de los ocho procesos electorales realizados desde el retorno a la democracia (1981), la campaña electoral para este proceso se caracterizó por la polarización ideológica, personalización de la política, así como por un alto costo (50 millones de dólares) a consecuencia del surgimiento de nuevas fuerzas políticas y la baja regulación financiera de los partidos políticos que establece la Ley electoral.

Tanto el mensaje como la propaganda electoral de los principales partidos políticos se concentró alrededor del posicionamiento de la imagen de los candidatos presidenciales, obras sociales realizadas en el pasado por sus partidos, así como en el abordaje de temas de interés y preocupación ciudadana: generación de empleo, seguridad y transparencia.

El candidato del PN Juan Orlando Hernández con la frase “quién dijo miedo” propuso mano dura a la delincuencia mediante el fortalecimiento de la Policía Militar, depuración de la policía y operadores de justicia. Xiomara Castro de LIBRE propuso tener a los soldados en los cuarteles y fronteras implementando una policía comunitaria para enfrentar a las pandillas. El liberal Mauricio Villeda propuso fortalecer la policía nacional.

En cuanto a la generación de empleo, Juan Orlando Hernández prometió la creación de miles de empleos en las maquiladoras así como mejorar las viviendas de los sectores con más pobreza. Xiomara Castro habló de lograr la reconciliación con la familia hondureña todo ello con el objetivo de ganarse la confianza de la empresa privada, ofreciéndoles garantías para sus inversiones. Mauricio Villeda propuso respetar la seguridad jurídica para atraer la inversión extranjera.

En lo que respecta a reformas constitucionales, Xiomara Castro propuso, como lo hiciera su esposo Zelaya durante su presidencia, una reforma total a través de una Asamblea Nacional Constituyente que tendría como misión “refundar el país”. El Partido Nacional con la frase “el bien contra el mal” optó por “demonizar” a su oponente al poner sobre el tapete de la discusión la crisis institucional del 2009 y el desbarajuste económico que, según ellos, marcó la gestión de Zelaya (Redacción, El Heraldo en línea, 23, septiembre, 2013).

Durante la campaña política, el candidato del PN Juan Orlando Hernández fue asesorado por el estratega venezolano Juan José Rendón y Luis David Duque; el Liberal Mauricio Villeda contó con la asesoría del ecuatoriano Jaime Durán Barba y Rodrigo Lugones; la candidata de LIBRE, Xiomara Castro, fue asesorada por un grupo de mexicanos y brasileños dirigidos por el estratega Carlos Delgado de la consultora Eu Zen.

7. UN PAÍS POBRE “AZOTADO” POR LA INSEGURIDAD

El nuevo gobernante hondureño Juan Orlando Hernández, el 27 de enero del 2014, asumirá el poder de un país que atraviesa por uno de sus peores momentos en materia de seguridad, economía, transparencia, y gobernabilidad. La difícil situación por la que atraviesa Honduras obedece a una serie de problemas que fueron acumulándose tras el paso de los diferentes gobiernos y que terminaron de explotar tras el golpe de Estado contra Manuel Zelaya (junio 2009), a ello también se suma la baja gestión, poca transparencia e improvisación que ha caracterizado al gobierno del presidente Porfirio Lobo.

Por la correlación de fuerzas con la que quedó integrado el Congreso Nacional, lograr condiciones estables para la gobernabilidad del país se presenta como el primer reto que deberá enfrentar el nuevo presidente. El Partido Nacional solo ganó 48 de las 128 diputaciones, frente a las 80 diputaciones que alcanzaron los partidos de oposición.

En Honduras, bajo el sistema bipartidista, siempre el partido que ganaba el Ejecutivo también alcanzaba la titularidad del Legislativo. Hoy el escenario es diferente con un multipartidismo legislativo y partidos altamente ideologizados en extremos opuestos entre la derecha (PN, PL y PAC) y la izquierda (LIBRE).

Si bien el presidente electo ha reiterado que en el ejecutivo solo gobernará con miembros de su partido (Nacional) todo parece indicar que deberá hacer una alianza con el Partido Liberal para que juntos sumen los 65 diputados requeridos para elegir la junta directiva del próximo Congreso Nacional. La afinidad ideológica (derecha) posibilitaría la alianza entre estos dos partidos que representaron el bipartidismo hondureño desde finales del siglo XIX.

El segundo gran reto, y no menos importante que el primero con el que se deberá enfrentar el nuevo gobernante es la inseguridad. Las autoridades electas asumirán una nación “azotada” por los altos índices de violencia y criminalidad que promueven las pandillas y las bandas del crimen organizado. También deberán hacerle frente al narcotráfico.

Al cierre del 2013, Honduras reporta una tasa de homicidios de 85 por cada 100 mil habitantes según informes del Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Respecto al narcotráfico, según informes de Estados Unidos, por Honduras transita el 80% de la droga que se consume en Norteamérica proveniente de Sudamérica.

Reducir los indicadores de pobreza y combatir la desigualdad social es el tercer gran reto del presidente electo. En la actualidad, el 70% de la población hondureña vive en condiciones de pobreza, con una desigualdad social que da cuenta de los índices de GINI más altos de la región (0,59). La inequidad, desigualdad e injusticia social es lo que imposibilita un mejor desarrollo de Honduras, según el PNUD. El país ocupa la posición 120 del Índice de Desarrollo Humano (2012).

En materia económica y como cuarto gran desafío, el próximo gobernante, aparte de recibir un país empobrecido, recibirá un Estado con una deuda pública superior a los 7 mil 600 millones de dólares. El gobierno también arrastra un déficit fiscal del 6.0 por ciento que en valores absolutos ronda los 1 mil 200 millones de dólares (Bustillo, J., La Tribuna en línea, 26, noviembre, 2013).

Según estimaciones del Banco Central de Honduras, el crecimiento del PIB para 2014 será entre 2,6 y 3,1 por ciento. Además de este bajo crecimiento, las próximas autoridades podrían presentar problemas de pago de salarios debido a que en materia tributaria el país presenta un desfase de 190 millones de dólares de los 2 mil 900 millones de dólares planificados por el ejecutivo para el cierre de 2013.

8. CONCLUSIÓN

Con una participación 11 puntos superior a la de los anteriores comicios, las elecciones del pasado 24 de noviembre en Honduras abrieron un nuevo panorama político en el país derivado, sobre todo después, de la crisis política producida por el golpe de estado de 2009. El ex presidente depuesto Manuel Zelaya participó en este proceso electoral integrando la boleta del nuevo partido LIBRE encabezado por su esposa, Xiomara Castro, el cual quedó en segundo lugar tanto a nivel presidencial como congresual. Destaca la irrupción del partido PAC encabezado por el presentador de televisión Salvador Nasralla que, a pesar de participar por primera vez en una contienda electoral, se posicionó como cuarta fuerza electoral. El actual partido oficialista renovó en el cargo de presidente de la República a su candidato Juan Orlando Hernández quien gobernará de la mano de un Congreso en el que el número efectivo de partidos (NEPP), según

escaños, pasó de un 2.19 a un 3.58, produciéndose, por tanto, una reconfiguración desde un bipartidismo casi perfecto a un multipartidismo fragmentado. Es la primera vez que este escenario se produce en el país, por lo que la élite política tendrá que dar muestras de su habilidad de diálogo político para poder llevar a cabo un proyecto de gobierno que desde la inclusión atienda a los graves problemas de desarrollo que atraviesa el país. De lo contrario, el país podría sumirse en una parálisis o crisis de gobernabilidad, atrasando la toma de medidas que los ciudadanos y ciudadanas esperan de su nuevo gobierno.

LITERATURA CONSULTADA

Bustillo, J. (26-11-2013). *41% de deuda y 6% déficit fiscal, desafíos del próximo gobierno*. Diario La Tribuna. Citado el 9-12-2013. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2013/11/26/41-de-deuda-y-6-deficit-fiscal-desafios-del-proximo-gobierno/>.

Redacción (26-11-2013). *OEA: confiamos y creemos en el proceso*. Diario El Heraldo. [Citado el 9-12-2013]. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/OEA-Confiamos-y-creemos-en-el-proceso>.

Redacción (24-11-2013). *Xiomara Castro: soy la presidenta de Honduras*. Diario El Heraldo [Citado el 9-12-2013]. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Xiomara-Castro-Soy-la-presidenta-de-Honduras>

Redacción (23-9-2013). *La opción es: recobrar la paz y la reconciliación o socialismo del siglo XXI*. Diario El Heraldo. [Citado el 9-12-2013]. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/La-opcion-es-recobrar-la-paz-y-la-inclusion-o-socialismo-del-siglo-XXI>

Tribunal Supremo Electoral de Honduras (2013). *Candidatos Presidenciales*. Sistema integrado de escrutinio y divulgación electoral resultados elecciones generales 2013. [Citado el 9-12-2013]. Disponible en: <http://siede.tse.hn/escrutinio/index.php>.

Tribunal Supremo Electoral de Honduras (2013). *Composición Congreso Nacional*. Sistema integrado de escrutinio y divulgación electoral resultados elecciones generales 2013. [Citado el 9-12-2013]. Disponible en: <http://siede.tse.hn/escrutinio/index.php>.

Cuestionamientos de la constitucionalidad del artículo 19 del Código Municipal, a la luz de la acción de inconstitucionalidad tramitada en el expediente n.º 12-000255-0007-CO de la Sala Constitucional*

Bradly Yamil Chacón Murillo*

Nota del Consejo Editorial

Revisión, corrección y aprobación: 04 de agosto de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de octubre de 2013.

Resumen: Analiza el artículo 19 del Código Municipal a la luz del primer plebiscito revocatorio de mandato, celebrado el pasado 18 de diciembre de 2011, en el cantón de Pérez Zeledón, que a criterio del autor, es una norma que contiene insuficiencias constitucionales y legales. Inicia con el concepto jurídico de plebiscito, para pasar a analizar varias deficiencias de la figura del plebiscito en el ordenamiento jurídico costarricense, exponiendo entre otros temas la falta de definición legislativa de las categorías de plebiscito, el acuerdo de convocatoria, los motivos para dictar la revocatoria del mandato y la perturbación en el ejercicio de un cargo de elección popular

Palabras clave: Plebiscito / Revocatoria del mandato / Puesto de elección popular / Democracia participativa / Municipalidad / Código Municipal.

Abstract: It analyzes article 19 of the Municipal Code in light of the first mandate revocation plebiscite carried out on December 18th, 2011 in the County of Pérez Zeledón. According to the author, the article presents constitutional and legal flaws. It begins with the judicial concept of a plebiscite and moves towards the analysis of several flaws of the plebiscite figure in the judicial framework of Costa Rica. It addresses topics such as the lack of legislative definition in the plebiscite, the call agreement, the reasons for dictating mandate revocation. and the disturbance in exercising a post of popular election.

Key Words: Plebiscite / Mandate revocation / Popular election post / Participatory democracy / Municipality / Municipal code.

* Costarricense, abogado, correo electrónico yamil.chacon@yahoo.es. Actualmente desempeña el cargo de asesor parlamentario del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Profesor universitario de Derecho Constitucional, Derecho Internacional y Derecho Agrario.

El plebiscito revocatorio de mandato como herramienta de participación ciudadana constituye un excelente instrumento de democracia participativa, pues generalmente la ciudadanía solo ejerce control político al emitir el voto en las elecciones.

Con el redescubrimiento de esta figura (ya que lleva muchos años en el ordenamiento jurídico y no se había utilizado) de responsabilidad política para que el pueblo decida sobre la permanencia de los funcionarios de elección popular, y después del plebiscito celebrado en el cantón de Pérez Zeledón en diciembre de 2011, se ponen en evidencia varias inconsistencias que contiene el artículo 19 del Código Municipal.

Pues, sobre la doctrina del Derecho Electoral, nutrida sustancialmente por la evolución histórica de las virtudes y bemoles de los comicios electorales de los cuales se descubren negras historias de la manipulación del voto, fraudes y oscurantismo de las fuentes de financiamiento de los movimientos políticos, este autor califica el artículo 19 del Código Municipal como una norma que contiene insuficiencias constitucionales y legales las cuales serán descritas en el presente trabajo y recogidas, en su mayoría, de la realización del primer plebiscito revocatorio de mandato, celebrado el pasado 18 de diciembre de 2011, en el cantón de Pérez Zeledón.

I. CONCEPTO JURÍDICO DE PLEBISCITO Y OTRAS CONSIDERACIONES

Según el diccionario jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, 15.^a edición *“En el derecho político moderno, consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o anexión. También, demostración organizada por los poderes dictatoriales para probar o aparentar, a falta de elecciones, que el pueblo apoya su política o la persona de su caudillo. En Suiza se emplea como sinónimo de referéndum”*.

El Decreto 03-98, Manual para la realización de consultas populares, del Tribunal Supremo de Elecciones, en el punto 2.12.- del artículo 2.- sobre los lineamientos generales, lo denomina como: la consulta popular mediante la cual, los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

Ahora bien, el artículo 19 del Código Municipal legaliza esta figura jurídica de la siguiente manera:

“Artículo 19.- Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.

Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.

Si ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código.(Este último párrafo del artículo 19, fue reformado por el inciso b) del artículo 1, de la Ley n.º 8611, de 12 de noviembre de 2007. Publicada en La Gaceta n.º 225, de 22 de noviembre de 2007)”.

La idea de este artículo es ofrecer contenido legal al principio constitucional de democracia semiparticipativa contemplado en el primer párrafo del artículo 9 constitucional, y que se lee de la siguiente manera: *“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”* (Lo resaltado no es del original).

La idea de las herramientas de democracia participativa es crear los medios ciertos y efectivos para que la ciudadanía organizada y técnicamente justificada cuente con la capacidad de participar en las diversas situaciones de dirección del gobierno.

La democracia participativa, como lo designa nuestra Constitución, alimenta la figura de la responsabilidad política. La responsabilidad política es la obligación por parte de los funcionarios públicos con capacidad de decisión, de ofrecer las justificaciones sobre su probado, efectivo y acertado ejercicio de la función pública encomendada. Esta responsabilidad es

autónoma de cualquier otro tipo de responsabilidad como la jurídica o criminal.

Existen otros tipos de responsabilidad política, por un lado está el “impeachment” estadounidense, tema desarrollado de manera magistral por el profesor norteamericano de Derecho Constitucional Charles Lund Black, en su obra *Impeachment: a handbook*, (1998); esta figura consiste en un juicio político de censura contra personeros que ocupan altos cargos, realizado por la Cámara Alta.

Por otro lado, también existe la figura del “accountability”, herramienta política utilizada para exigir rendición de cuentas a los funcionarios públicos acerca de sus actuaciones, el “accountability” adoptó notoriedad gracias al informe de (Standards in Public Life: Firts Report of the Committee on Standards in Public Life, 19195) publicado en 1995 en Inglaterra.

La responsabilidad política, mediante la democracia participativa, la examinan los ciudadanos a través del papel de los electores, y por lo general constituye un juicio de valor de gestión; no obstante, en el ámbito costarricense, pareciera que los juicios de valor o los juicios políticos no son constitucionalmente viables, pues el artículo 39 de la Constitución Política prohíbe la existencia de todo tipo de juicio político, y solo reconoce los juicios jurídicos, o sea, son legalmente reconocidas aquellas sanciones claramente contenidas en leyes previamente emitidas. Esas leyes determinarán los elementos normativos, subjetivos, procesales y circunstanciales sobre los cuales se puede aplicar una sanción.

II. DEFICIENCIAS DE LA FIGURA DEL PLEBISCITO

a. *Falta de definición legislativa de las categorías de plebiscito existentes y los objetos de consulta*

En primer lugar, debe tenerse claro que el plebiscito es un proceso consultivo utilizado en Costa Rica para dos fines totalmente distintos.

1.- El primero de ellos es para plantear consultas populares sobre temas relacionados con los bienes y servicios públicos cantonales como transporte, salud, deporte, recreación, aprovechamiento de bienes de dominio público; impacto social, cultural o ambiente de determinadas actividades; así como para otros temas propios de la participación ciudadana.

Su finalidad es democratizar y que la población participe en las opiniones de los munícipes

sobre ciertos temas importantes para el desarrollo de determinado cantón. Esta función, como se aprecia, es de naturaleza jurídica -meramente consultiva- y su resultado es vinculante.

El Manual para la realización de Consultas Populares escala Cantonal y Distrital, del TSE, lo define de la siguiente manera: “Consulta Popular. Se entiende por consulta popular el mecanismo mediante el cual la Municipalidad somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto, a fin de obtener su opinión”.

El punto número 2.8 de este manual establece sobre la eficacia del resultado, tratándose de plebiscito o referendo, que será de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal.

2.- El segundo se refiere al plebiscito conocido como: revocatorio de mandato el cual es de naturaleza electoral, pues lo que se propone es revocar los resultados de un proceso electoral ya dado, mediante la democracia directa. Su efecto es vinculante. En el fondo, el plebiscito revocatorio de mandato es una extensión de un proceso electoral, pues modifica la voluntad popular emitida mediante el sufragio, en un proceso electoral conducido a la luz de las reglas establecidas en el Código Electoral.

Afirmamos así que a nivel cantonal existen dos clases de plebiscito. Uno sería la consulta popular sobre un tema, como por ejemplo la aprobación de un plan regulador; o sea, una consulta sobre situaciones que de una u otra manera establecen un orden de los bienes y servicios locales mediante una decisión colectiva de mera oportunidad y conveniencia derivada de la presunción de legalidad del acto. Y el otro tipo de plebiscito sería el juicio político electoral, o para remover un nombramiento de elección popular devenido de un proceso electoral, desarrollado en todos sus extremos por el Tribunal Supremo de Elecciones

b. El acuerdo de Convocatoria del Concejo Municipal debe ser un acto motivado

En el fondo, la consulta popular mediante plebiscito tiene jurídicamente dos efectos diferentes cuyas circunstancias, motivos, finalidades y contexto son diferentes. Por eso, las reglas para realizar un plebiscito deben estar determinadas según la naturaleza jurídica de la consulta o el proceso electoral.

Esto es una seria falta de determinación jurídica, pues los requisitos para activar la figura del plebiscito deben estar justificados por hechos diferentes. Al respecto, la justificación en el

caso de remoción de alcalde debe estar acompañada de documentos que identifiquen serias falencias en el actuar administrativo o bien, por serias faltas relacionadas con actuaciones indecorosas o faltas contra la moral.

c. Norma indeterminada por ausencia de motivos para dictar la revocación del mandato

Las razones por las cuales un plebiscito revocatorio de mandato sea procedente deben estar claramente definidas por ley; sin embargo, ni el artículo 19 del Código Municipal y ni el Reglamento emitido para este efecto por el Tribunal Supremo de Elecciones las establecen.

A manera de ejemplo, el estudio para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública y su Vínculo con las Asociaciones: Argentina, España, Estados Unidos y México, de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, elaborado por Fernando Arrau C., en la página 8 literalmente indica (sobre el caso argentino, Constitución bonaerense),:

“Por otra parte, el veinte por ciento o más de los inscritos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondientes están autorizados constitucionalmente, a través del artículo 67 de la Constitución, para requerir la revocación del mandato de funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño.

Este derecho es admisible sólo si el funcionario ha cumplido un año de mandato o si le restan más de seis meses para su expiración. Es el Tribunal Superior el que comprueba los extremos señalados y convoca a referéndum de revocación”.

En esta cita, se aprecian varios elementos que se omiten en el cuestionado artículo 19 del Código Municipal. Entre los cuales están: 1.- las causas justificadas por las que procede la remoción de mandato que en el artículo 19 del Código Municipal no se citan; 2.- según criterios de razonabilidad y proporcionalidad, cuáles son los momentos en que procede la remoción de mandato, ausentes en el artículo 19 del Código Municipal; 3.- el necesario estudio y reconocimiento de todos los extremos legales requeridos para que proceda la remoción del mandato, en el caso citado argentino es el Tribunal Superior; en el caso nuestro debe ser el Tribunal Supremo de Elecciones, esta norma también está ausente en el artículo 19 del Código Municipal.

Así las cosas, y siendo en el fondo la remoción una sanción por una ineficiente labor, esta debe estar contenida como causal en el artículo 19 del Código Municipal, de lo contrario, la falta de causas o motivaciones jurídicas para remover a un alcalde municipal mediante un plebiscito es contrario al principio constitucional de tipicidad de las normas o de “nula sanción sin ley previa”, regulado en el artículo 39 constitucional y desarrollado de manera amplia en el voto 10542-01, entre otros votos de la Sala Constitucional.

Como se puede distinguir, la figura del plebiscito procede por razones indeterminadas por el ordenamiento jurídico lo cual puede ser contrario a la tipicidad de la ley sancionatoria. Y es que determinar las condiciones normativas y descriptivas de esta ley es de medular importancia, pues la figura se presenta como una norma sancionatoria, ya que no existen parámetros jurídicos para que el pueblo califique actuaciones administrativas versus aplicación de la ley (pueblo decide sobre elementos políticos infundados) y una vez aplicado un plebiscito para efectos de remoción, la segura decisión en las urnas por efecto psicológico será la remoción (pero sin existir causales jurídicas).

Esto, a todas luces contradice la buena doctrina de las causales de destitución que deben estar claramente definidas por ley, por ejemplo, un reporte de mala gestión municipal emitido por la Contraloría General de la República o una defectuosa ejecución de un presupuesto municipal donde se constate, por ejemplo, que el 50% de ese presupuesto no fue ejecutado en perjuicio del cantón.

Esto es grave y contradictorio para el ejercicio del gobernante local, pues como se citó anteriormente, este puesto gerencial de elección popular debe estar protegido por continuidad e independencia, para asegurarse una gestión libre y sin injerencias ajenas. Puesto que la falta de continuidad e independencia en el ejercicio de estos cargos conllevaría, en primer lugar, el debilitamiento de la figura de alcalde municipal y en segundo, a la manipulación de los múltiples actores interesados en los servicios del gobierno local como lo es la injerencia en la planificación urbana, las patentes, los impuestos, uso de bienes de dominio público, desactualizaciones catastrales, favorecimientos en los procesos de licitación, falta de autoridad sobre los funcionarios municipales, mal uso de la maquinaria municipal, construcciones injustificadas de caminos cantonales, así como asfaltado de cunetas y en fin; se propicia que mediante la amenaza constante de revocar el mandato se dé la manipulación de una gran cantidad de bienes y servicios locales, con el fin de no ser perturbado por grupos de presión interesados.

El principio de tipicidad es tan antiguo como el derecho constitucional, o sea, son

consustanciales al ordenamiento jurídico superior. Sus antecedentes jurídicos se ubican en el siglo XIII en Inglaterra. Consiste en la necesidad constitucional de que toda acción derivada de una conducta sancionable requerida, para poder ser aplicable o sea castigada, debe existir una ley previamente promulgada por autoridad competente la cual, necesariamente, determinará la conducta y el hecho que pretende prohibir y establecer como reprochable.

Hernández Valle (2004), en la obra *el Derecho de la Constitución*, sobre esta idea citó: *“Sobre este particular es revelador el pensamiento de Carré de Malberg, uno de los principales expositores de esta tesis, quien afirmaba que:*

*“La razón perentoria es que la materia de la ley es indefinida, en el sentido de que una ley es necesaria cada vez que sea necesario regular un objeto cualquiera sobre el cual no exista en la legislación en vigor ningún texto que **le otorgue a la autoridad administrativa el poder de actuar por sí misma. Por consiguiente, la competencia reservada al legislador no se restringe solamente a las reglas generales, o a las reglas de Derecho individual, o a un orden de materias determinado; ella se refiere indefinidamente a todos los casos en que hay necesidad de tomar una decisión o medida general o particular relativa a los ciudadanos o bien a los funcionarios para los que la autoridad administrativa se encuentra sin poder legal**”.* (Lo resaltado no es del original).

Bajo esta tesis, es común encontrar en el ordenamiento jurídico normas jurídicas que no respetan ese orden constitucional. Por ejemplo, el voto de la Sala Constitucional 10542-01 sobre la calificación de una norma indeterminada mencionó: *“La deficiente técnica legislativa utilizada al redactar el numeral en comentario es contraria al artículo 39 de la Constitución, pues la norma no permite establecer con claridad cuál es la conducta constitutiva de la infracción punible”.*

En este mismo voto, la Sala Constitucional indica que a pesar de existir ocasiones en que es difícil establecer las conductas reprochables, eso no es un impedimento válido, pues las posibilidades semánticas del idioma deben permitir acercarse a los verbos y circunstancias cuando proceden las conductas sancionables, reprochables o punibles. Textualmente el voto menciona:

“La necesaria utilización del idioma y sus restricciones obliga a que en algunos casos no pueda lograrse el mismo nivel de precisión no por ello pueda estimarse que la descripción presente problemas constitucionales en relación con la tipicidad, el establecer el límite de generalización o concreción que exige el principio de legalidad, debe hacerse en cada caso particular”.

El mismo Código Municipal demuestra que sí es posible y con toda claridad establecer normas sancionatorias de conductas gerenciales inapropiadas, como sucede con el artículo 18 del Código Municipal, al indicar, de manera clara y taxativa las causales de remoción del puesto de alcaldes. Aquí, se puede apreciar una buena técnica legislativa, así como un buen manejo del idioma lo cual satisface el principio constitucional de tipicidad, al indicar:

“Artículo 18.- Serán causas automáticas de pérdida de la credencial de alcalde municipal:

- a) Perder un requisito o el adolecer de un impedimento, según los artículos 15 y 16 de este código.
- b) Ausentarse injustificadamente de sus labores por más de ocho días.
- c) Ser declarado, por sentencia judicial firme, inhabilitado para ejercer cargos públicos.
- d) Incurrir en alguna de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

Por otro lado, el artículo 16 establece como limitación para ejercer el cargo de alcalde:

“Artículo 16. — No podrán ser candidatos a alcalde municipal:

- a) Quienes estén inhabilitados por sentencia judicial firme para ejercer cargos públicos.
- b) Los funcionarios o empleados a los que, según el artículo 88 del Código Electoral, se les prohíba participar en actividades político- electorales, salvo emitir el voto. Estas incompatibilidades afectarán a quienes, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de las elecciones, hayan desempeñado esos cargos.”

Como se puede apreciar, el Código Municipal sí contiene causales jurídicas para la remoción del alcalde municipal. Esta correcta técnica jurídica legal se repite en el Código Municipal al establecer las causales de remoción de regidores municipales en el artículo 24. Ese artículo menciona:

“Artículo 24.- Serán causas de pérdida de la credencial de regidor:

- a) La pérdida de un requisito o adolecer de un impedimento, según lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de este código.
- b) La ausencia injustificada a las sesiones del Concejo por más de dos meses.
- c) La renuncia voluntaria escrita y conocida por el Concejo.
- d) Enfermedad que lo incapacite permanentemente para el ejercicio.
- e) Lo señalado por el artículo 63 de la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, n.º 6043, de 2 de febrero de 1977, por el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, de 7 de setiembre de 1994.”

Obviamente, esas causales sancionatorias para proceder a una remoción por consulta popular, de acuerdo con el artículo 19 del Código Municipal, deben devenir de la ineficiencia o ineficacia derivada, o sea, por ser contrario al principio constitucional de eficiencia administrativa (basado en los artículos 27, 30, 113, 140 [8], 191 y 192 de la Constitución Política), o bien, de la ejecución de conductas antijurídicas o prohibidas por el ordenamiento penal o administrativo, con ocasión del cumplimiento de sus funciones.

Las razones o causas de remoción de un alcalde municipal no son inexistentes en el Código Municipal, pero el artículo 19 del Código Municipal sí es omiso. Un plebiscito es algo muy serio dentro del sistema democrático y por lo tanto, no se puede dejar a consideración de un cuerpo político las razones políticas que el grupo de regidores decida, porque entonces se estaría frente a un juicio político, ante la ausencia de causales jurídicas de remoción.

Para que proceda la figura del plebiscito para la remoción de nombramiento de alcalde, por lo menos debe tenerse un parámetro jurídico válido, como lo puede ser el incumplimiento del plan de gobierno, previo criterio de la Contraloría General de la República; y una vez que se haya constatado que la falta de ejecución de ese plan de gobierno no se debe a la negligencia del Concejo Municipal, mediante la no aprobación de recursos o bien por incumplir las obligaciones genéricas contempladas en el artículo 17 del Código Municipal.

Ahora bien, y tomando en cuenta que el ejercicio de un cargo público de elección popular, en este caso el puesto de alcalde, es un deber-derecho que conlleva amplias y bastas responsabilidades de la administración de los bienes y servicios locales, además de la custodia de la hacienda cantonal, debe ser una función protegida por la Constitución Política y la Ley; ya que, para el ejercicio del cargo se requiere independencia, estabilidad, un marco jurídico compacto para que el ejercicio de este cargo no sea perturbado por amenazas de remoción por razones políticas indeterminadas y no jurídicas.

Porque si un alcalde municipal incumple determinadas funciones, de ante mano entiende que como sanción tendrá que enfrentarse a un proceso de plebiscito donde el pueblo decidirá su remoción. Pero ante la ausencia de las causales expresas y taxativas que motiven su remoción, el juicio político es lo imperante. Así las cosas, estamos frente a una perturbación de los derechos constitucionales que garanticen la independencia del ejercicio de un cargo público de elección popular.

Cabe señalar lo establecido en el artículo 39 de nuestra Constitución Política el cual fue visionario en el sentido de evitar juicios infundados, por ello el constituyente estimó que nadie podía ser sujeto de pena: *“sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad”*. (El subrayado no es del original).

Con fundamento en lo anterior, en caso de resultar la revocatoria del alcalde municipal, se estaría sancionando con la pérdida de sus credenciales a un funcionario a quien no se le determinó culpa alguna, sino que fue objeto de un juicio político. Cabe recordar que este país ha sido sujeto de este tipo de juicios políticos los cuales han acarreado responsabilidad para el Estado, el último caso lo sufrió el señor Alex Solís Fallas ex contralor general de la República cuando fue destituido de su cargo por parte de un acuerdo político de diputados.

d. La moción que acuerde la convocatoria a plebiscito revocatorio de mandato debe ser fundamentada y razonada, pero el artículo 19 del Código Municipal no lo indica claramente, pues es un acto administrativo

La moción aprobada para convocar a un plebiscito para remoción del alcalde debe ser fundamentada en derecho y calificada a la luz de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionabilidad, pero de manera inconstitucional el artículo 19 del Código Municipal es omiso en indicar eso.

La justificación del acto administrativo cumple con la finalidad de que ese acuerdo no sea contrario al derecho de la Constitución, y que verdaderamente tutele los intereses de la colectividad y la defensa del orden superior del Estado. Como ejemplo de esta ausencia

normativa presente en el artículo 19 del Código Municipal, seguidamente citaremos los motivos por los cuales se convocó al plebiscito de Pérez Zeledón en 2011.

Básicamente, esa moción aludía a:

- 1.- Falta de liderazgo.
- 2.- Comunicación ineficaz (no permite buen entendimiento de las partes).
- 3.- Deterioro de la administración.
- 4.- Falta de capacidad.
- 5.- Falta de coordinación de todo el gobierno local.

En primer lugar, como se puede apreciar, los actos impugnados no tienen una calificación jurídica objetiva clara y determinada. La redacción de las razones dadas por esta moción tienen todas las características de un juicio político en sede administrativa, lo cual es contrario al Derecho de la Constitución y toda la normativa administrativa y legal vigente.

Nuestra Constitución Política y normativa administrativa, para evitar los abusos, desviaciones de poder, la aplicación de juicios de valor en asuntos meramente de legalidad y todo tipo de injerencia procaz devenida en asuntos que están fuera de la ley, por haberlo así decidido los legisladores, establece como requisito sustancial a su vigencia la correcta fundamentación de los actos administrativos. Lo cual está ausente en el acuerdo del Concejo Municipal de Pérez Zeledón.

La motivación del acto administrativo es de orden constitucional, la Sala al respecto ha indicado:

“En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión. **En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha manifestado que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho, de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos**”. (Sala Constitucional 7924-99)

Por otro lado, la Sala Constitucional, recordando a los funcionarios públicos o autoridades respectivas que les corresponda elaborar un acto administrativo, indica en las siguientes líneas, la constitucional importancia de la motivación de las manifestaciones de voluntad de la administración, en otras palabras, (actos administrativos):

“De esta manera, la motivación del acto administrativo como discurso justificativo de una decisión, se presenta más próxima a la motivación de la sentencia de lo que pudiera pensarse. Así, la justificación de una decisión conduce a justificar su contenido, lo cual permite desligar la motivación de “los motivos” (elemento del acto). Aunque por supuesto la motivación de la sentencia y la del acto administrativo difieren profundamente, se trata de una diferencia que no tiene mayor relevancia en lo que se refiere a las condiciones de ejercicio de cada tipo de poder jurídico, en un Estado democrático de derecho que pretenda realizar una sociedad democrática. La motivación del acto administrativo implica entonces que el mismo debe contener al menos la sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, habida cuenta que el administrado necesariamente debe conocer las acciones u omisiones por las cuales ha de ser sancionado o simplemente se le deniega una gestión que pueda afectar la esfera de sus intereses legítimos o incluso de sus derechos subjetivos y la normativa que se le aplica”. (Sala Constitucional: 7390-2003. En igual sentido, 6080-2002y 13232-2004)

La Sala Constitucional, al evaluar uno de tantos actos arbitrarios y mal fundamentados, ha indicado reiteradamente que cuando se trata de la emanación de actos administrativos que puedan lesionar negativamente la esfera de derechos subjetivos de una persona este acto debe ser precedido de un procedimiento. La Sala mencionó:

“En efecto, toda actuación administrativa que pueda derivar en un acto capaz de afectar negativamente la esfera de derechos subjetivos de la persona, debe ser precedida de un procedimiento que se constituya en un instrumento apto para conocer y tomar en consideración la posición del interesado, de frente a la decisión del Estado que habrá de proyectarse directamente sobre sus derechos”. (Sala Constitucional, Resolución 11408-2000)

A contrario sensu, el acuerdo por el cual se convocó a un plebiscito en Pérez Zeledón es falto de motivación. Cabe indicar que a esa moción no se le adjuntó un solo documento para

sustentar lo ahí acusado.

e. El plebiscito como proceso electoral de remoción, riñe contra el principio de paralelismo de las formas

El Código Municipal, al reconocer la figura del plebiscito como un proceso electoral, debe ser claramente definido por ley. Pues el Código Municipal tan solo lo reconoce como herramienta jurídica genérica de consulta y no establece un procedimiento idóneo para revocar el mandato de un alcalde municipal.

El proceso para la elección de alcalde municipal es un proceso que tiende a renovar los líderes políticos de la democracia y el proceso electoral está regido por las normas que establecen el proceso electoral contenido en el Código Electoral. Entonces, la forma idónea, según lo establece el principio constitucional del paralelismo de las formas, es revocar su nombramiento en un proceso electoral con las mismas normas y sobre todo garantías que establece el Código Electoral.

Al respecto, y relacionado con el plebiscito de Pérez Zeledón, se emitió un acuerdo municipal relativo a la organización electoral de este plebiscito, en el que el Concejo Municipal delega a una Comisión Organizadora toda la actividad relacionada con la realización del plebiscito como centros de votación, integración de juntas electorales, empacado de material electoral, recibo y aprobación de los miembros de mesa y regulación de la publicidad, entre otras cosas. Este acuerdo municipal es el 075-11, de 4 de octubre de 2011 del Concejo Municipal de Pérez Zeledón.

Esto jurídicamente debe ser así, porque el proceso electoral de -revocar o no- un mandato devenido del sufragio electoral, mediante un plebiscito consultivo debe, desde sus orígenes, marcar un sistema racional y proporcional.

El artículo 19 del Código Municipal establece que los plebiscitos estarán a cargo de los Concejos Municipales. No obstante, como hemos citado con anterioridad, existen dos tipos de plebiscitos; el consultivo y el de revocación de mandato; y por tanto, las reglas para ambos deben ser diferentes por los motivos que se citarán a continuación.

Para la realización de un plebiscito consultivo no se presenta gran cantidad de controversia entre grupos, pues lo que se pretende es conocer la opinión de la sociedad con respecto a un

tema específico. Pero para la realización de un plebiscito revocatorio de mandato, no pueden darse situaciones (tan sumarias) para modificar los resultados de un proceso de sufragio y aun más, con una norma indeterminada.

Revocar un mandato, logrado mediante el sufragio, indica que el proceso para hacerlo debe guardar las mismas o parecidas reglas que se utilizaron para llegar a ese nombramiento que se logró mediante el voto. No hacerlo así significa desmejorar el valor del sufragio y sobre todo, el derecho de la persona que ha sido elegida para desarrollar el mandato.

No hay causales jurídicas para dictar el inicio del proceso de remoción, y el Tribunal Supremo de Elecciones participa como órgano consultivo en el proceso de remoción de un mandato democráticamente conseguido.

Al respecto, cabe recordar lo indicado en el artículo 99 de nuestra Constitución Política:

“Artículo 99.- La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales”.

Es decir, el hecho de que el reglamento o cualquier otra disposición normativa le otorgue al Concejo Municipal potestad de conformar una comisión especial integrada por regidores, síndicos y vecinos notables, para que “organice” el proceso consultivo, es abiertamente contraria al derecho de la Constitución, ya que en el artículo 99 supra es claro que la organización de los procesos electorales y por derivación los consultivos que tengan efecto sobre los electorales, deben de ser de entera responsabilidad del Tribunal Supremo de Elecciones.

La anterior disposición tiene su sustento en varias razones: 1) El respeto al principio de juez natural, esto en consonancia con el artículo 42 nuestra Constitución, mediante el cual el mismo órgano que dictó el acto de convocatoria no podría ser el que organice, cuente y fiscalice el proceso consultivo, 2) El principio de imparcialidad, ya que sólo un órgano externo (TSE) podría tener una visión objetiva de la forma en que debe de llevarse el proceso; por lo tanto, resulta contraproducente que se conforme una comisión organizadora para plebiscito revocatorio y que el presidente de esta comisión sea uno de los contendientes que tuvo el alcalde (tal y como sucedió en el plebiscito de Pérez Zeledón 2011), 3) El principio de transparencia, ya que no podría tenerse certeza de que los propios interesados en la destitución del alcalde cumplan con

todas las reglas necesarias para garantizar la transparencia del proceso.

El Concejo Municipal no debe ser el órgano que se encargue de dirigir el proceso de remoción, pues si lo que se alega es: falta de una buena gestión del gobierno municipal, el cuerpo del concejo municipal en parte es culpable de la mala gestión y también tendrá mucha responsabilidad, pues cada semana dicta los acuerdos que el alcalde debe cumplir.

Puede también, prestarse para una desviación de poder, pues perfectamente, si no hay reglas claras, un concejo municipal puede maquinar en cuestión de dos o tres meses una mala gestión municipal con la intención de acusar al alcalde de ineficiente o ineficaz y consecuentemente convocar a un plebiscito revocatorio de mandato, aquí se está entonces bajo una norma que propicia abiertamente el conflicto de intereses para sacarle provecho propio.

Por otro lado, el reglamento de consultas populares del TSE para la coordinación del plebiscito revocatorio de mandato indica que debe crearse una comisión para organizar la actividad. Entonces, de la noche a la mañana, todas las funciones electorales para la revocación de un mandato obtenido en una contienda electoral organizada por el Tribunal Supremo de Elecciones es puesto en manos de una comisión integrada por regidores municipales, o sea, miembros del concejo municipal que por obvias razones tienen conflicto de intereses; lo jurídicamente viable en atención al principio de pesos y contrapesos y especialidad de la materia, es que el Tribunal Supremo de Elecciones sea quien se encargue de verificar todos los requisitos y organice el plebiscito para la revocación de mandato, y que el otro tipo de plebiscito, el consultivo, lo organicen las municipalidades, como actualmente se establece.

Un asunto en que el Tribunal Supremo de Elecciones no entra a controlar es la fiscalización de presupuestos electorales y campañas publicitarias, pues en el caso concreto del (plebiscito Pérez Zeledón 2011), esta campaña política no fue fiscalizada por el Tribunal Supremo de Elecciones, y fue financiada por sectores capitalistas del cantón que, sin duda, tienen intereses creados en poner y quitar líderes políticos, evidencia de una clara intromisión en las instituciones democráticas del Estado.

Esto es contrario al principio de transparencia en la función pública y probidad, tal y como lo desarrolla la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública y la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Al respecto, el Código Electoral dedica gran cantidad de artículos a regular la financiación de los partidos políticos, lo que en el caso de los plebiscitos revocatorios de mandato no se da.

Así las cosas, desconoce el artículo 19 del Código Municipal todos los deberes electorales que el artículo 102 de la Constitución Política impone como funciones exclusivas para que el Tribunal Supremo de Elecciones las ejerza. Entre dichas funciones se encuentran: la convocatoria a elecciones populares, el nombramiento de juntas electorales y realizar las investigaciones sobre parcialidad política.

Este articulista considera que el artículo 19 del Código Municipal es un artículo complejo, de alto contenido electoral y que por eso un concejo municipal o una comisión de carácter consultivo y facilitadora del trabajo de concejo municipal no cuenta con especialidad para desarrollar un proceso electoral, pues aunque la norma lo autoriza, lo ideal es que sea el Tribunal Supremo de Elecciones quien lo haga. No obstante, como citamos, la inadecuada técnica legislativa del artículo 19 del Código Municipal, a la luz del proceso de plebiscito de 2011 ha dejado en claro la existencia de una serie de cuestionamientos.

Por ejemplo, y con respecto al caso concreto (Pérez Zeledón, 2011), cabe indicar que en el oficio TRA-1274-11-SSC, del 5 de octubre de 2011, el Concejo Municipal de Pérez Zeledón, en la sesión ordinaria 075-11, acordó con siete votos a favor y dos en contra que:

“El Concejo Municipal de Pérez Zeledón delegue y otorgue potestades plenas a la Comisión que se integró y que se encargará de la organización del Plebiscito Revocatorio de Mandato, para que este:

- 1.- Coordine de forma directa con el TSE, todo lo que estime necesario para que este brinde la asesoría requerida.
- 2.- Determine los centros de votación que se abrirán durante la consulta.
- 3.- Reciba las propuestas, designe e integre las Juntas receptoras de votos (sic).
- 4.- Lleve a cabo el empaque de todo el material electoral.
- 5.- Realice de acuerdo con el ordenamiento jurídico los procedimientos de contratación necesarios para realizar la consulta, aquí se determina la obligación para la comisión sobre la rendición de cuentas.
- 6.- Reciba y apruebe las propuestas de fiscales y observadores.
- 7.- Determine las reglas de propaganda aplicables al proceso.
- 8.- Defina todos los aspectos logísticos de pliegue y repliegue del material electoral.

Lo anterior sin perjuicio de otros aspectos que la propia comisión estime sea necesario y que el Concejo les otorgue otras potestades, con el afán de facilitar la gestión sin perder de vista que la Comisión dependerá siempre de las

decisiones que el propio Concejo le asigne sobre el particular. Además es necesario advertir y recordar que el TSE, funge en este caso como un ente asesor y que no depende de él ninguna decisión que se llegue a tomar en cuanto a la organización y ejecución de esta consulta popular”.

Como se puede ver, con solo un acuerdo municipal, una comisión de apoyo al concejo municipal, para la realización de un plebiscito de actividad electoral, asume todas las funciones constitucionales que le corresponde ejecutar al Tribunal Supremo de Elecciones y además, en escuetas líneas, asume todas las potestades contenidas en el Código Electoral, lo cual a todas luces es inaudito desde el punto de vista del ordenamiento jurídico.

f. El artículo 19 del Código Municipal, como norma indeterminada propicia la perturbación en el ejercicio del cargo

En el caso concreto, la indeterminación del artículo 19 ha servido como caldo de cultivo para que los alcaldes municipales sean presionados por parte de regidores opositores y algunos grupos de ciudadanos para llevarlos a un plebiscito revocatorio de mandato. Por ejemplo, luego de la remoción del alcalde de Pérez Zeledón, el cantón de Siquirres también convocó a plebiscito por problemas similares a los sucedidos en Pérez Zeledón; en el cantón de Desamparados de San José, un grupo de padres de familia promueven la convocatoria a plebiscito como reacción ante el cierre de una escuela de fútbol infantil.

Por tanto, esta indeterminación de la norma lesiona el principio constitucional de autonomía de la voluntad de los representantes de los supremos poderes que se encuentra tutelado en los artículos 101, 110, 151, 158, 165 y 183 de la Constitución Política. Este principio pretende proteger la autonomía de la voluntad de los representantes de los supremos poderes del país.

La razón de ser de este principio es que la voluntad del representante (prima facie) no sea coaccionada por presiones ilegítimas, garantizándose la estabilidad en el ejercicio de sus funciones, para que cada alcalde, con toda dignidad, pueda actuar con independencia en sus labores. Al respecto, el voto de la Sala Constitucional 2621 de 1995 hace un amplio análisis de este tema.

Ahora, si bien es cierto, un alcalde municipal no es miembro de un Supremo Poder de la República o contralor de la República, lo cierto del caso es que la modernización del Estado

tiende a dotar de mayores responsabilidades a los gobiernos locales. El nuevo Código Municipal de 1988 fue diseñado con la finalidad de descentralizar las funciones de Estado y redimensionar –a más- el concepto de bienes y servicios locales, convirtiéndolos en gobiernos sumamente complejos.

En el momento de promulgación de nuestra Constitución (1949), las municipalidades eran apéndices del Poder Ejecutivo y apenas simbólicos entes locales. En el siglo XXI, los municipios son considerados verdaderos gobiernos locales y con más responsabilidades. Ejemplo de lo anterior es que recientemente, el artículo 170 constitucional fue modificado para transferirles el 10% del presupuesto nacional, con la idea de asignarles mayor responsabilidad, incluso en el debate nacional se habla de transferirles funciones que se consideran indelegables del Poder Ejecutivo como la educación.

Incluso un tema que generó debate en la propia Sala Constitucional fue el reconocimiento de la policía municipal como entidad para dar soporte a la Fuerza Pública. Otro caso más reciente, es que en el mes de enero de 2012, en primer debate se acordó, en la Asamblea Legislativa, delegar a los municipios la posibilidad de acordar periodos de ley seca, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Se cita lo anterior para señalar, con toda propiedad, que los alcaldes municipales deben ser protegidos con estabilidad e independencia para cumplir el ejercicio de sus funciones las cuales son mucho más amplias que las existentes en 1948.

Asimismo, no debe olvidarse que el gobierno local no es solo el alcalde municipal. El artículo 12 del Código Municipal indica que *“El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”*. Entonces, quiere decir que está dividido en dos.

El primero, el Concejo Municipal que en parte es un cuerpo semiresponsable, pero que no está sujeto -tan fuertemente- a los principios de eficiencia y eficacia de la función pública, como sí lo está el alcalde, y que, por ejemplo si deciden no aprobarle a este una modificación presupuestaria, un presupuesto extraordinario o un presupuesto ordinario para complicarle las funciones gerenciales, este (alcalde municipal), sí de manera provocada, se vería expuesto a una amplia gama de leyes administrativas y penales por ineficacia en sus funciones, cuando en realidad la ineficacia en la gestión municipal deriva de la mala fe del Concejo Municipal al no

darle los recursos necesarios para trabajar. Como por ejemplo, puede citarse la no aprobación de modificaciones presupuestarias para la compra de gasolina de las unidades móviles de recolección de basura; pues, como bien lo ha señalado este Tribunal Constitucional, un presupuesto nacional o el presupuesto de una entidad pública es sinónimo de gobernabilidad, y entonces la ausencia de él sería un desclave gerencial.

Sin duda alguna, la perturbación para poner en riesgo la sensación de tranquilidad y paz social en el cantón es una acción antijurídica, y como vimos anteriormente, para los regidores municipales es muy sencillo crear un ámbito de ingobernabilidad; vendiendo fácilmente la idea al munícipe de que la administración municipal camina mal.

Ahora bien, la estrategia política de los señores regidores de amenazar todas las sesiones del Concejo Municipal, como en realidad sucede, constituye también un exceso y un perverso abuso del poder. La tesis doctrinal del abuso de los derechos de Julien Bonnecase sostiene que la verdadera noción del abuso del derecho se reduce a su forma psicológica, como el ejercicio de un derecho sin utilidad para su titular y con un fin exclusivamente nocivo, y se compone de cuatro elementos:

1. El primer elemento consiste en el poder de acción, representado por un derecho, que recibe del legislador una organización, en cierta forma material, respecto de la cual su titular puede estrictamente limitarse con la intención secreta de servirse únicamente para dañar a otra persona.
2. El segundo refiere a la ausencia de toda utilidad derivada del ejercicio del derecho, entendido ello como la ausencia de todo “interés serio y legítimo”, en donde los tribunales no deben admitir fácilmente, con motivo de su ejercicio, la ausencia de toda utilidad por su titular, esto es, no deberán limitarse a registrar la falta de interés actual, sino prever el futuro y examinar si el acto, desprovisto momentáneamente de utilidad, es susceptible de producirla en un porvenir.
3. El tercer elemento se trata de la intención nociva en su sentido psicológico, es decir, tal y como la comprendemos, la cual constituye la característica esencial de la noción de abuso de derecho; la intención nociva debe estar absolutamente caracterizada y absorberse a la noción de dolo del derecho común, es decir, a la intención de dañar, cuya materialización no tenga un significado dudoso y revele la intención con que se ha realizado.

4. Y por último, el perjuicio ocasionado a otra persona, elemento absolutamente necesario que en el orden del procedimiento es el primero en aparecer y que conduce a verificar la existencia de los otros elementos en donde agota su papel para no reaparecer sino hasta el momento de valorar el monto de la reparación debida (Tratado Elemental de Derecho Civil. Volumen I. Bonnecase, Julien. Editorial Harla, México, Distrito Federal, 1997, páginas 824 a la 827).

Ahora bien, la figura del plebiscito contemplada en el artículo 19 del Código Municipal a todas luces y necesariamente por el bien de la institucionalidad del país debe ser bien dimensionada, pues los efectos de esta figura son además de onerosos a la sociedad, de fácil acceso y de fácil manipulación electoral.

Si bien, es un gran paso hacia la democracia participativa, esta encuentra su gran amenaza en la desviación de poder, porque algo tan fácil como llegar por un medio u otro a convencer a siete regidores para acordar un plebiscito, llega a desconocer la verdadera voluntad del pueblo manifestada en los comicios electorales. De manera que siete personas pueden desvirtuar el máximo proceso participativo electoral cantonal; y el efecto psicológico que cita Bonnecase será que cualquier persona por más buena que sea, ante la maquinaria política y el estigma político de haber sido llevado a un plebiscito lo pierda irremediamente.

g. El artículo 19 del Código Municipal, por su indeterminación afecta la limitación a los derechos constitucionales del independiente ejercicio de un cargo político de elección popular

Tal y como reiteradamente lo ha señalado la Sala Constitucional, los derechos fundamentales no son absolutos, sino que pueden ser limitados siempre que tales limitaciones sean razonables, proporcionadas y atiendan a un interés público¹.

La valoración que se haga para determinar si efectivamente las limitaciones cumplen con estas características pasan por el análisis acerca de 1) si se escogió la limitación que restrinja en menor escala el derecho protegido, 2) si existe proporcionalidad entre la restricción y el interés que la justifica, 3) si la limitación se ajusta estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, y 4)

¹ En este sentido véanse las resoluciones de la Sala Constitucional n.os 4869-04, 1792-99, 6273-96 entre otras.

si la limitación es imperiosa socialmente y por lo tanto excepcional, razón por la cual debe ser interpretada de forma restrictiva.

Es importante anotar que las limitaciones a las libertades son reserva legal y deben ser aplicadas conforme a la norma que las contiene y más cuando estamos frente a un derecho que de una u otra manera impone una sanción. Tal y como citamos anteriormente, mediante la reserva de ley, de manera clara y precisa, deben estar determinadas las causales por las cuales procede el plebiscito contra un alcalde que ha caído en deficiencia e ineficacia para el ejercicio del cargo lo cual indicamos no es nada difícil de determinar claramente, pues esto está presente en todo el ordenamiento jurídico; ya que si un alcalde quebranta alguna de las conductas prohibidas en cualquier ley ordinaria, se le puede aplicar, por ejemplo, el inciso c) del artículo 18 del Código Municipal.

Ahora bien, tanto el Código Municipal, el Código Electoral, como la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, la Ley de Contratación Administrativa y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ya contemplan muchas causales legales para la cancelación de credenciales de un alcalde municipal.

Entonces, como se puede apreciar, determinar las causales de cancelación de credenciales de alcalde no es nada nuevo en el ordenamiento jurídico nacional, y así las cosas, con mucho más razón, las causales de plebiscito deben estar plenamente definidas, tal y como el principio de reserva legal y el de tipicidad, y el principio de tipicidad administrativa establecen como garantía constitucional contra actos meramente de perturbación antijurídica.

h. Momento en que se puede plantear el plebiscito revocatorio de mandato

Sin duda alguna, los principios y valores constitucionales relativos a la estabilidad de la democracia se ven peligrosamente amenazados mediante la demagogia y desviación de poder, pues, apenas cualquier gobierno municipal inicia su gestión y sin haber sido aprobado el primer presupuesto municipal a la luz del plan de trabajo se puede solicitar la remoción del puesto de cualquier alcalde municipal.

Tal y como se citó anteriormente, en el caso argentino no se puede plantear la revocación del mandato antes del primer año, y esto tiene toda la lógica de ser, pues por lo menos esto daría la posibilidad de asumir el cargo, estudiar el entorno y mostrar capacidad de gestión ejecutando

su primer presupuesto; pero en este caso (Pérez Zeledón, 2011), la moción para la revocación de mandato se aprobó en setiembre a solo ocho meses de haber iniciado labores el alcalde; lo que no fija un tiempo prudente para que un funcionario que asume funciones analice procesos, gestiones, presupuestos, expedientes de personal, proyectos de inversión y otros más, además de atender los acuerdos municipales que cada semana extiende el Concejo Municipal.

Así las cosas, al no fijar el artículo 19 del Código Municipal un plazo razonal y proporcional para que mediante plebiscito revocatorio de mandato se entre a decidir la permanencia o no de un alcalde municipal, la no definición de ese plazo atenta contra la gobernabilidad del cantón.

i. El artículo 19 del Código Municipal, no contempla la manera en que se puede aplicar plebiscito para revocar el mandato del Concejo Municipal o a sus miembros individualmente, lo cual es una violación al principio de igualdad

El primer componente de un gobierno local es el Concejo Municipal. El segundo componente del gobierno local es el alcalde que está expuesto a una amplia gama de legislación de la calificación de su gestión. Podría decirse que es la parte del gobierno municipal que sí es responsable; ya que, verbigracia, la Ley de Control Interno, Ley de Presupuestos Públicos y Administración Financiera, el Código Municipal, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley Integral de Residuos Sólidos, entre muchas más, les exige gran cantidad de responsabilidad a los alcaldes municipales y en mucho menor grado a los cogobernantes (concejo municipal) los cuales, ante el menor grado de responsabilidad, se extra-relajan en inoperancia y antigobernabilidad, abandonando muchas veces la adopción de acuerdos de rutina necesarios para el buen actuar del gobierno local.

Y para empeorar ese panorama, de manera imprecisa e indeterminada, el Código Municipal incluye la figura del plebiscito –acordado por el propio concejo municipal- para destituir por razones no justificadas ni legales y mucho menos razonables a los alcaldes municipales. Convirtiéndose de esa manera el plebiscito (en contra de su noble naturaleza) en una simple extensión de un juego político, producto del juicio político que lesiona el principio constitucional de la autonomía de la voluntad de los representantes de elección popular.

Ahora bien, el Código Municipal reconoce dentro de su normativa electoral la figura del plebiscito para remover nombramientos de alcaldes. Esta herramienta democrática debe ser utilizada de manera racional y proporcionalmente. Pues la razonabilidad es un componente

esencial de todo derecho o figura jurídica, de manera que este no se torne en nugatorio o por el contrario que su abuso de derecho genere en el plano político una desviación de poder tendiente a la anarquía o a oscuras intenciones.

La desviación de poder, por parte de un funcionario municipal de elección popular, puede llegar, como en el caso que nos ocupa, a sabotear la actividad ordinaria del ente administrativo, aprovechándose de la legalidad para dilatar las acciones que la administración, desembocando en anarquía mediante el incumplimiento de los deberes que el Código Municipal, les asigna a los regidores municipales, pues su finalidad es crear consecuencias graves al servicio público. Esto a todas luces es hacer un fraude de ley, o sea, se abusa de las herramientas legales administrativas para lesionar el beneficio de la colectividad.

También, debe analizarse la naturaleza jurídica del sistema político de cogobierno que integra el gobierno municipal. Pues este, como se advirtió con anterioridad, comprende un sistema gubernativo local muy cercano en el cual no se puede disociar ampliamente la responsabilidad de gobierno entre el alcalde municipal y el concejo municipal. Esta figura es más parecida al sistema político parlamentario que al americano presidencialista. Claro está no es una réplica exacta del sistema parlamentario, pero el modelo gubernativo expuesto en el Código Municipal se asemeja a ese modelo.

En el gobierno municipal se advierten recíprocas facultades y posibilidades de control por parte de los detentadores del poder que integran el gobierno local. En este cerrado gobierno local, lo jurídicamente viable para garantizar la simétrica armonía del sistema de pesos y contrapesos es que tanto los miembros del concejo municipal como el alcalde puedan censurar de manera jurídica la actuación de unos y otros y si por crisis gubernativa comprobada se removiere al alcalde, también se renueve la integración del cuerpo de regidores, convocando a elecciones anticipadas.

Esta comprendería la única manera de lograr un verdadero ejercicio de responsabilidad recíproca política. De esta forma, sin duda alguna, se evitaría desvíos de poder y sobre todo la politiquería que degenera las funciones del gobierno local para acabarlo en “anarquía provocada”.

j. Otras deficiencias constitucionales del artículo 19 del Código Municipal

La figura del plebiscito, a pesar de estar legalizada en algunos aspectos como el citado, apenas se exhibe al ordenamiento como un derecho en desarrollo, pues no regula nada en cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad, motivos o justificaciones legítimas por los que se pueda convocar, y por otro lado, tampoco indica qué pasa con:

1.- aquellas personas que motiven un plebiscito de mala fe o sin justificación jurídica; y

2.- tampoco el artículo 19 del Código Municipal indica qué pasa con aquellos regidores que no han respaldado el funcionamiento administrativo de una municipalidad incumpliendo sus deberes con la finalidad de que esta funcione mal para luego solicitar plebiscito. En otras palabras, no existe una norma sancionatoria a los miembros del Consejo Municipal que abusen del poder conferido en el artículo 19 del Código Municipal, cuando no justifiquen bajo los parámetros establecidos por el legislador las causales por las cuales procede la remoción de un alcalde mediante plebiscito.

h. Derecho comparado

Se han citado varias legislaciones relacionadas con la manera de celebrar los plebiscitos revocatorios de mandato. No obstante, para ahondar un poco más en esto, analizaremos la ley colombiana N.º 134 del 16 de mayo de 1994, publicada en el Diario Oficial 41.373 de 31 de mayo de 1994, la cual dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Esta ley a partir del Título VII, del artículo 63 al 75, desarrolla una madura y acertada legislación sobre la figura del plebiscito que se puede denominar por su calidad como de segunda generación, por la buena visión del proceso de remoción de funcionarios.

El artículo 63 de esta ley indica que previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por disposiciones generales contenidas en la Ley, para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde, y solamente podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

Con respecto a la motivación de la solicitud de revocatoria, el artículo 64 de esta ley colombiana indica que el formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno.

El artículo dispone un informe de la solicitud de revocatoria al indicar que aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los 5 días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.

Con respecto a la convocatoria a los ciudadanos para la votación, el artículo 66 de la respectiva entidad territorial indica que serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a 2 meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.

Como entidad competente y especializada del Estado colombiano, el artículo 67 indica que la divulgación, promoción y realización de convocatoria corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de esa legislación colombiana.

El artículo 68 de esta ley establece que la aprobación de la revocatoria considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación y que este número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

El artículo 71 indica que la remoción del cargo, habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la registraduría correspondiente, será comunicada

por el Registrador Nacional del Estado Civil al presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.

III. CONCLUSIONES

En resumen, la figura jurídica del plebiscito se asoma ante nuestro ordenamiento jurídico como una figura derivada de la democracia participativa que debe ampliar su regularización para ser un verdadero instrumento que responda ante las inquietudes colectivas y no convertirse en una extensión política de un pequeño grupo político que tergiversa determinada situación en beneficio propio.

Sin duda, el acceso al plebiscito debe ser simple cuando existen asuntos político-sociales calificados que deban atenderse, de manera que el plebiscito como derecho del pueblo sea real. No obstante, cuando se accede a este tipo de justicia democrática de mala fe y mediante la manipulación de la opinión pública, o provocando cualquier situación de anarquía, esa situación debe ser prohibida por la ley. Pues en el fondo, las situaciones de inestabilidad política dañan seriamente la figura de la democracia, destruyen la credibilidad en el sistema, desvirtúan la figura de las personas elegidas mediante el sufragio para ejercer mandatos de cargos públicos, degradando la figura de la gobernabilidad y condenando al retroceso a los pueblos manipulados.

Así las cosas, y de acuerdo con lo analizado en este artículo, también se concluye que el numeral 19 del Código Municipal puede ser contrario al Derecho Constitucional por las siguientes razones: por estimar que no hace diferencia entre el plebiscito consultivo y el plebiscito revocatorio de mandato, ante esta situación carece de tratamiento legislativo para revocar mediante un proceso idóneo mandatos democráticos, estableciendo un proceso electoral similar al utilizado para las elecciones de alcaldes municipales y manejado por tanto por el Tribunal Supremo de Elecciones, esto para guardar asimetría o igualdad con base en el principio constitucional del paralelismo de las formas y no desmejorar un derecho fundamental electoral mediante un proceso inadecuado.

También debe declararse contrario al Derecho de la Constitución el artículo 19 del Código Municipal, porque no indica los plazos mínimos y máximos cuando se puede realizar un proceso de remoción de mandato lo cual, según lo expuesto, atenta contra el libre y eficiente ejercicio de un cargo público de elección popular.

Asimismo, el artículo cuestionado no establece de manera clara las causales o los documentos con que se puede iniciar un proceso de plebiscito revocatorio de mandato, lo cual fomenta acuerdos de plebiscito sin que exista una adecuada fundamentación del acto administrativo, fomentando así las maquinaciones y juicios políticos.

El artículo analizado violenta el principio constitucional de nula sanción sin ley previa y tipicidad y el principio constitucional de reserva legal, por no contener los elementos normativos y descriptivos que indique legalmente cuáles son las causales por las que procede un plebiscito.

Tampoco desarrolla nada acerca de la responsabilidad en calidad de cogobierno por parte del Concejo Municipal, no indica cuáles son las entidades estatales competentes a fin de suministrar los datos idóneos para sustentar la procedencia de un plebiscito y no establece un proceso de revocación de mandato de regidores mediante plebiscito.

Asimismo, viola el derecho de la Constitución al delegar una potestad indelegable como lo es la organización y fiscalización de un proceso donde está en juego la voluntad de los munícipes, lo cual es una violación de las competencias electorales contenidas en el artículo 102 de la Constitución Política.

Por otro lado, no indica cuáles son los documentos idóneos que se requieren para que proceda el plebiscito. Por último, es omiso el artículo 19 del Código Municipal, al no establecer un sistema sancionatorio contra los regidores municipales que de manera ilegítima ejerzan fraude de ley, con la finalidad de convocar o fomentar el plebiscito bajo argumentos no jurídicos.

Todas estas deficiencias nos indican claramente que la figura del plebiscito contemplado en el Código Municipal requiere una urgente reforma legal, con la finalidad de constituir un verdadero instrumento de democracia participativa, garante de la institucionalidad y una real herramienta de responsabilidad política.

FUENTES CONSULTADAS

Legislación

Código Municipal, Ley n.º 7794 del 18 de mayo de 1998.

Decreto Ejecutivo 03-98. Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital” Decreto n.º 03-98 publicado en La Gaceta n.º 204 del 21 de octubre de 1998.

Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 9, 39, 42, 99, 101, 102, , 110, 151, 158, 165, 170 y 183.

Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, Ley n.º 8422 del 6 de octubre de 2004.

Ley de Contratación Administrativa, Ley n.º 7492, del 8 de mayo de 2006.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, del 4 de noviembre de 1994.

Doctrina

Cabanellas de Torres. Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires. 15 ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta. 2001.

Arrau C, Fernando. Estudio para la participación ciudadana en la gestión pública y su vínculo con las asociaciones: Argentina, España, Estados Unidos y México. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones.

Hernández Valle, Rubén. El Derecho de la Constitución. Editorial Juricentro. San José, 2004.

Bonnetcase, Julien. Tratado Elemental de Derecho Civil. Volumen I. México: Editorial Harla, Distrito Federal, 1997.

Lund Black, Charles. Impeachment: a handbook. 10.^a ed. Yale University Press, 1998.

(Standards in Public Life: Firts Report of the Commitee on Standards in Public Life) 1995. Inglaterra. Esta Comisión fue convocada por el Primer Ministro inglés John Mayor en 1994, su primer informe es referente de la política inglesa pues en él se desarrollaron los siete principios de la vida pública.

Jurisprudencia constitucional

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 10542-01.

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 7924-99.

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 7390-2003.

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 6080-2002.

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 13232-2004.

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 11408-2000.

Sala Constitucional de Costa Rica, voto 2621-95.

Acuerdos y oficios municipales

Acuerdo municipal n.º 6 inciso 1) adoptado en la sesión ordinaria n.º 72, celebrada el 13 de setiembre de 2011, del Concejo Municipal de Pérez Zeledón, que acuerda la celebración de plebiscito para la remoción del alcalde municipal.

Acuerdo municipal 075-11, de noviembre de 2011, adoptado por el Concejo Municipal de Pérez Zeledón.

Oficio TRA-1274-11-SSC, del 5 de octubre de 2011, emitido por el Concejo Municipal de Pérez Zeledón.

Legislación internacional

Ley Colombiana n.º 134 de 16 de mayo de 1994, publicada en el Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994, la cual dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana.



Sección Especial
PARIDAD Y ALTERNANCIA

El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación

Eugenia María Zamora Chavarría*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de noviembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de diciembre de 2013.

Resumen: El artículo detalla la aplicación, en Costa Rica, del mecanismo de alternancia, acompañado de la paridad por género (Código Electoral: 2009), basada en los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2010 y el proceso de renovación de estructuras internas de los partidos políticos. Subraya que ambos deben cumplirse en las delegaciones y órganos de dirección, en la integración de nóminas a cargos de elección popular y en el otorgamiento de financiamiento estatal para capacitación. Resume las recomendaciones expertas sobre la materia y destaca que el tránsito del sistema de cuotas, en puestos elegibles, al de paridad y alternancia, representa un avance en el proceso de la igualdad formal y real de la mujer costarricense, al aumentar su participación política. Destaca las resoluciones del TSE, a partir del nuevo Código, que entre otras cosas han contribuido en forma determinante a la aplicación de la paridad y la alternancia.

Palabras clave: Mujeres / Cuotas de participación política / Equidad de género / Paridad política / Participación política / Puestos de elección popular / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Resoluciones electorales / Costa Rica.

Abstract: The article describes the application in Costa Rica of the alternance mechanism, and gender parity (Electoral Code: 2009), based on the results of the municipal elections of December 2010 and the process of renovation of the internal structures of the political parties. It states that alternance and gender parity mechanisms have to be met in the delegations and direction offices, in the roster of popular election posts, and in providing state funding for political parties. It summarizes the recommendations made by experts in the topic and it highlights the transit of the quota system, in eligible posts, to parity and alternance. It represents a step forward in the process of formal and real equality of Costa Rican women by increasing their political participation. It also highlights the resolutions of the TSE, which based on the New Electoral Code, have significantly contributed to the application of parity and alternance.

Key Words: Women / Political participation quotas / Gender equity / Political parity / Political participation / Popular election posts / Electoral jurisprudence / Electoral justice / Electoral resolutions / Costa Rica.

* Costarricense, abogada, correo ezamora@tse.go.cr. Electa por concurso magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones, por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (set. 2005-mayo 2011) y reelecta (may 2011-mayo 2017), siendo actualmente suv (2012-2015). Coordinó la Comisión de Género del TSE (2005-2010), que preparó la Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género, aprobada por el TSE en 2008. Licenciada en Derecho-Área de Derecho Público (1982) y notaria pública (1985)-Facultad de Derecho-Universidad de Costa Rica y Magistri in Legibus (LL.M.)-Escuela de Leyes-Universidad de Harvard (1983) ha escrito artículos en revistas especializadas sobre Derechos de la Infancia y Derechos Políticos de las Mujeres. Co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes (1985), Ley de Igualdad Real de la Mujer (1988) y Ley de la Jurisdicción Constitucional (1988). Encargada Asociada de Protección (México) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (1983-84), viceministra de Justicia y Gracia del gobierno de Costa Rica (1986-87) y directora general del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay), organismo especializado de la OEA, (1988-1996).

I. INTRODUCCIÓN

Al momento de la publicación de este artículo, Costa Rica estará a pocos días de la elección nacional que tendrá lugar el domingo 2 de febrero de 2014. Elegiremos, por vez primera, diputadas, bajo el sistema de paridad y alternancia por razón de género, consagrado en el artículo 2.º del Código Electoral, que entró en vigencia el 3 de setiembre de 2009. La paridad y alternancia se exigen, al igual que la cuota del Código de 1996, para las nóminas de elección popular, las delegaciones y la integración de los órganos internos de dirección partidaria, pero se agregó que el otorgamiento del aporte estatal a los partidos políticos, en el rubro de capacitación, también deberá ser paritario¹.

El principio de igualdad, que debe incluir la igualdad político-electoral de las mujeres en los cuatro ámbitos señalados, demanda que la paridad -expresión de ese principio- vaya acompañada del establecimiento de mecanismos adicionales para su logro, la finalidad de igualdad -particularmente en las listas a cargos de elección popular que los partidos políticos someten a consideración del Colegio Electoral- no se alcanza solamente con la inclusión de la paridad.

Para su comprensión es necesario conocer los fundamentos básicos del sistema electoral de cada país y, si bien este varía de uno a otro, todos se estructuran a partir de algún método que permite la asignación de escaños o cargos de elección popular. El Sistema Electoral se compone de múltiples elementos, muchos de los cuales son ubicables en las constituciones políticas de cada Estado ya que es en este cuerpo normativo donde se establecen los derechos políticos; los cargos de elección popular que conformarán el gobierno nacional y el municipal y el método para asignar esos cargos.

Los factores son variados como, por ejemplo, el diseño de las **circunscripciones electorales** (uninominales o plurinominales) y su tamaño; la existencia o no de la obligación constitucional o legal, de los partidos políticos, de actuar bajo el **principio democrático**; el **sistema de listas** (cerrado y bloqueado, cerrado y desbloqueado o abierto); la jerarquía de las fuentes del derecho, particularmente de los **instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos** y cómo se aplican en el país por el operador jurídico, en especial, por la justicia electoral que debe ser robusta e independiente, según el estándar de un Estado Democrático de Derecho, etc.

¹ Ley N.º 8765 (Código Electoral), Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171, San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2009.

Decíamos que es consustancial al sistema electoral el método de **asignación de escaños** que se adopte. En general, este asigna los votos por el sistema de representación (por ejemplo Hare o Hondt) o por el mayoritario (sistema de mayoría simple o relativa o una combinación de ambos). Al ser métodos distintos, la determinación de las cuotas y de los escaños que se disputan en el distrito electoral respectivo será también diverso.

En nuestro país, a modo de ejemplo, la adjudicación de cargos para presidente y vicepresidentes de la República se realiza por el sistema de mayoría establecido en el numeral 138 de la Constitución Política, mientras que la adjudicación de escaños de diputados a la Asamblea Legislativa o a una constituyente, de regidores, de concejales municipales de distrito y de concejales de distrito se realiza mediante el sistema de representación proporcional por listas, con la asignación de plazas por cociente y subcociente (artículo 201 del Código Electoral).

Respecto de la elección de alcaldes, intendentes y síndicos, se sigue el sistema de mayoría relativa en el cantón o distrito, según corresponda (artículo 202 *ibídem*).

Finalmente, el sistema electoral contendrá o no un **régimen de cuota o de paridad, por razón de sexo**, tendencia que viene siendo sostenida en todos los continentes, en virtud de una progresiva aplicación del principio de igualdad de los derechos políticos de la mujer y, si bien la cuota o la paridad presentan particularidades en cada país, su adopción ha contribuido significativamente al aumento de la representación femenina. Así, la introducción y el cumplimiento de este sistema de cuota o de paridad, en las nóminas de elección popular, están estrechamente ligados a esos muchos otros elementos del sistema electoral que no operan de manera aislada de ese sistema en particular, ni del sistema jurídico en general.

En Costa Rica, por ende, el renglón que ocupe la mujer en las listas determina sus posibilidades reales de ser electa, dado que el reparto de escaños dentro de la lista se realiza en orden descendente.

II. ALTERNANCIA O MANDATO DE POSICIÓN

Mientras que el régimen de cuota o de paridad, por género, se refiere a la cantidad de mujeres en las nóminas partidarias, la alternancia se refiere a su ubicación en esas nóminas.

Este mecanismo, conocido popularmente como **lista trenzada**, de **zipper** o **cremallera** o, en inglés, **position of mandate**, **rank position system** o **rank ordering rules**, es el que hace posible que, con cuota o paridad -a la que los analistas europeos denominan sistema de cuota neutral, al plantear el 50% de nominaciones para ambos sexos- los partidos políticos no ubiquen a las mujeres en el piso, para hacer la plancha, en otras palabras, que las incluyan, pero en los últimos lugares de las listas de elección popular, donde nunca tendrán reales oportunidades de resultar electas.

Así, es la alternancia lo que realmente genera igualdad, tanto de oportunidad como de resultado para ser electa, pues la inclusión de una persona en la nómina se satisface con la paridad (igualdad de oportunidad), pero es la posición en esa nómina, la que garantiza una participación real (igualdad de resultado).

Esta afirmación es de una importancia contundente ya que, si analizamos el contenido del artículo 4.º, párrafo 1.º de la CEDAW², su mandato de adoptar medidas afirmativas para la eliminación de la discriminación contra la mujer persigue, precisamente, la concreción de este objetivo: que la igualdad de la mujer no sea solo una igualdad formal, relativa a las condiciones de oportunidad, sino que debe ir más allá y permitir, también, la igualdad real en los resultados. Así lo ha entendido el Comité CEDAW en su Recomendación n.º 25 cuando señala, al respecto, que sin despreciar la igualdad formal, también se debe mejorar la situación de facto de las mujeres y se deben tomar medidas que tiendan a eliminar la persistencia de estereotipos contra la mujer³.

Cabe recordar que las acciones afirmativas dispuestas por la CEDAW no son nuevas ni en el derecho internacional público de los derechos humanos ni en el derecho interno de

² ONU: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Convención contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1998).

³ ONU: Comité CEDAW- Período de Sesiones (1999): Recomendación general n.º 25, sobre el párrafo 1.º del artículo 4.º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.

los países; tampoco son privilegios para beneficiar a las mujeres injustificadamente. Baste para ello citar las normas del Derecho Laboral, derivadas de la post Revolución Industrial, inspiradas en las ideologías socialistas y, posteriormente, en la Doctrina Social Cristiana que parten del principio de que los trabajadores constituyen el eslabón más débil de la cadena, por lo cual el ordenamiento debe protegerlos.

Otro ejemplo lo constituyen las sentencias referidas a la discriminación, por razón de raza, de la famosa Corte Warren. La más famosa, *Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas (1964)*⁴ -revirtiendo la sentencia *Plessey vs. Ferguson* (iguales pero separados-1896)⁵ - determinó que las instalaciones escolares separadas eran inherentemente desiguales y, por tanto, contrarias a la *XIV Enmienda* de la Constitución Política. Sin embargo, posteriores sentencias como *Griffin v. County School Board of Prince Edward County (1955)*⁶, conocida como *Brown II*, que ordenó la eliminación de la segregación con inmediata celeridad y *Green v. County School Board of New Kent County (1968)*, que rechazó el plan escolar de libertad de elección y ordenó al condado acabar con la segregación a la brevedad posible y eliminar la discriminación racial⁷, evidenciaron que no bastaba declarar la existencia de una discriminación, sino que también el Estado debía adoptar políticas públicas que concretaran el principio de igualdad constitucional. Más cercana en el tiempo, la Corte Burger, en el caso *Swann vs. Charlotte-Mecklenburg Board of Education (1970)*, determinó que el distrito escolar tenía que alcanzar el equilibrio racial, incluso si eso significaba volver a trazar los límites escolares y el uso del transporte escolar como herramienta legal para lograr ese equilibrio⁸.

Las normas jurídicas de protección de los grupos indígenas, particularmente en América Latina, así como las referidas a las personas en situación de discapacidad o, en general, a las personas en situación de vulnerabilidad, también dan cuenta de lo afirmado.

Volviendo a nuestro objeto de estudio, los resultados electorales, en todos los países, demuestran que la alternancia -como mecanismo que acompaña el sistema de cuota o de paridad por género que busca la igualdad política formal y real de la mujer- es necesaria. En esto son contestes los expertos en Derecho Electoral y Género, particularmente en Europa y América Latina,

⁴ *Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas*, 347 U.S. 483 (1954), en <http://laws.findlaw.com/us/402/1.html>

⁵ *Ibid*, *Plessey v. Ferguson*, 163 US 537 (1896).

⁶ *Ibid*, *Griffin v. County School Board of Prince Edward County*, 377 U.S. 218 (1955).

⁷ *Ibid*, *Green v. County School Board of New Kent County*, 391 I.S. 430 (1968).

⁸ *Ibid*, *Swann v Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, 402 U.S. 1 (1970).

aun cuando las fórmulas del mandato de posición pueden variar de un país a otro, según se trate de cuotas o de paridad, en un sistema electoral de representación proporcional, de mayoría o mixto.

III. LOS PAÍSES EUROPEOS

Un estudio encargado por el Parlamento Europeo, revisando la situación de las cuotas de género en Europa, señala que todos los sistemas electorales, ya sea con cuotas establecidas por ley -como España, Bélgica, Eslovenia, Francia y Portugal- o con cuotas partidarias voluntarias, como Alemania, Polonia, Suecia y el Reino Unido⁹, deben asegurar que las disposiciones sobre cuotas incluyan normas sobre la clasificación según el género de los candidatos en las listas y según los escaños susceptibles de ser ganados (...) pues no incluir esta clasificación podría convertir al sistema en uno meramente simbólico¹⁰.

El informe señala que las cuotas han aumentado considerablemente la participación política de la mujer en la mayoría de los casos y, su conclusión principal es que, para que el sistema sea efectivo, debe ser compatible con el sistema electoral; además, ser complementado con reglas relativas al orden o “ranqueo” y como con efectivas sanciones legales, en el caso de cuotas dispuestas por ley, a pesar de los diferentes resultados electorales respecto de la representación femenina, por la disparidad entre uno y otro país en cuanto al tipo de leyes de cuotas o de paridad o de las diversas fórmulas de mandato de posición o alternancia.

Resaltando el importante papel de los partidos políticos en este aspecto, al considerarlos los *guardianes* del balance por género, ya que estos controlan el *jardín* secreto de las nominaciones, el estudio hace siete recomendaciones¹¹ para acciones futuras, a saber:

⁹ Electoral gender quota Systems and their implementation in Europe, en: Women's Rights and Gender Equality; Dahlerup y Freidenvall con la asistencia de Stolt, Bivald y Persson-Weiss, WIP, Women in Politics Research Centre, Department of Political Science, Stockholm University, en cooperación con International IDEA, Bruselas, setiembre de 2008; p.13.

¹⁰ Ibid, pp. 33 y 34.

¹¹ Ibid, pp. 38-41.

1. Con o sin cuotas, los partidos políticos deben adoptar planes de acción para reclutar igual número de hombres y mujeres como candidatos ganadores de escaños y, en general, para hacer las políticas partidarias más inclusivas.
2. Se deberán desarrollar herramientas suficientes para monitorear las nominaciones y las elecciones por género.
3. Deberá contarse con medidas múltiples, tales como programas.
4. De creación de capacidades, el fomento a organizaciones femeninas y las recomendaciones y objetivos con metas específicas a elección del partido, a ser desarrolladas y aplicadas.
5. Si se aplican cuotas de género y se desea que sean efectivas deberán ser compatibles con el sistema electoral.
6. Se requieren reglas explícitas acerca de la implementación de las cuotas de género, tales como las rank-ordering rules (mandatos de posición), sanciones legales ante su incumplimiento y un compromiso con las organizaciones partidarias locales (en el caso de cuotas de género partidarias voluntarias).
7. En el caso de cuotas de género establecidas por ley, las instituciones deberán supervisar su implementación. A su vez, proveer recursos para futuras investigaciones sobre la implementación y los efectos de las cuotas de género.

IV. AMÉRICA LATINA

El análisis jurídico de los países que contienen sistema de cuota o de paridad, por género, a cargo de Bareiro y Torres¹², también sostiene que esa medida sin un mandato de posición o de alternancia, sea cual sea su modelo, prácticamente imposibilita lograr una igualdad real en materia de derechos políticos de las mujeres en cargos de elección popular.

¹² Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas): Igualdad para una democracia incluyente, en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, Costa Rica, 2009, pp. 45 y 46.

Las autoras señalan que deben existir determinadas condiciones para el funcionamiento de las cuotas, a saber:

1. La vigencia del Estado de Derecho, regido por un orden jurídico, que define los derechos y deberes de la comunidad política, regula la conducta de las instituciones estatales y de los gobernantes y las relaciones entre estos; en síntesis, que nadie esté por encima de la ley (seguridad jurídica).
2. La existencia de ciudadanía activa de las mujeres, sea que se atiendan las cuestiones sobre la participación de las mujeres (liderazgo, inscripción en registros electorales, participación en organizaciones sociales y políticas), así como mujeres dispuestas a pelear un cargo.
3. Generación de una opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación. Es decir, que haya una disposición favorable a la inclusión de las mujeres en la representación, pues lo contrario haría casi imposible el cumplimiento de leyes de cuotas.
4. Que las cuotas contemplen una serie de mecanismos adecuados al sistema electoral¹³.

Hoy, 15 países de la región cuentan con normativa jurídica que incluye régimen de cuota o de paridad por razón de género; la mayoría incluye el mandato de posición, pero muchas normativas carecen de sanciones o, al menos, de sanciones efectivas ante eventuales incumplimientos partidarios. Tampoco las jurisdicciones electorales de los países tienen las mismas atribuciones o su ejercicio parte de una visión de género.

Localizamos 10 países con régimen de cuota que varía de un 20% a un 40%: México, Argentina, Colombia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Panamá, República Dominicana, Venezuela y, más recientemente, El Salvador. En este grupo se ubicaban Bolivia, Ecuador y Costa Rica que, posteriormente, adoptaron el sistema de paridad. Bolivia y Ecuador, inclusive, consagran el sistema paritario en sus nuevos textos constitucionales. También debemos incluir, vía recientes reformas electorales, a Honduras y Nicaragua.

¹³ Ibid, Nota 12, pp. 45 y 46.

Autoras participantes del estudio señalan que, para la efectiva aplicación de las leyes de cuotas, las legislaciones más exitosas son aquellas en donde *el porcentaje de cuotas debe aplicarse sobre los lugares con posibilidades de convertirse en escaños y no sobre cualquier posición de las listas, agregando que estas disposiciones establecen una diferencia cualitativa fundamental, pues impiden que las listas presentadas por los partidos políticos releguen a las mujeres a sitios que difícilmente se conviertan en escaños*¹⁴.

V. EL CASO DE COSTA RICA. DE LA CUOTA DEL 40%, EN PUESTO ELEGIBLE, AL PRINCIPIO DE PARIDAD Y EL MECANISMO DE ALTERNANCIA

1. EL SISTEMA DE CUOTA

En 1996, Costa Rica reforma su Código Electoral para establecer la cuota de género en un 40% en los órganos partidarios internos, las delegaciones partidarias y las nóminas a cargos de elección popular. Ese 40% es también condición sine qua non, para el registro de las nóminas y, por consiguiente, de la participación en la contienda electoral¹⁵.

La reforma costarricense no estableció un mandato de posición, por lo que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) -ejerciendo su atribución constitucional de interpretación de la normativa electoral (artículo 102.3)- precisó, vía jurisprudencial, los criterios de aplicación para que la cuota pudiera aplicarse según el fin de la norma que la creaba. De todas, destaca la histórica resolución n.º 1863 en la que se estableció que ese 40% de mujeres debía ser ubicado en puestos elegibles¹⁶ y que permitió un aumento de las mujeres parlamentarias, de un 19,3% en las elecciones generales de febrero de 1998, a un 35,1% en las de 2002, y a un 38,6% en las de 2006, reiterado en los comicios de 2010¹⁷. Lo mismo pudo observarse en cuanto a mujeres regidoras propietarias que de un 13,8% en las elecciones generales de 1994, pasaron al 34,2% en 1998, al 46,3% en 2002 y al 40,8% en 2006.

¹⁴ Soto, Lilian: Cuotas y sistema electoral en América Latina, en *Ibid.* Nota 12, IIDH, p.178.

¹⁵ Una reseña sobre el proceso de aprobación de la cuota por género en Costa Rica puede localizarse. En: Bolaños, Arlette. "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica: 1996-2005". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.o. 1, 1^{er} Semestre, 2006 y en: Zamora Chavarría, Eugenia M.a. *Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006*. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.o. 7, 1.º Semestre, 2009, ambas en (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

¹⁶ TSE: Res. N.º 1863.

¹⁷ www.tse.go.cr / Estadísticas de procesos electorales anteriores.

La experiencia de aplicación de la cuota permitió al TSE, en el año 2001, proponer a la Asamblea Legislativa un nuevo Código Electoral que planteaba el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, por género¹⁸.

2. EL SISTEMA DE PARIDAD Y ALTERNANCIA

a. *Aplicación en el tiempo*

El nuevo Código establece, en su párrafo primero, que *la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación*. En su párrafo segundo, sobre el principio de **paridad**, expresa *“que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno”*¹⁹.

Puesto que el Código entraba en vigencia a casi un mes de la convocatoria a las elecciones nacionales de febrero de 2010, el Transitorio II estableció que la paridad regiría a partir de las elecciones municipales de diciembre de 2010:

La obligación para que en las estructuras partidarias se cumplan los principios de paridad y alternancia de género, se exigirá para el proceso de renovación de la estructura posterior a las elecciones nacionales del año 2010. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán, como mínimo, la regla del cuarenta por ciento (40%) de participación femenina.

Días previos a su aprobación y, ante consulta de la Comisión Legislativa Especial a cargo del proyecto sobre la aplicación del sistema de paridad en las listas de candidaturas a cargos de elección popular, el TSE señaló que, por razones similares a las dispuestas en el citado Transitorio II, puesto que a ese momento varios partidos habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas y la selección de candidaturas a la presidencia y vicepresidencias, diputaciones y regidurías, con el sistema de cuota, mientras que no podía exigirse el sistema de

¹⁹ Ibid. Nota 1.

paridad a los que aún se encontraban en ese proceso, so pena de introducir reglas diversas para unos y otros; el sistema no aplicaría para las elecciones nacionales de febrero de 2010, sino a partir de las elecciones nacionales de febrero de 2010²⁰, sin perjuicio de aquellos partidos que ya contaban con un sistema voluntario de paridad²¹.

b. Elecciones municipales 2010

El sistema de paridad y alternancia, así, se aplicó por primera vez en diciembre de 2010 para la elección de alcaldes, síndicos, concejales municipales, concejales municipales de distrito, intendentes y viceintendentes.

Debido a la reforma del Código Municipal del año 2007²², así como a la resolución emitida por el TSE -ante el vacío legislativo que produjo esa reforma²³ - se estableció que los regidores pasarían a ser elegidos, a partir del año 2016, en las elecciones municipales y no en las nacionales, como había sucedido hasta las elecciones de febrero de 2010, cuando se elegían junto con los cargos de presidente, vicepresidentes y diputados.

También, de acuerdo con la Constitución Política de Costa Rica, los partidos políticos tienen la obligación de actuar bajo el marco del principio democrático (artículos 95 y 98), normas desarrolladas por el nuevo Código Electoral que, en su artículo 49, define la naturaleza de los partidos políticos -como agrupaciones ciudadanas de interés público- y reitera que los partidos políticos deben actuar bajo este principio.

Entre la reforma constitucional que introdujo el artículo antes señalado (1997) y la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, dado que el constituyente derivado no establecía criterios para definir en qué consistía el accionar democrático del partido, el TSE, en el año 2001, emite una resolución²⁴, en donde señala que los partidos políticos, en cumplimiento de esa reforma, debían renovar sus estructuras internas, vía elecciones, al menos cada cuatro años, periodo correspondiente al ciclo electoral costarricense.

²⁰TSE: Res. n.º 3399-E8-2009.

²¹ Este era el caso, por ejemplo, del partido Acción Ciudadana, que la incluía estatutariamente desde su fundación en el año 2000.

²² Ley n.º 8611, La Gaceta n.º N.º 225 del 22 de noviembre de 2007 (reforma de los artículos 97 y 98 del Código Electoral de 1953).

²³ TSE: Res. n.º 405-E8-2008.

²⁴ Res. n.º 1536-E-2001.

3. REFORMA DEL CÓDIGO MUNICIPAL DE 2007

Antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, como indicamos, en materia de cuota de género regía la resolución n.º 1863 de 1999²⁵ en el sentido de que, al tratarse los alcaldes y vicealcaldes de cargos unipersonales de elección popular, regía la cuota del 40%; así, bastaba que una de las tres personas de la papeleta fuera del otro sexo para cumplir con ese porcentaje.

Nótese que, en el sistema costarricense, los dos vicepresidentes de la República y los dos alcaldes suplentes -estos últimos hasta la citada reforma del Código Municipal de 2007- no tienen función alguna salvo la de sustituir al presidente de la República o al alcalde respectivo. La reforma municipal varía la estructura del ejecutivo municipal que, ahora, esta compuesta de la alcaldía, una vicealcaldía primera -esta vez con función permanente- y una vicealcaldía segunda, con función de sustitución.

4. PRONUNCIAMIENTOS DEL TSE SOBRE PARIDAD Y ALTERNANCIA FRENTE A LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE DICIEMBRE DE 2010

Pasadas las elecciones nacionales de febrero de 2010, los partidos políticos, en preparación para participar en los comicios municipales de diciembre de 2010, plantearon diversas consultas sobre la aplicación del nuevo principio de paridad y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas a elección popular municipal, en las reposiciones de miembros de órganos internos y en el proceso de renovación de sus estructuras. Nos referiremos a las que estimamos de mayor relevancia.

a. *Paridad y la alternancia en las papeletas para cargos designados por el sistema mayoritario*

La primera consulta se refirió a cómo debían conformarse, a la luz de la paridad y la alternancia, las nóminas a los cargos de elección popular de alcaldes y vicealcaldes²⁶. El TSE,

²⁵ Ibid Nota 16.

²⁶ En el caso de Costa Rica, el intendente y el viceintendente están regulados, específicamente, en la Ley n.º 8173 de 7 de diciembre de 2001, publicada en el Alcance 2-A a La Gaceta de 10 de enero de 2002 y en el artículo 14 del Código Municipal. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 8173, la creación de esos concejos "...deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón, cuando lo soliciten un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo y, solo en el caso de los distritos distantes de la cabecera del cantón, según el reglamento que dicte previamente cada municipalidad".

agregando a la consulta la fórmula presidencial, de síndicos e intendentes estableció, respecto de las nóminas para cargos que se designan por el sistema mayoritario (artículos 201 y 202), que estos debían conformarse de la siguiente manera²⁷:

a).- Papeleta presidencial: *El cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo. En... las candidaturas a vicepresidente, el encabezamiento también puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia;... el cargo de segundo vicepresidente debe ser ocupado necesariamente por el sexo opuesto. b).- Papeleta de alcalde:* *Para el puesto... puede postularse una persona de cualquier sexo,... la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupado por persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto a segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por persona de cualquier sexo. c).- Papeleta de síndico:* *Esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto. d).- Papeleta de intendente:* *La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo pero la candidatura a viceintendente debe corresponder a persona de sexo opuesto. 2).- Los partidos políticos deberán dar cumplimiento al mecanismo de paridad y alternancia en las nóminas de candidatos que presenten para las elecciones municipales del 5 de diciembre del 2010.*

b. Encabezamiento del género en papeletas

En la resolución de cita, el TSE también señala que los encabezamientos de las papeletas, por género, pueden corresponder a cualquier sexo pero, no así, el resto de la integración que estará condicionada por el sexo que encabece.

Puesto que también se consultaba sobre la llamada paridad horizontal, el TSE aclaró que el tema había sido ampliamente discutido en la Comisión Especial Legislativa a cargo del proyecto del Código, el Tribunal había rendido criterio negativo sobre la propuesta y el legislador la había claramente desechado.

²⁷ TSE: res. n.º 3671-E8-2010. Ver también, las res. n.os 4303-E8-2010; 4391-E8-2010 y 5133-E1-2010.

Por tanto, en la resolución señaló que el contenido del inciso o) del artículo 52 del Código Electoral (obligación de los partidos de asegurar paridad y alternancia en la estructura partidaria) y-específicamente *en la totalidad y en cada una de las nóminas* de elección popular no podía interpretarse para, subrepticamente, ir en sentido contrario a lo legislado, siendo que una lectura integral y armónica de la legislación (debido a algunos artículos contradictorios entre sí), necesariamente implica interpretar que la normativa persigue que los partidos políticos definan, en estatuto, los mecanismos que aseguren la igualdad pero, no así, la introducción de la paridad horizontal.

En esta materia, efectivamente, en el artículo 148 del Código Electoral el legislador optó por dejar librada, a la decisión de los partidos políticos, la selección del género que deberá encabezar las nóminas, tanto para los cargos electos por el sistema de representación como mayoritario²⁸. Actualmente se ha presentado un proyecto de ley en este sentido, si bien aún no ha sido consultado al TSE, de acuerdo con la obligación constitucional del artículo 97²⁹.

c. Partidos políticos deben rediseñar estatutos para cumplir con paridad y alternancia

De nuevo, en la resolución de cita, el TSE señala que: 3).- Los partidos políticos, conforme a su potestad de autorregulación, deberán adecuar su normativa interna (estatutos y reglamentos) estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar cumplimiento a los principios de paridad y alternancia". Este es un criterio reiterado adoptado por el TSE desde la resolución n.º 1863, entonces referida a la aplicación del sistema de cuota del 40%.

d. Paridad en delegaciones y órganos internos de los partidos políticos; paridad y alternancia en las nóminas a cargos de elección popular

El TSE, en la resolución n.º 6165-E8-2010³⁰ reiteró, en primer lugar, que el parámetro de integración para los órganos ampliados o con potestad de escoger las candidaturas pertinentes

²⁸ Un resumen explicativo de la reforma, así como de la razones por las cuales el TSE se opuso pueden localizarse en Zamora Chavarría, Eugenia M.a. Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006, Ibid Nota 15.

²⁹ Proyecto de Ley: REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO: exp. n.º 18.904, (en estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, exp. n.º 17.769).

³⁰ TSE: res. n.º 6165-E8-2010.

al proceso electoral municipal de diciembre de 2010, debía ser el mismo utilizado al momento de la conformación de estos órganos, sea el que obligaba a contar con un 40% de participación femenina como mínimo y que esta regla debía ser observada en las sustituciones de sus miembros así como que la paridad, en la conformación de las autoridades internas de los partidos políticos, regiría a partir del proceso electoral de 2014.

En segundo lugar destacando que, con el nuevo Código Electoral, el país evolucionó del mecanismo de cuota al principio de **paridad**, se incluyó la regla de la **alternancia** para asegurar la realización práctica de este principio y, al repasar los artículos 52 incisos ñ) y o), 60, 61 y 148 del Código Electoral, el TSE concluye que, no obstante que los artículos 62, 148 y el Transitorio II del Código Electoral indican que las **estructuras partidarias (órganos de dirección y representación política)** deben estar conformadas de forma paritaria y alterna, a la luz de los artículos 2.º y 52 inciso o) ibídem, *la fórmula electoral diseñada por el legislador comporta, en virtud de la distinta naturaleza de cada uno ... un mecanismo de **alternancia** cuando se trata de **nóminas de elección popular** y un régimen **paritario** en el caso de la integración de **delegaciones y órganos de los partidos políticos**.*

En este sentido enfatizó, retomando los argumentos expuestos por el TSE ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ante la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el mecanismo de alternancia -al que luego nos referiremos³¹- que la finalidad de la igualdad en las listas de **elección popular** no se obtiene con la sola inclusión -dentro de la norma- del sistema de **paridad** en esa lista, por las siguientes razones: **a)** el mecanismo de **alternancia**, conocido popularmente como lista trenzada, zipper o cremallera, es realmente el que hace posible que los partidos, en las listas de **elección popular**, sea con cuota de género o con **paridad**, no ubiquen a las mujeres “en el piso para hacer la plancha”; es decir, que las incluyan, pero en los últimos lugares de las listas en donde no tendrán nunca oportunidades reales de salir electas; **b)** ganar la candidatura interna en el partido no garantiza el acceso al cargo, pues este depende de una condición futura o incierta, sea, de una elección popular en donde el proceso interno partidario para la postulación de un nombre, a efecto de integrar una lista a un **cargo de elección popular**, varía según el tipo de cargo de elección popular al que se aspira (presidencia o vicepresidencias de la República, una diputación o uno de los seis tipos de cargos de elección municipal; en el entendido de que unos cargos son

³¹ TSE, oficio n.º TSE-2138-2010.

electos bajo el método proporcional mientras que otros lo son bajo el sistema de mayoría); c) las candidaturas a cargos de **elección popular** no compiten a lo interno de un partido político, sino que múltiples partidos participan por obtener el mismo escaño o puesto, lo que torna más compleja y difícil la elección y, frente a la condición futura e incierta apuntada, cobra capital importancia la ubicación de la candidatura en la nómina mediante listas **alternas o trenzadas**.

En suma, como lo afirma la resolución, *“el mecanismo de **alternancia** es fundamental en la conformación de **nóminas de elección popular** ya que la norma jurídica de **paridad**, sin él, no garantiza una verdadera igualdad y podría implicar un verdadero “fraude de ley”, al conducir al absurdo de que los partidos políticos, cumpliendo formalmente con la obligación de la **paridad**, no tengan que aplicarla ante la ausencia de un mandato de posición”*.

Continúa el TSE indicando que, a diferencia de las candidaturas para **cargos de elección popular**, la participación política de la mujer en los **cargos de dirección y de representación política** -órganos internos y delegaciones partidarias- se satisface bajo el principio de **paridad** porque estos cargos resultan de la elección interna del partido y no de un evento eleccionario exógeno y, bajo la premisa de una composición paritaria, resulta irrelevante el ordenamiento de la postulación, ya que los assembleístas designados participan por igual en la asamblea de la que forman parte, sin importar el orden en que fueron electos, al tener el mismo número y calidad de voto.

Finalmente, a la luz del análisis expuesto, la resolución concluye que, tratándose de un órgano impar sujeto al principio de **paridad**, que también adopta sus acuerdos colegiadamente, es claro que el Comité Ejecutivo Superior de un partido político debe integrarse con una diferencia entre ambos sexos que no sea superior a uno, indistintamente de si un hombre o una mujer ocupa la presidencia y subsiguientes cargos y también se sigue la conformación anterior para el caso de los miembros suplentes.

e. Paridad en órganos partidarios de compleja integración³²

El TSE, al analizar la particular integración de uno de los órganos de un partido político, compuesto a su vez por varios subgrupos, concluyó que no es posible garantizar el principio de paridad en ese órgano, toda vez que su propia naturaleza y complejidad así lo impiden. Sin embargo, enfatizó que, en estos casos, cada estamento deberá conformarse paritariamente

³² TSE: res. n.º 0784-E8-2011

siempre que la naturaleza de su conformación y sus procesos internos de elección así lo permitan. La resolución reitera que le corresponde al partido establecer, en sus estatutos, los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a las modificaciones que en materia de género se establecen en el Código Electoral.

f. Principio democrático vis à vis principio de paridad

En el año 2011, de cara a las elecciones de febrero de 2014, un militante partidario interpone recurso de amparo electoral al considerar que, el artículo 170 del estatuto del partido político recurrido -que permite a su candidato presidencial escoger, discrecionalmente, 53 delegadas adicionales, para que el Órgano Consultivo Nacional o Asamblea Plenaria se conforme paritariamente- lesionaba el derecho fundamental del sufragio pasivo.

El TSE, en resolución n.º 3782-E1-2013 del 23 de agosto de 2013, refiriéndose al rol democrático que cumplen los partidos políticos -de conformidad con la citada reforma constitucional de 1997 (artículos 95 y 98) y al hecho de que están previstos como el único medio para postular candidaturas (artículo 48 del Código Electoral), entre otros aspectos- enfatizó que el principio democrático constituye un límite infranqueable al derecho de autorregulación interna de las agrupaciones políticas, de suerte tal que *“cuando la normativa interna aprobada contradiga las reglas democráticas antes expuestas, corresponde a este Tribunal su control, en el ejercicio de sus competencias constitucionales”*.

En ese sentido, por contradecir las reglas democráticas, se desaplicó, para el caso concreto, el mecanismo de elección previsto en la norma estatutaria de un partido político, referido a dos situaciones: a) la competencia del Comité Ejecutivo Superior de escoger la cantidad de delegadas adicionales, en caso de que la conformación de un órgano consultivo nacional ampliado no cumpla con el principio de paridad, previa comunicación del Tribunal de Elecciones Internas; b) la atribución exclusiva y prevalente del Comité ejecutivo Superior o del candidato presidencial, cuando el partido lo haya designado formalmente, de hacer discrecionalmente la escogencia de esas delegadas.

A pesar de que el TSE subrayó que el mecanismo dispuesto en la norma cuestionada tenía el propósito de cumplir con el principio de paridad previsto en el Código Electoral, también enfatizó que la aplicación de la norma estatutaria bajo ninguna circunstancia podría ir en contra o desconocer principios democráticos u otros mandatos constitucionales.

Como lo indicó el TSE, lo cuestionado no es la participación paritaria de la mujer en los órganos internos partidarios aspecto que, como hemos analizado, ha sido tutelado por el Tribunal en diferentes pronunciamientos, sino el mecanismo o medio utilizado para alcanzar el propósito de la paridad de ese órgano³³.

Así, destacó que la designación de 53 delegadas adicionales como integrantes del órgano consultivo nacional ampliado introdujo distorsiones en el proceso de su conformación que vician, por completo, su integración, a partir de su selección discrecional por el candidato presidencial lo que no supera las reglas básicas del principio democrático, por varias razones: **a)** no medió un proceso democrático en su escogencia que garantice una participación plural del colegiado partidario; **b)** negó la posibilidad de espacios de participación de las y los militantes partidarios, haciendo nugatorio el derecho a ser electas y electos en cargos internos del partido; **c)** por la cantidad de delegadas adicionales que se designaron en esa oportunidad -un 22% del total de miembros de ese órgano-, se otorgó una desmesurada cuota de poder a la cúpula partidaria y a su candidato presidencial en particular sin que, como se indicó, esta sea resultado de un proceso democrático; **d)** la conformación del órgano plenario ampliado, bajo las condiciones expuestas, otorgó una cuota de poder de tal magnitud en el control de las designaciones de los candidatos a diputados que desequilibra su conformación y una desproporcionada ventaja en el colegio electoral que tampoco es resultado de la expresión de un proceso democrático.

Finalmente, se dispuso que, en orden a *compatibilizar las exigencias del principio democrático con el imperativo de integración paritaria, la Asamblea Plenaria funcionará como un órgano con capacidad exclusivamente deliberativa, sea, sin potestad decisoria alguna hasta que se disponga e inscriba la indicada readecuación estatutaria* y que, la Asamblea Nacional, hasta entonces, tendrá la responsabilidad de designar, en única instancia y con garantías para el secreto del sufragio, los candidatos a diputados de esa agrupación.

³³ Un detallado análisis de la jurisprudencia electoral costarricense, sobre derechos políticos de la mujer, se localiza en: Sobrado González, Luis Antonio. El Compromiso del Juez Electoral con la inclusión de la Mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). En: Revista Digital de Derecho Electoral, TSE, n.º 13, 1.º Semestre, 2012. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

5. CONSTITUCIONALIDAD DEL MECANISMO DE ALTERNANCIA

La Sala Cuarta, en la citada acción de inconstitucionalidad interpuesta en el año 2010³⁴ contra el párrafo tercero del artículo 2.º del nuevo Código Electoral, resumió los argumentos del accionante de la siguiente manera: a) que el párrafo impugnado (mecanismo de alternancia por sexo, de forma que dos personas del mismo sexo no puedan estar consecutivamente en la nómina) viola el principio de igualdad y el derecho de ser elegido libremente, sin ninguna restricción, al constituir una limitación para los candidatos y candidatas a puestos de elección popular y, para los votantes pues el apartado c) del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el inciso 2 del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contemplan el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; b) que la normativa constitucional y convencional permiten reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, solo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena en proceso penal, según voto 2771-03 de la Sala Constitucional, pero no por género, pues hombres y mujeres deben tener las mismas oportunidades; c) que el mecanismo impide que “personas muy preparadas” accedan a cargos de elección popular, al obligar a alternar el género, lo que puede afectar que una persona con mayor mérito ocupe un lugar superior en las listas.

En la audiencia correspondiente, el TSE³⁵, refiriéndose a la **IMPORTANCIA CARDINAL DE LOS MANDATOS DE POSICIÓN**, expresó:

Tratándose de los órganos representativos de deliberación política a nivel nacional (Asamblea Legislativa) o local (concejos municipales y concejos de distrito), el ordenamiento electoral costarricense fija tres reglas fundamentales: elección plurinominal (...partido propone...lista con ... candidatos como puestos corresponda elegir...), fórmula proporcional (se asignan escaños a ... agrupaciones políticas y en proporción a la votación recibida...) y listas bloqueadas y cerradas (el elector vota por la nómina global ... sin posibilidad de ...preferencia, de suerte que los escaños que...obtenga el partido se asignan en forma descendente a partir del que encabeza la lista).

³⁴ Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional: Expediente n.º 10-006667-007-CO.

³⁵ Ibid, nota 31.

Agregaba el TSE que:

... en la elección (...) todos los partidos compiten por un número determinado de cargos (...), también, dependen de cuántos votos obtengan, para... participar en el reparto de escaños que, además, se obtienen en orden descendente. ... por esto... la ubicación que la mujer tenga en la lista es fundamental para que tenga posibilidades reales de ser electa y, por ende, la existencia de mandatos de posición resulta esencial para que el mecanismo de acción afirmativa no sea burlado y así se garantice su eficacia.

También señalaba el TSE que, en virtud del resultado electoral de 1998 donde la aplicación de la medida del 40%, por género, legislada en 1996, carecía de un mandato de posición, quedó demostrado que la cuota, por sí sola, era insuficiente para lograr el fin perseguido por la norma. Por ello, invocando la resolución n.º 1863 de 1999, aclarada y adicionada por otras, expresaba que *el Tribunal (...) indujo un cambio de rumbo de gran magnitud*, al introducir el criterio de que, *ese 40% no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en los “puestos elegibles” de la misma...*, correspondiendo a los partidos diseñar estatutos que así lo garantizaran, y que solo el Registro Civil inscribiría las listas partidarias que lo respetaran.

*El TSE, destacando que ese y otros pronunciamientos hicieron posibles los extraordinarios resultados ya referidos (de 19,3% en 1998, a 35,1% en 2002; y 38,6% en 2006 y 2010) -que ubicaron al país en el segundo lugar en América Latina y tercero en el mundo, a ese momento, en representación femenina parlamentaria³⁶ - concluye sus alegatos manifestando: en el ordenamiento costarricense el mandato de posición fue introducido por la jurisprudencia electoral y, a partir de su vigencia, quedó demostrado que éste era un complemento imprescindible del sistema de cuota femenina diseñado por el legislador de 1996, en orden a dotarlo de eficacia y concreción histórica. Aún más: *concebir legislativamente cuotas sin mandato de posición es cumplir a medias la CEDAW, toda vez que, (...) los Estados Partes se comprometieron a asegurar por ley u otros medios apropiados la “realización práctica” del**

³⁶ www.ipu.org -Actualmente Costa Rica ocupa el lugar n.º 15 en la lista de la Unión Interparlamentaria Mundial. Esta reubicación no obedece a un retroceso, sino a que otros países han adoptado, entre 2006 y 2013, normativa de paridad por género o, aún con cuota, esta ha avanzado más allá del porcentaje adoptado.

principio de no discriminación contra la mujer, así como a adoptar las medidas adecuadas para modificar “prácticas” discriminatorias (artículo 2).

Al transitar del sistema de cuota femenina al principio de paridad, con la promulgación del nuevo Código Electoral, la regla de la alternancia –que es lo que el accionante injustificadamente cuestiona– resulta el natural mandato de posición sustitutivo que el legislador costarricense ha adoptado (la cursiva no pertenece al original).

En el análisis, por el fondo, el Tribunal Constitucional restó validez al argumento de que el género no puede legítimamente utilizarse para “reglamentar” derechos políticos puesto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23.c y el voto de la Sala n.º 03-2771) dispone que los derechos políticos sólo pueden limitarse por edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena en proceso penal, “mas no género ya que hombres y mujeres deben tener las mismas oportunidades”, al estimar que esta era una lectura parcial de la Constitución y de los Instrumentos de Derechos Humanos que tutelan los derechos políticos de la mujer incorporados a la Constitución Política (sentencia 2313-95) que, además, desconocía su sentencia 2001-03419 que, precisamente, reconoce que el género es un factor que válidamente el legislador puede tomar en cuenta a la hora de regular el ejercicio de los derechos políticos (referida a la reforma legal para establecer la cuota de participación política de 40% a favor de la mujer, en el artículo 60 del Código Electoral reformado a ese momento [1996]).

La Sala agrega que el principio de igualdad es un principio rector de nuestra democracia constitucional que permea todo el sistema político y jurídico -en su dimensión subjetiva y objetiva- y que, por ello, ninguna política ni norma puede abstraerse de cumplir este principio básico que, en el caso concreto, ni siquiera significa dar un trato mayor a favor de las mujeres o de los hombres, pues el tratamiento para ambos es el mismo en porcentaje y modalidad.

Haciendo suyos los argumentos del TSE -en defensa de la norma en cuestión- la Sala destaca que el mecanismo de alternancia busca incorporar la diversidad de género a la democracia, en igualdad de condiciones para ambos géneros, por lo que no puede provocar una discriminación en perjuicio de personas “más capacitadas” o restarles posibilidades, como se argumentaba pues, precisamente, busca todo lo contrario: garantizar, a hombres y mujeres, las mismas oportunidades de resultar electos o electas en los lugares de mayor posibilidad.

Agrega el alto Tribunal que, más bien, la ausencia del mecanismo de alternancia dejaría

a los partidos políticos en libertad de proponer nóminas de candidatos, según sus intereses, con la posibilidad de que, aún respetando la paridad (50% para cada género), las mujeres terminen en el “piso” de la lista -como ha sucedido en el pasado-, lugar en que no tendrían mayor opción electoral ya que, en nuestro sistema político, los partidos políticos compiten no sólo por un número determinado de cargos, sino que el reparto de escaños se da en forma descendente dependiendo del número de votos obtenidos. Nada asegura, por el contrario, que al eliminar la alternancia y permitir que dos personas del mismo sexo puedan estar en las listas en forma consecutiva, se garantice el respeto del orden de las personas “más capaces” -como lo sugiere el accionante- pues precisamente escoger las personas más capacitadas, como candidatos o candidatas a puestos de elección popular, es responsabilidad de los partidos políticos, de conformidad con su potestad de autorregulación (artículos 48 y 50 del Código Electoral) y ello no depende de que el sistema sea “consecutivo” o “alterno”, sino de los requisitos y procesos de selección internos de cada partido.

Finalmente, la Sala expresa que el accionante hace una interpretación parcial y aislada de la propia Convención Americana de Derechos Humanos y de todo el marco convencional en la materia, vinculante para nuestro país. El propio artículo 23 inciso 2) de la Convención Americana, de cita, debe interpretarse armónicamente con el artículo 1 inciso 1) y el 24 de esa Convención que establecen los principios de igualdad y no discriminación frente a la ley. Agrega, refiriéndose al derecho internacional de los derechos humanos, que este ha propiciado el desarrollo de instrumentos que visibilizan a las mujeres y procuran atender las desigualdades históricas, obligando a los Estados a tomar las medidas necesarias para combatir la discriminación por género como, en concreto, la CEDAW en su artículo 2, incisos a) y f) que obligan a los Estados Partes a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer consagrando, en su legislación, el principio de igualdad del hombre y de la mujer, y a asegurar, por ley u otros medios apropiados, la realización práctica de este principio, así como a adoptar todas las medidas adecuadas, incluso legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

Al declarar la acción sin lugar, el Tribunal Constitucional³⁷ señaló:

(...) la alternancia, por sí misma, no limita o impide, de ninguna manera, a las personas –hombres o mujeres–, “más capacitadas” a postularse o resultar

³⁷ Voto n.º 2012-001966.

electos en cargos de elección popular, por el hecho de que se deban colocar en una manera alterna en la papeleta, pues es erróneo pensar que las personas “más capacitadas”, sólo tienen posibilidades reales de resultar electas si se colocan de manera consecutiva—siendo del mismo sexo.

VI. CONCLUSIÓN

En Costa Rica aún faltan, por efectuarse, dos procesos electorales más para que se aplique el principio de paridad y el mecanismo de alternancia en todos los cargos de elección popular; a saber, las elecciones nacionales de febrero de 2014, para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa y las elecciones municipales de febrero de 2016 cuando se aplique a los cargos de regidores y regidoras.

El sistema fue aplicado en las elecciones municipales de diciembre de 2010 -con la excepción apuntada de los regidores- y también en el proceso de renovación de estructuras internas partidarias recién concluido³⁸.

En los comicios municipales de 2010, fue aplicado a los cargos de elección por el sistema mayoritario, pues la citada resolución n.º 3671-E8-2010 posibilitó que se mantuvieran al menos resultados similares a los de 2006 (con régimen de cuota): 9 alcaldesas y 71 alcaldes y 71 vicealcaldesas primeras y 9 vicealcaldes segundos; 2 viceintendentas y 6 intendentes; 128 síndicas mujeres propietarias y 342 síndicos hombres³⁹. Por la reforma del Código Municipal (cambio de alcaldes suplentes -primero y segundo- por vicealcalde primero, con función permanente y vicealcalde segundo, con función suplente), queda la duda de si, en ausencia de esta resolución, las mujeres hubieran ocupado el cargo de vicealcaldesas segundas.

En los cargos electos por el sistema de representación proporcional, los resultados fueron excelentes pues, por ejemplo, en propietarios, se eligieron 14 concejales municipales mujeres y 18 hombres, y 894 mujeres concejales de distrito y 962 hombres⁴⁰.

³⁸ Véase TSE: Decreto n.º 02-2012, La Gaceta N.º 65 del 30 de marzo de 2012 (Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas).

³⁹ Ibid. Nota 17.

⁴⁰ Ibid. Nota 17.

La paridad y la alternancia son medidas que dinamizan el proceso hacia la igualdad política –formal y real- de la mujer. Sin embargo, no operan automáticamente ni en el vacío, pues su plena aplicación depende de otros elementos electorales y aún meta electorales. En Costa Rica, los positivos resultados de su aplicación en los comicios municipales de 2010 y en la renovación de los órganos de dirección y de representación político- partidaria auguran que la futura elección de la Asamblea Legislativa 2014-2018 representará un avance del proceso al aumentar el número de legisladoras en ese Poder de la República.

Literatura consultada

Documentos

Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2009.

Bolaños, Arlette. “Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica: 1996-2005”. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 1, 1.º Semestre, 2006 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Dahlerup y Freidenvall (asistencia de Stolt, Bivald y Persson-Weiss). “Electoral gender quota Systems and their implementation in Europe”. En: Women in Politics Research Centre (WIP). *Women’s Rights and Gender Equality*. Bruselas: Department of Political Science, Stockholm University, en cooperación con International IDEA, 2008.

Sobrado González, Luis Antonio. “El Compromiso del Juez Electoral con la inclusión de la Mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)” En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 13, 1.º Semestre, 2012. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Zamora Chavarría, Eugenia M.ª “Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006”. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 7, 1.º Semestre, 200, en (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

_____. “El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral”. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 9, 1.º Semestre, 2010, (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Normativa jurídica

Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de diciembre de 1949. 4.ª Edición. San José: Litografía e Imprenta LIL, 2007.

Ley N.º 6968 del 02 de octubre de 1984 (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

de -Discriminación contra la Mujer (CEDAW-ONU, 1979).

Ley N.º 1536 del 3 de diciembre de 1952 y sus reformas (Código Electoral). Tribunal Supremo de Elecciones, San José, 2002.

Ley N.º 8173 del 7 de diciembre de 2001 (Alcance 2-A a La Gaceta -10 de enero de 2002 y artículo 14 del Código Municipal).

Ley N.º 8611, La Gaceta N.º 225 del 22 de noviembre de 2007 (reforma de los artículos 97 y 98 del Código Electoral de 1953).

Ley N.º 8765 (Código Electoral), Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171, San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2009.

TSE. Decreto n.º 02-2012, La Gaceta N.º 65 del 30 de marzo de 2012 (Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas).

Asamblea Legislativa de Costa Rica

Proyecto de Ley: Reforma de varios artículos del código electoral para garantizar la paridad de género: exp. N.º 18.904, (en estudio e informe Comisión Permanente Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, exp. N.º 17.769).

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: Sala Constitucional

Voto n.º 2313-95

Voto n.º 2771-03

Corte Suprema de los Estados Unidos (tomadas de <http://laws.findlaw.com/us/402/1.html>):

Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas, 347 U.S. 483 (1954).

Plessy v. Ferguson, 163 US 537 (1896).

Griffin v. County School Board of Prince Edward County, 377 U.S. 218 (1955).

Green v. County School Board of New Kent County, 391 I.S. 430 (1968).

Swann v Charlotte-Mecklenburg Board of Education, 402 U.S. 1(1970).
Tribunal Supremo de Elecciones

Oficios

N.º TSE-2138-2010 de 28 de julio de 2010.

Resoluciones

N.º 1863/ 23-setiembre-1999.

N.º 1536-E-2001/ 24-julio-2001.

N.º 405-E8-2008/ 8-febrero-2008.

N.º 3399 –E8- 2010/ 22-julio-2009.

N.º 3671-E8-2010/ 13-mayo-2010.

N.º 4303-E8-2010/ 11-julio-2010.

N.º 4391-E8-2010/ 15-julio-2010.

N.º 5133-E1-2010 de 30 de julio de 2010.

N.º 6165-E8-2010/ 23-setiembre-2010.

N.º 3782-E1-2013/ 23-agosto-2013.

Elecciones/ Información General / Partidos Políticos: Estatuto Partido Acción Ciudadana, 3 de diciembre de 2000.

-Estadísticas de procesos electorales anteriores. www.tse.go.cr:

ONU

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Convención contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1998).

Comité CEDAW- Período de Sesiones (1999): Recomendación general n.º 25, sobre el párrafo 1.º del artículo 4.º de la *CEDAW* referente a medidas especiales de carácter temporal.

Union Interparlamentaria Mundial www.ipu.org

El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas

Nélida Archenti*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: : 12 agosto de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 1 de setiembre de 2013.

Resumen: Las dificultades que encontró la implementación de las cuotas dieron lugar al debate sobre la paridad política de género en América Latina. El principio de paridad es expresado en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con 50% de integrantes de cada sexo, ordenados en forma secuencial y alternada. A pesar del alto potencial de igualdad y equidad de género que conlleva este principio, al integrarse las normas paritarias a un sistema electoral determinado, los elementos de este marco normativo condicionan su efectividad, tal como ocurre con el sistema de cuotas. De tal modo que una legislación electoral paritaria altamente favorable a la participación política de las mujeres no resulta suficiente cuando el diseño del sistema electoral y la forma como los partidos y alianzas confeccionan sus listas, dando prioridad a las candidaturas masculinas, actúan como obstáculos para su acceso. El artículo presenta datos de los resultados de las elecciones paritarias a nivel subnacional en Costa Rica y Argentina que dan sustento a esta hipótesis.

Palabras clave: Mujeres / Cuotas de participación política / Equidad de género / Paridad política / Participación política / Costa Rica / Argentina.

Abstract: The difficulties encountered in the implementation of the quotas gave rise to the debate on political parity of gender in Latin America. The principle of parity is expressed in a norm that forces political parties to make rosters of candidates with 50% of members of each gender, organized in a sequential and alternate manner. In spite of the high potential of gender equality and equity comprised in this principle, when parity norms are integrated into a particular electoral system, the elements of the normative framework condition its efficiency, as it is the case of the quota system. Thus, an equitable electoral legislation which is highly favorable for the political participation of women is not enough when the design of the electoral system and the way in which parties and alliances make their rosters, giving priority to male candidacies; act as obstacles for their access. The article presents data of the results in parity election at a sub-national level in Costa Rica and Argentina, which support this hypothesis.

Key Words: Women / Political participation / Gender equity / Political parity / Political participation / Costa Rica / Argentina.

* Argentina, doctora en ciencias sociales, correo narchenti@sociales.uba.ar. Actualmente es coordinadora de los Grupos de Investigación en "Género y Política" de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, es Profesora Titular por concurso en la carrera de Ciencia Política e Investigadora del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus libros se encuentran Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico; Situación de la mujer en la sociedad argentina; Igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, igualdad de ejercicio; Metodología de las Ciencias Sociales; y Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y Cuotas de género.

A. LA ESTRATEGIA DE LAS CUOTAS EN AMÉRICA LATINA

La permanencia de la discriminación contra las mujeres, entendida como un problema mundial que había motivado la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979), dio lugar a la reinstalación en la agenda pública internacional de la necesidad de que los gobiernos elaboren medidas para promover la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Las recomendaciones y plataformas de acción de las dos últimas conferencias mundiales sobre las mujeres de Naciones Unidas (Nairobi 1985 y Beijing 1995) expresan los acuerdos a partir de los cuales los estados miembros se comprometieron a incorporar la dimensión género en el diseño de los procesos decisionales. Las acciones estatales se orientaron a la elaboración de medidas tendientes a superar la desigualdad de oportunidades entre los sexos, así como las situaciones de inequidad en la competencia electoral y en la distribución de recursos y posiciones.

En las agendas gubernamentales se propusieron diferentes estrategias para dar respuesta al requerimiento de promover a las mujeres en los procesos de decisión política, entre ellas: los *Planes y Programas de Igualdad y Trato*, las *Oficinas Mujer* en los ejecutivos y la incorporación de *Acciones Afirmativas* (“cuotas de género”) en el sistema jurídico-legal¹. Las últimas, orientadas a corregir la desigualdad de oportunidades en el ámbito de la representación política, demostraron un efecto positivo en el corto plazo.

La estrategia de las cuotas, aplicada a la participación de las mujeres en las cámaras legislativas, fue altamente exitosa en América Latina. Quince países de la región sancionaron, entre 1991 y 2013, normativas que establecen cuotas de género en las listas electorales legislativas plurinominales².

Es de destacar que la importante difusión que tuvieron las cuotas en la región, durante la década de los noventa, tuvo un impacto positivo pero heterogéneo en cada uno de los países en función de los escenarios políticos, electorales, normativos y culturales donde la medida fue adoptada y aplicada.

¹ Para un análisis más profundo sobre estos tres tipos de estrategias, véase Archenti y Moreno (2004).

² Argentina (1991), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009) y El Salvador (2013).

B. LA INTEGRACIÓN DE LAS CUOTAS EN EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral constituye un factor decisivo en las investigaciones sobre representación política, y en los estudios sobre género ha sido considerado como un importante predictor del acceso de las mujeres a los legislativos (Norris 1985, Rule 1987).

Los estudios sobre la articulación de las normativas de cuotas en los sistemas electorales ponen de manifiesto que estos son un elemento institucional clave para entender el tipo de impacto que puede ejercer la cuota de género en la representación política. Ya que esta articulación dará lugar a contextos institucionales estratégicos para garantizar el incremento de la presencia de las mujeres en los procesos de decisión.

Dos elementos de los sistemas electorales han demostrado tener un impacto significativo en la efectividad de la aplicación de las cuotas de género: *la magnitud de distrito y el tipo de lista*.

La magnitud de distrito pequeña opera limitando la efectividad de la acción afirmativa si los partidos políticos encabezan las listas con candidatos hombres; en particular cuando la expectativa es la obtención de una o dos bancas y el mandato de posición garantiza el tercer lugar para la mujer. De tal modo que los hombres cabeza de lista tienen posibilidades efectivas de llegar a integrar el cuerpo legislativo mientras que los espacios de las mujeres en la lista adquieren un valor simbólico.

Por otro lado, la lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas de género en tanto impide la alteración posterior del orden de los candidatos, evitando así que se anule -en caso de existir- el mandato de posición preestablecido por la ley de cuotas.

Mientras que, tanto la lista *cerrada y desbloqueada* como la *lista abierta* producen una doble competencia electoral: la interpartidaria que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y la intrapartidaria que define dentro de cada agrupación quiénes ocuparán las curules. Generalmente, las mujeres compiten en inferioridad de condiciones en ambos planos, por su posicionamiento en las listas y por la inferioridad de los recursos con que cuentan para la campaña personalizada.

Por lo tanto, el mandato de posición en la legislación de cuotas opera de modo positivo en

los sistemas electorales que adoptan los distritos plurinominales grandes combinados con listas cerradas y bloqueadas. Así, la combinación de las cuotas con distintos arreglos institucionales electorales y un mandato de posición preciso en la legislación resultan decisivos a la hora de evaluar el objetivo de aumentar la presencia de las mujeres en las legislaturas.

C. COSTA RICA Y ARGENTINA, LOS PAÍSES PIONEROS: LA LEY DE “IGUALDAD REAL”

El proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en 1990 con el nombre de Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley 7142). El documento había sido preparado por la Junta Directiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), hoy denominado Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) (Zamora Chavarría, 2009).

Zamora Chavarría (2009) señala tres objetivos del proyecto original: a) evidenciar qué fenómenos culturales como el machismo eran un impedimento para la participación política de las mujeres, b) establecer una norma jurídica que forzara a los partidos políticos a incorporar mujeres en las listas de candidatos a los órganos partidarios y cargos de elección popular; y c) establecer legislación que obligara a los partidos políticos a destinar recursos para la capacitación de las mujeres.

La ley contemplaba la protección de derechos de las mujeres en diferentes ámbitos, y en el capítulo sobre derechos políticos incluía una recomendación que exhortaba a los partidos políticos a modificar sus reglas internas a fin de garantizar la efectiva participación de las mujeres. Sin embargo, ante la ausencia de una disposición vinculante, la aplicación de esta recomendación quedó librada a la voluntad de cada partido.

La ley abrió un amplio debate público, logró un importante respaldo social e instaló la discusión en la agenda nacional.

En 1996, a través de la reforma del Código Electoral, se incorpora una cuota mínima de género de 40%. El nuevo texto aprobado obligaba a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres, por lo menos en un porcentaje del 40%, tanto en su estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y

provinciales (Zamora Chavarría, 2009).

Esta ley demostró una alta efectividad que posicionó a Costa Rica en el tercer lugar mundial en número de mujeres parlamentarias, esto por la aplicación de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones que indicó que el 40% se debe aplicar sobre los puestos realmente elegibles.

En el año 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones plantea a la Asamblea Legislativa el sistema de paridad con el requisito de alternabilidad. Y en 2009, la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Electoral (Ley N.º 8765) que sustituyó el anterior, donde se establece el principio de Paridad de Género (artículo 2).

De este modo, Costa Rica se convierte en el tercer país de América Latina (junto a Bolivia y Ecuador) en dar un salto cualitativo en su legislación de género al reemplazar el sistema de cuotas por el principio de paridad.

D. LA LEY DE “CUPO FEMENINO”

Argentina incorporó cuotas en su legislación nacional a efectos de promover la participación política de las mujeres en las cámaras legislativas en el año 1991. La Ley Nacional de Cuotas de Género (24.012), llamada “Ley de cupo femenino”, modificatoria del artículo 60 del Código Electoral Nacional, estableció una acción afirmativa tendiente a garantizar, mediante un trato preferencial, el derecho de las mujeres a ser representantes. En ella se establece que *“las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”*. Tres años más tarde, cuando se reforma la Constitución Nacional se incorporan en su articulado las acciones afirmativas.

A partir de la promulgación de la Ley de cupo femenino y de la modificación de la Constitución Nacional, las cuotas comenzaron a difundirse en las legislaciones de los distritos subnacionales del país. Dado que, de acuerdo con el sistema federal argentino, cada uno de los distritos subnacionales puede adoptar su propio diseño institucional legislativo y elegir su sistema electoral para la elección de cargos públicos.

Las provincias argentinas adoptaron textos semejantes al de la ley de cuotas nacional cuando, entre 1992 y 2010, sancionaron sus propias leyes de cuotas provinciales. La decisión en la incorporación de un porcentaje mínimo de mujeres determinado varió según cada distrito,

de acuerdo tanto a la dinámica de la política provincial como a la correlación de fuerzas predominantes en el momento de sancionarse la norma. En tres de los 24 distritos subnacionales, las leyes fueron modificadas estableciendo la paridad de género en las listas de candidatas a las legislaturas provinciales (Provincias de Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero).

La aplicación de las leyes de cuotas en Argentina tuvo, en general, impactos significativos en el acceso de las mujeres al poder legislativo que se tradujo en la incorporación de nuevas temáticas en las agendas públicas y políticas. Sin embargo, su efectividad fue diferenciada en los distintos distritos donde encontró diversos obstáculos.

E. LA RESISTENCIA DE LOS ACTORES POLÍTICOS

Las condiciones que dieron lugar a la adopción de acciones afirmativas favorables a las mujeres en la política arraigan fundamentalmente en el predominio de una cultura política patriarcal, donde el desempeño de la actividad política y el ejercicio del poder han sido históricamente masculinos.

En estos escenarios se sancionaron leyes que establecen un trato diferencial en el derecho al obligar a los partidos políticos (reticentes a nominar a las mujeres como candidatas a cargos electivos) a incluirlas en sus listas partidarias.

Sin embargo, en algunos países la norma de “cuotificación” se limitó a efectuar solo recomendaciones a los partidos para que incluyan mujeres en las papeletas electorales. En estos casos, cuando las normas no prevén sanciones frente a su incumplimiento, se trata de textos de carácter propositivo que no dan lugar a la presentación de reclamos judiciales o impugnaciones. En cambio, en aquellos distritos donde la ley de cuotas es vinculante, la vía judicial se convierte en el camino para garantizar su cumplimiento (González Roura, 1998).

No obstante, la resistencia de los partidos a ampliar los espacios políticos para las mujeres persistió aun bajo la vigencia de las leyes de cuotas. En muchos casos se dio cumplimiento solo a los porcentajes mínimos legales ubicando a las mujeres en los últimos lugares de las boletas o en las listas de suplentes, diluyendo así el impacto de la acción afirmativa.

El diseño de las leyes de cuotas se fue perfeccionando a través de sus diversas aplicaciones y experiencias. Una de las medidas más importantes es la incorporación de un “mandato de posición” orientado a asignar lugares mínimos para mujeres en las listas con el fin de evitar que

sólo sean incluidas en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas.

No obstante, a pesar de las modificaciones que se han ido produciendo en algunos países para compeler a los partidos a dar un cumplimiento a la ley que garantice su efectividad, estos continúan haciendo una interpretación minimalista de la legislación de cuotas privilegiando su cumplimiento burocrático.

La composición de las listas partidarias constituye un indicador del modo en que los partidos políticos asimilaron los principios de equidad de género que las acciones afirmativas buscan garantizar a través de las leyes de cuotas. Es decir que, según la forma en que los partidos distribuyen sus candidaturas, las posibilidades de acceso de las mujeres serán mayores o menores. En otras palabras, el análisis de la composición de las listas partidarias permite detectar si la configuración de género que adoptan las boletas de votación se ciñe estrictamente al cumplimiento de la ley, o si existe una voluntad política en los partidos que dé lugar a una distribución más equilibrada de los primeros lugares entre hombres y mujeres (Archenti y Tula, 2009).

F. EL PROCESO HACIA LA PARIDAD

Las dificultades que encontró la implementación de las cuotas dieron lugar al debate sobre la paridad política de género en América Latina. El principio de paridad es expresado en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con 50% de integrantes de cada sexo, ordenados en forma secuencial y alternada.

En la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador en el año 2007, los Estados participantes acordaron sobre la necesidad de incorporar en la región el principio de paridad entre los géneros (Consenso de Quito). Tres años más tarde, en 2010, se firmó el Consenso de Brasilia, con ocasión de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe donde se reafirmó que el principio de paridad es un tema estratégico para la región.

Comienza a construirse, de este modo, el consenso internacional respecto a la relevancia de la paridad en los procesos de fortalecimiento de la democracia y la fundación de sistemas políticos y sociales más inclusivos.

Cuatro países de América Latina adoptaron la paridad política para cargos públicos

representativos nacionales: Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009) y Honduras (2012). Sin embargo, solo Bolivia y Ecuador la han aplicado en comicios generales. Otros países de la región aplicaron normas paritarias en distritos subnacionales: Argentina en 2000 y 2002, Venezuela en 2005 y 2008 y Nicaragua en 2012.

Del mismo modo que sucede con las cuotas, al integrarse las normas paritarias a un sistema electoral determinado, los elementos de este marco normativo condicionan su efectividad. Por otro lado, el accionar de los partidos políticos continúa teniendo incidencia, en particular, en aquellos países donde conservan el monopolio en el proceso de selección de candidatos.

Identificamos cinco factores que inciden en la efectividad de las normas paritarias: la conformación del cuerpo legislativo, la magnitud de distrito, el tipo de lista, el carácter vinculante del texto normativo y el rol de los tribunales electorales.

La conformación **de los cuerpos legislativos** afecta los alcances de la paridad, en particular en los sistemas de tipo mixto, denominados “segmentados”, donde algunas bancas son ocupadas a través de elecciones en circunscripciones uninominales por mayoría simple de votos y otras por candidatos elegidos en circunscripciones plurinominales por representación proporcional. El orden paritario de las listas solo afecta la distribución de las bancas que representan circunscripciones plurinominales y, por otro lado, cuando está en juego un solo cargo, los partidos tienden a postular a candidatos hombres. La Cámara de Diputados de Bolivia y la Legislatura de la provincia argentina de Córdoba son ejemplos de cuerpos de este tipo donde, a pesar de contener el principio de paridad en su sistema electoral, el porcentaje de mujeres legisladoras no ha superado el 33% de las bancas.

Por otro lado, los distritos con magnitud pequeña han demostrado ser poco favorables al acceso de las mujeres (Norris 1993, Rule, 1987) en la medida que cuando están en disputa pocos cargos, los partidos políticos priorizan los cálculos electorales y tienden a proponer a candidatos varones. Ni las cuotas ni la paridad han demostrado capacidad para superar este obstáculo. Es decir, la combinación de la magnitud de distrito pequeña con el encabezamiento masculino de la papeleta atenta contra el acceso de las mujeres aun en los contextos con paridad. Costa Rica podría llegar a convertirse en un ejemplo de este caso cuando aplique la paridad en 2014, en la medida que cuatro de sus siete provincias son distritos pequeños que no superan las cinco bancas. Si este factor se combinara con el encabezamiento masculino de las listas³ puede llegar a resultar en una distribución desigual de las bancas a favor de los varones.

³ Véase resultados de las elecciones municipales de 2010, en página 14.

Asimismo, los sistemas de **lista abierta** y de **lista cerrada y desbloqueada** desvirtúan el orden paritario de las candidaturas organizado por los partidos o alianzas políticas, a través de la expresión de la preferencia del elector. Ecuador es un ejemplo de país con legislación paritaria donde la adopción de lista abierta en su sistema electoral obstaculiza el traslado de la distribución paritaria de las listas a las bancas.

Respecto a las limitaciones que impone el propio **texto normativo**, habida cuenta de la resistencia de los partidos para la aplicación de este tipo de normas, estas solo resultan efectivas cuando se sancionan con carácter vinculante, previendo sanciones para su incumplimiento. Un ejemplo son las elecciones de Nicaragua de 2012, donde la aplicación de la paridad era una decisión partidaria.

Finalmente, el rol de los tribunales electorales constituye un factor crucial para la efectividad de la normativa paritaria, en la medida que se trata del organismo que dirige a través de la interpretación de la norma su aplicación en cada caso particular.

Cuadro n.º 1: América Latina. Países con normativa paritaria a nivel nacional

	Año de aplicación para cargos nacionales	Fórmula electoral	Tipo de lista	% de mujeres Cámara baja o única
Ecuador	2009	Proporcional	Abierta	32,3%
Bolivia	2009	Mixto	Cerrada y bloqueada	25,4%
Costa Rica	2014	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Aplicación en 2014

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recopilados.

G. LA PARIDAD EN COSTA RICA Y ARGENTINA

1. COSTA RICA

Costa Rica estableció una cuota mínima de género en las listas de candidatos del 40% en el año 1996 y pasó a ser el país latinoamericano con la cuota de género más alta en la región.

Cuadro n.º 2: Costa Rica. Bancas ocupadas por mujeres en la Asamblea Legislativa. (En porcentajes)

Año						
1997	1999	2003	2007	2008	2009	2010
15,8	19,3	35,1	38,6	36,8	36,8	38,6

Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <http://www.eclac.org/oig/adiciones/>

El cuadro n.º 2 revela el éxito de la aplicación de la cuota en ese país, donde el porcentaje de mujeres en la Asamblea Legislativa alcanza el 38,6%.

El nuevo Código Electoral de 2009, que incorpora el principio de paridad de género, establece que: “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre y hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar de forma consecutiva en la nómina” (Artículo 2).

De acuerdo con Zamora Chavarría (2010) son varios los conceptos jurídicos reafirmados

en la nueva legislación donde se reitera: a) que los derechos de participación política son derechos humanos, b) el principio de igualdad cuando establece los requisitos que deben contener los estatutos de los partidos políticos y c) también el legislador utiliza el concepto de equidad.

Y la nueva legislación establece como sanción ante su incumplimiento la no inscripción de la nómina de candidaturas de los partidos políticos. De acuerdo con el artículo 148: “La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos que incumplan la participación paritaria y alterna”.

El sistema de paridad entrará en vigencia en el nivel nacional en las elecciones generales de 2014. En las últimas elecciones de 2010 se aplicó la cuota del 40% para los cargos nacionales y regidurías.

La norma paritaria se aplicó por primera vez en 2010, para alcaldías, sindicaturas, intendencias, concejos de distrito y concejos municipales de distrito. El Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció respecto a la aplicación de los principios de paridad y alternancia para los cargos unipersonales (Resolución 3671-E8-2010) y estableció que en el caso de alcalde, síndico e intendente, el candidato puede ser una persona de cualquier sexo pero el vicealcalde primero, el síndico suplente y el viceintendente deben ser personas del sexo opuesto (Torres García, 2013).

1.1. Las elecciones municipales de 2010

Las únicas elecciones paritarias que se han desarrollado hasta el presente en Costa Rica ponen de manifiesto el severo impacto negativo, en las circunscripciones uninominales, del accionar de los partidos políticos al diseñar el orden de las candidaturas priorizando candidatos masculinos.

Los resultados indican un alto porcentaje de alcaldes, síndicos propietarios e intendentes; acompañados por altos porcentajes de vicealcaldes primeras, síndicas suplentes y viceintendentes. Es decir, los hombres fueron propuestos para los cargos de mayor poder, quedando relegadas las mujeres a los cargos secundarios.

Cuadro n.º 3: Costa Rica. Elecciones Municipales de 2010

	Candidaturas propuestas %		Resultados electorales %	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alcaldías	85,5	14,5	87	13
Vicealcaldía primera	14,5	85,5	13	87
Sindicaturas propiedad	67,6	32,4	73	27
Sindicaturas suplencia	32,2	67,8	27	73
Intendencias	83,3	16,7	75	25
Viceintendencias	16,1	83,9	25	75

Fuente: Torres García, 2013.

La experiencia costarricense ha demostrado el papel central que tiene la actuación positiva de la institucionalidad en la garantía de los derechos políticos y ciudadanía de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación (Jones, 2008; Torres García, 2010). En primer lugar, por las acciones del Tribunal Supremo de Elecciones en coordinar mecanismos para que las acciones afirmativas tengan cumplimiento efectivo y; en segundo lugar, por las tareas desarrolladas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) a través del monitoreo e intervención para generar jurisprudencia por parte del Tribunal. (Archenti, 2011).

El mayor riesgo para la efectividad de la paridad que se presentará en las elecciones generales de 2013 se vincula al accionar de los partidos políticos en los distritos de magnitud pequeña.

2. ARGENTINA

Si bien en el Congreso de la Nación Argentina se han presentado proyectos de ley orientados a reemplazar el sistema de cuotas de género por un sistema paritario, la necesidad de la paridad en el ámbito nacional todavía no se ha instalado en las agendas parlamentaria y pública en este país. Sin embargo, dado que de acuerdo con el sistema federal argentino, cada uno de los distritos que constituyen la nación se rige por diferentes sistemas electorales con una combinación de atributos específica para cada caso, a partir del año 2000, tres provincias han sancionado leyes paritarias para las listas electorales de los candidatos a sus legislaturas. Es decir, la paridad existe en Argentina en el nivel subnacional y en unos pocos distritos (provincias y ciudades). La primera provincia en sancionar una ley provincial paritaria fue Córdoba.

2.1. Provincia de Córdoba

En 1994 la legislatura de la provincia de Córdoba sancionó una ley de cuotas (8365/94) que establecía que las listas de candidatos a diputados provinciales y convencionales constituyentes provinciales no podían contener más de un 70% de candidatos pertenecientes a un mismo sexo. En su artículo 2, la ley instituía un mandato de posición impreciso al afirmar que el respeto de las proporciones por género establecidas debían “garantizar una equitativa posibilidad de resultar electos a los candidatos del grupo minoritario”.

El artículo tercero establecía cuotas de género para las listas de candidatos al Senado provincial: un mínimo de 2 candidatos de cada sexo en el Departamento Capital (8 integrantes titulares y suplentes) y un mínimo de 1 candidato de cada sexo en el resto de los departamentos de la provincia y en las listas del Tribunal de Cuentas provincial.

El elemento más original en la ley de cuotas de la provincia de Córdoba, en comparación con el resto de las provincias del país, es que en su artículo 5.º se establece la vigencia de la ley con fecha de caducidad, desde el 1.º de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 2002.

La aplicación de la ley de cuotas resultó altamente positiva en relación al incremento de la participación de mujeres en los cargos electivos. Es importante tener en cuenta que en el periodo previo a la ley apenas cinco mujeres integraban la Cámara de Diputados provincial conformada por 66 integrantes. Es decir, el porcentaje de legisladoras en 1991 ascendía a 7,57%.

En noviembre del año 2000, cuando todavía permanecía vigente la ley de cuotas, esta fue derogada y reemplazada por la “Ley de participación equivalente de géneros” (Ley 8.901/00) que establece la paridad para “cargos representativos en órganos colegiados ejecutivos, deliberativos, control, selección, profesionales o disciplinarios previstos en la Constitución de la provincia o en sus respectivas leyes de creación o estatutos”. La norma es de aplicación en cargos provinciales, comunales y municipales (en localidades que no hubieran sancionado Carta Orgánica). De este modo, todas las listas de candidatos para cubrir cargos públicos electivos en órganos colegiados deben respetar obligatoriamente la representación paritaria de ambos sexos. Asimismo, la ley prevé sanciones frente a su incumplimiento; la Justicia Electoral y las Juntas Electorales que fiscalicen los procesos electivos deberán desestimar la oficialización de las listas que no cumplan con los requerimientos legales (artículo 4). En caso de incumplimiento (y si el número de candidatos por género lo permitiera) la Justicia o las Juntas Electorales, según corresponda, podrán disponer de oficio el reordenamiento definitivo de la lista para adecuarla a la ley. En el artículo 5, la ley presenta el siguiente orden de inclusión:

a) Cuando se convoquen números pares, las listas de candidatos titulares y suplentes deberán efectuar la postulación en forma alternada, uno (1) de cada género por cada tramo de dos (2) candidaturas;

b) cuando se trate de números impares, las listas de candidatos titulares convocados deberán cumplimentar el orden previsto en el inciso anterior, y el último cargo podrá ser cubierto indistintamente. El orden de los suplentes deberá invertirse en la misma proporción, de modo que si un género tiene mayoría en la lista de candidatos titulares, el otro género deberá tenerla en la nómina de candidatos suplentes;

c) cuando se convoque para elegir un (1) sólo cargo titular, el candidato suplente deberá ser de género distinto al que se postule para aquel.

En caso de producirse una vacante, el artículo 6 indica que se cubrirá de forma inmediata y en primer término, por un candidato del mismo género según el orden establecido en la lista oficializada. Una vez agotados los reemplazos por candidatos de igual género, podrá continuarse la sucesión por el orden de los suplentes del sexo contrario.

También contempla un límite a la representación paritaria de género para las entidades cuyos matriculados de un género no superen el treinta por ciento (30 %) del total del padrón de electores. En este caso, el artículo 7 exige que las listas participantes deberán adecuar la nominación de candidatos en forma proporcional a los respectivos porcentuales de empadronados (Archenti y Tula, 2009).

2.2. Limitaciones institucionales a la efectividad de la paridad

Al año siguiente de la sanción de la ley paritaria, la provincia de Córdoba reformó su constitución y estableció un poder legislativo unicameral (Cámara de Diputados) integrado por 70 miembros. Los legisladores son electos a través de un sistema segmentado de representación. Por una parte, siguiendo el principio mayoritario, se eligen 26 miembros a razón de un representante por cada departamento que conforma la provincia. Estos se eligen en circunscripciones uninominales a simple pluralidad de sufragios (artículo 78, inciso 3 de la Constitución Provincial). Los 44 legisladores restantes son elegidos a través del principio de representación proporcional (método D'Hondt), a través de listas plurinominales de tamaño grande, cerradas y bloqueadas, tomando a la provincia como distrito único. Las características de este nuevo diseño electoral se traducen en una pérdida de la efectividad de la paridad, en la medida que esta sólo afecta al 63% de las bancas en juego (Archenti y Tula, 2009).

Como se observa en los cuadros n.ºs 5 y 6, las mujeres nunca alcanzaron el 50% de las bancas en la legislatura cordobesa, a pesar de la vigencia de la Ley de participación equivalente de géneros.

Cuadro n.º 4: Provincia de Córdoba. Características del Sistema Electoral

Distrito	Tamaño Legislatura	Renovación	Forma de Representación	Tipo de Lista
Provincia de Córdoba	70	Total	Segmentada	Cerrada y bloqueada

Fuente: Archenti y Tula, 2009.

Cuadro n.º 5: Provincia de Córdoba. Mujeres en legislatura

Distrito	TL 1991	Mujeres en 1991 (pre cuotas)	TL 2005	Mujeres en 2005 (con paridad)	TL 2011	Mujeres en 2005 (con paridad)
Córdoba	66	8%	70	34%	70	33%

Fuente: Archenti y Tula, 2009.

Para analizar la configuración de las listas electorales en la provincia de Córdoba, Argentina, es necesario observar las listas presentadas en los distritos uninominales (representación departamental) y las listas plurinominales que compiten en el distrito único. Estas últimas están integradas por 44 miembros de acuerdo con el principio de paridad. Este análisis pone de manifiesto el comportamiento de los partidos políticos a la hora de diseñar las listas.

Cuadro n.º 6: Córdoba. Conformación cámara única según género y encabezamiento de listas en cada elección

(en porcentajes)

	2007		2011	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Representantes departamentales (26 bancas)	100	0	92	8
Representantes distrito único (44 bancas)	57	43	52	48
Total de la Cámara (70 bancas)	73	27	67	33
Encabezamiento de listas plurinominales que ganaron bancas (14 listas en 2007 y 7 listas en 2011)	86	14	92	8

Fuente: Archenti y Tula, 2009; Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación.

Como indica el cuadro n.º 6, en las elecciones de 2007 ningún escaño fue ganado por mujeres en el nivel departamental; las bancas correspondientes a los 26 departamentos de la provincia fueron ganadas por hombres. En las elecciones de 2011 no se observa un cambio significativo, los hombres retuvieron el 92% de las bancas departamentales

En cuanto a la configuración por género adoptada para las listas plurinominales paritarias, en las elecciones de 2007 resultaron electos 25 hombres y 19 mujeres. La proporción de los primeros (57%) superó a las segundas (43%), a pesar de las “listas cremallera”. En 2011 el porcentaje de mujeres electas ascendió a 48%. Las diferencias entre los géneros se explican porque los hombres encabezan las listas en mayor medida que las mujeres (ver cuadro n.º 6) y muchas organizaciones acceden sólo a una banca.

El caso de la provincia de Córdoba resulta interesante porque muestra cómo a pesar de que la legislación electoral, a través de la paridad, es altamente favorable a la participación política de las mujeres, el diseño de su sistema electoral y la forma como los partidos y alianzas diseñan sus listas actúan como obstáculos para su acceso. Si bien el distrito único plurinomial grande con listas cerradas y bloqueadas garantiza una representación sostenida de las mujeres, en el año 2011, estas no superaron el 33% de las bancas de la cámara legislativa.

2.3. Otras provincias paritarias argentinas

En la provincia de Río Negro, la ley también establece el “principio de participación equivalente de géneros para la conformación de las listas de candidatos a cargos electivos en cuerpos colegiados” (Ley n.º 3.717/02).

Mientras que en la provincia de Santiago del Estero la normativa establece que las listas de candidatos a cargos electivos se integren con “mujeres en una proporción del 50%” de modo tal que “cualquiera que fuere el resultado electoral accedan a cargos manteniendo la proporción asignada” (Ley n.º 6.509/00).

El acceso de las mujeres a las bancas legislativas en estas provincias ha resultado heterogéneo. A pesar de la legislación paritaria, los diseños institucionales y el comportamiento partidario en Córdoba y Río Negro han impedido una distribución equitativa de las curules. Mientras que en Santiago del Estero con un sistema de representación proporcional, tomando la provincia como distrito único, y con listas cerradas y bloqueadas las mujeres han llegado a ocupar el 50% de las bancas de la legislatura provincial.

Cuadro n.º 7 Argentina. Las provincias paritarias

	Año de sanción de la ley	Legislatura	Tamaño	% de mujeres 2012
Córdoba	2000	-26 representantes territoriales (1x depto) -44 representantes poblacionales	70	33%
Río Negro	2002	-24 representantes territoriales (3x circuito electoral) -36 a 46 representantes poblacionales	46	41%
Santiago del Estero	2000	-40 representantes poblacionales	40	50%

Fuente: Fuente: Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación <http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php>

H. LOS DESAFÍOS DE LA PARIDAD. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El principio de paridad, además de orientar las normativas políticas de género hacia la consolidación de democracias más inclusivas e igualitarias, permite superar muchos obstáculos que deben enfrentar las leyes de cuotas. En particular, incluye un mandato de posición, constitutivo del propio diseño de la papeleta electoral, que excluye las interpretaciones de los partidos al momento de su aplicación (cuando se reemplazan los porcentajes mínimos arbitrarios de las cuotas por el 50% secuencial y alternado para cada sexo en la boleta).

Entendemos a la efectividad de la paridad como un resultado del proceso de selección de candidatos tendiente a que los cargos de representación ciudadana tengan una distribución equitativa cercana a la obligatoriedad establecida para el diseño de las listas electorales (50% para cada sexo). Como se ha señalado, esta efectividad, al igual que la de las normativas de cuotas, se ve vulnerada y puesta en riesgo por factores institucionales como el sistema electoral y por la dinámica propia de la competencia en el interior de los partidos políticos. El accionar

de estos, a través del proceso de selección de candidatos, permanece como un condicionante importante de las posibilidades de las mujeres para acceder a las cámaras legislativas.

La dinámica electoral de los partidos políticos está condicionada fundamentalmente por una racionalidad orientada a ganar o mejorar posiciones en las elecciones la cual, combinada con prejuicios de la cultura patriarcal y la resistencia a promover modificaciones que produzcan cambios en la estructura interna de poder del partido, resulta en privilegiar a los candidatos masculinos a la hora de diseñar las listas electorales.

Otro elemento de la dinámica partidaria que atenta contra la efectividad de la paridad es la competencia entre las mujeres por ser incluidas en la lista. La disputa por ser seleccionada debilita la cuota de poder y los recursos con que cuentan las candidatas potenciales que, al fragmentarse, pierden capital político para la negociación interna. Por otro lado, los riesgos que generan la competencia intra-género y el encabezamiento masculino de las listas se profundizan cuando la magnitud de distrito es pequeña.

Asimismo, la escasa presencia de liderazgos femeninos partidarios atenta contra las posibilidades de convocatoria, aglutinamiento y compromiso de las mujeres a través de la actividad de organizaciones de mujeres dentro de los partidos, que resultaría en la disminución de la competencia interna.

Una vez electas, las legisladoras también se enfrentan a diversos obstáculos para acumular poder en el interior del parlamento. Algunas estrategias de empoderamiento son las bancadas femeninas, la formación y capacitación, y la articulación con la sociedad.

Las bancadas, que suponen acuerdos entre las legisladoras de diferentes partidos para la promoción de leyes, programas y políticas públicas orientados a la defensa de los derechos de las mujeres, potencian su efectividad cuando se articulan con los organismos de mujeres del estado y con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

LITERATURA CONSULTADA

- Archenti, Nélida. *La paridad política en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 108, 2011.
- Archenti, Nélida y María Aluminé Moreno. "Las mujeres en la política. Estrategias institucionales y sus lógicas". En: *Revista Trayectorias*, 6(15), mayo-agosto de 2004.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula. "Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina". Washington DC.: LASA Congress, 2013a.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula. "La paridad política en América Latina. Un estudio comparado" XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina: SAAP 2013b.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula. "Candidate selection as a political barrier for gender quotas. The Argentine example at subnational level". En: *Crocker, Adriana. Gender Quota Laws in Latin America: Policy Innovation, Regional Diffusion, and the End of a Wave?* New York: Peter Lang Publishing, 2012.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula. "(Des) Igualdad de género en las listas partidarias". En: Ansaldo, Funes y Villavicencio (comps). *Bicentenario, otros relatos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula. "Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007". *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Santa Fe, Argentina: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, 2009.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula (editoras). *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Conferencia Inaugural. *II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica*. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, 27 de septiembre de 2011.
- Choque Aldana, Marlene. "Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política". En: IDEA-CIM *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: IDEA, 2013.
- Gallo, Edit y Carlos A. Giacobone. *Cupo femenino en la política argentina*. Buenos Aires: Eudeba, 2001.
- García Prince, Evangelina. "La participación política de las mujeres en Venezuela: situación

actual y estrategias para su ampliación”. *Seminario La participación política de las mujeres en Venezuela, Desafíos y Propuestas*, 21 de diciembre de 2012.

González Roura, Felipe. “Justicia electoral y resolución de conflictos: quince años de experiencia argentina”. . *III Congreso de Derecho Electoral, Cancún, México*, 22 al 25 de marzo de 1998.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Estocolmo: IDEA, 2003.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) Y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: IDEA, 2013.

Johnson, Niki y Alejandra Moreni. *10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay*, PNUD/ONU Mujeres. Montevideo, 2011. Tomado de http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/58_file1.pdf

Jones, Mark. “Ley de cuotas y elección de las mujeres: Lecciones a partir de la experiencia en Costa Rica”. En: Archenti, N. y M.^a Inés Tula (editoras). *Mujeres y Política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.

Marques-Pereira, Bérengère. “Cupos o paridad: ¿actuar como ciudadanas?”. En: *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXI, n.º 2, 2001.

Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Norris, Pippa y Joni Lovenduski (Eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993.

Rule, Wilma (1987). “Electoral Systems, contextual factors and women’s opportunity for election to parliament in twenty-three democracies”. En: *Western Political Quarterly*, Vol XL, n.º 3, p. 477-498.

Sobrado González, Luis. “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”. En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 13, enero-junio de 2012.

Torres García, Isabel. “Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica”. En: IDEA/OEA/CIM. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Perú: IDEA, 2013.

Torres García, Isabel. “Promoviendo la igualdad. Cuotas y paridad en América Latina”. En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 14, julio-diciembre de 2012.

Zamora Chavarría, Eugenia. "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral".
En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 9 Primer semestre, n.º 9, enero-junio de 2010.

Zamora, Eugeni. "Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006". En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 7 enero-junio de 2009.

Avances en la participación política de las mujeres. Caminos, agendas y nuevas estrategias de las mujeres hacia la paridad en Bolivia

Marlene Choque Aldana*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de noviembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 23 de diciembre de 2013.

Resumen: Examina los cambios de la política en relación con el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, los alcances de esos cambios y los desafíos pendientes. La autora expone la tesis de que los avances en la materia no se deben a concesiones de los políticos, a la apertura de un “mercado” de votos que disputar o a la conciencia en los líderes políticos de que la exclusión de las mujeres es políticamente insostenible y éticamente insustentable. Por el contrario, considera que son logros de las organizaciones y movimientos de mujeres políticas, activistas y dirigentes sociales, más conquistas que otorgamientos de los políticos. El artículo se centra en la paridad y alternancia en elecciones legislativas, ámbito clave de la representación política o de la democracia representativa, en los desafíos que involucran para las organizaciones políticas y en las maneras en que se está intentando superar las limitaciones en su aplicación, todo dentro de la experiencia de Bolivia.

Palabras clave: Mujeres / Cuotas de participación política / Equidad de género / Paridad política / Participación política / Costa Rica / Bolivia.

Abstract: It examines the changes of politics in regard to the exercise of women rights, the scope of those changes and the challenges ahead. The autor states that the progress made in this área is not due to concessions by politicians, the openness of a vote “market” to be disputed or to the conscience of political leaders regarding the fact that the exclusión of women is not politically sustainable, and it is ethically unsustainable. On the contrary, it considers that these are accomplishments of female organizations and movements, female politicians, activists and social leaders rather than achievements of politicians. The article focuses on parity and alternance in legislative elections which is a key scope of political representation or representative democracy in the challenges that involve the political organizations, and in ways in which the limitations on the application are trying to be overcome within the context of the Bolivian experience.

Key Words: Women / Political participation quotas / Gender equity / Political parity / Costa Rica / Bolivia.

* Boliviana, comunicadora social y socióloga, marlenech1@gmail.com. Magister en Ciencias Sociales (FLACSO, México) y candidata a doctora en Sociología (El Colegio de México). Afiliada a CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Responsable del Proyecto “Educación ciudadana en derechos humanos de jóvenes en el proceso de reformas institucionales” (Ciudadanía).

La política en Bolivia está cambiando. Los partidos que dominaban el escenario electoral durante la década de los noventa prácticamente no existen. Ya no rige la prescripción constitucional de la elección del presidente por parte de los parlamentarios elegidos, que incentivaba la formación de coaliciones postelectorales y de gobierno cuando en las elecciones presidenciales no había un ganador por mayoría absoluta. Más allá, las dos últimas elecciones (diciembre de 2005 y diciembre de 2009) fueron definidas por mayoría absoluta, algo que no había sucedido durante la vigencia de la Constitución Política del Estado de 1967 (que duró hasta febrero de 2009).

Pero los cambios no se reducen a las modificaciones legales o de tendencias en el voto ni a la mayor presencia de los indígenas, a una orientación izquierdista del gobierno o a las posibilidades y desafíos de la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública. Otro cambio menos agitado, pero no menos determinante ni arduo, se vincula con el ejercicio de los derechos políticos por parte de las mujeres. Desde la presencia de una sola mujer en las cámaras legislativas, a finales de los setenta y principios de los ochenta, se llegó a la paridad y alternancia en elecciones legislativas que hoy está reglamentada. La participación de las mujeres se convirtió en parte del sentido común de la política. Hay mayor proporción de representantes y autoridades mujeres que en períodos históricos anteriores y también hay más instrumentos legales que protegen a las mujeres.

A pesar de esos indudables avances, la búsqueda de la equidad sigue siendo un desafío. Este desafío múltiple involucra el mantenimiento y la ampliación de la participación de las mujeres en la política y en la dinámica de la sociedad civil, el cumplimiento efectivo de los cambios legales que se están aprobando —que no tienen que ver solamente con los derechos políticos, sino que llegan a asuntos tan fundamentales como el derecho a la vida— y la posibilidad de que las mujeres en cargos institucionales los ejerzan efectivamente y aporten a la política boliviana una perspectiva femenina de la que careció desde la fundación de la república.

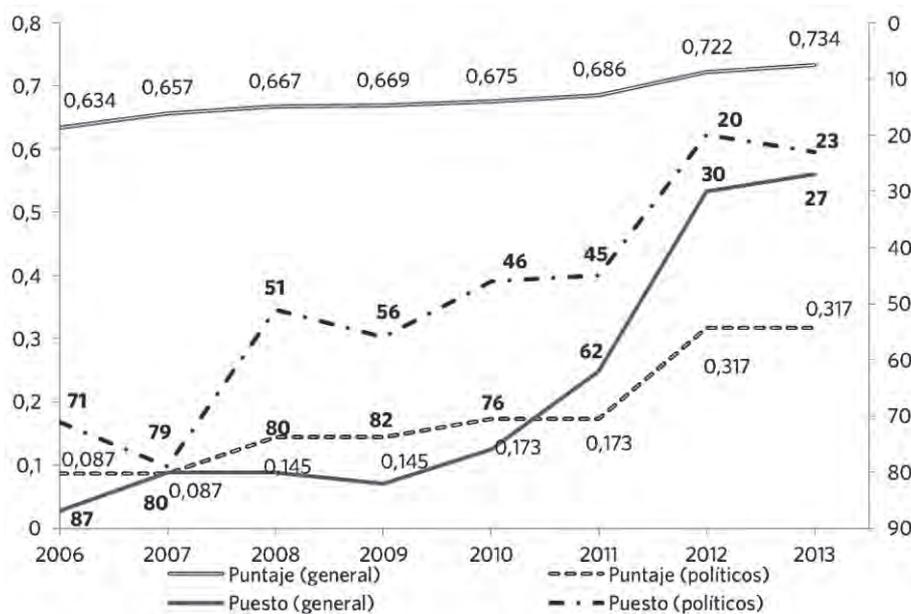
En este documento examinamos algunos de los cambios de la política en relación con el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, los alcances de esos cambios y los desafíos pendientes. Constatamos que los avances no se deben a concesiones de los políticos, debidas a la apertura de un “mercado” de votos que disputar o a la conciencia en los líderes políticos de que la exclusión de las mujeres es políticamente insostenible y éticamente insustentable. Son logros de las organizaciones y movimientos de mujeres políticas, activistas y dirigentes sociales, más conquistas que otorgamientos de los políticos. Nos centraremos en la paridad y alternancia en elecciones legislativas, ámbito clave de la representación política o de la democracia

representativa, en los desafíos que involucran para las organizaciones políticas y en las maneras en que se está intentando superar las limitaciones en su aplicación.

1. LOS AVANCES DE BOLIVIA EN PERSPECTIVA COMPARADA

El Índice de Brecha de Género del Foro Económico Mundial permite ver un avance notorio en el ejercicio de los derechos de las mujeres en Bolivia en los últimos años. Si bien existen críticas sobre el índice mismo¹, es claro que Bolivia experimentó cambios visibles. De ocupar el puesto 87 en 2006, llegó en 2013 al puesto 27 entre 136 países².

Gráfico 1
Bolivia. Índice de Brechas de Género en general y en subíndice de brecha política, 2006-2013
 (puntajes y posición entre 136 países)



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

¹ Las mediciones no están en términos absolutos, sino en las diferencias entre mujeres y varones, de manera que países con mejores condiciones de acceso a la salud en general, por ejemplo, pueden tener peores puntajes que otros si sus diferencias por género son mayores que las de otros países con menor acceso pero menor diferencia entre hombres y mujeres.

² Según otra medición de ONU-Mujeres, a principios de 2012 Bolivia ocupaba el lugar 37 en presencia parlamentaria de mujeres (los primeros lugares los ocupaban Ruanda, Angola y Cuba).

El mayor cambio en Bolivia se observa en el puntaje del subíndice de “empoderamiento político” (pasó del puesto 79 al 23, entre 2007 y 2013). En 2013 Bolivia es el cuarto país latinoamericano, después de Nicaragua, Cuba y Ecuador, por su puntaje en el índice; y su mejor ubicación a nivel mundial está precisamente en el empoderamiento político (en América Latina, solamente después de Nicaragua, Cuba, Ecuador y Costa Rica).

Tabla 1. Bolivia. Composición de órganos de poder por sexo (2012)

Ámbito	Órgano o nivel / instancia	Varones	Mujeres	0% de mujeres
Ejecutivo	Presidente	1	0	0%
	Ministerios	13	7	35,0%
Legislativo (2012)	Vicepresidente	1	0	0%
	Asamblea Legislativa Plurinacional (dos cámaras)	118	48	28,9%
Judicial	Tribunal Supremo de Justicia	6	3	33,3%
	Tribunal Constitucional	3	4	57,1%
	Tribunal Agroambiental	4	3	42,9%
	Consejo de la Magistratura	3	2	40,0%
	Tribunal Supremo Electoral	4	4	42,9%
Entidades autónomas	Departamentos	191	76	28,5%
	Gobernaciones	9	0	0,0%
Municipal	Concejalías municipales	1045	786	42,9%
	Alcaldías municipales	314	22	6,5%
		1712	954	35,8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer.

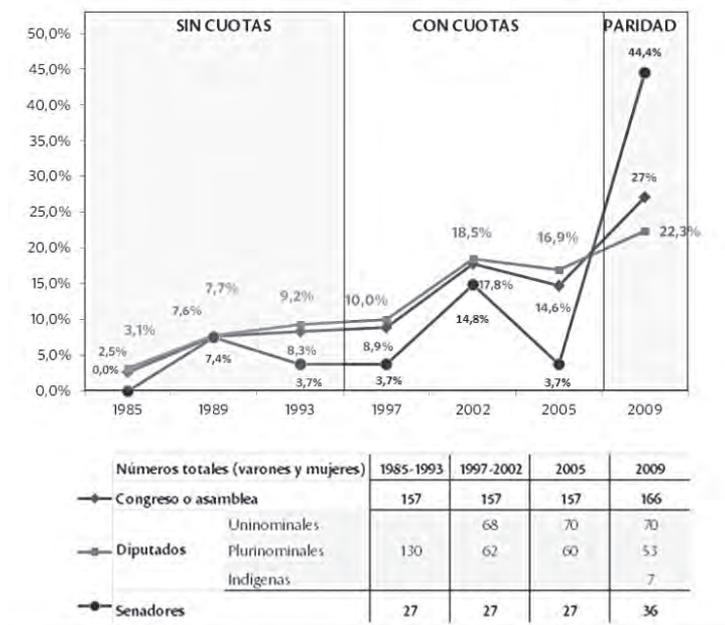
Los factores que determinaron ese cambio en relación con otros países se reflejan en las proporciones de mujeres que participan en los órganos de poder del Estado. En la tabla 1 se destaca, por la mayoría de magistradas, el Tribunal Constitucional y, por el lado contrario, las gobernaciones y alcaldías municipales.

Los incrementos en la proporción de mujeres en cargos de representación y autoridad se deben en gran medida a los cambios legales que se expresan en la paridad y alternancia en las candidaturas para el poder legislativo y expanden sus efectos al sistema político en general.

2. LA RUTA DE LA PARIDAD

Bolivia es uno de los primeros países latinoamericanos en legislar la paridad y alternancia de género en elecciones. La consagración de esta norma es una conquista de los movimientos de mujeres desde los años noventa, cuando se incorporaron las cuotas de 25% para la Cámara de Senadores y 30% para la Cámara de Diputados. Una de las características de este avance continuo es que se enlaza con dos olas de reformas o transformaciones institucionales: primero, las reformas de los años noventa cuyo propósito era consolidar el sistema político y la llamada democracia pactada, dándole mayor legitimidad; segundo, el “proceso de cambio” actual, iniciado con la debacle de la democracia pactada y la constatación de la insuficiencia de las anteriores reformas.

Gráfico 2.
Bolivia. Porcentajes de diputadas y senadoras elegidas, 1985-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

El gráfico 2 permite apreciar el efecto de los cambios legales en la composición de las cámaras legislativas. Permite, también, preguntarse por qué los porcentajes de mujeres electas no se acercan en todos los casos a las prescripciones (25% y 30%, en el período de aplicación de las cuotas; 50%, en las elecciones de 2009). Tal como se verá en los siguientes apartados; en esos resultados limitados confluyeron factores estructurales, institucionales y socioculturales: el diseño del sistema electoral que privilegiaba las circunscripciones uninominales en las que no se aplicaban la cuota o la paridad, y las prácticas tradicionales de los dirigentes de los partidos políticos. Se verá también cómo las limitaciones de una reforma se convertían en objetivo de las organizaciones de mujeres para modificar la legislación de la siguiente elección.

3. LA GUERRA DE POSICIONES EN BUSCA DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

El camino que llevó a la paridad y alternancia se hizo paso a paso, planteando objetivos a partir de los resultados de las reformas previas y como parte de un proceso más amplio de búsqueda de igualdad. Los grupos de activistas, las mujeres políticas y las organizaciones de mujeres enfrentaron este proceso como una “guerra de posiciones”, intentando ganar espacios poco a poco y venciendo paulatinamente las resistencias mediante el convencimiento de los actores estratégicos de la política. La tabla 1 muestra cómo cada paso nuevo derivaba de una evaluación de los resultados de las reformas.

Tabla 2. Leyes relacionadas con la paridad

Ley	Logros	Limitaciones	Sujetos principales	Desafíos asumidos frente a las limitaciones
Ley N.º 1551, de Participación Popular (1994)	Redacción no sexista.	Disminución de la proporción de concejalas en las elecciones de 1995.	Mujeres políticas.	Cuota mínima obligatoria.
Ley N.º 1779, "Ley de Cuotas" (1997)	Mayor proporción de mujeres en los cuerpos de representación.	Hay conflicto con el resto del sistema electoral (por las características del sistema mixto). Los porcentajes de mujeres representantes son reducidos. Los partidos incumplen.	Mujeres políticas. Activistas.	Alternancia.
Código Electoral (Ley N.º 2282) (2001)	Alternancia en municipalidades a partir de la segunda concejalía.	Se limita a las concejalías.	Mujeres políticas. Activistas	Paridad y alternancia en todas las elecciones.
Ley N.º 2771, de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004)	Se impone la paridad a estas organizaciones.	La paridad no se aplica a los partidos.	Activistas.	Ampliar la validez a todas las organizaciones.
Ley N.º 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006)	La cuota sube al 40%. Un tercio de los constituyentes son mujeres.	No se evaluó en función de su eficacia, sino como oportunidad en el proceso constituyente.	Activistas.	Paridad y alternancia en todos los cuerpos de representación.
Constitución Política del Estado (2009)	Equivalencia de género.	La redacción no es explícita para todos los niveles del Estado.	Activistas. Dirigentes sociales. Mujeres políticas.	Paridad y alternancia en el desarrollo legislativo.
Ley N.º 4021, del Régimen Electoral Transitorio (2009)	Paridad y alternancia.	No se aplica a las circunscripciones uninominales.	Activistas. Mujeres políticas.	Paridad en todas las circunscripciones en las leyes electorales definitivas.
Ley N.º 018, del Órgano Electoral (2010), Ley N.º 026, del Régimen Electoral (2010)	Paridad y alternancia para todas las circunscripciones.	Se aplicará a partir de las elecciones generales de 2014.	Activistas. Mujeres políticas.	

Fuente: Elaboración propia.

Una de las claves de este proceso está en el entendimiento de que ninguno de los pasos en la ruta es definitivo. Se observa una sucesión de sujetos (las mujeres políticas de los partidos de la democracia pactada, las activistas, las dirigentes sociales) y de procesos (la legitimación de las instituciones del ancien régime que ayuntaba la democracia “pactada”³ con las políticas económicas neoliberales, el “proceso de cambio”), pero un camino único: cambian los caminantes, cambia el territorio que se atraviesa, pero el camino permanece. Por otro lado, además de las normas relacionadas con la elección de mujeres (la paridad y alternancia), este camino incluye la necesidad de garantizar el ejercicio de cargos públicos (luchar contra la violencia y el acoso político) y democratizar las organizaciones políticas (incluir la perspectiva de género en la legislación sobre organizaciones) y de la sociedad civil (las leyes no alcanzan a regular el funcionamiento de la multiplicidad de organizaciones sociales en Bolivia).

a. Cambios dentro del ancien régime. La Ley de cuotas

La ruta hacia la paridad se inició formalmente con la Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, Ley N.º 1779, del 19 de marzo de 1997, conocida como Ley de Cuotas. Esta ley estableció un mínimo de participación femenina en las candidaturas para el Congreso. Fue formulada como parte del proceso de reformas políticas iniciado con los acuerdos de los partidos con representación partidaria (1991) y profundizados en el período 1993-1997. Su logro fue fruto del esfuerzo de varias activistas y organizaciones, especialmente del Foro Político de las Mujeres (inicialmente Foro de Mujeres Políticas), conformado por representantes políticas y activistas de organizaciones sociales que emplearon una amplia variedad de formas de cabildeo y concienciación convencidas de que los partidos políticos solamente aceptarían un incremento en la participación de las mujeres si se les imponía como una obligación. Frente a oposiciones veladas o explícitas, contra el menosprecio de los políticos o contra la argumentación de que cualquier discriminación, por positiva que fuera, rompía el principio de igualdad de todos los ciudadanos, apostaron a que las elecciones generales de 1997 se realizaran con cuotas femeninas en las listas de candidatura.

La Ley de Cuotas estableció que una de las obligaciones de los partidos era: “Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación

³ Se conoce como “democracia pactada” o “presidencialismo parlamentarizado” el régimen vigente entre 1985 y 2002. La Constitución establecía que si ningún candidato a la presidencia ganaba las elecciones por mayoría absoluta, la legislatura entrante elegiría al presidente entre los candidatos más votados. Esto incentivaba la formación de coaliciones entre los partidos con presencia en el Congreso, a través de pactos que se distribuían cargos en el Ejecutivo y respaldaban las iniciativas oficialistas en el Legislativo.

de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular”⁴. Estatuyó que en las candidaturas para la Cámara de Diputados debía presentarse “un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer” (Art. 5.2.c). Establecía también un 25% para el caso del Senado: “en cada Departamento al menos uno de cada cuatro candidatos, será mujer” (Art. 5.2.b.).

En las elecciones de 1997 se alcanzaron resultados limitados sobre todo por las características del sistema electoral mixto. Más allá de que las cuotas se imponían a las candidaturas sin distinguir entre parlamentarios titulares y suplentes, en la Cámara de Diputados no se aplicaban a todos los escaños por la primacía de las circunscripciones uninominales (para las cuales no se establecía cuota femenina)⁵. El sistema de asignación de escaños seguía siendo proporcional y los resultados del voto por los candidatos a presidente de la República definían cuántos diputados se repartían por partido en cada uno de los nueve departamentos. Cada partido presentaba candidaturas individuales para las circunscripciones uninominales y una lista para la circunscripción departamental, pero el total de diputaciones que obtenía, sumando “uninominales” y “plurinominales”, debía ser proporcional al número de votos válidos logrados por su candidato presidencial. Como los diputados electos en circunscripciones uninominales tenían primacía, los de la circunscripción departamental plurinominal, a la cual se aplicaba la cuota, completaban o rellenaban el total de diputaciones que proporcionalmente le correspondía al partido⁶. Esta característica siguió en vigencia hasta después de aplicarse la paridad. En la Cámara de Senadores, solamente uno de los cuatro puestos de candidatura que cada partido presentaba en un departamento era ocupado por una mujer (usualmente, la candidatura suplente a la segunda senaduría).

Las cuotas con alternancia se aplicaron por primera vez en las elecciones municipales de 1999. Hubo varias irregularidades en las listas de candidatura para las concejalías municipales; entre ellas sobresale el caso de los llamados “candidatos travestis” que cambiaron su nombre para inscribirse como mujeres (“Victoria” por Víctor o “Carla” por Carlos, por ejemplo). Este hecho connotó que los partidos políticos no tenían en su prioridad reclutar ni capacitar a mujeres, ni siquiera “perseguirlas” en momentos electorales para rellenar las listas.

⁴ La Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 1983, del 25 de junio de 1999, prescribe la cuota del 30% no solamente para las candidaturas, sino también para los cargos directivos de los partidos (Art. 19. IV.).

⁵ Las diputaciones de circunscripción uninominal eran 68 de un total de 130; para las elecciones de 2005 aumentaron a 70.

⁶ Por ejemplo, si de acuerdo con su votación por presidente un partido había obtenido proporcionalmente cinco diputaciones en un departamento y tres de sus candidatos a diputaciones en circunscripción uninominal habían ganado, le correspondían dos diputaciones de circunscripción plurinominal y solamente a esas dos se aplicaba la cuota.

b. El inicio del proceso de cambio

Las cuotas se aplicaron en las elecciones generales de 1997 y 2002. El 17 de octubre de 2003, tras varios días de convulsión social y violencia militar, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a su cargo y huyó del país. El vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia y se comprometió a impulsar la llamada Agenda de octubre que incluía un referéndum sobre la política energética, la modificación de la Ley de Hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Como la población responsabilizaba a los partidos de la crisis política, se hizo cada vez más firme la demanda de “desmonopolizar” la representación y poder participar en elecciones sin la necesidad de postular por un partido político.

La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Ley N.º 2771, del 7 de julio de 2004, estableció la posibilidad de presentar candidaturas por pueblos indígenas y por organizaciones políticas creadas ex profeso (las agrupaciones ciudadanas). Impuso “una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia” (Art. 8). Los partidos políticos continuaron rigiéndose por las cuotas de 30% y 25%, en un contexto en el que la presencia de los desprestigiados partidos “tradicionales” en la política estaba disminuyendo notablemente y el partido emergente más vigoroso (el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP) aplicaba por iniciativa propia una cuota de candidatas de 50% similar a la de las agrupaciones y pueblos indígenas⁷.

Una de las tareas incluidas en la llamada Agenda de octubre fue convocar a una Asamblea Constituyente que debía reencauzar las relaciones entre la sociedad y el Estado y dar legitimidad a las instituciones. En las discusiones previas, hubo varias propuestas de inclusión de cuotas de género y de paridad en la elección de constituyentes, aunque la principal discusión no se refería a la representación de las mujeres, sino de los pueblos indígenas. La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, Ley N.º 3364, del 6 de marzo de 2006, aumentó la cuota mínima de mujeres en las listas de candidatos para los partidos (aunque implícitamente la disminuyó para las agrupaciones y pueblos indígenas que según la ley de 2004 debían observar

⁷ En la primera elección con agrupaciones y pueblos indígenas (la elección municipal de 2004), el MAS-IPSP subió del 3,3% de los votos válidos, en 1999, a 18,5%. El MNR disminuyó de 20,4% a 6,7; el MIR, de 16,0% a 7,1; ADN, de 14,6% a 2,5%. Los sindicatos cocaleros de la zona tropical del departamento de Cochabamba, que constituían la base del Instrumento Político que adoptó la sigla del MAS, practicaban la paridad años antes, de manera que en ampliados y asambleas siempre se exigía la presencia de una mujer y un varón por cada sindicato o central de sindicatos. De hecho, a esas alturas ya existían federaciones cocaleras de mujeres, paralelas a las federaciones “de hombres”, y la estructura de las organizaciones ya había superado el confinamiento de los problemas de las mujeres a la secretaría de vinculación femenina existente en otras organizaciones sindicales.

proporciones paritarias), de manera que en las circunscripciones plurinominales departamentales se exigía por lo menos un 40% de participación femenina. Cada fuerza política debía incluir: “a) Tres candidatos a Constituyentes por cada circunscripción territorial (...); los dos primeros necesariamente deberán conformar un binomio (hombre-mujer/mujer-hombre). b) Cinco candidatos a Constituyente por cada circunscripción departamental, (... de los cuales) dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia (hombre-mujer/ mujer-hombre)”⁸.

Los resultados de la elección fueron promisorios. De 255 asambleístas, 86 eran mujeres; el 33,7% que representaban fue hasta entonces la más alta proporción de participación femenina en un cuerpo de representación nacional. Para las organizaciones promotoras de la paridad, la presencia de varias representantes mujeres significaba la posibilidad de introducir demandas específicas en varias comisiones de la asamblea, mediante lobbying y compromisos establecidos con cada representante electa.

c. La nueva Constitución Política del Estado

A pesar de que en las discusiones de la Asamblea Constituyente se habían presentado propuestas explícitas de paridad y alternancia, en el proyecto de constitución aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007 se prefirió una redacción menos clara y más abarcadora: “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (Art. 11, referido a la democracia) que valía para todas las formas de democracia propuestas y no solamente para la representativa⁹.

c. La nueva Constitución Política del Estado

A pesar de que en las discusiones de la Asamblea Constituyente se habían presentado propuestas explícitas de paridad y alternancia, en el proyecto de constitución aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007 se prefirió una redacción menos clara y más abarcadora: “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (Art. 11, referido a la

⁸ Desde 1997, la mitad de los diputados de cada uno de los nueve departamentos se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad son elegidos plurinominalmente, según listas departamentales. Esas circunscripciones uninominales (que hoy hacen un total de 70 en todo el país) fueron usadas como circunscripciones territoriales trinominales en la elección de constituyentes.

democracia) que valía para todas las formas de democracia propuestas y no solamente para la representativa⁹.

Ese proyecto no llegó a someterse a referéndum; en octubre de 2008 fue modificado en el Congreso, como consecuencia de un acuerdo entre el oficialismo y la oposición. El acuerdo introdujo cambios fundamentales sobre todo en los artículos referidos a la descentralización y a la autonomía de los gobiernos departamentales. En esa negociación, se reintrodujo la expresión “paridad y la alternancia” pero solo en relación con las asambleas legislativas departamentales, quedando consagrada de esta manera:

Art. 278. II. La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género.

La Constitución aprobada y actualmente vigente mantiene la idea de equivalencia y de igualdad de condiciones entre hombres y mujeres en la democracia (Art. 11) y tiene un lenguaje *generizado* y sensible a las demandas de las mujeres:

Art. 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

La propuesta de las organizaciones de mujeres a la Asamblea Constituyente, que incluía con precisión la paridad y la alternancia en todos los niveles, no recibió igual respaldo de los constituyentes que admitieron fórmulas verbales más abiertas, pero que no limitaban los posibles avances en la legislación¹⁰. La reglamentación de la paridad y la alternancia en la legislación fue precisamente el siguiente objetivo de las organizaciones de mujeres.

⁹En el proyecto de Constitución, la equivalencia no tiene que ver solamente con la democracia representativa, sino también con las otras democracias: directa, participativa y comunitaria. En nombre de un concepto más amplio, se eliminó la especificidad de la paridad y la alternancia.

¹⁰Debe considerarse que la Asamblea no se llevó a cabo en condiciones normales. La redacción final del proyecto fue apresurada y varios temas fueron negociados en el camino y pueden haber sido afectados por la prisa. La aprobación del texto (en grande y en detalle) y del proyecto de constitución se realizó en dos ciudades diferentes y en medio de tensión y protestas sociales.

La primera disposición transitoria que la Constitución encargó al Congreso saliente fue la aprobación de una ley electoral transitoria —que se promulgó en abril de 2009— para regular las elecciones generales de diciembre de 2009 en las que se eligió al actual presidente y a la primera legislatura de la Asamblea Legislativa Plurinacional (la nueva denominación del poder legislativo). La segunda disposición transitoria definió un conjunto de cinco leyes conocidas como estructurales (la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización) que debían aprobarse durante los primeros ciento ochenta días de la legislatura inaugurada el 22 de enero de 2010.

Con esta agenda legislativa, el activismo continuó de diversas maneras orientándose al seguimiento del desarrollo legislativo y a la elaboración de agendas de las mujeres para incorporarlas en el debate público. En el caso de los derechos políticos, esto se tradujo en campañas alrededor de las leyes “estructurales” (sobre el proceso, Cf. Novillo 2011). La paridad fue alcanzada en la Ley del Régimen Electoral Transitorio —Ley N.º 4021, del 14 de abril de 2009, aprobada por el último Congreso de la República— como consecuencia de una serie de movilizaciones y cabildos. Su aplicación en las listas de candidatura fue vigilada muy de cerca, con presencia mediática y con acciones callejeras como plantones y vigiliadas. La campaña “Listas para las listas” impulsada por la Coordinadora de la Mujer, que agrupa a una veintena de organizaciones, sirvió para animar las redes de activistas, para promover la inscripción de mujeres en las listas de candidatos y también como un ejercicio de ciudadanía y control social efectivo. Además, descubrió varias irregularidades en la inscripción de candidaturas. Los resultados de la elección de 2009 se pueden observar en el gráfico 2 (Supra). Muestran una proporción de mujeres en el legislativo que si bien no se acerca al 50% en las dos cámaras, debido al sistema mixto y a la prioridad de las circunscripciones uninominales, es la mayor de toda la historia nacional.

La paridad y la alternancia introducidas en la Ley del Régimen Electoral Transitorio (2009) se mantuvieron en las subsiguientes leyes N.os 18 y 26, del Órgano Electoral y del Régimen Electoral (2010), leyes definitivas que son parte del paquete de leyes estructurales. Estas leyes consolidan la paridad y establecen una caracterización de la democracia boliviana que la Constitución no hizo: democracia intercultural, el “modelo boliviano” de la democracia que “se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral” (Ley N.º 26, Art. 7). En la actualidad, la paridad y la alternancia están definidas explícitamente en los postulados electorales

de la democracia intercultural y —bajo el término de equivalencia— en sus principios. Así lo expone, por ejemplo, la Ley del Órgano Electoral:

Postulados electorales. Artículo 8. (Paridad y alternancia). Consiste en la aplicación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado; en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos mediante normas y procedimientos propios.

El cabildeo realizado por las organizaciones de mujeres logró introducir en la redacción de la Ley del Régimen Electoral un elemento de enorme potencialidad ausente en la ley transitoria: la necesidad de que por lo menos la mitad de las candidaturas titulares en circunscripciones uninominales sean de mujeres (en la elección para la actual legislatura, la proporción de candidatas titulares para estas circunscripciones estuvo entre el 11% y el 30% del total de cada fuerza política). Las próximas elecciones de 2014 se realizarán con esta legislación, de manera que se espera que con esta nueva normativa podrán variar sustancialmente los porcentajes de participación femenina en la Cámara de Diputados.

4. HORIZONTES Y LIMITACIONES EN LA REPRESENTACIÓN

Los avances logrados se deben, sobre todo, al activismo de diversas organizaciones que convergieron en la intención de buscar la igualdad en la política. Tal como se señaló, no se reducen a la posibilidad de presentar candidaturas paritarias. Tienen que ver con garantías mínimas para el ejercicio de los cargos de elección. En los últimos años se aprobaron varias leyes para dar esas garantías. Entre ellas sobresale la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, Ley 243, del 28 de mayo de 2012, que responde a una demanda de varios años. El acoso político se constituía en el principal obstáculo para el ejercicio efectivo de la representación o autoridad por parte de mujeres elegidas o designadas en cargos de decisión. Entre las prácticas de acoso político en los concejos municipales se incluyen cambiar la hora de las sesiones sin avisar a las concejalas, el secuestro, la violencia sexual, la destrucción de viviendas y la expulsión de las comunidades (Thede 2011, Colectivo Cabildeo 2010, Rojas 2009, Suárez y Sánchez 2007).

Otra ley importante es la Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, Ley N.º 348, del 9 de marzo de 2013, que modifica el Código Penal y prevé políticas de prevención, atención, protección y reparación en casos de violencia contra las mujeres.

Los cambios legales que se están desarrollando indican un avance paulatino en el reconocimiento y garantía de los derechos políticos de las mujeres. Este avance no es uniforme ni tiene una sola dirección. Los efectos de los cambios legales todavía no son plenamente visibles. En alguna medida fueron limitados por interacciones con otras leyes vigentes (la prioridad de las circunscripciones uninominales sin paridad) y por la acción de dirigentes políticos y sociales “poco convencidos” de la pertinencia de la equidad de género.

Otra de estas interacciones indirectas se da en el MAS-IPSP. En cada elección parlamentaria existe renovación en las listas de candidatura. Esto tiene efectos en que los assembleístas no son “propietarios” de la representación, pero también “saca de circulación” a algunas dirigentes que logran un liderazgo reconocido y que no pueden consolidar una carrera política. Se dieron casos de mujeres que cumplieron cargos de elección que no se alejaron de la gestión pública, pero pasaron a jugar roles muy subalternos en alguna institución pública sin posibilidad efectiva de contribuir a proyectos relacionados con demandas o necesidades específicas de las mujeres.

Las limitaciones legales o de normativa interna de las organizaciones políticas no dan cuenta de todas las dificultades en el cumplimiento de las leyes que apuntan a la equidad de género. Los cambios también enfrentan resistencias sociales. De hecho, las reformas legales no se ajustan con fluidez a la cultura política y a las estrategias de los sujetos políticos. Los cambios sociales suelen “costar” y repartir sus costos de manera desigual: “alguien pierde” para que el orden social se mantenga en una situación de transformación social. En este caso, son las mujeres líderes sociales y políticas y sus familias las que asumen las consecuencias de estos desajustes.

Las resistencias frente a la participación igualitaria de las mujeres en la política se expresan de diversas maneras que expresan las persistencias del carácter patriarcal de la política a pesar del “proceso de cambio” (Cf. Canessa 2008, Ramírez 2011). La más “inofensiva” (aunque actualmente la existencia de la Ley contra el Racismo y toda forma de discriminación podría implicar una valoración diferente) es el “humor” político. Si el humor “políticamente incorrecto” es la faceta menos ofensiva de las resistencias, el acoso político es su expresión más infamante. El acoso político apunta a *demostrar*, mediante violencia, intimidación, o de maneras más sutiles *que las mujeres políticas no están libres de las otras desigualdades y que en el fondo esas desigualdades son más determinantes que su cargo de representación o autoridad.*

5. CONCLUSIONES

Con sus limitaciones, la legislación aprobada en los últimos años en Bolivia constituye una ampliación de la ciudadanía y la profundización de la democracia. El enfoque de las activistas y organizaciones que impulsan las reformas legales es suficientemente lúcido como para admitir que no hay “victorias finales” y que, por el contrario, siempre quedan tareas pendientes. Las oportunidades abiertas en dos períodos diferentes (la democracia pactada, el proceso de cambio) fueron aprovechadas de la misma manera, en una “guerra de posiciones” en la que cambiaron las protagonistas (antes, dirigentes políticas de los partidos “tradicionales”, mujeres urbanas de clase media; hoy, dirigentes sociales campesinas e indígenas) y los escenarios.

Entre las tareas pendientes están lograr los resultados esperados de la implementación de las leyes e introducir la perspectiva de género en las nuevas reformas. En cuanto a lo primero, el activismo se orientó a garantizar condiciones del ejercicio de cargos públicos y de representación, logrando las leyes contra el acoso político y contra la violencia. En la segunda, sobresalen varias propuestas para la próxima Ley de Organizaciones Políticas, en la intención de hacer que las organizaciones que sostienen la democracia representativa funcionen democráticamente, atrayendo a militantes mujeres y promoviendo su formación y liderazgo, más allá de garantizar la paridad en la dinámica interna o solamente cubrir la lista de candidaturas. En ambos aspectos está el desafío de mantener la vigilancia permanente, tanto en el control social como en la discusión y el debate.

LITERATURA CONSULTADA

Canessa, Andrew. “Sex and the Citizen. Barbies and Beauty Queens in the Age of Evo Morales”. En: *Journal of Latin American Cultural Studies*, (17, 1):41-64 (2008).

Fundación Colectivo Cabildeo. “El acoso y violencia política en razón de género”. Tomado de: http://colectivocabildeo.org/site/colcab/attachments/article_/148/ Documento.pdf, 15 de diciembre de 2010.

Novillo, Mónica. *Paso a paso. Así lo hicimos. Avances y desafíos en la participación política de las mujeres*. La Paz: Coordinadora de la Mujer, IDEA Internacional, 2011.

Ramírez, Alejandra. “(Re)construcción de ciudadanía de las mujeres migrantes en ámbitos urbanos”. En: *Decursos* (24):125-158, 2011.

Rojas, María Eugenia. “El Acoso y la Violencia Política en Razón de Género afectan el trabajo

político y la gestión pública de las mujeres”. En: Vox Localis (29). Disponible en: <http://www.voxlocalis.net/revistas/num29/doc/nota%20ACOBOL.pdf>.

Suárez, Elsa y Ridher Sánchez. Mujeres en el municipio. Participación política de concejalas de Cochabamba. La Paz: PIEB-CESU-DICyT-UMSS, 2007.

Thede, Nancy. 2011. “Agencia política e inclusión democrática en el municipio. De las dinámicas de la Participación popular a las Autonomías”. En: Decursos (22):79-108, 2011.

A 90 años de la fundación de la Liga Feminista Costarricense: los derechos políticos

Marta E. Solano Arias*

“Un enorme y turbio río subterráneo ha venido fluyendo a través de toda la historia humana, contaminando las ciencias, la ley, la religión, la filosofía, las expresiones artísticas, la vida cotidiana con feroz pertinacia. Se trata de la idea de que hombres y mujeres están fabricados de diferente modo y calidad y para fines distintos”.
(Yadira Calvo, *La aritmética del patriarcado*)

“Hasta ahora la política la hemos hecho ilegalmente y el hombre no se había opuesto. ¿Por qué no hacerlo legalmente? ¿No sería más correcto?”
(Sara Casal, *La Tribuna*, 27 enero de 1925)

Nota del Consejo Editorial

Recepción: : 2 de diciembre de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 23 de diciembre de 2013.

Resumen: Repaso de los derechos políticos de las mujeres con motivo del 90 aniversario de la fundación de la Liga Feminista Costarricense el 12 de octubre de 1923 en el Colegio Superior de Señoritas. El artículo ofrece un breve recorrido histórico de la participación de mujeres en hechos sociales y políticos relacionados con procesos electorales y la demanda del derecho al sufragio para las mujeres durante las primeras décadas del siglo XX y hasta 1925 en Costa Rica. Destaca algunas acciones de dos sufragistas descolantes durante los años 1912 a 1925, Ángela Acuña y Sara Casal.

Palabras clave: Sufragio femenino / Derecho al sufragio / Garantías electorales / Derechos políticos / Historia política / Acuña Braun, Ángela / Historia electoral / Sufragio / Mujeres / Costa Rica.

Abstract: It presents an overview of the political rights of women within the context of the 90th anniversary of the foundation of the Costa Rican Feminist League, on October 12th, 1923 in the Colegio Superior de Señoritas. The article offers a brief historical review of the participation of women in social and political events related to electoral processes and the demand for the right to vote for women during the first decades of the XX century and up to 1925 in Costa Rica. It highlights some actions of two outstanding female voters from 1912 to 1925, Ángela Acuña y Sara Casal.

Key Words: Female suffrage / Electoral guarantees / Political rights / Acuña Braun, Ángela / Electoral history / Suffrage / Women / Costa Rica.

* Costarricense, abogada y politóloga, correo electrónico mesolano@ice.co.cr. Fiscalía contra el hostigamiento sexual y docente en el Instituto de Estudios de la Mujer de la UNA. Integrante de la organización feminista Agenda Política de Mujeres, conductora y coproductora del Programa Miradas Políticas en Palabra de Mujer del canal UCR. Bachiller en Ciencias Políticas, licenciada en Derecho y notaria pública por la Universidad de Costa Rica. Realizó estudios de Especialidad en Derecho Agrario en la Universidad de Costa Rica y Maestría en Estudios de la Mujer de la Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica. Feminista activista de los derechos humanos de las mujeres y cofundadora de la Agenda Política de Mujeres.

1. INTRODUCCIÓN

La institucionalidad patriarcal se ha encargado de ocultar y minimizar a lo largo de la historia los aportes que las mujeres han dado en muchos campos de la vida y la sociedad. A manera de ejemplo planteo estas preguntas:

¿Cómo entender que en nuestro país no tengamos conocimiento del largo y doloroso proceso vivido por el género femenino para obtener el derecho al sufragio y que no fue obsequio de personaje o partido político alguno?

¿Cuáles son las razones por las que desconocemos el importante papel que las maestras tuvieron en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad nacional, en defensa de la soberanía, por el voto femenino y por la pureza del sufragio en la primera mitad del siglo XX?

¿Por qué será que cuando pensamos en mujeres “importantes” en nuestro país, hay que hacer un esfuerzo para señalarlas y resultan apenas unas cuantas como Pancha Carrasco, Carmen Lyra, Ángela Acuña y Emma Gamboa?

¿Por qué, si es que se mencionan esos nombres, se las ve como mujeres que participaron en hechos aislados y no como mujeres con liderazgos que actuaron en hechos sociales y políticos de gran trascendencia para el país, junto a muchas otras que han sido borradas de la historia nacional?

2. CONTEXTO

Los distintos fines asignados a cada sexo por el patriarcado encargaron a los hombres “gobierno, honor, mando y jefatura por derecho de nacimiento”, mientras que a las mujeres “les falta todo lo que en ellos está sobrado”¹.

El patriarcado funciona y se reproduce con la cooperación de las mujeres y los hombres; la socialización de género, la prohibición a las mujeres de conocer su propia historia, son parte de ese proceso:

¹ Calvo Fajardo (2013, p. 241)

“Las mujeres han participado durante milenios en el proceso de su propia subordinación porque se las ha moldeado psicológicamente para que interioricen la idea de su propia inferioridad. La ignorancia de su misma historia de luchas y logros ha sido una de las principales formas de mantenerlas subordinadas”².

No es sorpresa, entonces, que cada vez que las mujeres han reclamado derechos e igualdad, se las mire con burla y desdén, o con odio y violencia o con el cadalso por respuesta como sucedió con Olimpia de Gouges tras el triunfo de la revolución francesa. Nuestro país no ha sido la excepción.

3. APORTE DE ÁNGELA ACUÑA BRAUN

Ángela Acuña Braun, la más conocida feminista sufragista de principios del siglo XX, valga decir que no la única -pero como la tendencia es personalizar los movimientos y las organizaciones, como si fuesen unipersonales- tuvo la oportunidad de presenciar en Inglaterra los movimientos sufragistas:

“Habían quebrado los vidrios del Parlamento, secuestrado a Mr. Asquith, Primer Ministro inglés y pretendían arrojarlo al Támesis. La jefe del grupo, Lady Pankurst, pasó muchas horas en prisión y en huelga de hambre, así como algunas otras de sus compañeras”³.

Prestó atención al movimiento, las escuchó y se dedicó a estudiar “aquel proceso reivindicatorio” y regresó a Costa Rica con esas ideas, pensando que aquí sería más fácil,

“completamente segura de que nadie podría sostener, con argumentos atendibles, que la conquista, por la mujer, de los derechos políticos, suscitarían en el hogar y en la sociedad inconvenientes o perturbaciones serias”⁴.

² Lerner (1990, p.317)

³ Acuña (1970, p.343)

Ciertamente no hubo aquí manifestaciones tan violentas como las de las sufragistas inglesas, pero la oposición y las ofensas a las sufragistas costarricenses sí lo fueron.

En el año 1912, Ángela Acuña rompió “con los *fuegos feministas*”⁵ e inició su lucha por la emancipación femenina. Ingresó en el Liceo de Costa Rica, institución para hombres, único lugar para obtener el bachillerato en humanidades, grado que no se otorgaba en el Colegio Superior de Señoritas. Quería prepararse muy bien académicamente, tener atestados y argumentos para enfrentar la lucha que iniciaría, conocedora de las críticas a las que se vería expuesta por ser mujer, incursionando en espacios masculinos para los que se le calificaría de incapaz. Pero estaba totalmente enfocada en convencer a las mujeres de las bondades de la conquista de sus derechos. Se dedicó a escribir artículos que eran publicados en revistas y periódicos, con seudónimo a veces.

Fue la primera bachiller del Liceo de Costa Rica. Según escribe ella, “El Noticiero” informó: “... Es la primera señorita que haciendo a un lado las preocupaciones del tan común, qué dirán las gentes, dejando atrás las palabras maledicentes de la murmuración emprendió el nuevo camino que hoy ve coronado con éxito”⁶. Pero siguió con las transgresiones al mandato patriarcal. En 1913 ingresó a la Escuela de Derecho y tres años más tarde obtuvo el bachillerato en Leyes, años más tarde, en 1925, fue la primera abogada del país.

Se abrió camino en la opinión pública escribiendo, polemizando y dictando conferencias; iniciaron también las críticas y las ofensas. Las mujeres de esa época, escribe Ángela Acuña, “*vivían, en general metidas dentro de los viejos moldes de nuestras instituciones, apegadas a prejuicios ancestrales, desatentas a noticias que circulaban en otros mundos...*”⁷, de modo que lo que Ángela Acuña hacía no era bien visto, se salía de los patrones de conducta asignados y esperados de las mujeres. Era una pérdida de la feminidad o asumir comportamientos masculinos; aunque como recalca ella, al iniciar su lucha por los derechos a la emancipación, “*no era hostil a los hombres*” ni “*solterona despechada*” “*ni del todo fea*” y tampoco “*decepcionada del amor*”⁸. Es decir, comentarios y burlas como esas eran dirigidos a ella para maltratarla, pero sobre su voluntad expresó “confieso que fue heroica”⁹:

⁵ Acuña (1970, p.345)

⁶ Acuña (1970, p.346)

⁷ Acuña (2008, p. 238)

⁸ Acuña, (1970, p.347)

⁹ Acuña (1970, p.344)

“Solo quien ha iniciado un movimiento nuevo, de trascendencia, puede saber cuánto significa arrostrar burlas y sátiras, soportar incomprendiones, fuerzas hostiles, cuando se pretende echar por tierra muros de prejuicios levantados por las costumbres”¹⁰.

Apenas empezaba su campaña feminista, todavía sola, intentando ganar adeptas para su noble causa en un medio conservador y patriarcal en donde tanto hombres y mujeres consideraban inadecuado que la mujer transitará por esos caminos que, como la palabra y las letras, eran ámbitos eminentemente masculinos. Peor aún, utilizar la pluma y la voz para cuestionar ese poder y reclamar derechos para las mujeres.

En 1915 publicó un artículo en la Revista Fígaro que ella fundó en donde expresó su radical posición sobre el voto de las mujeres en las municipalidades y por la que recibió fuertes críticas y comentarios ofensivos:

“¿No les parece injusto que en las elecciones municipales por ejemplo, tengan entre nosotros el derecho al voto millares de hombres que no poseen nada, y por consiguiente no pagan impuesto municipal ninguno, y estén privadas de ese voto multitud de mujeres propietarias que con su dinero hinchán las arcas del Municipio?... Si esto no es injusto, yo no sé qué llamarán injusticia los hombres”¹¹.

4. LOS PRIMEROS PASOS

Aún sin derechos políticos, muchas mujeres participaban en procesos sociales y políticos de trascendencia nacional, como en la campaña 1856-57, en la que solo se menciona a Pancha Carrasco, o en 1889 cuando la población defendía los resultados electorales que daban al candidato de oposición por ganador de los comicios. Era la primera vez que un candidato de oposición llegaba a la presidencia por la vía del sufragio y no del cuartelazo¹².

¹⁰ Acuña (1970, p.344)

¹¹ Calvo (1989, pp.76-77)

¹² Barahona (1994,p.43)

Cien años después, durante la primera administración del presidente Arias, se declaró el 7 de noviembre de 1989 como el origen de la democracia costarricense y se conmemoró el “centenario de la democracia”; celebración de una elección en la que las mujeres no podían participar. Una concepción patriarcal, androcéntrica, sexista y elitista de democracia, ya que era elección indirecta y exigía tener cierto capital para que los varones pudieran ser electores.

En relación con estos hechos, Ángela Acuña escribió: *“Por primera vez en la historia de Costa Rica las mujeres participaron con eficiente actividad en los movimientos populares, sobre todo las mujeres humildes”*. No sabemos sus nombres ni cómo se organizaron, fueron borradas de la historia nacional, pero en palabras de Ángela Acuña: *“Preparaban sin sospecharlo, la plataforma para futuros acontecimientos políticos que debían beneficiarlas”*¹³.

El año 1919 marcó un hito en la historia social y política nacional por la gran presión y manifestaciones del movimiento magisterial, estudiantil y obrero contra las políticas del presidente Tinoco violatorias de los derechos laborales y en general por el gobierno dictatorial. El 13 de junio de ese año, las maestras convocaron a un desfile de protesta contra el gobierno en el que participaron estudiantes, profesoras y graduadas del Colegio Superior de Señoritas, estudiantes del Liceo de Costa Rica, obreros e intelectuales. Así describió Ángela Acuña los hechos:

“Las maestras de San José empezaron a agitarse y a interesar a las provincias. Trabajaban buen tiempo y en silencio, con ese fervor reconocido en las mujeres como esencial condición de triunfo. Movieron opinión, realizaron por escrito, y en sigilo, propaganda subversiva, asambleas de protesta hasta que la efervescencia culminó con las manifestaciones del 13 de junio de 1919.

*“La pelea se tornó seria, hubo encuentros con la policía. Un grupo de gentes, a la cabeza de la cual iba Andrea Venegas Mora, se dirigió a los talleres de “La Información”, frente a la Biblioteca Nacional y les dio fuego”*¹⁴.

¹³ Acuña (1970. I, p.153)

¹⁴ Acuña (1970. I, pp.160-161)

Algunas de las participantes en esas manifestaciones de 1919 fueron Carmen Lyra, Andrea Venegas, Ana Rosa Chacón, Ester Silva, Lilia González, Esther De Mezerville, Vitalia y Victoria Madrigal, María y Teodora Ortiz, Matilde Carranza y muchas otras maestras que años después acompañarían a Ángela Acuña en la Liga Feminista Costarricense.

5. LIGA FEMINISTA COSTARRICENSE

Antes de la creación de la Liga Feminista Costarricense, encontramos algunas acciones aisladas o individuales en las que se plantea el voto femenino. Con ocasión de la elección del presidente José Joaquín Rodríguez en los comicios de 1889, y de la defensa popular de los resultados electorales; este ya en el poder en 1890, en pleno proceso de reformas constitucionales, recomendó “el derecho del sufragio activo de las mujeres. Esta importante y simpática mitad del género humano”¹⁵.

Hay en esa afirmación dos reconocimientos importantes, uno que las mujeres eran la mitad de la humanidad y que eran por ello merecedoras del derecho al sufragio activo, es decir a elegir. No sería por mera simpatía tal recomendación, algún fundamento de peso habría detrás: una amplia presencia de mujeres defendiendo el resultado electoral; algunas mujeres enteradas de las luchas sufragistas en otros países; mujeres con recursos y patrimonio suficiente para ser electoras, la valoración de que si ellas votaran sería más fácil controlar los resultados de los comicios. No sabremos con certeza, pero lo importante es que fue la primera vez que un presidente solicitó la reforma de la ley electoral para que las mujeres pudieran tener el derecho al sufragio. La sugerencia no fue acogida, pero al menos se planteó.

Un país inestable políticamente, con el “cuartelazo” como forma de quitar y poner presidentes, con igual frecuencia reformaba su constitución política durante la primera mitad del siglo XX; fueron estos períodos de reformas en los que los mandatarios o los congresistas, atendiendo el llamado de alguna mujer, proponían la reforma en favor del voto femenino.

En 1917 de nuevo un presidente es electo de forma irregular por el congreso y una nueva reforma constitucional se planteó; ampliar el sufragio a las mujeres que reunieran estos requisitos: 1- mayores de edad y con un modo conocido y honesto de vivir; 2-certificar la conclusión de la

¹⁵ Barahona (1994, p.43)

educación primaria o bienes inscritos de tres mil colones al menos o viuda y madre de cuatro hijos por lo menos; 3- estar inscrita en el cantón de su domicilio¹⁶. No hay la menor duda de que Ángela Acuña, activista ya reconocida y vilipendiada también por algunos medios de prensa por sus “fuegos feministas”, convenció a su amigo Alejandro Alvarado, artífice de la reforma a la Constitución, de introducir esta propuesta.

Por supuesto que las posiciones machistas de los diputados emergieron¹⁷: para el diputado Astúa Aguilar “el feminismo por lo menos es lógico” cuando la miseria deshace los hogares y obliga a la esposa a trabajar en la calle y “como la desgracia la masculinizó” no le queda más que demandar la igualdad. Para el diputado Leiva las mujeres no querían el sufragio puesto que a las barras del congreso solo iba “una respetable señorita”. ¿Y cómo pretendía que fueran si las mujeres debían estar en sus casas?

González, autor del artículo “*La lucha de la mujer*” publica además una interesante opinión de una mujer anónima entrevistada en algún periódico sobre la posibilidad del voto femenino en 1917 y lo que ella veía venir al obtener el derecho al voto las mujeres:

“Las mujeres electoras nos reuniremos, formaremos un bloque y daremos el voto por el candidato que se comprometa a volver por nuestros fueros. Cuando eso se haya conseguido, los hombres infieles no existirán. Nos conquistaremos el derecho a ser amadas como los hombres exigen que a ellos se les ame... Los puntos del programa femenino serían: 1.º Independencia económica; 2º facultad en los derechos del amor. 3.º Castigo para los infieles...”¹⁸.

Si los diputados tomaran en cuenta los puntos de ese programa, ¡mucho menos que les darían el derecho al voto! Pero ya lo habían decidido: “El sufragio es más adecuado a otros países y nunca a los tropicales donde la mujer es tan apasionada...”¹⁹.

Tras la caída del régimen tinoquista, el nuevo presidente de Costa Rica, Julio Acosta, en su discurso de toma de posesión, expresa el reconocimiento de la destacada y ejemplar

¹⁶ Archivo Nacional, Congreso (exp 12.226, 1920, pp.169-170)

¹⁷ González (1983, pp.10-13)

¹⁸ González (1983, p.10)

¹⁹ González (1983, p.13)

participación femenina en los hechos que contribuyeron a la caída del despotismo, pero también su preocupación por el abstencionismo en la última elección pues solo la mitad de los votantes se presentaron a las urnas. Ante esta situación manifestó:

“...Entonces, señores, que vengan las mujeres a avivar la llama que se apaga del más sagrado de los deberes populares; y si es el analfabetismo o los efectos perniciosos de la intemperancia lo que inferioriza a tan considerable número de ciudadanos, que vengan las mujeres, más doctas en ocasiones y más sobrias, y por lo mismo más legítimas dueñas de ese derecho a votar”²⁰.

Una cantidad considerable de diputados acogió la iniciativa presidencial y redactaron una propuesta de reforma que permitía a las mujeres que supieran leer y escribir, con 20 años de edad y costarricenses por naturaleza o adopción, votar en las elecciones municipales y el derecho a ser electas regidoras municipales²¹. De nuevo fue rechazada la posibilidad; ni el abstencionismo masculino ni comenzar por las municipalidades fueron argumentos para reformar la constitución en favor del sufragio femenino. La oportunidad de conferir tal derecho a las mujeres sería *“después de resistir, hasta cierto punto, la presión de los reclamos de la mujer por conquistar sus derechos políticos... está ahora tranquila en su hogar... y esto creemos que le basta al país”²²*. Es decir, que sigan con sus reclamos pues todavía no eran suficientes.

En 1923 un grupo de sesenta mujeres envió un memorial al Congreso solicitando el derecho al voto. Se basaron en una petición similar hecha por estudiantes del Colegio Superior de Señoritas en un concurso del colegio sobre el tema, en la participación femenina para acabar con una tiranía y en el alto nivel de cultura de las costarricenses. Pidieron al Congreso *“decretar la ley que permita el sufragio a las mujeres que lo deseen, con lo cual premiará la virtud de las iniciadoras de este movimiento y engrandecerá una vez más el ideal ciudadano”²³*.

Lo que sí se engrandeció fue el machismo y la misoginia en la prensa escrita. En el artículo anónimo:

“El voto femenino en el Congreso” publicado en el periódico La Tribuna del 7 de julio de 1923:

²⁰ Archivo Nacional, Congreso (exp 13.094, 1920, p.3)

²¹ Archivo Nacional, Congreso (exp 13.094, 1920, p.3)

²² Archivo Nacional, Congreso (exp 13.094, 1920, p.4)

²³ Archivo Nacional, Congreso (exp 13.094, 1920, p.4)

“Se pretende que nuestro eminente Congreso... abandone sus afanosas labores, para entrar de lleno a discutir la tan sonada cuestión del voto femenino... con toda el alma y hasta con lo que podamos, hemos de protestar de que tal asunto sea llevado al conocimiento de nuestro Congreso... ni ahora ni nunca...”²⁴.

La Nueva Prensa publicó opiniones de diputados respecto al voto para las mujeres:

“...eso de los movimientos feministas en Inglaterra y las escenas hombrunas de las chicas norteamericanas en el arte silente, han sacado de quicio a un grupo de nuestras mujeres,...transforman enaguas en pantalones, abandonan la escoba y los comales para lanzarse a la calle y gritar estertóreamente viviendo a cualquier candidato...”²⁵.

Otro comentarista, exacerbando su misoginia y sexismo, afirmaba que las costarricenses comenzaban a ser partidarias del feminismo recalcitrante, por moda más que por necesidad, para ser tan “civilizadas” como las inglesas y estadounidenses, y sentenciaba que: “Cuando la mujer abandona el hogar para inmiscuirse en política... se convierte en un marimacho indigno de todo respeto y consideración...” . Además, en clara alusión a Ángela Acuña: “La misión de la mujer en la vida es la de procrear... La mujer que ha procreado hijos vale mil veces más que la mejor literata, que la que solo produce sendos artículos de periódico, que la mujer doctora y que la mejor abogado...”²⁶.

La campaña electoral de 1923 fue también un evento de gran trascendencia para las mujeres afines a la política y a la defensa de su derecho a participar. Los candidatos Ricardo Jiménez del Partido Republicano y Jorge Volio del Partido Reformista estaban a favor del sufragio femenino, por lo que fue un tema de la agenda electoral. Las mujeres se sumaron al partido de su preferencia, acompañaban al candidato y hasta tomaban la palabra en las tribunas públicas. Esto sí era un atrevimiento y una transgresión. Por eso las acusaban de marimachos, de gritar estentóreamente a su candidato, de abandonar hogares y les reclamaban el ingresar al ámbito patriarcal y masculino por definición: la calle y la política, espacios vedados para las mujeres. Las reformistas aprovecharon y disfrutaron muchísimo la campaña al lado de su candidato e incluso redactaron un “manifiesto de las mujeres reformistas”.

²⁴ La Tribuna, 7 de julio de 1923, p. 3

²⁵ La Nueva Prensa, 5 de julio de 1923, p.3

²⁶ La Nueva Prensa, 7 de julio de 1923, p.3

Cecilia Rojas Vargas, una de las cuatro oradoras que acompañó al candidato Volio en una visita a la Uruca dijo en su discurso:

“Siempre se ha creído que nosotras las mujeres no debemos tomar parte activa en la política, porque la ignorancia ambiente nos ha condenado a las tareas exclusivas del hogar. Error de los errores, ciudadanos. Tiempo hay para todo y si con devoción atendemos los deberes de la casa, también con devoción debemos atender los deberes para con la patria”²⁷.

El candidato del Partido Republicano, el liberal Ricardo Jiménez llamó a incluir a las mujeres, *“Ellas también tienen derecho a deliberar en estas campañas cívicas y de contribuir a ellas con su voto y su opinión”* y en relación con Esther De Mezerville, Carmen Lyra, Ana Rosa Chacón y Lilia González y otras mujeres que destacaron y *“levantaron su voz”* en el movimiento contra Tinoco en 1919 agregó: *“no veo por qué no puedan discutir ahora con nosotros, en este mismo recinto, los proyectos y las personas de las que depende el porvenir de la República”²⁸.* Sus palabras encontraron fuerte burla por parte del Partido Agrícola otro participante en la contienda, al considerarlo politiquería y ardid para atraer votos. Ganó Jiménez la presidencia, de nuevo mediante una forma no muy transparente de decisión por parte del Congreso, al no obtener mayoría ninguno de los partidos. Lo fundamental y novedoso de este proceso fue en todo caso el amplio debate que se dio en la prensa sobre el voto femenino. El presidente Jiménez en el discurso de toma de posesión volvió a referirse a la importancia del voto para las mujeres²⁹.

El 12 de octubre de 1923 fue constituida la Liga Feminista Costarricense, primera agrupación feminista en Costa Rica, con la que inicia la primera forma orgánica y colectiva de lucha por el voto femenino. Les llegó la hora a las feministas costarricenses de promover formas y estrategias colectivas para trazar sus objetivos y alcanzar el resultado deseado. En esa misma fecha en varios países latinoamericanos se estaban creando las filiales de la Liga Internacional de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas.

La revista *“Feminismo Internacional”*, editada en la ciudad de Nueva York, publicó en julio de 1923 el artículo *“El porvenir triunfal de la mujer”* de Ángela Acuña. En este la autora ve el feminismo como igualdad de colaboración y de derechos entre los sexos y critica los *“espíritus*

²⁷ La Prensa, 7 de agosto de 1923, p.1

²⁸ La Tribuna, 14 de julio de 1923, p.5

²⁹ La Gaceta, 8 de mayo de 1923

reaccionarios” que solo conciben a las mujeres dentro del hogar³⁰. La directora de la revista, Elena Arizmendi, la invita a presidir en Costa Rica el comité filial de la citada organización internacional y a partir de entonces un grupo de feministas sufragistas se dedican a elaborar la estrategia para conformar ese comité filial y la asociación de mujeres que llamaron Liga Feminista Costarricense.

El Colegio Superior de Señoritas, no por casualidad, fue el centro del debate y de las ideas de muchos hechos importantes para el país. Se encontraban allí las maestras, las mujeres que tenían acceso a la educación, a la información nacional e internacional, y muchas habían tenido también la oportunidad de estudiar en otros países, por becas o por recursos de sus familias. Docentes progresistas que promovían el pensamiento crítico reflexivo en sus estudiantes; que se pronunciaban sobre las situaciones o problemas que aquejaban al país; que participaban activamente organizando manifestaciones contra el *gobierno déspota* de Tinoco en 1919; que organizaron concursos entre las estudiantes para debatir sobre el voto femenino; y que hacían de la extensión social una de las estrategias fundamentales para transmitir y compartir el conocimiento del colegio a la sociedad costarricense.

El Colegio Superior de Señoritas fue centro de reuniones y planificación de actividades para la constitución de la Liga Feminista, dentro del marco de la extensión social de ese centro de estudios. Además, el salón de actos del colegio fue el lugar donde se realizaron las actividades sociales para la inauguración y formalización de la Liga de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas, el 12 de octubre de 1923, dentro de lo que llamaron la *Fiesta de la Raza*.

La Junta Directiva quedó constituida por Ángela Acuña Braun, presidenta; Esther de Mezerville, vicepresidenta y Ana Rosa Chacón, secretaria; tres bastiones del feminismo costarricense de la época y, como escribió Ángela Acuña:

“Apareció entonces el primer grupo de feministas, mujeres convencidas de que la actividad política era una forma de la actividad humana, de acción colectiva. Poco a poco fue creciendo en ellas el espíritu de inconformidad contra el medio que cortaba sus impulsos y estrechaba sus acciones. Despertaban a la realidad, después de una larga quietud intelectual. Entraban de lleno al movimiento emancipador, a la lucha por el mejoramiento de la condición de la mujer”³¹.

³⁰ IEM, (s.f., III, p.20)

³¹ Acuña (1970, II, p.353)

Otras mujeres se fueron sumando a ese “movimiento emancipador”. Dos agrupaciones más se sumaron en 1925: el Consejo nacional de mujeres de Costa Rica, en el que ejerció un sobresaliente y combativo liderazgo por el voto la feminista Sara Casal y la Sociedad feminista de Puntarenas en la que aparece el nombre de Lupe Santos³².

Una de las acciones más sobresalientes de la Liga Feminista, y además exitosa, es la gran oposición que hizo a los intentos del Ministerio de Educación Pública de aumentar el salario solo a los maestros de cuarto y quinto grado en un trato totalmente desigual para con las maestras, “con el argumento explícito de que los hombres gastan más, pero con el trasfondo ideológico de que las mujeres rinden menos”³³. La gran movilización de maestras a lo largo y ancho del país convocada por la Liga Feminista, fue noticia en todos los periódicos, hubo reuniones, tuvo presencia en las barras legislativas, se enviaron cientos de telegramas a la presidenta de la Liga Feminista agradeciendo la gestión en favor de las maestras, finalmente dieron el triunfo al retirarse el proyecto que pretendía ese trato discriminatorio.

En esta importante y larga campaña feminista por los derechos políticos, hubo otra mujer valiente, incansable luchadora, quien estudió en Bélgica y en 1911 volvió a Europa, visitó Francia e Inglaterra probablemente, como Ángela Acuña, presencié las manifestaciones sufragistas en esos países. Lo que sí es cierto es que se vinculó con sufragistas estadounidenses como Carrie Chapman Catt quien presidió por muchos años la Alianza internacional por el sufragio de las mujeres, y fue invitada a participar en conferencias internacionales de mujeres por los derechos políticos.

Fue protagonista en 1925 de la campaña por el sufragio femenino, fundadora y presidenta del Consejo nacional de mujeres, artífice de la nueva petición al congreso suscrita por más de dos mil mujeres de distintas regiones del país, para reformar el artículo 3 inciso 6 de la Ley Electoral que prohibía el voto a inhabilitados políticos, criminales, imbeciles, locos, dementes, sordomudos, analfabetos, insolventes y las mujeres. El presidente Jiménez proponía excluir a las mujeres de ese artículo, pero no contaba con mayoría favorable en el Congreso.

El diputado León Cortés se oponía a la reforma que finalmente fue votada negativamente. Sara Casal lo enfrentó y denunció porque quiso dejar patente lo misógino y descortés del diputado con las mujeres:

³² Solano (2005, pp.162-163)

³³ Calvo (1989, p.106)

“Y es necesario que las mujeres sepan que el representante don León Cortés dijo que las mujeres no éramos ciudadanas y al preguntarle yo qué éramos, dijo:- ¡Nada! ¡Pero don León, le contesté yo, nada es nada y necesariamente tenemos que ser algo!; a lo que repuso, de un modo despectivo:- ¡Pues son mujeres!- Como si el ser mujer fuera lo más despreciable del mundo”³⁴.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Debieron las feministas pasar muchos años más luchando por sus derechos, sufriendo más ofensas y desprecios, para que finalmente los diputados incorporasen en la Constitución Política el sufragio universal. Ellos decidiendo por ellas sobre derechos fundamentales. Una de las tres primeras diputadas electas en 1954 fue Ana Rosa Chacón, cofundadora de la Liga Feminista.

El feminismo sufragista organizado tuvo presencia de 1923 a 1949, es decir, desde la conformación de la Liga Feminista, hasta la reforma constitucional que siguió a la llamada revolución de 1948. Igualmente, importantes fueron los esfuerzos individuales por reformas electorales como los que se propusieron a partir de situaciones políticas de gran trascendencia nacional como las acaecidas en 1889, 1917 y 1919. La primera mitad del siglo XX fue para las feministas sufragistas un período de lucha por alcanzar la ciudadanía y los derechos políticos, condición indispensable para disfrutar de todos los otros derechos a que aspiraban. Pero era especialmente la lucha por elegir, con todo lo que esta palabra trae consigo como: poder, decisión, independencia.

Para la segunda mitad del siglo XX, en lo que a derechos políticos se refiere, el feminismo, en sus diversas expresiones, se orientó hacia el derecho a la participación política en todos los espacios de poder donde elegir no era suficiente, sino también ser electas principalmente, pero no de manera exclusiva, en los de elección popular. El proyecto de ley de igualdad real abrió de nuevo el debate nacional sobre los derechos políticos, al proponer las cuotas de participación política para las mujeres convirtiendo ese tema en el más polémico, debatido y destacado del proyecto. Ser electas para tomar las decisiones que implican poder real, mediante el mecanismo del cuarenta por ciento de cuotas de participación para las mujeres.

³⁴ La Opinión, 1.o de marzo de 1925, p.5

En el presente siglo, el logro cuya aplicación recién inicia es la paridad y la alternabilidad de mujeres y hombres en las estructuras partidarias y en las papeletas para los cargos de elección popular presidenciales, diputadiles y municipales.

La presencia de mujeres ha ido creciendo en la política nacional, partidaria y eleccionaria. Sin embargo, muchas han encontrado obstáculos para el ejercicio de las funciones para las que fueron electas, limitaciones que les imponen desde el lugar donde ejercen los cargos, provocando discriminación y violencia por razones de género. La violencia o acoso político es un tema pendiente de derechos políticos y derechos humanos que urge abordar. Es preciso garantizar que las mujeres en política se desenvuelvan en ambientes sanos, libres de todo tipo de violencia y discriminación por razones de su género. Las sufragistas vivían esa violencia política desde afuera; en la actualidad la viven desde dentro las mujeres y las pocas feministas que acceden a los puestos de poder político gracias a los espacios que las cuotas y más recientemente la paridad y alternabilidad han abierto a muchas mujeres. Un tema urgente de derechos humanos para las mujeres.

LITERATURA CONSULTADA

Acuña, Ángela. *La mujer costarricense a través de cuatro siglos*. San José, Imprenta Nacional, 1970.

Acuña, Ángela. "Movimiento sufragista en Costa Rica". Pp. 237-261. En *La feminización de la palabra y las pensadoras costarricenses. Antología de ensayos selectos*. Compilado por Grace Prada Ortiz. Heredia: EUNA, 2008.

Archivo Nacional. Serie Congreso. Expedientes 14274 y 13094, 1920-1933.

Barahona, Macarena. *Las sufragistas de Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 1994.

Calvo, Yadira. *Ángela Acuña forjadora de estrellas*. San José: Editorial Costa Rica, 1989.

Calvo, Yadira. *La aritmética del patriarcado*. San José: Uruk Editores: 2013.

Casal, Sara. Nota de prensa. En: *La Tribuna*, 27 enero 1925, p.7.

González, Paulino. "Las luchas de la mujer". En: *Ventana* (2):10-39, febrero, 1983.

Instituto Estudios de la Mujer. *Proyecto recuperación histórica de las mujeres. Álbum Ángela Acuña, n.º 3*. Heredia: Universidad Nacional, s.f.

Lerner, Gerda. *El origen del patriarcado*. Barcelona: Editorial Crítica, 1990.

Solano, Marta. *La Liga feminista costarricense y el inicio del largo camino por el voto de las mujeres en Costa Rica. Tesis inédita, 2005.*

PERIÓDICOS:

La Gaceta, 8 de mayo de 1923.

La Nueva Prensa, 5 de julio de 1923.

La Nueva Prensa, 7 de julio de 1923.

La Opinión, 1.º de marzo de 1925.

La Prensa, 7 de agosto de 1923.

La Tribuna, 7 de julio de 1923.

La Tribuna, 14 de julio de 1923.

La Tribuna, 27 de enero de 1925.

Reseña,
BIBLIOGRÁFICA

Revista Mundo Electoral
Año 6, N. ° 18, Setiembre 2013
Panamá: Tribunal Electoral

La revista Mundo Electoral, número 18, Año 6, corresponde a setiembre del 2013. Esta nueva edición recoge las opiniones de diversas figuras políticas que exponen sus ideas en torno al nuevo proceso electoral panameño, próximo a celebrarse en mayo del 2014.

También este número incluye artículos relacionados con temas políticos-electorales presentes en otras regiones latinoamericanas, como es el caso de Argentina y Costa Rica, por mencionar algunos.



El primer artículo de la revista titulado “El derecho al voto a domicilio por correo de personas con impedimentos de Puerto Rico”, desarrollado por el expresidente de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) de Puerto Rico, señor Héctor J. Conty Pérez y el señor Hamed Santaella Carlo, asesor legal de la anterior comisión analiza la aplicación del derecho de voto adelantado por correo y su posible enmienda que amenaza con los derechos electorales de las personas que están impedidas de movilizarse.

Conty y Santaella relatan la situación vivida durante los comicios generales del 2008 por la población impedida, ya que las “Juntas de Balance Político” nunca llegaron a llevarle el voto a las residencias de las personas con impedimentos las cuales no pudieron sufragar. Con esto se irrespetaba el artículo 9.039 del Código Electoral que dispone, en su esencia, que aquellas personas con impedimento de movilidad (encamadas) poseen derecho a su voto mediante la visita a sus domicilios de las “Juntas de Balance Político” quienes deben asegurarse de llevar las urnas electorales hasta esos hogares para que esta población pueda hacer válido el sufragio. Dicho escenario llevó a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico a elevar el voto domiciliario a rango de ley; y dispuso el voto por correo como el método que mejor facilita y garantiza el acceso de las personas con impedimentos a ejercer su derecho al voto, siguiendo el patrón de todas las jurisdicciones de Estados Unidos. Así, no solamente se le garantiza a ese grupo de electores su derecho a sufragar, sino que también lo podrán hacer de forma privada e independiente.

Por último, los autores enfatizan en que esta técnica elimina la posibilidad de que por errores de logística se prive el derecho al voto. Asimismo, consideran que enmendar la ley para quitarles el derecho al voto adelantado por correo concedido a las personas con impedimentos de movilidad podría violar la igual protección de las leyes.

En la sección “La Pluma Invitada”, Myrtha Varela de Durán, secretaria general y magistrada suplente del Tribunal Electoral de Panamá expone “La importancia de las impugnaciones y reclamaciones al Padrón Electoral Preliminar (PEP) en el proceso electoral panameño”. La autora considera como un factor determinante la actualización del registro electoral, para asegurar a la ciudadanía y a la democracia la total transparencia en los procesos electorales.

Varela concluye que la elaboración del PEP antes del año electoral, les permite a los ciudadanos inscribir correctamente su domicilio electoral, así como también es regla para los candidatos a diputados establecer su domicilio electoral, y el Registro Civil puede verificar la residencia de esos posibles candidatos, fortaleciendo así la institucionalidad y la cultura democrática panameña durante cada elección.

“Los derechos políticos de las mujeres costarricenses: de la cuota a la paridad”, de la magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Eugenia M.^a Zamora Chavarría, muestra cómo ha sido la incursión y participación política de la mujer en Costa Rica desde 1986 al 2010, y la comparación, mediante gráficos y porcentajes, de los puestos ocupados tanto por hombres como por mujeres.

Fue hasta el año 1996 que se aprobó la reforma al Código Electoral, mediante la cual el país se asegura la participación de la mujer a cargos de elección popular con una cuota mínima del 40%. Y es en el año 2009 cuando se establece el nuevo Código Electoral y con él la paridad y la alternancia para cargos de elección popular (hombre-mujer y mujer-hombre). El avance en los derechos políticos de las mujeres costarricenses ha sido notorio gracias a la aplicación de estas leyes, ejemplo de ello es que en 1986 las mujeres electas diputadas apenas eran 5, en 1998 se constituyó en 10 y para las elecciones del 2006 fueron 20; y en cuanto a gestión municipal, para las elecciones del 2010 la participación en concejalías municipales de distrito fue de un 42.2% para mujeres y 57.8% hombres.

En otros de los artículos “¿A qué se debe que Panamá haya tardado en desarrollar una democracia en el siglo XX?” del subdirector de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá, Jorge Bravo, se propone un estudio en el que ahonda sobre la situación política de ese país y la resume en tres grandes hechos: la separación de Colombia, el gobierno militar del 68 hasta la invasión militar estadounidense en 1989 y la tercera de pos invasión a finales del siglo XX. Es debido a esos acontecimientos que existe una debilidad democrática evidenciada en las elecciones de 1906 en las que autoridades panameñas solicitan la intervención de un gobierno extranjero para “garantizar la honestidad de los sufragios”.

Bravo agrega que la corrupción, la maleantería y el clientelismo que se da actualmente en ese país siguen afectando gravemente a la democracia, y que son los propios políticos quienes atentan contra este sistema y que esas acciones se ven reflejadas en sus campañas políticas.

Daniel Zovatto e Ileana Aguilar proponen “Algunos apuntes sobre el voto preferencial” (también conocido como voto preferente o voto ordinal), sus pro y contras. Los defensores consideran que este voto posibilita al elector la escogencia de a quien realmente considera

su mejor candidato (diputados) y fortalece además la democracia interna en los partidos. Los opositores encuentran que el voto preferente debilita la unidad del sistema político, se encarece el proceso electoral y afecta la aplicación de las cuotas de género.

Zovatto y Aguilar concluyen su reflexión con el establecimiento de unas pautas a las que debe responder todo proceso reformador, que permitan valorar la pertinencia y utilidad de las reformas propuestas: ¿Cuál es el problema que queremos solucionar? ¿Qué soluciones alternativas existen? ¿Cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto? ¿Qué factores condicionan qué variables? ¿Cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones? ¿Qué tan viables son políticamente las diferentes opciones? ¿Qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema? Una vez obtenidas las respuestas, se tendrán los elementos para tomar las decisiones que mejor favorezcan al sistema político y contribuyan al fortalecimiento de la democracia.

En “Abstencionismo o participación electoral de los jóvenes: un asunto de todos” de Rodolfo de Gracia Reynaldo, el autor enfoca su escrito en la participación política de los jóvenes panameños la cual para las últimas elecciones ha mostrado un crecimiento en cuanto al abstencionismo. De Gracia menciona que la participación de la juventud en las anteriores elecciones generales (1994, 1999 y 2004) fue considerablemente alta, mientras que para las últimas celebradas en el año 2009, el abstencionismo estuvo marcado por un 32.7% de jóvenes que no ejercieron su voto.

Ante la preocupante situación, el autor señala las iniciativas propuestas por el Tribunal Electoral de Panamá (TE) entre las que menciona la creación del Concurso Nacional de Oratoria y su tema central “El papel de la juventud en la democracia: legitimidad, eficacia y participación efectiva”, los simulacros de votación en colegios con estudiantes en edad de ser electores y la campaña de voto joven en diferentes provincias y a través de los medios de comunicación y redes sociales. De Gracia concluye su participación con la invitación a los partidos políticos, la Iglesia, los colegios y la sociedad en general para que juntos construyan en los jóvenes una conciencia cívica del derecho y del deber que representa su voto en la democracia panameña.

La abogada María del Pilar Callizo y su artículo “Participación popular, representación política y partidos políticos” incursionan en la política paraguaya, sus regulaciones y la relación de ésta con los partidos políticos y con el sistema de representación, además de dedicar un espacio a la participación política de la mujer en ese país.

Callizo advierte sobre el uso de los recursos financieros de la Nación destinados a la capacitación ciudadana, la formación política de los jóvenes y mujeres, y la formulación de liderazgos por parte de los partidos políticos; y reflexiona sobre estos en cuanto a los logros obtenidos, los resultados prácticos alcanzados en la participación ciudadana y la consolidación de la democracia.

Respecto de la participación política de la mujer en Paraguay, Callizo considera que no existe un gran avance, la ley que regula su participación solamente exige a los partidos un porcentaje no menor al 20% para la elección de cargos de representación popular.

El abogado Carlos Díaz, en su discurso “Reformas Electorales para las Elecciones Generales del 2014”, resalta que Panamá es el único país de nuestro continente que ha logrado institucionalizar el proceso de reforma electoral a través de la creación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), establecida por el Tribunal Electoral el 9 de diciembre de 2009. Dicha comisión, después de cada proceso electoral, se ocupa de analizar las quejas y detectar las imperfecciones ocurridas en esa elección, para analizar propuestas y ponerlas en práctica a fin de perfeccionar el sistema electoral.

Por último, Díaz numera algunos logros de la prenombrada ley al Código Electoral entre los que destacan el aumento en la cuota de género que pasó de un 30% a un 50% para las primarias, el aumento del financiamiento público (previo y posterior), y la eliminación del llamado voto en plancha (si el elector marca más de una casilla el voto es nulo).

El discurso de Roberto Cuéllar M., ex director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), presenta las conclusiones del trabajo realizado durante el II Encuentro Ministerial Interamericano sobre Educación en Derechos Humanos, organizado por el Ministerio de Educación de Guatemala e IIDH en el marco del 43.º. Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En “Foro Nacional de juventudes de partidos políticos: Tribuna para la formación y participación de la juventud en el debate político” de Alberto Arjona, se rescata la labor del Tribunal Electoral de Panamá y el Fondo Nacional de Juventudes por ofrecer a la población juvenil un área de debate, de discusión política y de capacitación para fortalecer tanto a los partidos políticos como a la juventud y garantizar a esta última su inclusión en los procesos electorales venideros del 2014, donde se espera que por lo menos 240 000 jóvenes ejerzan por primera vez el derecho al voto.

La directora del Instituto de Iberoamérica, Flavia Freidenberg en su artículo “La calidad de las elecciones en América Latina” comenta sobre los análisis desarrollados por varios investigadores que confirmaban que las elecciones en América Latina cumplían con los parámetros de unas elecciones competitivas, libres, limpias y justas y los contraponen con prácticas que atentan contra la integridad de los comicios como el mal uso de los recursos del Estado para favorecer a un candidato, el sesgo en la cobertura mediática, la independencia (o no) de la autoridad electoral y los límites a la libre competencia.

Hernando J. Franco Muñoz en “Encuestas de opinión y elecciones” analiza el papel de los instrumentos de medición en el proceso electoral panameño, la percepción que alcanza en los votantes, la participación de la comunicación política, las reglas y normas establecidas por el Código Electoral y el cumplimiento de los requisitos de las firmas encuestadoras ante el Tribunal Electoral de Panamá para garantizar el desarrollo del sistema democrático.

“El financiamiento partidario en la Constitución de la Nación de Argentina” por Gustavo A. Vivo expone una evaluación de varios artículos contemplados dentro de la Constitución de ese país y en el que se adopta un sistema mixto de financiamiento partidario, cimentado

básicamente en el art. 38 de la Constitución Nacional, además, para vivo el financiamiento de actividades partidarias compromete la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades, la competitividad electoral y la periodicidad en el ejercicio del poder.

Guillermo Ledezma con “Primer concurso de dibujo y ensayo – La democracia tiene futuro” resume las vivencias recogidas durante esa actividad que tiene por objetivo potenciar en la niñez y la juventud panameña el uso de las artes literarias y plásticas para promocionar la democracia bajo el tema: “El papel de la juventud en la democracia: legitimidad, eficacia y participación activa”.

La revista incluye otras pequeñas secciones a saber: “¿Quién es quién?”, “Electotips” (con curiosidades electorales), Calendario electoral (setiembre 7–diciembre 15 del 2013) y Glosario.

Diego Calvo Víquez

**Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia.**

Revista Justicia Electoral
Cuarta Época, Volumen 1, Número 11
Enero-junio de 2013
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La revista Justicia Electoral, número 11, de enero–junio de 2013, está dividida en cinco secciones a saber: Doctrinal, Estados, Documental, Entrevista y Bibliografía.



En la Sección Doctrinal aparece el ensayo “Consideraciones a las críticas de Georg Jellinek sobre los sistemas democráticos parlamentarios. Una advertencia” del Dr. Jorge Chaires Zaragoza hace referencia a la teoría del alemán Georg Jellinek de si el descontento hacia los regímenes democráticos puede conducir al regreso de los sistemas autoritarios, y se refiere también a la afirmación de Jellinek respecto de que atribuye dicho descontento a tres factores: la obstrucción parlamentaria, los partidos políticos y la incapacidad de los parlamentos para desarrollar adecuadamente su labor.

Chaires considera que ese pensamiento concebido hace más de 100 años se presenta de alguna forma actualmente, es de ahí de donde nace el interés por desarrollar este importante discurso en el que hace un repaso por la publicación de varios textos que daban cuenta del malestar de la sociedad con respecto al sistema democrático parlamentario a finales del siglo XIX, hasta llegar a la actualidad con la aparición de las redes sociales las cuales constituyen una nueva forma de organización social, capaces de movilizar a la población para derrocar gobiernos.

“La jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento de ilegalización de partidos políticos. Un tema pendiente” del Lic. Luis Espíndola Morales parte de la problemática a partir de la cual, en distintas latitudes, se han ilegalizado partidos políticos. Para Espíndola las razones han sido diversas; por ejemplo, casos de terrorismo, de fundamentalismo religioso, de discriminación, de racismo, de xenofobia, llegando así al contexto que se presenta en México. También se expone el panorama de la jurisdicción en América Latina, así como la necesidad de que en México se establezca un procedimiento de esta naturaleza, cuyos planteamientos debe conocer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado en la materia. Cabe destacar que algunas de estas agrupaciones atentan contra la democracia de los pueblos por la imposición de ideologías radicales.

Enrique Figueroa Ávila presenta el ensayo titulado “Claves de la procedencia del recurso de reconsideración en el control institucional electoral” que plantea y cuestiona la medida

establecida en 2007 en México, cuando el Constituyente permanente depositó en las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el control concreto de constitucionalidad de las leyes electorales, autorizándolas a inaplicarlas en el caso concreto. Como resultado, desde la reforma legal de 2008, la procedencia del recurso de reconsideración previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se ha convertido, desde el punto de vista jurisprudencial de la Sala Superior, en un tema de vanguardia.

Por otra parte, José Pablo Abreu Sacramento discute los criterios jurídicos sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al permitir la subsistencia de cierta propaganda de crítica y de contraste que bien podría clasificarse como de carácter negativo, para garantizar al elector el derecho a acceder a la información suficiente y necesaria, maximizando así la libertad de expresión en “Libertad de expresión y campañas en el proceso electoral federal 2011-2012”.

Con “El principio *utile per inutile non vitiatur* y las elecciones extraordinarias. Una reflexión pendiente” de Ignacio Hurtado Gómez, se analizan las posibles consecuencias de que un órgano electoral cancele un proceso electoral y a su vez sea capaz de repetir la jornada electoral extraordinaria, ratificando los resultados de la elección ordinaria y garantizando la conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

Ricardo de la Peña y Verónica Ortiz Ortega exponen “Sobre la regulación federal de las encuestas electorales en México” en donde contraponen el papel esencial de la realización y difusión pública de estudios demoscópicos durante los procesos electorales, dentro del marco de la regulación federal y la tarea del Estado como garante del equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en la legislación mexicana.

Cecilia Hernández Cruz y Juan Bautista Lucca examinan el devenir del Poder Judicial en América Latina entre 1980 y el 2000, tomando como base de su estudio países con pasados autoritarios, de guerras civiles y países sin quiebres autoritarios o enfrentamientos armados. Y Alfonso Ayala Sánchez razona acerca de los factores (internos y externos) que inciden en las decisiones de los jueces en el sistema judicial mexicano, en el ensayo “Una nueva teoría integral de comportamiento judicial. Entendiendo las verdaderas motivaciones de los jueces”.

La “Sección Estados” está compuesta por el ensayo “Efectos colaterales de la concurrencia de las legislaciones federal y local en el 2012. El fenómeno de votación nula”; desarrollado por Juan Carlos Villareal Martínez y en el que estudia los resultados de las reformas electorales del 2007 en los procesos electorales. Mientras que Arturo Bolio Cerdán hace un análisis del procedimiento de asignación de curules por el principio de representación proporcional realizado en 2012 por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) como consecuencia de la renovación del Poder Legislativo local en “Constitucionalidad de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de México. El caso 2012”.

La tercera parte “Sección Documental” contiene dos investigaciones. La primera de ellas “Creación y evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral en México”, de José F. González Salas, ilustra algunos de los pasajes más importantes en el desarrollo de la consolidación democrática en México, a la luz de la institucionalización de la judicialización de

algunos aspectos de la vida política. Por su cuenta, los colaboradores Carlos Baez Silva, Rafael Caballero Álvarez y Antonio Márquez Aguilar entregan un balance de la revista en “Veinte años de la Revista Justicia Electoral. Texto conmemorativo”.

La “Sección Entrevista” está a cargo de Carolina Monika Silas y detalla los pormenores acaecidos durante la conversación con Szymon Janczarek, Maestro en Derecho por la Universidad de Gdansk, Polonia y maestro en Derecho Internacional por la Universidad de Westminster, Reino Unido.

Diego Calvo Víquez

**Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia.**

Revista Derecho Electoral
N. o 4, Julio–Diciembre 2013
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, corresponde a la edición de julio–diciembre de 2013. Es una publicación semestral y está editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas.



Está compuesta por tres secciones: “Balances y perspectivas de la observación electoral”, “Estudios técnicos de la observación electoral 2012: principales hallazgos”; y “Estudios especializados de la observación electoral 2012. Hallazgos, conclusiones y propuestas”.

En la primera sección aparecen dos investigaciones. La primera de ellas elaborada por *Ciro Murayama* se titula “La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática” apuesta al análisis del cambio sufrido, a lo largo de las últimas dos décadas, de las condiciones en que se realizan los procesos electorales en México, y cómo esa transformación ha impactado la relevancia y el contenido mismo de la observación electoral. A continuación, *José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, doctor en Derecho, formula “El control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales en México” en el que invita a reflexionar sobre los instrumentos jurisdiccionales con que cuentan los ciudadanos para coadyuvar en la estricta observancia de las reglas por las que se rigen los partidos federales. *Martínez* destaca la participación ciudadana como un factor para fortalecer el sistema electoral.

En la sección “Estudios técnicos de la observación electoral 2012: principales hallazgos” se desarrollan cuatro ensayos. Inicia *Patricio Ballados V.* con su artículo “Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada” con el que estudia los principales hallazgos de once organizaciones de observación electoral en dos temas específicos: la confianza en las autoridades electorales y los nuevos temas de observación. Se resalta, también, la observación como un factor relevante en la democracia mexicana. El siguiente escrito “Observación electoral y medios de comunicación en México. Lecciones aprendidas y visión del futuro” de *José Buendía Hegewisch* interpreta el modelo de comunicación política establecido a partir de la reforma electoral suscitada en los años 2007–2008.

Víctor A. Espinoza Valle y *Ana Claudia Coutigno Ramírez* presentan “Las organizaciones de la sociedad civil y la observación electoral 2012. Tres perspectivas sobre participación ciudadana: género, jóvenes e indígenas” y basan su trabajo en la información derivada del

ejercicio de observación electoral durante el proceso electoral 2011-2012, desarrollado La por 16 organizaciones de la sociedad civil a partir de esos tres puntos antes mencionados. “La observación, la justicia electoral y el proceso democrático en México. Cumplimiento de la legalidad electoral”, de Juan Carlos Ruiz Espíndola, puntualiza la participación de organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas y de investigación, además, propone temas y esquemas que pueden constituir propuestas de reforma.

En la tercera sección “Estudios especializados de la observación electoral 2012. Hallazgos, conclusiones y propuestas” aparecen diez composiciones que se expondrán brevemente a continuación.

“Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral” del Lic. Jorge Alcocer Villanueva, en este se evalúan disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, acuerdos y sentencias en materia de acceso de esos medios con fines electorales como propaganda, la transmisión de debates y tiempos del Estado para difusión de actividades.

César Astudillo en colaboración con otros expertos ofrecen el escrito “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia electoral mexicana” y pretenden determinar en qué medida el modelo de comunicación política introducido en el 2007, favorece o condiciona ese derecho fundamental.

El texto “Perspectivas y evaluación del modelo de comunicación político electoral en México” de Aleida Calleja Gutiérrez y colaboradores tiene por objeto evaluar la pertinencia del actual modelo de comunicación político-electoral para la democracia mexicana, así como determinar si la ley o las autoridades violan la libertad de expresión. En el ensayo “Conexión entre medios de información y preferencias electorales” se destaca la participación de varios expositores, entre ellos, Jesús Cantú propone mostrar los resultados obtenidos de la investigación realizada en torno a aspectos cuantitativos del desempeño de los medios de comunicación masiva en México durante la campaña electoral del 2012; y el impacto de esos en la opinión pública.

Oswaldo Chacón Rojas y su “Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano” examina dicho patrón y propone algunas medidas para su fortalecimiento. En “La publicidad política televisiva en el proceso electoral federal de 2012 en México” de Julio Juárez G. y José A. Brambila, los autores consideran el contenido y estructura de la publicidad televisiva (spots) producida por los partidos durante las recientes elecciones del 2012.

El turno de François Lartigue y Lourdes Morales Canales llega con “Ciudadanía y participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena” que enfatiza la relevancia de la capacitación electoral como mecanismo efectivo de construcción de ciudadanía e impulsor de la participación de las mujeres indígenas. Además, se sugieren los escasos mecanismos dirigidos a este sector por parte de los partidos políticos.

Willibald Sonnleitner y compañía en su discurso titulado “La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del

voto y a la cuestión de la legitimidad democrática” presentan los resultados del proyecto de observación académica de las elecciones del 1 de julio de 2012; entre otros aspectos valora la violencia y la inseguridad sobre los comicios y la calidad del voto y el incremento de las impugnaciones poselectorales.

El último artículo de la revista es “El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal” de Citlali Villafranco Robles y Luis E. Medina Torres, en el que hacen un repaso de la reforma electoral de 1997, su aplicación y las dificultades presentadas en los comicios del 2006 hasta llegar a la reforma del 2007. Además, Villafranco y Medina hacen hincapié en el modelo de comunicación política y finalizan con un apartado de propuestas.

Diego Calvo Víquez

Centro de Documentación

Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

EDITORIAL TEPJF



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Cuarta Época,
vol. 1, núm. 12.
Julio-diciembre
de 2013.

ISSN 0188-7998

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial
de la Federación.

México

SINOPSIS

Justicia Electoral es una revista con más de 20 años de circulación que ha abonado al debate intelectual del derecho electoral, asignatura fundamental en la democracia mexicana. Sus páginas se han visto enriquecidas con las reflexiones de ilustres académicos, notables juristas y destacados servidores públicos. Su apertura multidisciplinaria ha permitido abordar la materia electoral desde distintas perspectivas y ha contribuido a enriquecer el intercambio de conocimiento entre su círculo de lectores, que incluye tanto a académicos como a jueces, funcionarios electorales, legisladores, representantes de partidos políticos, representantes populares, líderes de opinión o ciudadanos particularmente interesados. Actualmente se consolida como una publicación referente en su rubro, con lo que se renueva su intención de alentar la investigación y divulgar los resultados de ésta.

t@TEPJF_informa

Consulta y descarga gratuitamente en

http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html

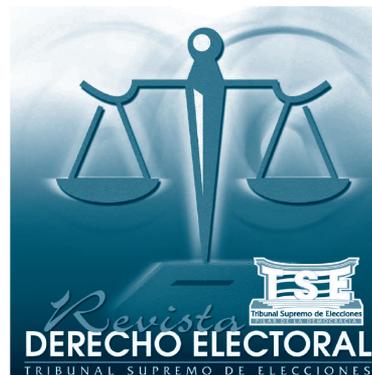
justicia.electoral@te.gob.mx



Sumario de números anteriores

Sitio Web: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

- N.º 1 enero 2006 ■ Democracia interna y proceso electoral
- N.º 2 julio 2006 ■ Elecciones municipales
- N.º 3 enero 2007 ■ Elecciones generales 2006
- N.º 4 julio, 2007 ■ El referéndum
- N.º 5 enero, 2008 ■ El Instituto de Formación y Estudios en Democracia
- N.º 6 julio, 2008 ■ Referéndum: experiencias en América Latina
- N.º 7 enero, 2009 ■ Democracia y género
- N.º 8 julio, 2009 ■ Democracia deliberativa
- N.º 9 enero, 2010 ■ Nuevo Código Electoral
- N.º 10 julio, 2010 ■ Rol de los organismos electorales
- N.º 11 enero, 2011 ■ Deslinde de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional
- N.º 12 julio, 2011 ■ Financiamiento de Partidos Políticos
- N.º 13 enero, 2012 ■ Perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana
- N.º 14 julio, 2012 ■ Formación y capacitación en Democracia en América Latina
- N.º 15 enero, 2013 ■ Voto preferente
- N.º 16, julio, 2013 ■ Franjas electorales



Información, colaboraciones y canjes: Centro de Documentación-IFED (revista@tse.go.cr)

Sede Central: Calle 15, Avenidas 1 y 3, San José Costa Rica / Central Telefónica: (506) 2287-5555 / Apartado Postal: 2163-1000 San José

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico revista@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 5000 palabras; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículo con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Proceso de revisión. Se utiliza un proceso de revisión por pares de tipo "doble ciego". Este sistema consiste en que los trabajos que llegan a la Revista serán enviados a otros especialistas en la materia objeto de investigación. Estos revisores recibirán el trabajo anónimo, y una vez revisado se remitirán al equipo editorial de la Revista, quienes en función de las opiniones de los revisores, tomarán una decisión final. Los revisores son también anónimos para los investigadores que someten el trabajo. La Revista cuenta con un formulario de revisión que es enviado a los revisores, junto con el trabajo. Estos formularios tienen la función de establecer los parámetros y/o criterios que se deben seguir en la evaluación. El Consejo Editorial asume la revisión filológica de rigor. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo de, que en el caso de requerir correcciones de fondo, se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas.

Política de acceso abierto. Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

Licencia Creative Commons. La Revista se encuentra licenciada bajo Creative Commons (CC) por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor. Esto significa que si alguien violara los términos de la licencia bajo la cual se encuentra la obra, deberán aplicarse las sanciones definidas por la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

NORMAS DE EDICIÓN:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.

Ulate Chacón, Enrique. *Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional*. San José, C.R. : Colegio de Abogados, 2005

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.):pág.-pág., (meses, año).
Ugalde Miranda, Oscar. "Derecho de la tutela efectiva". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (106):11-32, (Ene.-Abr., 2005)

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.

Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 18° : La Romana, República Dominicana, 2004. *National report Antigua & Barbuda*. La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.

Aragón Reyes, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Tomado de: (http://www.iidh.ed.cr/sill/publicaciones_Capel/Sufragio/20_Activo/20_y/20_pasivo.htm), 23 de noviembre del 2005.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.

MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.
www.tse.go.cr