

Singularidad de las elecciones costarricenses de 2014 y el reto que dejan planteado*

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 noviembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación:

Resumen: Señala de manera breve los cambios, repercusiones y desafíos que las elecciones generales celebradas el 2 de febrero de 2014 representaron para el Tribunal Supremo de Elecciones, y cómo el organismo electoral tomó las lecciones aprendidas como punto de partida para seguir garantizando la estabilidad democrática establecida desde la promulgación de la Constitución Política de 1949.

Palabras clave: Proceso electoral / Administración electoral / Manejo de conflictos / Conservación del acto electoral / Garantías electorales / Elecciones presidenciales / Elecciones de diputado / Toma de decisiones.

Abstract: It briefly points out the changes, repercussions and challenges that general elections held on February 2nd, 2014 represented to the Supreme Electoral Tribunal and how this electoral body took the lessons learned as a starting point to continue guaranteeing the democratic stability since the enactment of the Political Constitution in 1949.

Key words: Electoral process / Electoral administration / Conflict management / Preservation of electoral act / Electoral guarantees / Presidential elections / Election of Congress members / Decision making.

* Ponencia presentada en el Seminario "Elecciones en América Central y República Dominicana", celebrado del 12 al 14 de agosto de 2014 en San José, Costa Rica.

** 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 (TSE) 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 tres décadas 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* (San José: FLACSO, 2007), *Elecciones y democracia* (San José: IFED/KAS, 2014) y de numerosos artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

El dos de febrero de 2014 se celebraron comicios generales en Costa Rica. Se trataba, por decimosexta ocasión ininterrumpida desde la promulgación de la Constitución Política de 1949, de la elección concurrente del presidente y los vicepresidentes de la República y de la totalidad de los diputados a la Asamblea Legislativa¹.

Antes de convocar a esas elecciones, para muchos se perfilaba un proceso electoral sin sobresaltos y con un desenlace predecible, al aparecer el partido de Gobierno como sólido puntero en las encuestas de aquel momento.

Sin embargo, fue notablemente atípico. Propio de una sociedad que atraviesa profundos procesos de cambio y de una democracia madura con un sistema de partidos en plena transformación.

Uno de los factores decisivos para que el país mantenga su estabilidad en medio de la natural incertidumbre y confusión que acompañan tantos cambios, es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a la par de una ciudadanía políticamente adulta que, más allá del malestar con la eficacia del sistema político, confía en su institucionalidad democrática y continúa rechazando salidas rupturistas o violentas a su crisis de representación política.

¹ Como es bien sabido, Costa Rica adopta constitucionalmente la forma de gobierno presidencialista y cada cuatro años se designa al presidente de la República y a sus dos vicepresidentes (a dos vueltas, salvo que en la primera de ellas la fórmula más votada supere el 40% de los votos válidamente emitidos). La Asamblea Legislativa, por su parte, es un parlamento unicameral, integrado por cincuenta y siete diputados quienes se eligen también cuatrienalmente, por provincia y de manera proporcional (mediante cociente Hare).

A continuación se mencionan brevemente algunos de estos cambios, sus repercusiones y los desafíos que entrañan para el Organismo Electoral costarricense.

1. CAMBIOS NORMATIVOS

a. No elección concurrente de cargos municipales

Por primera vez los costarricenses no votaron por ningún cargo municipal, junto a las papeletas presidencial y diputadil. La elección de los regidores cantonales fue trasladada, en virtud de una reforma legal previa, a la mitad del cuatrienio presidencial.

Aunque beneficioso para el fortalecimiento del régimen municipal (hacia el que se ha dirigido el Estado costarricense desde hace varios años), el cambio dejó a los partidos nacionales sin el respaldo de una dirigencia local activada en busca de sus propias aspiraciones electorales.

b. Paridad de género y alternancia en las listas diputadiles

El principio de paridad y la regla de alternancia, dispuestos en el Código Electoral de 2009, aplicaron por vez primera a la papeleta diputadil en esta elección. No obstante que el proceso de inscripción de candidaturas por parte del TSE fue riguroso y efectivo en este aspecto, la representación final de mujeres en la Asamblea Legislativa disminuyó de un 38,60% en 2010 (integrada bajo la cuota de género del 40%) a un 33,33% en 2014.

Las causas de este fenómeno deberán ser analizadas científicamente, pero ya se ha formulado una iniciativa legislativa de reforma, a efecto de lograr que la paridad afecte también la distribución de los encabezamientos de las listas (que, en su inmensa mayoría, fueron asignados por las agrupaciones políticas a los candidatos varones), sobre la que el TSE ha rendido su criterio favorable.

c. Voto en el extranjero

Como resultado de la promulgación del Código Electoral de 2009, en estas elecciones el país vivió su primera experiencia de voto en el extranjero. El TSE instaló 61 juntas receptoras de votos en 52 consulados para recibirles el voto a 12 654 electores en 41 países (en segunda ronda, sin alterar el padrón electoral, las 61 juntas se instalaron en 40 países y 50 consulados).

Una experiencia logísticamente exitosa, aunque con una participación muy baja (la abstención fue de 78,10% en primera ronda y de 84,60% en la segunda) que ha provocado marginales pero publicitados reclamos en dirección a suprimir lo que califican como un dispendio excesivo. Lo cierto es que el costo total del programa de votación en el extranjero fue de menos de \$120 mil, un aproximado de \$10 por elector (apenas un dólar más que lo que cuesta, por elector, el voto en las comunidades indígenas en suelo nacional). En segunda ronda se presupuestaron \$190 mil para este programa electoral.

2. LAS PRIMERAS SORPRESAS

a. Suspensión de los certificados de cesión partidaria

La admisión para estudio de una acción de inconstitucionalidad contra el Código Electoral y, en particular, contra los certificados de cesión de la contribución estatal (utilizados por los partidos para allegar recursos durante la campaña, pues se emiten sobre la expectativa del derecho a esa contribución del Estado, determinado posteriormente con base en la votación recibida), por parte de la Sala Constitucional, dejó a las agrupaciones políticas sin la que tradicionalmente había sido su principal fuente de financiamiento. La resolución final de ese Tribunal Constitucional rehabilitó (con restricciones) la utilización de los certificados, pero hasta la segunda mitad de la campaña, lo que obligó a los partidos a explorar distintas formas de proselitismo menos onerosas.

El TSE, por su parte, a pesar de que desde abril de 2013 había hecho una propuesta de reforma legal (que aún no ha sido objeto de pronunciamiento legislativo) para -según insistiremos más adelante- hacer más equitativo y austero el financiamiento de los partidos, validó, como mecanismo emergente, la suscripción de contratos de fideicomiso (garantizados con el derecho eventual al aporte público) que les permitieran a esas agrupaciones obtener recursos económicos durante la campaña y así solventar sus gastos.

b. Crecimiento en la cantidad de debates organizados

La carencia de recursos económicos de los partidos políticos para costear campañas publicitarias en medios de comunicación, coincidió con un creciente interés de múltiples organizaciones de la sociedad civil, universidades y los propios medios de comunicación, por realizar debates, foros y una amplia y profunda cobertura noticiosa del proceso electoral.

Estos espacios, junto a las redes sociales, fueron aprovechados, entonces, por los partidos como los canales disponibles para promover sus candidaturas y difundir sus propuestas. El mismo TSE (a través de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia) organizó programas radiofónicos, construyó plataformas informativas en la web y celebró el único debate televisivo con la participación de todos los trece aspirantes a la presidencia de la República.

c. Encuestas confusas

A lo largo del período de campaña, se difundieron distintas encuestas que, además de presentar apreciables diferencias entre sí, reflejaron un electorado notoriamente volátil en su intención de voto; situación que contribuyó a que, como lo he dicho en otras oportunidades, el ciudadano tuviera que navegar esos meses entre incertidumbres y acertijos políticos.

3. "URNAS DE LO INESPERADO"

a. Segundo "ballotage" de la historia

A pesar de algunos presagios apocalípticos que se plantearon en la discusión preelectoral (basados en el clima de enojo ciudadano con la política y los políticos que se percibía en ciertos sectores del país), las votaciones de febrero de 2014 tuvieron un nivel de participación estable: un 68,2%, que es similar a lo acontecido en las elecciones generales celebradas entre 1998 y 2010, en que invariablemente esa participación ha rondado el 70%. Sin embargo, por segunda ocasión en la historia del país (la primera fue en 2002), el resultado de la votación presidencial obligó a que el TSE ordenara la celebración de una segunda ronda, verificada el 6 de abril entre las nóminas de los partidos Acción Ciudadana y Liberación Nacional, pues ninguno de estos partidos (los más votados en los comicios del 2 de febrero) alcanzó el 40% de los votos válidamente emitidos, umbral exigido por nuestra Constitución Política (artículo 138).

b. Alternancia y profundización de los cambios en el sistema de partidos

La desestructuración progresiva del bipartidismo costarricense, acusada en las elecciones de 2002 (y en desarrollo en las de 2006 y 2010), cristalizó en febrero de este año, al ser la primera ocasión en la que, desde 1948, una agrupación no identificada con ninguna de las dos grandes familias políticas dominantes tras la guerra civil, es la más votada en una elección presidencial (el Partido Acción Ciudadana al que

la mayoría de las encuestas anteriores al 2 de febrero no colocaban en los primeros lugares) y, a la postre, en segunda ronda, elige nómina presidencial.

c. Mayor fragmentación del sistema de partidos

En línea con la indicada desestructuración del sistema de partidos costarricense, a nivel de la papeleta diputadil se profundizó la tendencia hacia un panorama de representación política multipartidista. Así, la Asamblea Legislativa de este cuatrienio reparte 57 curules entre 9 partidos políticos (el mayor número de partidos con representación parlamentaria en la historia del país), de modo que aun la fracción legislativa más grande (la del Partido Liberación Nacional, con 18 diputados) está muy lejos de tener dominio parlamentario. De igual manera, desde la guerra civil, solo en 1958 y en 1978, el partido más votado en su nómina presidencial no obtenía, como en esta ocasión, la fracción legislativa más robusta.

4. “TRAS CUERNOS, PALOS”

a. Retiro de la campaña electoral de uno de los contendientes de la segunda ronda

El 5 de marzo, a la mitad del período de dos meses que la Constitución Política costarricense establece entre la primera y la segunda vuelta, el candidato del oficialista Partido Liberación Nacional anunció su retiro de la campaña electoral. Aun cuando renunciar a su candidatura le estaba constitucionalmente vedado, decidió no desplegar

más actividades proselitistas hasta el 6 de abril fecha en que se celebraba la segunda ronda.

Esta situación, también inédita en la historia contemporánea del país, demandó que el TSE diera claridad a la ciudadanía y a otros actores sobre el curso constitucional que correspondía mantener en adelante, de modo que los eventos políticos se ajustaran a los cánones del ordenamiento jurídico costarricense y se resguardara el derecho ciudadano de elegir en las urnas a su próximo presidente.

b. Filtración de papeletas electorales

El 10 de marzo, Diario Extra (periódico de circulación nacional) informó que a su redacción habrían llegado tres papeletas electorales con las medidas de seguridad establecidas por el TSE. De inmediato la Institución respondió con **1)** una intensa investigación interna (cuyos primeros frutos permitieron identificar rápidamente -y separar de su cargo- al presunto responsable de la sustracción), **2)** la puesta en conocimiento de lo sucedido a las autoridades de investigación judicial del país y **3)** el reforzamiento de la seguridad y ampliación de los espacios de fiscalización del proceso electoral.

Si bien la ciudadanía mantuvo la calma frente a este hecho inusual, el grupo empresarial de medios al que pertenece el periódico referido sí desarrolló el evento noticioso durante las dos semanas siguientes. Ello demandó del TSE un importante esfuerzo de comunicación, en aras de facilitar el más amplio flujo posible de información a la ciudadanía

(tanto de forma directa como a través de la prensa) y de aclarar que lo ocurrido de ninguna manera ponía en riesgo la pureza del sufragio, pues gracias a los controles cruzados que blindan el proceso electoral costarricense, la tenencia irregular de papeletas no habilita a sus poseedores para la comisión de un fraude electoral.

Como puede observarse, el proceso electoral 2013-2014 estuvo marcado por el cambio, lo inusual y hasta lo sorprendente, creando situaciones de excepción en las que se puso a prueba el liderazgo del TSE. Este tuvo la fuerza necesaria para comandar las más diversas y variantes circunstancias. Llevó tranquilidad y orientación a una sociedad, aunque políticamente madura, también acostumbrada a procesos políticos sin sobresaltos desde hace siete décadas. Fue un proceso electoral que ha certificado el carácter antisísmico del TSE, pilar de la democracia costarricense.

Por eso, resulta justo el "Informe verbal" de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA)² el cual, luego de apuntar que -a pesar de la coyuntura- los costarricenses "corroboraron una vez más su tradición cívica y democrática", destaca con generosidad "el alto nivel de confianza y credibilidad en el Tribunal Supremo de Elecciones", el "profesionalismo y solidez técnica" con los que supo conducir el proceso y su "accionar oportuno y diligente [...] ante las situaciones que se presentaron, y en

² Este informe, que se presentara ante el Consejo Permanente de la OEA el 9 de julio de 2014, puede consultarse en el siguiente vínculo: http://www.tse.go.cr/pdf/varios/informe_verbal_OEA.pdf

particular el fortalecimiento de las medidas para garantizar la integridad del proceso electoral”.

Ahora bien, todo indica que la democracia nacional ha entrado en una nueva fase de su evolución. Una fase en la que, seguiremos insistiendo, el país debe consensuar nuevos esquemas de competición electoral más frugales y equitativos, en aras no solo de responder al principio constitucional de pluralismo político y a potenciar la dimensión pasiva del sufragio, sino también de adecuarse de mejor manera a las exigencias de los nuevos tiempos.

Justamente soy de la opinión de que la ausencia de mayores condiciones de equidad es el lunar de las emblemáticas elecciones que celebramos en el país. Ahí reside el mayor desafío de nuestra democracia electoral.

Por tal razón, coincido con el referido informe de la OEA en cuanto plantea que el “argumento de la inequidad en la campaña electoral debe ser revisado integralmente”. Como bien lo señala, las encuestas terminan siendo la “base del financiamiento” de los partidos y de su acceso a los medios de comunicación. Esa afirmación la demuestra con el dato según el cual, en las pasadas elecciones, cinco agrupaciones políticas concentraron el 88% de la cobertura informativa y cuatro de ellas el 80% de la pauta publicitaria, no obstante que eran trece partidos los que competían en la votación presidencial (a los que se sumaban otros ocho en las papeletas diputadiles), con la invisibilización resultante de la mayoría de ellos.

El informe que citamos concluye con este preocupante diagnóstico:

El desembolso posterior de los recursos públicos para el financiamiento de las campañas, el monto insuficiente del anticipo al que pueden acceder los partidos, la exigencia de garantías líquidas, el uso de las encuestas electorales como base para determinar el financiamiento y la inexistencia de mecanismos de financiamiento público indirecto, tales como la Franja Electoral gratuita, conforman un esquema que no garantiza plenamente condiciones de equidad en la contienda.

El TSE no es ajeno a estas preocupaciones. Son estas las que le llevaron a proponer, desde abril de 2013, el citado proyecto de ley que se tramita aún en el Asamblea Legislativa bajo el expediente n.º 18.739.

Se trata de una propuesta que procura abaratar el costo de los torneos electorales e incrementar sus índices de equidad. Su principal mérito es ofrecer una solución para restarles a las encuestas preelectorales su capacidad para determinar, en forma decisiva, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y a su financiamiento. Lo hace, entre otras formas, introduciendo la franja electoral gratuita y eliminando la figura de los certificados partidarios de cesión de la contribución estatal que, como es bien sabido, sólo benefician a las agrupaciones circunstancialmente bien posicionadas en esas encuestas.

Este propósito queda meridianamente claro en su exposición de motivos, al decir que el proyecto 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.

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 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.

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.

Se trata, entonces, de un proyecto de ley que viene a dar solución a una falencia de urgente atención. Merece, al menos, ser discutido ampliamente en el medio nacional y ser considerado con seriedad por la Asamblea Legislativa.

Conforme lo he expresado antes por medio de la prensa³, el camino más inclusivo hacia una democracia pasa por lograr equidad en el acceso a los medios por parte de las distintas alternativas políticas. Ello tendría un costo para los medios, pero a ese aspecto no puede reducirse el debate sobre la franja. El debate incluye la cuestión de si los costarricenses queremos mejorar las condiciones de la competencia electoral o si preferimos permanecer como estamos. No eludamos esa discusión más amplia que atañe no solo a los medios, sino a toda la sociedad en su conjunto.

³ Diario La Nación, 15 de abril de 2013.