

ISSN 1659-2808

NÚMERO

12

Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



SEGUNDO
SEMESTRE
2011
JULIO - DICIEMBRE

DIRECTOR

Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Alejandro Bermúdez Mora

CONSEJO EDITORIAL

Hugo Picado León (Coordinador)

Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

REVISIÓN FILOLÓGICA

Olivier López Jiménez

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:

cdocumentacion@tse.go.cr

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

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED

(Indexación)

Programa Mundial de Divulgación de
Investigación

***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

Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina

Kevin Casas Zamora y Daniel Zovatto Garetto

Pág. 5

Aportes desde el TSE

El proceso electoral del 7 de febrero del 2010 y sus actores

Mario Seing Jiménez

Francisco Rodríguez Siles

Pág. 49

Colaboraciones externas

Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: crisis económica, desintegración social y cambio político

Kjersti Sirevaag

Pág. 75

Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad

Ana Isabel García Quesada

Pág. 119

El sistema de partidos en Cataluña (1980-2010)

Gema Sánchez Medero

Pág. 161

Sección especial : Financiamiento de Partidos políticos

Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N.º 8765

Ronald Chacón Badilla y Reinaldo González Zúñiga

Pág. 187

Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario

Guiselle Valverde Calderón

Pág. 207

Carácter jurisdiccional de las resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral en materia de faltas electorales: especial referencia a la facultad de recabar datos personales protegidos por el secreto bancario o tributario en el marco de una investigación por faltas en materia de financiamiento de los partidos políticos

Ruy López González

Pág. 227

Mesa Redonda sobre límites de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional. Lección Inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica (1 de abril de 2011)

El deslinde competencial entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional: una historia inconclusa en cuatro capítulos

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 249

Límites en las competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones

Luis Paulino Mora Mora

Pág. 259

Límites de competencia entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional

Bernal Arias Ramírez

Pág. 267

Reseña bibliográfica

Revista Mundo Electoral N.º 11

Tribunal Electoral de Panamá

Pág. 279

Revista Justicia Electoral N.º 6

Tribunal Electoral de México

Pág. 283



PRESENTACIÓN

La delicada relación del dinero con la política y los riesgos que una deficiente regulación del financiamiento de los partidos políticos comporta para la salud de las democracias contemporáneas determinan, sin duda alguna, la imperiosa necesidad de revisar y mejorar permanentemente el régimen jurídico correspondiente. Esta fue una de las motivaciones fundamentales que animó el proceso de reforma electoral que culminó con la aprobación del Código Electoral costarricense de 2009, el cual introdujo modificaciones muy significativas en aspectos tales como transparentar de mejor manera las finanzas partidarias, fortalecer los mecanismos de control y sanción, extender la contribución estatal a las elecciones municipales y reactivar su adelanto parcial de cara a las nacionales. A pesar de representar ello pasos trascendentales en la dirección correcta, las reformas no fueron suficientes para solucionar todas las interrogantes que suelen plantear estos temas.

Con el objeto de propiciar una discusión reposada y de nivel académico sobre este asunto, el duodécimo número de la *Revista de Derecho Electoral* inicia, en la sección **Autor Invitado**, con un estudio de Kevin Casas Zamora y Daniel Zovatto Garetto intitulado *“Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”*. Además, la **Sección Especial** se dedica al financiamiento de los partidos políticos a partir de la nueva legislación electoral, con el aporte de varios funcionarios del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, del TSE. Así, Ronald Chacón Badilla y Reinaldo González Zúñiga escriben el artículo *“Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N.º 8765”*, Guiselle Valverde Calderón reflexiona sobre los *“Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario”*, mientras que Ruy López González aborda el *“Carácter jurisdiccional de las resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral en materia de faltas electorales: especial referencia a la facultad de recabar datos personales protegidos por el secreto bancario o tributario en el marco de una investigación por faltas en materia de financiamiento de los partidos políticos”*.

Por otra parte, la sección **Aportes desde el TSE** incorpora un artículo del Magistrado Mario Seing Jiménez y de Francisco Rodríguez Siles, sobre *“El proceso electoral del 7 de febrero del 2010 y sus actores”*. El apartado de **Colaboraciones Externas** cuenta con el artículo de Kjersti Sirevaag *“Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: crisis económica, desintegración social y cambio político”*, texto que resultó ganador del concurso de ensayo promovido de manera conjunta por

el TSE y la Universidad de Salamanca entre octubre y diciembre de 2009. La especialista en temas de género, Ana Isabel García Quesada, aporta el estudio "*Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad*". Finalmente, Gema Sánchez Medero, profesora de la Universidad Complutense de Madrid, escribe un artículo sobre "*El sistema de partidos en Cataluña (1980-2010)*".

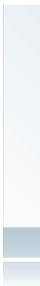
Dando continuidad a la que fuera temática central del undécimo número de la *Revista de Derecho Electoral*, en esta ocasión contamos con las ponencias presentadas en la **Mesa Redonda** sobre los límites competenciales entre el TSE y la Sala Constitucional, la cual constituyó la Lección Inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica, llevada a cabo el 1 de abril de 2011. Esta sección incluye las participaciones de Luis Antonio Sobrado González, Presidente del TSE, de Luis Paulino Mora Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y del investigador Bernal Arias Ramírez.

La sección **Reseña Bibliográfica** incluye comentarios sobre la *Revista Mundo Electoral* n.º 11, del Tribunal Electoral de Panamá, y de la *Revista Justicia Electoral* n.º 6, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

San José, 21 de julio de 2011

La Dirección

Autor
INVITADO





Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina

Kevin Casas*
Daniel Zovatto**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de mayo de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de junio de 2011.

Resumen: El uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Es innegable; sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático, por lo cual regular el financiamiento político es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de América Latina en general lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios intentados en las últimas dos décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos es un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas. Este artículo presenta un análisis del financiamiento político en América Latina, en un triple sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia en la región; en segundo lugar, de los distintos instrumentos normativos disponibles y las lecciones -casi siempre tentativas- que enseña la experiencia latinoamericana e internacional sobre sus efectos; en tercer lugar, de algunas reflexiones prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Control financiero / Regulación / Financiamiento privado / Contribución estatal / Dinero / Transparencia / Democracia / Partidos políticos / América Latina.

Abstract: The use of economic resources is an indispensable element in the democratic struggle. Nonetheless, the fact that money can bring major distortions to the democratic process is undeniable; therefore, regulating political funding is vital to preserve democracy. The political systems in Latin America have understood this, as suggested by the abundance of regulatory efforts made in the last two decades. As much as the outcomes have frequently been disappointing, that proliferation of efforts is a sign of democratic development: much more consolidated than the democratic systems in other regions, Latin American democracies are able to deal with highly complex issues, such as the regulation of political funding, which remains unsolved even in the most developed democracies. This article presents an analysis of political funding in Latin America, in a three-pronged fashion: first, the risks that political funding entail for democracy in the region; second, the different regulating instruments available and the lessons -almost always tentative- that the Latin American and international experience show on their effects; third, some practical reflections to make viable proposals of regulation and increase their chances of success.

Key Words: Political party funding / Financial control / Regulation / Private funding / State contribution / Money / Transparency / Democracy / Political parties / Latin America.

* Profesor Investigador, Brookings Institution. Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y Máster y Doctor en Ciencias Políticas de las universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Fue Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y Segundo Vicepresidente de Costa Rica. Ha sido, además, oficial de programas de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, y Coordinador General del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es autor de numerosos estudios sobre financiamiento de campañas, elecciones, gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en América Latina. Actualmente es Senior Fellow en Política Internacional del Brookings Institution, en Washington D.C.

** Director Regional para América Latina y el Caribe, International IDEA. Abogado y politólogo argentino, con estudios en Relaciones Internacionales, Máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es el Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional y posee amplia experiencia en análisis político, además de diversos artículos y publicaciones en la temática.

1. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: “ENTRE LA LECHE MATERNA Y EL VENENO”

“La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”. Con esa frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que “una vida política saludable no es posible en el tanto el uso del dinero permanezca sin controles”, son más veraces en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock (1932: 328). La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema ha adquirido un perfil global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: el uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia -como frecuentemente se le presenta en la discusión pública- el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. Es innegable; sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de “una persona, un voto” pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider (1960:119), un “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”. En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos.

Así pues, si su utilización no es regulada o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas, esto es, la percepción de los ciudadanos de que las elecciones y los gobiernos democráticos reflejan aproximadamente sus demandas e intereses. La lapidaria frase del político norteamericano Jesse “Big Daddy” Unruh, que alguna



vez sentenció que “el dinero es la leche materna de la política”, cuenta, así, sólo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa leche tiene elementos importantes de toxicidad que es preciso eliminar o, al menos, controlar si no han de destruir el organismo democrático.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina. Es la nuestra una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, iniquidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado –particularmente el narcotráfico- es una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas. Regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región en general lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios intentados en las últimas dos décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos es un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas.

Las siguientes páginas son ante todo un inventario, en un triple sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia en América Latina; en segundo lugar, de los distintos instrumentos normativos disponibles y las lecciones –casi siempre tentativas- que enseñan la experiencia latinoamericana e internacional sobre sus efectos; en tercer lugar, de algunas reflexiones prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

El texto es, así, animado por una intención eminentemente práctica, más que académica, aunque muy conscientes estemos de la urgencia de echar a andar una rigurosa agenda de investigación empírica que sitúe el tema en el centro de las ciencias políticas y permita iluminar su discusión pública. Lejos de ofrecer conclusiones definitivas, estas páginas buscan abrir una discusión y aumentar las posibilidades de que los sistemas políticos latinoamericanos lleguen a tiempo para regular adecuadamente el delicado papel del dinero en la vida democrática.

2. ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS? LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otras latitudes -desde Israel hasta Japón, pasando por los Estados Unidos y Alemania- los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Cinco modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes, en el subcontinente. Serán ilustradas a continuación con algunos ejemplos.

a. Utilización de financiamiento espurio o ilegal

El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre aquellas cabe destacar que permite a los partidos políticos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia. El primero y más serio de ellos es la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En el caso de América Latina, el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. No es esta, en absoluto, una posibilidad teórica. Los casos de las campañas de los ex presidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, todos durante la década anterior, son tan sólo algunos de los más notables ejemplos que registra la región, de penetración del narcotráfico en las campañas políticas¹. Estos ejemplos son apenas la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta particulares riesgos en países como México, Colombia y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad

¹ Cf. Mayorga (1998: 35); Jordan (1999: 158-162); Vargas, Lesmes y Téllez (1996); Casas Zamora (2003: 46); "Drugs are back", en *The Economist* 25/5/1996; "Well I never, says the president", en *The Economist* 29/6/1996.



electoral a nivel subnacional². Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización política, emprendidos en casi toda la región, faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales.

El narcotráfico plantea riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal PEMEX a la campaña del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 en México, el envío secreto de 800.000 dólares en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina configuran otros tantos ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente³.

b. La compra de influencia y los conflictos de interés

Como se dijo más arriba, aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, “privatizar” la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión. En el mejor de los casos, como lo han mostrado las investigaciones en los Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, las donaciones privadas facilitan considerablemente el acceso de los donantes a los tomadores de decisión, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus determinaciones (Sorauf, 1992:164-171; Casas Zamora, 2005:226). En palabras utilizadas por la célebre sentencia de *Buckley vs. Valeo* en el contexto norteamericano, las contribuciones privadas no sólo pueden

2 Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009 en México hubo al menos dos casos de precandidatos legislativos (uno en el Estado de Chihuahua y otro en el Estado de México) que fueron ligados al crimen organizado por reportes de prensa. Cf. “Héctor Murguía: los narcos en casa”, en *El Universal* (Ciudad de México), 27/3/2009; “Registran Candidatura de Héctor Murguía”, en *El Diario* (Ciudad Juárez), 23/4/2009.

3 Cf. Geddes y Ribeiro-Neto (1992:646); Kinzo (1998: 135); Córdova y Murayama (2006); “El ‘Pemexgate’, una novela de no-ficción”, en *Proceso* 13/10/2002; “Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU.”, en *BBC Mundo.com* 13/12/2007; “Maletín: apuntan al gobierno venezolano”, en *BBC Mundo.com* 17/10/2008; y “Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase”, en *The New York Times* 3/11/2008.

afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los cuales efectivamente den lugar, sino también por la *apariencia* de corrupción que con frecuencia generan⁴.

No es casual, por ello, que se haya detectado la presencia dominante de las empresas de construcción en el financiamiento de campañas en Brasil y Costa Rica, o de la empresa concesionaria de las actividades de lotería y quinielas en el Uruguay, actividades todas ellas fuertemente dependientes de los contratos estatales o la regulación pública (Kinzo, 1998:130-131; Casas Zamora, 2005:137, 181). Más relevante aún es el caso de los medios de comunicación privados, que a través de las tarifas diferenciadas que ofrecen a los partidos y los candidatos han devenido un crucial donante en especie -acaso el mayor de todos- en algunos países de la región. Los casos de Uruguay, Costa Rica, Guatemala y México han sido debidamente documentados no solamente como situaciones de potencial colusión entre los propietarios de los medios y los funcionarios encargados de regular las frecuencias del espectro electromagnético, sino también como instancias de palpable inequidad por el acceso diferenciado a los medios, concedido a candidatos y partidos durante las campañas electorales (Casas Zamora, 2005:137-140 y 181-183; TI, 2004:49-50; Arredondo Ramírez, 2000; Gómez Castellanos, 2006:103-108).

c. Las iniquidades electorales graves

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales.

Los ejemplos abundan en la región: desde la gran disparidad documentada en el financiamiento de las opciones políticas de izquierda con respecto al financiamiento de partidos más conservadores en países como México, Uruguay o Costa Rica, hasta el caso extremo de la elección de 1990 en Perú, en la cual el gasto en publicidad del candidato más apegado al *statu quo*, el escritor Mario Vargas Llosa, superó por un factor de 56 a 1 a las erogaciones incurridas por la campaña de Alberto Fujimori (Miró-Quesada, 1998:481).

Aún más serios son los casos en que las iniquidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato

4 Véase el texto de la sentencia en Corrado et al. (1997: 67-77).

oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable –como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación, como forma de presionar el comportamiento periodístico– hasta formas mucho más obvias y generalmente, prohibidas por la ley en los sistemas democráticos. Aunque el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición en casi toda la región, los casos de las elecciones presidenciales y referendos en Venezuela en los últimos años, y en algunos sentidos la contienda presidencial en México en 2006, pueden ser mencionados como ejemplos en los cuales *prima facie* las acusaciones no han estado desprovistas de mérito⁵.

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades detectadas no impidieron el triunfo de Fujimori en Perú, el ascenso electoral y eventual triunfo del Frente Amplio en Uruguay en el año 2004, o los robustos resultados obtenidos por el Partido de la Revolución Democrática en México y el Partido Acción Ciudadana en Costa Rica, que llevó a ambos muy cerca del triunfo electoral en el año 2006. No sólo es necesario afirmar que la disponibilidad de recursos económicos es apenas una de las muchísimas variables que explican la dinámica electoral, sino que es preciso recordar uno de los hallazgos de múltiples investigaciones empíricas sobre las elecciones al Congreso en los Estados Unidos: el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes que, en algunos casos, pueden llegar a ser negativos⁶.

Asimismo, debe notarse que el tema de la distribución de recursos económicos es distinto del costo de las campañas electorales, con el que frecuentemente se lo asocia. El alto costo de las campañas puede sin duda suponer una importante barrera de acceso a la competencia electoral. Sin embargo, es necesario tratar este punto con cautela. No sólo la común afirmación de que el costo de las campañas electorales es prohibitivo en la región, y está aumentando sin

5 El uso y abuso electoral de los recursos estatales por parte de quienes están en el poder, es un extendido fenómeno en todo el mundo en desarrollo, aunque en muy distintos grados y con diversas modalidades. En contextos autoritarios y semi-autoritarios, el acceso ilimitado a esos recursos por quienes ostentan el poder es, con frecuencia, el rasgo definitorio del financiamiento político y el obstáculo fundamental para la existencia de una arena electoral equitativa. Los casos de Egipto o Rusia, entre muchos, vienen a la mente. (Cf. Rabie, 2008; Ammar, 2008; y “Russian election lacked ‘freedom,’ monitor says”, en *The Washington Post*, 4/3/2008). En todos los países hay obvias y considerables dificultades para investigar este fenómeno. Eso no lo hace menos real, por supuesto. Sobre el caso venezolano véanse UE (2005: 45); UE (2006: 41); y “Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña”, en *El Universal* (Caracas), 21/2/2009. En el caso de México, el uso de algunos programas sociales por parte del gobierno y las actuaciones del presidente Vicente Fox durante la campaña de 2006 fueron muy controvertidos. Véanse TRIFE (2006: 158-217); Córdova (2008: 6); y Valdez Zepeda (2006).

6 Sobre los rendimientos marginales decrecientes del gasto electoral, véanse Welch (1976) y Jacobson (1985). El ejemplo de Perú en 1990 es muy elocuente en este sentido. En un contexto de aguda crisis nacional y con un sistema de partidos virtualmente colapsado, cada dólar adicional erogado por la campaña de Vargas Llosa sirvió para implantar en el electorado la imagen de que su candidato era *más de lo mismo*, exactamente el mensaje propalado por la campaña “insurgente” de Fujimori. Sobre esta campaña véase Vargas Llosa (2005).

cesar es contenciosa desde el punto de vista empírico⁷, sino que no necesariamente implica un desvalor para la democracia. En algunos casos puede simplemente denotar elecciones más competitivas, en las que más contendientes tienen acceso a recursos económicos suficientes para competir efectivamente. Este punto puede ser decisivo en algunos contextos. La experiencia reciente de México, donde la reforma electoral de 1997 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, es un recordatorio de que una distribución más equitativa de los recursos electorales puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como lo ha advertido Giovanni Sartori (Woldenberg et al., 1998; Sartori, 1991:260). La experiencia mexicana sugiere algo más: en un contexto en el que los partidos de oposición deben competir con un partido fuertemente consolidado en todas las estructuras de poder, la alternabilidad puede depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar *mucho* dinero. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

d. La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no demasiado fragmentado, y caracterizado por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Asimismo, requiere de partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevaecientes en la región, que muestran una propensión importante a experimentar conflictos entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados.

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento -y en particular el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde estos existen- pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

⁷ Véase Casas Zamora (2005:111-117 y 159-162). Para otros contextos véanse Pinto-Duschinsky (2002) y Ansolabehere et al. (2001).



En ambas dimensiones, las tendencias mostradas por la región no son favorables. Una revisión de la dinámica del sistema de partidos en diecisiete países latinoamericanos desde finales de la década de los ochenta, muestra un aumento del número efectivo de partidos en diez de los diecisiete países⁸. Por otro lado, la volatilidad electoral de la región continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza niveles asombrosamente elevados en países como Perú y Guatemala, con sistemas de partidos con altísimos niveles de fragilidad (Madrid, 2005:6). Además, con la posible excepción de los partidos mexicanos y de algunos otros ejemplos aislados en otros países (por ejemplo, el Frente Amplio en Uruguay, la Alianza Republicana Nacionalista en El Salvador y el Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización de los partidos políticos en la región son sumamente bajos, aun en democracias muy consolidadas como las de Costa Rica, Uruguay o Chile⁹.

Los casos colombiano y mexicano merecen una mención especial. En el primero de ellos es muy posible que las reglas bastante liberales de acceso al financiamiento estatal, -que permiten beneficiarse incluso a candidatos propuestos por “movimientos sociales” o por grupos no organizados de ciudadanos-, hayan contribuido a la virtual licuefacción que sufrió el sistema de partidos colombianos en la década anterior, parcialmente revertida por la reforma electoral del año 2003¹⁰. Por su parte, la experiencia mexicana -en la que un cuantioso subsidio estatal ha sido dispuesto para cubrir las actividades partidarias permanentes- es sugerente del poderoso efecto que pueden tener las subvenciones no electorales sobre la consolidación institucional de los partidos. México, que sólo en esta década culminó su transición democrática, tiene hoy acaso los partidos más robustos de toda la región, con vocación de permanencia y capacidad competitiva en todos los niveles.

Es importante que las reglas de financiamiento político no logren crear barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es por lo menos tan importante que tiendan a favorecer -así sea marginalmente- la consolidación de los partidos y una cierta estabilidad del sistema de partidos.

8 Cálculo de los autores sobre la base de cifras oficiales y metodología de Laakso y Taagepera (1979).

9 Véase al respecto el estudio, ya con algunos años, de Mainwaring y Scully (1995). Véase también Casas Zamora (2005: 14).

10 De la Calle (1998:106-111). Sobre la reforma electoral de 2003 y sus efectos, véase Rodríguez Raga y Botero (2006).

e. La pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político

Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello se debe a que todo esfuerzo regulatorio tiende a levantar las expectativas de que las nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos en esta materia. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación.

Desafortunadamente, la región es pródiga en ejemplos de reformas mal diseñadas o desprovistas de recursos para ser adecuadamente puestas en práctica. La introducción de reglas de transparencia en el financiamiento privado en Costa Rica en 1997 constituye un ejemplo elocuente de los efectos derivados de un marco normativo mal concebido. La carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verifiquen la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña, así como la ausencia de responsabilidades claramente individualizadas por incumplimientos de la normativa, han condenado a la legislación costarricense a tener una limitada capacidad para regular los abusos en el financiamiento político. Ello se reveló con toda claridad en la campaña presidencial del año 2002, cundida de irregularidades que afectaron, en distinto grado, a todos los partidos mayoritarios costarricenses (Casas Zamora, 2004:240-244). Aún más claro es el caso de la reforma argentina del año 2002, cuya ejecución -en un país de cuarenta millones de habitantes, con estructuras federales e intensa actividad electoral a todos los niveles- fue dejada en manos de un grupo de veinticuatro jueces federales, insuficientes para hacer cumplir las detalladas disposiciones de la legislación. A partir del momento en que, a diez días de las elecciones, el candidato victorioso en la elección presidencial del año 2003 informó públicamente que sus gastos electorales habían ascendido a la suma de un peso, la legislación vio seriamente comprometida su credibilidad (Ferreira Rubio, 2005:10-11; Ferreira Rubio, 2007).

La experiencia mexicana, por el contrario, muestra cómo una legislación bien diseñada, acompañada del fortalecimiento de las instituciones controladoras, de muchos recursos y de férrea voluntad política para sancionar incumplimientos, puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político (Orozco, 2008).

Como se ve, de cada una de estas cinco modalidades de riesgo, la región está más que avisada. Introducir legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la



actividad política en América Latina es, por ello, imperativo. Para acometer la tarea de regular, es preciso tener claro, para empezar, el menú de instrumentos normativos con que se cuenta y las lecciones tentativas que arroja la experiencia internacional, abundante aunque poco estudiada sistemáticamente.

3. ¿QUÉ HACER? INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN Y EXPERIENCIA COMPARADA

El papel del dinero en la actividad política democrática puede ser regulado mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP). El SFP es el conjunto de normas que regulan el indispensable flujo de recursos económicos hacia y desde el sistema político. Es el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas -tanto públicas como privadas- pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.

La diversidad de instrumentos disponibles para regular el financiamiento político y las numerosísimas combinaciones posibles plantean problemas para los reformadores, pero también para quienes estudian esta materia, toda vez que identificar nítidamente los efectos de cada uno de los instrumentos de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos es una ardua tarea.

Con todo, a estas alturas, tras más de un siglo de intentos de regular el financiamiento político en la democracia, no es poco lo que sabemos. Vale la pena detenerse, pues, en el examen de la diversidad de instrumentos regulatorios y algunas de las principales lecciones arrojadas por su aplicación en diversos contextos, incluido el latinoamericano.

Contrariamente a la percepción habitual, los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos regulatorios. La región ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político está definitivamente

instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable. Sin embargo, como se ha visto más arriba, son abundantes y graves los riesgos que persisten para las democracias de la región, derivados de la inadecuada regulación de la materia y, en particular, de la pobre ejecución de los controles existentes¹¹.

a. Instrumentos de regulación del financiamiento político¹²

Los instrumentos legales para regular el financiamiento político pueden ser clasificados en cinco categorías:

i. Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento

Esta categoría incluye aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas” o “pasivas”), como estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones “positivas” o “activas”).

Los controles más extendidos pesan, como es de esperar, sobre las donaciones políticas privadas. Casi todas las democracias restringen el uso de, al menos, algunos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares. Mientras algunos países (Grecia, por ejemplo) simplemente imponen un límite a los montos de las contribuciones, en la mayoría de los casos, las democracias modernas prohíben absolutamente el uso de algunas fuentes de financiamiento. Los límites a las contribuciones individuales oscilan entre US\$350 por elección en Israel a más de US\$250.000 por año en Japón. Las prohibiciones, por su parte, pesan generalmente sobre las donaciones foráneas -prohibidas en más de treinta países- y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, típicamente de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

La situación normativa en América Latina es consistente con esa descripción. Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido prohibiciones en el uso de

11 Amplios análisis comparados de las reglas de financiamiento político en América Latina pueden encontrarse en Del Castillo y Zovatto (1998), Carrillo et al. (2003), Griner y Zovatto (2004) y Zovatto (2007).

12 Esta sección contiene información desarrollada extensamente en Casas Zamora (2005: cap. 1). Esta fuente puede ser consultada si se desea ver una descripción mucho más detallada de los SFP y los sistemas de financiamiento estatal en cerca de cincuenta democracias. Si bien los autores han tenido el cuidado de consultar y actualizar la información sobre las regulaciones del financiamiento político mencionadas en el texto, algunas inexactitudes menores pueden existir en algunos casos.



ciertas fuentes de financiamiento; y una amplia mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones. A la fecha, sólo El Salvador no establece limitación alguna en esta materia. Entre las prohibiciones, las más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (vigentes en todos los países excepto en El Salvador, Nicaragua y Panamá¹³), de contratistas del Estado (presentes en más de la mitad de los países de la región; por ejemplo, Argentina y Bolivia) y de fuentes anónimas (vigentes también en la mayoría de los países; por ejemplo Guatemala y México). Igualmente importante es que algunos países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, y Colombia –aunque, en este último caso, únicamente para las contiendas presidenciales-) han prohibido las donaciones de personas jurídicas. Por su parte, limitaciones diversas en cuanto al monto de las contribuciones individuales han sido introducidas en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Tales restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan responder a los primeros dos riesgos descritos más arriba, esto es, intentan minimizar las oportunidades de compra de influencia por parte de donantes poderosos o controversiales. Como sucede con otras medidas regulatorias de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, demandando, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos utilizados por los partidos y los candidatos, un requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aun en las democracias más desarrolladas¹⁴.

Asimismo, los límites a las contribuciones –particularmente cuando son excesivamente bajos– pueden conducir a resultados perversos. Así, medidas draconianas de completa prohibición de las contribuciones privadas, como las empleadas en Francia antes de 1988 y en la India en el período 1969-85, terminaron por incentivar prácticas de financiamiento singularmente opacas (Levush et al., 1991:90-92; Avril, 1994:85-89). Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, particularmente en Europa Occidental, sean reacias a establecer comprensivos controles sobre las contribuciones, optando en cambio por restringir el peso financiero de los

13 Sobre los obstáculos enfrentados por la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos (FEC) para aplicar los topes a las contribuciones introducidos por la Federal Election Commission Act de 1974, véanse Gross (1997), FEC (1998:31-34) y Sorauf (1992:185).

14 Independientemente de su configuración, los sistemas de financiamiento estatal son muy impopulares en todo el mundo, excepto quizá en los Estados Unidos, lo que resulta más bien sorprendente. Una revisión de este tema, con datos de encuestas de varios países europeos, particularmente Polonia, puede verse en Walecki (2005: 253-259).

donantes privados por otros medios, tales como generosos sistemas de financiamiento público, cortas campañas electorales y restricciones severas sobre la publicidad electoral.

ii. Financiamiento estatal

El SFP puede no solamente restringir el flujo de dinero hacia la política, sino también intervenir activamente para darle forma. Puede hacerlo mediante la provisión de dinero, bienes o servicios públicos a los candidatos y los partidos. De hecho, el uso de subsidios estatales es, por mucho, la característica más común de los SFP contemporáneos.

El término “financiamiento estatal” comprende tres categorías básicas de subvención: subsidios *directos* (fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley), subsidios *indirectos* (subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales), o subsidios *específicos* (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación).

De estas categorías, los subsidios directos son, sin duda, la más relevante. De hecho, la adopción de subvenciones directas configura, probablemente, la tendencia más importante en materia de financiamiento político. Desde su temprana adopción en Uruguay en 1928 -y durante las últimas cuatro décadas en particular-, los subsidios directos han sido introducidos en más de cincuenta países. En América Latina, la tendencia mayoritaria a instaurar sistemas de financiamiento estatal directo se consolidó con el establecimiento, en el año 2003, del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena. Hoy las únicas excepciones a este fenómeno son Venezuela y, desde el año pasado, Bolivia, que eliminó los subsidios estatales incorporados en su legislación en 1997.

No obstante su generalizada adopción, la introducción de los subsidios estatales -en particular en su modalidad directa- no ha estado desprovista de polémica. Ello ha ocurrido no solamente por el costo impuesto a los contribuyentes -que garantiza que, en casi todos los casos, la entrega de subsidios a los partidos y candidatos sea sumamente impopular¹⁵-, sino también por la incertidumbre sobre sus efectos. Los proponentes del financiamiento estatal enfatizan rutinariamente su importancia para disminuir la dependencia de los actores

15 Este es el caso, particularmente, de Austria y Suecia. Véanse Müller (1994: 54-55), Nassmacher (2001:103), Klee (1993:183-189) y Gidlund y Koole (2001:123).



políticos respecto de los grandes donantes privados, crear condiciones económicas equitativas para las diferentes opciones políticas y fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidarias. Correlativamente, sus detractores han sostenido por mucho tiempo su ineficacia como instrumento para proteger a los actores políticos de la compra de influencia, su tendencia a favorecer a los partidos establecidos y su inclinación a crear situaciones de dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, liberándolos de la necesidad de atraer nuevos miembros. Es un debate que dista de estar concluido, entre otras razones porque el financiamiento público -en particular los subsidios directos- constituye un instrumento extraordinariamente heterogéneo, que se resiste a las generalizaciones fáciles de sus efectos (Cf. Casas Zamora, 2005: cap. 1).

En efecto, las configuraciones posibles de los sistemas de subsidio público son múltiples. Todo sistema de subvención directa debe definir cuatro puntos centrales:

- qué actores políticos recibirán el subsidio;
- con qué periodicidad serán desembolsados los fondos;
- qué barreras de acceso y reglas de asignación serán adoptadas;
- quién y cómo definirá el monto de la subvención.

Sobre el primer punto es posible afirmar que la estructura central de los partidos políticos es la receptora por excelencia de los subsidios directos en la gran mayoría de los países. Sólo unos pocos países (por ejemplo Bélgica, Taiwán y Estados Unidos) no entregan subsidios a los organismos centrales de los partidos. En otros casos (como los de Australia, Canadá, Austria y Suecia) los órganos subnacionales de los partidos son directamente subsidiados, en algunos casos con excepcional generosidad. El apoyo directo del Estado a los candidatos presidenciales es mucho menos común, aunque se da en casos como los de Francia, Uruguay y Estados Unidos. Este último país es el único en el cual el subsidio estatal cubre los procesos de nominación de candidatos presidenciales, un punto a tener en cuenta dada la creciente adopción del mecanismo de elecciones primarias abiertas en muchos países, particularmente de América Latina.

De acuerdo con su periodicidad, los subsidios directos pueden ser *permanentes* o *electorales*, siendo aquellos casi siempre desembolsados a los partidos en forma anual, con el propósito de apoyar diversas actividades no electorales, en particular la expansión y el mantenimiento de la estructura partidaria. En muchos casos ambos tipos de subvención coexisten.

La distribución de estas opciones muestra patrones dignos de mención. Mientras casi todas las democracias de Europa Occidental proveen financiamiento permanente a los partidos, en las democracias de América del Norte y América Latina, el financiamiento electoral sigue siendo prevaeciente. Ello refleja una distinta forma de entender la naturaleza y las funciones de los partidos. En Estados Unidos, por ejemplo, las reglas de subsidio reflejan la noción de que los partidos existen, en lo fundamental, para pelear batallas electorales y que son, en todo caso, menos importantes que los candidatos individuales (Katz y Kolodny, 1994). En Europa, por su parte, se ha adoptado una noción más amplia del papel de los partidos, como organizaciones permanentes esenciales para la tarea de gobernar. Esta distinción no es ajena a la división entre regímenes presidenciales en casi todo el hemisferio occidental y regímenes parlamentarios en Europa Occidental.

Debe decirse; sin embargo, que América Latina muestra una creciente aceptación del financiamiento público permanente para el fortalecimiento y el desarrollo institucionales de los partidos, incluyendo actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana (Zovatto, 2003:58; Griner y Zovatto, 2004:312).

El momento del desembolso de los subsidios electorales también presenta variaciones importantes. Este elemento puede tener una relevancia considerable, toda vez que las subvenciones exclusivamente post-electorales pueden implicar un obstáculo infranqueable para los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. En algunos países la subvención estatal opera como un reembolso post-electoral de gastos (por ejemplo en Australia), mientras en otros se permite el pleno acceso al subsidio antes de la elección (por ejemplo, en los Estados Unidos). En algunos países, como España, ambas opciones están mezcladas en diferentes grados.

En América Latina no existe un patrón homogéneo en cuanto al desembolso del financiamiento electoral. Unos pocos países -Nicaragua y Paraguay- contemplan únicamente pagos post-electorales. En un caso -el de Argentina- se entregan los recursos exclusivamente antes de las elecciones. El resto de los países ha adoptado una combinación de desembolsos anteriores y posteriores a los comicios.



Casi todos los países que otorgan subvenciones directas han introducido algún tipo de barrera de acceso, con el fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso es definida por el logro de representación parlamentaria en la elección previa (tal como ocurre en Finlandia), pero puede también consistir en la obtención de un número absoluto de votos (como en los casos de Dinamarca y Portugal), de un cierto porcentaje de los votos (por ejemplo, en Alemania y Nicaragua), o de una determinada combinación de escaños y votos (por ejemplo, en Suecia o Costa Rica). Otros países, como por ejemplo Austria y Colombia, han introducido múltiples umbrales para diferentes tipos de subsidio. La ausencia total de barreras es menos común y normalmente está limitada a algunos subsidios específicos.

En América Latina, una amplia mayoría de los países que tienen sistemas de subvención estatal (con las excepciones de Chile, El Salvador y Uruguay) han previsto algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Esas barreras oscilan desde niveles sumamente bajos, como en Honduras (10.000 votos), hasta niveles relativamente altos, como en Brasil, donde se requiere haber obtenido un 5% de los votos en la última elección de la Cámara de Diputados.

Una vez definido el universo de receptores del subsidio directo, se aplican las reglas de asignación. La mayoría de los países asignan el grueso de los subsidios directos proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos o escaños obtenido en la elección previa; tal cosa ocurre en Bélgica y Grecia y; en América Latina, en Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay, donde se trata de un determinado porcentaje de votos. En Finlandia, Suecia y Paraguay, por su parte, lo que se tiene en cuenta son los escaños obtenidos. Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por modificar la asignación proporcional de los fondos con algunas reglas que tienden a la igualdad absoluta entre los receptores, típicamente el desembolso de una parte del subsidio en partes iguales para todos los beneficiarios. Ese es el caso de Israel y de un número sorprendentemente elevado de países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana. En otros casos, como el canadiense o el francés, se ha establecido una suma fija de reembolso de gastos electorales, que separa la distribución del subsidio de los resultados en las urnas. Otros países, como Alemania y Estados Unidos, han sustituido la asignación proporcional o cuasi-proporcional de subsidios por otros interesantes mecanismos, denominados *matching grants*, consistentes en el desembolso de los fondos estatales de acuerdo con la capacidad de los

partidos (Alemania) o de los candidatos presidenciales (Estados Unidos), para atraer pequeñas contribuciones privadas¹⁶.

Sobre el procedimiento de definición del monto, cabe decir que en cada país que ha introducido el financiamiento estatal directo, la definición del monto inicial del subsidio recae en manos de los legisladores. A partir de ahí, la mayoría de los países ha preferido formalizar en la ley las reglas de cálculo del subsidio, para evitar su manipulación política o su aumento desmesurado. Algunos países –como Italia y Honduras- lo hacen fijando una suma que ha de pagarse por cada escaño o voto; otros –tales como México e Israel- simplemente encargan a un ente apolítico la definición del monto de la subvención. En el caso de Israel, esta opción se tomó luego de una larga lista de aumentos de los subsidios dispuestos por los propios beneficiarios de la subvención (Hofnung, 1996:138; Mendilow, 1992:109; Blechinger y Nassmacher, 2001:168, 177-178).

Si los métodos para definir los montos de subsidio estatal son heterogéneos, aún más diversas son las sumas que los países efectivamente asignan a la subvención estatal, como se puede ver en el cuadro 1. Este punto es relevante, toda vez que resulta claro que cualquiera que sea el efecto buscado por la introducción de los subsidios directos, se requiere, como mínimo, que los montos del apoyo estatal sean relevantes con relación a los costos de la actividad política. Si los subsidios públicos han de tener algún resultado visible, deben alcanzar una cierta “masa crítica”, en ausencia de la cual el financiamiento estatal simplemente deviene un instrumento inocuo. Los casos latinoamericanos oscilan entre montos más bien generosos de subsidio -de los que México es el caso más conspicuo- hasta sumas como las que en algún momento mostraron Ecuador y Guatemala, cuya capacidad para generar impactos políticos es más que dudosa.

16 En Alemania, cada partido recibe un subsidio del 38% del monto que logre recaudar en cuotas de membresía y donaciones individuales de menos de 3.300. En el proceso de elecciones primarias, los candidatos presidenciales en Estados Unidos pueden optar por fondos estatales que “emparejan” los primeros \$250 de cada contribución privada recaudada.



Cuadro 1. Subsidios estatales directos por año y votante registrado en veinticinco democracias (circa 1990)

País	US\$	Años (1)
Austria	16,5	1995-1998
Francia	14,9	1995-1996
Suecia	12,1	1999
Israel	11,2	1996-1998
México	3,3	1997-1999
Rep. Dominicana	3,2	2000
Japón	2,8	1995-1999
Alemania	2,0	1995-1998
Australia	1,9	1996-1998
Panamá	1,8	1999-2004
Uruguay	1,7	1999-2004
Costa Rica	1,6	2002-2006
España	1,6	1998-2000
Italia	1,4	1999-2001
Nicaragua	1,2	2001-2006
Portugal	1,0	1995-1996
Bolivia	0,6	1997-2002
El Salvador	0,5	1999-2004
Holanda	0,4	1999
Honduras	0,2	2001-2005
Estados Unidos	0,2	1992-1996
Canadá	0,2	1993-1997
Dinamarca	0,2	1988-1990
Ecuador	0,2	1995-1997
Guatemala	0,02	1999-2003

Notas: (1) Incluye un año electoral para todos los países, excepto Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales durante el año electoral.

Fuente: Casas Zamora (2003) y (2005).

Para finalizar la revisión de los mecanismos de financiamiento estatal, es preciso decir una palabra sobre los subsidios indirectos y específicos, que generalmente complementan en forma más modesta a las subvenciones directas. Aparte de la práctica casi universal de otorgar apoyo institucional a los miembros del Poder Legislativo -práctica que sólo parcialmente puede ser considerada un apoyo a los partidos políticos *strictu sensu*-, otras tres formas de subsidio indirecto merecen ser mencionadas: el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos; las exenciones impositivas para las donaciones políticas; y la emisión gratuita de publicidad en los medios de comunicación estatales. El uso gratuito del correo para contactar a los votantes es muy común a nivel internacional (por ejemplo en Austria, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). En muchos otros casos -como los de Canadá, Francia, Alemania, Holanda, Taiwán, Chile y México, para mencionar algunos-, se han dispuesto exenciones fiscales para incentivar las donaciones políticas y su transparencia, en algunos casos específicamente dirigidas a la recaudación de pequeñas contribuciones (como en Canadá y Alemania). Finalmente, el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales es una práctica muy extendida en Europa Occidental y, crecientemente, en otras regiones. Se trata de un reconocimiento explícito de la enorme importancia de los medios de comunicación social -en particular la televisión-, que hoy constituyen la arena fundamental de las luchas electorales.

Este último punto merece particular atención en América Latina. En efecto, la modalidad de subsidio indirecto más importante en la región es el acceso gratuito concedido a partidos y candidatos, a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos. Este beneficio se utiliza en buena parte de la región (con excepción de Venezuela -que carece de todo tipo de subvención pública- y de Costa Rica, Ecuador, Honduras y Nicaragua), casi siempre otorgando acceso gratuito a los medios estatales de comunicación durante el período de campaña electoral. Únicamente en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente¹⁷. En algunos casos (Brasil, Chile, México y, desde el año 2010, Argentina), el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con la prohibición de la adquisición de espacios

17 Un análisis sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación en América Latina se encuentra en Griner y Zovatto (2004: 314-319).



adicionales de publicidad en la televisión o la radio¹⁸. En los demás casos; sin embargo, la “franja” puesta a disposición por el Estado no impide la posibilidad de contratar espacios publicitarios privadamente.

En la medida en que los subsidios indirectos se pagan en especie, su valor es muy difícil de establecer en muchos países. Debe notarse; sin embargo, que -en el contexto latinoamericano, al menos- la utilidad de los subsidios indirectos para los actores políticos tiende a ser más bien limitada. Los efectos de los beneficios impositivos para las donaciones están limitados por la baja efectividad de los sistemas de recaudación de impuestos en la región. Asimismo, el acceso a los medios de comunicación estatales, particularmente a la televisión, tiende a ser irrelevante en vista de la baja audiencia que tales medios generalmente tienen en América Latina.

¿Qué sabemos sobre los efectos del financiamiento estatal a partidos y candidatos? La respuesta a esta pregunta es extremadamente compleja, habida cuenta de la heterogeneidad de los mecanismos de subsidio y su imbricación con la estructura institucional que les rodea, la cual condiciona sus efectos. Pese a eso, la evidencia disponible tiende a mostrar tres cosas:

- 1) Los subsidios estatales tienen un efecto bastante limitado sobre el control de las prácticas cuestionables de financiamiento político. Las experiencias de Canadá y casi toda Europa Occidental sugieren que los subsidios estatales pueden efectivamente reducir el peso de las grandes donaciones privadas en las finanzas partidarias. Sin embargo, esto es resultado de la presencia de una compleja combinación de factores institucionales (campañas cortas, restricciones a la emisión de publicidad electoral, incentivos fiscales para las donaciones pequeñas, etc.), antes que de la simple disponibilidad y generosidad de los subsidios públicos. Aún más, la lista de países en que la existencia de generosísimos sistemas de subvención ha sido totalmente incapaz de evitar graves irregularidades en el financiamiento político incluye a Israel, Francia, España, Italia, Austria y Alemania¹⁹.
- 2) El financiamiento público puede tener -y usualmente tiene- un efecto equilibrador de la

18 Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizando a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En el caso de México, los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales). El Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que estos resultan insuficientes, puede tomar las medidas necesarias para su ampliación. En Argentina, en el año 2009, la ley 26.571 incorporó nuevas modificaciones, siendo una de las reformas más trascendentes la prohibición (art. 43) de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación, debiendo utilizarse exclusivamente los espacios públicos otorgados.

19 Véanse, entre muchos otros, “European politics plagued by funding scandals”, en *The Guardian*, 4/12/1999; Blechinger y Nassmacher (2001: 178-180); Galiacho y Berbell (1995); Rhodes (1997); Pujás y Rhodes (1998); y Pulzer (2001: 31-32).

competencia electoral. No existe evidencia alguna de que, como lo sostienen algunos críticos, el financiamiento estatal tienda a osificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible sugiere que los sistemas de subsidio tienden a favorecer a los partidos pequeños y que, en algunos casos, son decisivos en las posibilidades de competir de partidos y candidatos sin vínculos cercanos con los sectores empresariales. En América Latina, en particular, el financiamiento estatal suele ser casi la única forma de equilibrar el desproporcionado peso de pequeños círculos empresariales en las finanzas partidarias (Casas Zamora, 2003; 2005).

- 3) Cuando los subsidios se entregan a los partidos -y en particular cuando los desembolsos se hacen anualmente-, los fondos estatales pueden tener un efecto ostensible sobre el crecimiento y el robustecimiento de las estructuras partidarias. Aunque este efecto "burocratizante" ha sido impugnado en algunos contextos desarrollados como un signo de debilitamiento del poder de los miembros sobre la dirigencia partidaria, en el caso de la mayoría de las democracias en América Latina el fortalecimiento de las estructuras partidarias es, más bien, una necesidad sistémica de la más alta importancia.

Debe insistirse en que estas son simplemente tendencias cuya aplicación en el caso concreto es enteramente contingente al diseño de cada sistema de subsidio, a su relevancia económica y a su relación con el sistema electoral y, en general, al marco institucional dentro del cual ocurre la competencia democrática.

iii. Regulaciones sobre el gasto electoral

Se incluyen aquí las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de los partidos y candidatos, así como los límites y prohibiciones que pesan sobre algunos rubros específicos, particularmente la publicidad electoral. También se incluyen en esta categoría los límites dispuestos para la duración de las campañas.

Los topes generales de gasto son poco comunes entre las democracias. Esto es un reflejo de sus significativos problemas normativos y prácticos. La experiencia acumulada con los topes generales es entrecortada en el mejor de los casos. Aun los casos más exitosos, como Gran Bretaña y Canadá, donde los límites han sido rigurosamente puestos en práctica y generalmente reconocidos como algo positivo, muestran algunos de los complejos dilemas inherentes a su aplicación. En Gran Bretaña, los topes de gasto por distrito electoral perdieron gradualmente su relevancia, con el crecimiento secular del gasto realizado por los partidos a escala nacional,



sólo recientemente controlado por la legislación²⁰. Entretanto, en Canadá la regulación de los gastos realizados por terceros ajenos al proceso electoral, con el fin de incidir en su resultado, ha demostrado ser prácticamente imposible pese al visible papel que esos desembolsos han jugado en algunos comicios (Ewing, 1992; Stanbury, 1993a; Royal Commission on Electoral Reform and Party Funding, 1991). En casi todos los otros casos los topes generales han sido ineficaces por distintos motivos que van desde la inadecuada definición de lo que ha de contar como gasto electoral, hasta la introducción de topes excesivamente bajos, pasando por la debilidad de los mecanismos de supervisión y la presencia de fuertes incentivos hacia el aumento del gasto derivados de otras características institucionales. Así, mientras por mucho tiempo los topes fueron demasiado altos para ser útiles en España, en otros países -como Australia, Colombia, India, Israel, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y los Estados Unidos (1925-74)- los actores políticos consistentemente los han ignorado (Pajares-Montolío, 1998; Levush et al., 1991; Park, 1994; Cepeda-Ulloa, 1997; Walecki, 2001).

Con la intención de evitar algunas de estas consecuencias, otros SFP han enfocado sus restricciones hacia rubros singularmente visibles y onerosos, como la publicidad electoral. Casi todas las democracias de Europa Occidental prohíben la compra de publicidad electoral en la televisión, al tiempo que otorgan espacios publicitarios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación estatales. Como hemos visto más arriba, esta opción ya ha sido adoptada, con variaciones, por algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile y México)²¹.

Si bien esta solución ha sido generalmente reconocida como una forma eficiente de cortar los costos de la actividad electoral y reducir la presión económica sobre los partidos, la aplicabilidad general de este modelo es dudosa. Para funcionar requiere, entre otras cosas, de la presencia de poderosas empresas estatales de comunicación -algo poco común en las democracias fuera de Europa Occidental-, así como, probablemente, la existencia de una competencia electoral centrada en los partidos políticos, que evite la atomización de la publicidad que se presenta en los sistemas orientados a las candidaturas individuales. Quizá más importante es el hecho de que los efectos de este modelo en la protección de la equidad electoral son ambiguos. Como es el caso con los topes generales de gasto, los límites a la emisión de publicidad pueden convertirse en una injusta protección a los partidos oficiales y en un obstáculo importante para

20 Un tope nacional de gastos operó por primera vez en la elección general del año 2001.

21 Ecuador, Nicaragua y, de forma indirecta, Costa Rica, han introducido, además, algunos límites a la impresión de publicidad electoral en la prensa escrita.

la oposición, particularmente en aquellos casos en que los gobernantes continúan disfrutando de un acceso ilimitado a los medios de comunicación oficiales.

iv. Regulaciones tendientes a la transparencia financiera

El cuarto grupo de reglas es el que obliga a los partidos, candidatos y otros actores políticos, a reportar a las autoridades públicas las fuentes de sus recursos económicos y/o el uso dado a esos recursos. También incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar reportes financieros a los partidos políticos más que a los candidatos, sobre actividades regulares tanto como electorales, con divulgación de las fuentes de financiamiento así como de los gastos, y con la realización de auditorías de la información por parte de alguna autoridad competente. En el caso de América Latina, con excepción de El Salvador, todos los países imponen a los partidos la obligación de reportar periódicamente sus finanzas, en tanto que sólo unos pocos (Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela) lo hacen, además, con los candidatos individuales. Igualmente, en todos los demás países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada, en la mayoría de los casos, a los organismos electorales.

Las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento por parte de estos de la legislación de financiamiento político. Revelar esa información puede tener un valor intrínseco para la democracia, pero las reglas de transparencia también tienen una decisiva importancia instrumental, para hacer posible el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento político, como los límites a las contribuciones y al gasto. La eficacia de los topes depende casi enteramente de la presencia de un sólido sistema de reporte y divulgación de las finanzas de partidos y candidatos.

Estas reglas son la pieza maestra de la regulación del financiamiento político en muchos países, en particular los Estados Unidos. Con todo, su aplicación no está exenta de agudos dilemas normativos y prácticos. Por un lado, estas reglas implican la divulgación pública de información clave sobre la vida interna de las organizaciones políticas y, por ello, un cierto nivel de control estatal sobre ellas. Por otro lado, estas normas reflejan la noción de que, antes que asociaciones privadas, los partidos son entidades cuasi-públicas y que los beneficios sociales



de divulgar las fuentes de apoyo financiero de los actores políticos son más importantes que la protección de la privacidad de los donadores²². Ambas nociones han sido consistentemente rechazadas en muchas democracias, incluso en algunas fuertemente consolidadas como las de Suecia y Suiza. La protección de la privacidad es una preocupación particularmente sensible en democracias que sólo recientemente han abandonado un pasado autoritario, en las que el temor al acoso gubernamental está aún fresco en la mente de muchos actores políticos²³.

v. Régimen sancionatorio

Esta categoría incluye todas las sanciones dispuestas para las eventuales violaciones a los límites, prohibiciones y obligaciones derivadas de las cuatro categorías normativas anteriores.

A nivel internacional, las multas son, por mucho, la modalidad más común de sanción por la violación de la legislación de financiamiento político, y han sido utilizadas en algunos casos –en México e Israel, en particular– con excepcional severidad²⁴. Con frecuencia, tales multas están ligadas a la provisión de subsidios estatales, que en muchos países se ha convertido en una herramienta fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento político. Así, la comisión de diversos tipos de irregularidades financieras por parte de los partidos –por ejemplo, la presentación de reportes tardíos o incompletos– es sancionada con la retención de subvenciones estatales en Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros países. En América Latina, mientras que prácticamente todos los países (con excepción de El Salvador, Guatemala y República Dominicana) han dispuesto multas para respaldar los controles al financiamiento político, la utilización de los subsidios estatales como mecanismo coercitivo está bastante menos extendida.

22 La naturaleza cuasi-pública de los partidos políticos ha sido discutida desde el momento en que fueron mencionados por la Constitución de Weimar en la Alemania de 1919. Muchas constituciones contemporáneas, especialmente en América Latina, explícitamente atribuyen a los partidos un papel crucial en el sistema democrático. La noción de que los partidos desempeñan funciones políticas vitales y proveen “bienes públicos de tipo político” ha sido frecuentemente usada para justificar la introducción de algunas medidas de supervisión sobre sus asuntos internos, en particular sobre la forma en que financian sus actividades. Véase García Laguardia (1989).

23 Este tema se ha discutido, por ejemplo, en Chile, Panamá y buena parte de Europa Central y del Este. Véanse Valdés Prieto et al. (2000:420-437); *La Prensa Panamá*, 22/7/1995; *El Panamá América*, 14/8/2001; y Walecki (2001:413-414).

24 Luego de la elección del año 2000 en México, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México fueron sancionados con multas de \$100 millones, \$35 millones y \$18 millones, respectivamente, por serias irregularidades en el financiamiento de sus campañas. Véanse Núñez (2003:11) y Orozco (2008:364). En enero del año 2000, el Partido Laborista de Israel fue multado con \$3,5 millones por recaudar donaciones ilegales. Multas en los cientos de miles de dólares son comunes en Israel. Véanse Blechinger y Nassmacher (2001:178); y Hofnung (2001).

La imposición de penas privativas de libertad es más bien excepcional en esta materia y se limita, por lo general, a casos con una larga historia de escándalos en las finanzas partidarias. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados y encarcelados por la violación de las regulaciones del financiamiento de campañas (Blechinger y Nassmacher, 2001; Hofnung, 2001).

En materia sancionatoria, como en otras, la experiencia internacional es sugerente de la importancia de tener una dosis de precaución. La imposición de sanciones excesivamente severas ha mostrado tener efectos ambiguos y, en algunos casos, hasta contraproducentes. Si aun las más pequeñas faltas acarrear serias penas, las autoridades encargadas de aplicarlas pueden mostrarse reacias a imponerlas. En países como Australia y Canadá, en los que la ley no deja más opción que la vía penal para sancionar violaciones a la legislación de financiamiento político, este camino ha sido sistemáticamente evitado y ha dado lugar a enfoques más dirigidos hacia la reparación de los daños derivados del incumplimiento de la ley²⁵. De la misma manera, la aplicación de devastadoras sanciones electorales -como la anulación de la elección de los políticos que infringen la ley (en Francia y la India), o la cancelación inmediata del asiento de registro de los partidos que violan la legislación (en Senegal)- ha sido casi siempre evitada en razón de sus consecuencias políticas, potencialmente muy serias²⁶.

La experiencia latinoamericana es reveladora en este sentido. A pesar de que las sanciones penales para donantes o candidatos existen en la legislación electoral en nueve países del subcontinente, su aplicación ha sido prácticamente nula, con la posible excepción de México (Griner y Zovatto, 2004:367). Un estudio reciente de la experiencia de los países centroamericanos, donde pese a los numerosos casos de violación flagrante de la legislación de control, no ha habido una sola condena penal o electoral por asuntos relacionados con el financiamiento de los partidos, sólo sirve para confirmar este fenómeno (Casas Zamora, 2003).

25 Cf. Amr y Lisowski (2001) y Gray (2001). Vale la pena mencionar aquí la experiencia de los Estados Unidos, donde la capacitación obligatoria de los responsables de campaña es utilizada con frecuencia como una medida alternativa a las multas por violaciones a las reglas de financiamiento. Para los casos de transgresiones a la Federal Election Campaign Act, la Comisión Federal Electoral ha introducido un proceso de resolución alternativa de disputas (RAD) que, en sus propias palabras, "consiste en una serie de procedimientos constructivos y eficientes para resolver disputas mediante el mutuo consentimiento de las partes involucradas. La RAD incentiva a las partes a establecer negociaciones que rápidamente conducen a la solución de la controversia". Entre otras cosas, esto permite a los partidos y a las autoridades evitar los altos costos y la tensión que suelen acompañar a los mecanismos tradicionales de aplicación de la ley. Véase Federal Election Commission (2002).

26 Cf. Koole (2001: 89), Jain (2001) y Mbodj (2001). Sin embargo, en Francia se han presentado algunos casos en los cuales han sido canceladas las credenciales de funcionarios electos debido a violaciones incurridas contra las leyes de financiamiento de campañas. Véanse González Varas (1995:171-172) y Doublet (1997: 48-50).



La evidencia comparada sugiere, así, que la existencia de un régimen gradual, variado y creíble de sanciones añade gran potencia a las regulaciones sobre el financiamiento político. Como bien han señalado Griner y Zovatto (2004: 325), sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos.

b. Sobre la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político

Esta somera revisión de los instrumentos básicos de regulación del financiamiento político sugiere un punto crucial: no hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos. En esta materia, la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, cuyo éxito está lejos de estar garantizado. Las respuestas a los urgentes problemas planteados en la sección anterior están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado. Así, la decisión de proteger más o menos la privacidad de los ciudadanos al hacer donaciones políticas, o de intervenir más o menos en el ámbito interno de los partidos políticos, o de privilegiar más o menos la libertad de expresión frente a la igualdad electoral, evidentemente cambiará la prioridad otorgada a diferentes temas y, en última instancia, el talante de la reforma adoptada.

Cada sistema político combina los instrumentos de regulación del financiamiento político en forma muy diversa, de acuerdo con sus urgencias coyunturales, los rasgos de su cultura política, las características del entorno institucional preexistente y, como siempre, los intereses políticos de quienes elaboran las normas.

4. ¿HACIA DÓNDE AHORA? LECCIONES SOBRE LA REFORMA DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. Como se ha visto en la segunda sección de este trabajo, la historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros; sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el

reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema. Si bien es positiva y hasta necesaria, la creciente obsesión de la prensa con el financiamiento político; en muchas democracias ha servido para propagar una poderosa mitología en la que traficantes de influencia, personajes corruptos, reformadores omniscientes y la subasta al por mayor de decisiones de política pública ocupan los lugares centrales. Frecuentemente estas imágenes tienen poco contacto con las realidades del financiamiento político. La advertencia de un filósofo de nuestro tiempo de que no hay ninguna garantía de que la verdad, si la llegáremos a descubrir, vaya a ser interesante, se aplica con particular intensidad al ámbito del financiamiento político. Aunque se sabe mucho menos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, lo que se sabe con cierta rigurosidad tiende a mostrar que el dinero rara vez determina los resultados políticos; y que los instrumentos para regular su influencia en la política pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

La experiencia internacional sugiere que si los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político han de alcanzar, al menos, ese modesto nivel de éxito, algunas reglas básicas deben ser observadas.

a. *Haga las preguntas correctas*

La enumeración de riesgos serios y recurrentes para la democracia, realizada en la parte inicial de este trabajo plantea otras tantas preguntas fundamentales, que deberían servir como una suerte de guía para casi cualquier esfuerzo normativo en este campo, ciertamente en América Latina. Esas preguntas, son, al menos, seis:

- ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión y de que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?



- ¿Cómo generar condiciones en que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tenga una posibilidad mínima de hacer llegar su mensaje a los votantes?
- ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a la institucionalización de los partidos?
- ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de esas seis preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la integridad de los tomadores de decisiones hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. En todo caso, no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos. Por eso, es fundamental que toda reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar.

Iniciar un proceso de reforma con una postura *a priori* sobre lo que debe ser reformado y sobre cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye un grave error que termina por obstruir el proceso de negociación política que requiere la adopción y aplicación exitosas de los cambios normativos.

b. Pregúntese si los fundamentos están en su lugar

Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo y en los casos de países que están experimentando transiciones democráticas. Como lo han dicho agudamente Torres Rivas y Aguilar (1998: 283) en un estudio de caso sobre Guatemala, la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en “supuestos de modernidad”. Esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización, y una prensa hábil, diligente, independiente y protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento político no sólo demanda paciencia; exige también prestar atención a aspectos políticos muy básicos sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, de algún modo, de una reforma política de “segunda generación” que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente

emprender una vez que tareas básicas –tales como el empadronamiento de la ciudadanía y la eliminación del fraude electoral- ya han sido completadas exitosamente.

c. Cuestiona las verdades convencionales

A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las extendidas creencias en materia de financiamiento político, que frecuentemente confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen. Incluso superior a la mayoría de los temas electorales, el estudio del financiamiento político está cundido de preconcepciones y opiniones disfrazadas como verdades fácticas. La falta de evidencia sólida no obsta para que algunas aseveraciones tengan efectos políticos muy reales y terminen orientando los esfuerzos regulatorios.

Entre las verdades convencionales que deben ser examinadas con particular cuidado, están las nociones de que el costo de las campañas electorales está aumentando escandalosamente, que la televisión es la responsable de su aumento, que el financiamiento político explica los resultados electorales, que las contribuciones políticas explican las grandes políticas públicas, que las contribuciones privadas compran regularmente las decisiones políticas y que cuando un donador político recibe un beneficio la contribución es la causa de ese *quid pro quo*²⁷.

Todo ello puede o no ser cierto en una circunstancia específica, pero no es cierto en todas partes. Hacen mal los reformadores cuando asumen que lo es. Se vuelve a plantear, así, un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico como base de toda reforma. Y no cualquier diagnóstico, sino uno fundado en evidencia empírica y en métodos rigurosos.

d. Aproveche las crisis

Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional, es que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez ocurren en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en las en vías de desarrollo, la experiencia ha mostrado que tales reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político. La crisis suele ser

27 Véanse, entre muchos, Casas Zamora (2004:254-259), Smith (2001:39-65) y Sorauf (1992:161-190).



la madre de la reforma (o al menos su “partera”) y la mejor aliada de quienes tienen genuino interés en mejorar la regulación vigente.

e. Legisle pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo

Si bien las crisis sobrevinientes pueden ser disparadores de la reforma, no es conveniente que definan exclusivamente su contenido. La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, es decir, exclusivamente a problemas del momento. Aunque esos problemas tienen todo esfuerzo regulatorio, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política -al igual que la economía- demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento trae aparejada: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relacionamiento con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política; y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios (Perelli, 2006). Esto no puede ni debe estar cambiando radicalmente en cada campaña.

Sin embargo, será inevitable hacer ajustes, y hay que estar abierto a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la “legislación interminable”. Todo reformador debe estar muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente. Este es, en palabras de Zovatto, un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales; de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural (Griner y Zovatto, 2004:335). Nuevas fuentes y prácticas de financiamiento sustituirán a las anteriores, y formas inesperadas de vulnerar la legislación vigente serán invariablemente desarrolladas por los actores políticos. Al igual que la propia construcción de la democracia, la configuración de un sistema efectivo de financiamiento político es un proceso dinámico, una larga travesía en la cual muy pocas estaciones serán éxitos rotundos.

f. Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional

Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político -en particular los sistemas de financiamiento estatal- admite muchas variaciones y está ligado a un entorno normativo mucho más amplio que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún nivel de precisión los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar esto es una receta para las prescripciones equivocadas y las sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos, las medidas requeridas para enfrentar algunos de los dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la competencia electoral, por ejemplo, no necesariamente serán compatibles con el imperativo de no alimentar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en tantas otras cosas, se aplica la vieja regla de vida de que no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera es vital prestar atención al entorno político e institucional en que se introducen las regulaciones del financiamiento político. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y la profundidad de la intervención estatal, y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y las necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político. Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados producen un aumento en el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulatorio diferente del que precisa un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político requiere, pues, que los reformadores comprendan los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político.



Nada de esto hace de la predicción de los efectos de una reforma una ciencia exacta, ni cosa parecida. Con toda seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría para revisar con alguna regularidad las normas introducidas es, por ello, esencial.

g. Sea moderado

Si bien es cierto que en lo que se refiere a la regulación del financiamiento político nada sustituye a la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis cuidadosamente administradas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gastos, por ejemplo, han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos en países que van desde los Estados Unidos hasta Japón. Lo mismo puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas. En los pocos casos en que los reformadores han tratado de hacerlo -como en la India y Francia- han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a re-legalizar los aportes privados. Yace aquí una lección crucial: cuanto más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que lo hagan mediante procedimientos oscuros y cuestionables.

h. Busque aliados y construya consensos

La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. Generalmente los reformadores se mueven en un angosto espacio en el cual deben acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, la de construir amplias coaliciones que pongan presión sobre quienes se benefician del *statu quo* -típicamente, los partidos establecidos- y, por otro, la de involucrar tanto como sea posible en la elaboración de la reforma a los partidos políticos. Estos últimos casi siempre resisten cualquier proceso tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática; e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse nunca que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los verdaderos expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado por ninguna reforma.

Todo esto requiere ciertamente buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento político en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso en esta materia. Pero sobre todo requiere concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso, en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios, y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

i. Acompañe la reforma con recursos adecuados

Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe venir aparejado de recursos económicos, humanos y jurídicos para hacerlo aplicar, si no ha de perder totalmente su credibilidad. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde existe una enorme propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza por sí misma un impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles al financiamiento político, pero que ello requiere de instituciones robustas y de muchos, muchos recursos. Que no se olvide: las reformas fallidas son más que simplemente inocuas. Por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

j. Sea realista

Esta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas reduzcan significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez y para siempre, patologías del financiamiento político es absurdo y contraproducente.

Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan como resultado de sus empeños. Después de todo, existe muy poca evidencia de que la introducción -y aun la cabal puesta en práctica- de controles sobre el financiamiento político sirvan para aumentar dramáticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de los reformadores. La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riscos. Cuando se



encuentran desprovistas de regulación, tales prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se las regula inadecuadamente, generan desencanto con las reformas y escepticismo respecto de las intenciones de los políticos que las introdujeron; cuando se las regula rigurosamente, producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar hasta cuando tienen éxito. Por admirables que sean nuestras ambiciones, es importante comprender que la reforma del financiamiento político no es más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

Con todo, a pesar de los pesares, no queda más camino que emprender la tarea de reforma, sobre todo en América Latina. Los daños derivados de la desregulación del financiamiento político son mucho más grandes que los derivados de todas las demás opciones. Las lecciones anteriores no son un llamado a la inacción, sino tan sólo un sutil recordatorio de las grandes dificultades que aguardan a los reformadores en este campo. Son esos obstáculos, precisamente, los que hacen que sus empeños sean muy necesarios.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ammar, Dina (2008) "Public funding of political parties: The case of Egypt". Documento preparado para la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies; Cairo, Egipto, 12 y 13 de enero.

Amr, Dima y Rainer Lisowski (2001) "Political finance in Old Dominions: Australia and Canada", en Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.

Ansolabehere, Stephen, Alan Gerber y James M. Snyder (2001) "Corruption and the growth of campaign spending", en Gerald C. Lubenow (ed.) *A User's Guide to Campaign Finance Reform*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Arredondo Ramírez, Pablo (2000) "Los medios de comunicación y la contienda electoral", en *Renglones* N.º46, agosto-noviembre.

Avril, Pierre (1994) "Regulation of political finance in France", en Herbert Alexander y Rei Shiratori, (eds.) *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press.

- Blechinger, Verena y Karl-Heinz Nassmacher (2001) "Political finance in non-Western democracies: Japan and Israel", en Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Carrillo, Manuel, Alfonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (2003) *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Casas-Zamora, Kevin (2003) "Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá", en *Cuadernos de CAPEL* N.º 48, San José.
- Casas-Zamora, Kevin (2004) "Regulando el financiamiento político en Costa Rica: Algunas reflexiones prácticas", en Mimi Prado (ed.) *Modernización del Estado Costarricense*. San José: Centro Internacional para el Desarrollo Humano–Fundación Konrad Adenauer.
- Casas-Zamora, Kevin (2005) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Cepeda-Ulloa, Fernando (1997) *Financiación de Campañas Políticas*. Bogotá: Editorial Ariel.
- Córdova, Lorenzo (2008) "La reforma electoral de 2007-2008: Reporte ejecutivo", documento inédito.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006) *Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. México D.F.: Cal y Arena.
- Corrado, Anthony, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter y Frank J. Sorauf (eds.) (1997) *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- De la Calle, Humberto (1998) "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia", en Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto (eds.) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (eds.) (1998) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José, IIDH-CAPEL.
- Doublet, Yves-Marie (1997) *L'Argent et la Politique en France*. Paris: Ed. Económica.
- Ewing, Keith D. (1992) *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*. Oxford: Clarendon Press.
- FEC (Federal Election Commission) (1998) *Annual Report 1997*. Washington D.C.: Federal Election Commission.



- FEC (2002) "Alternative Dispute Resolution Program". En <http://www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml#What%20is%20ADR>
- Ferreira Rubio, Delia (2005) "El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?", Serie Documentos de Trabajo N.º292. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Ferreira Rubio, Delia (2007) "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina", presentación realizada en el seminario "La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos". Montevideo, Uruguay, 27 y 28 de noviembre.
- Galiacho, Juan Luis y Carlos Berbell (1995) *FILESA: Las Tramas del Dinero Negro en la Política*. Madrid: Temas de Hoy.
- García-Laguardia, Jorge Mario (1989) "Constitucionalización de los partidos políticos", en *Diccionario Electoral*. San José: CAPEL-IIDH.
- Geddes, Barbara y Artur Ribeiro-Neto (1992) "Institutional sources of corruption in Brazil", en *Third World Quarterly*, Vol. 13 N.º4.
- Gidlund, Gullan y Ruud Koole (2001) "Political finance in North of Europe: The Netherlands and Sweden", en Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Gómez Castellanos, Rodolfo (2006) *Mercadotecnia política: Uso y abuso en los procesos electorales*. México D.F.: Universidad Autónoma de Baja California.
- González-Varas, Santiago (1995) *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Dykinson.
- Gray, Bill (2001) ex-Comisionado Electoral de Australia. *Entrevista*. Ciudad de México, 6 de junio.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.) (2004a) *De las Normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (2004b) "Lectura Regional Comparada", en Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.) *De las Normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.
- Gross, Kenneth A. (1997) "The enforcement of campaign finance rules: A system in search of reform", en Anthony Corrado et al. (eds.) *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D. C.: Bookings Institution Press.

- Hofnung, Menachem (1996) "The public purse and the private campaign: political finance in Israel", en *Journal of Law and Society*, Vol.23 N.º1, marzo.
- Hofnung, Menachem (2001) Profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad Hebrea de Jerusalem, exmiembro del Comité Directivo del Partido Meretz (Israel). *Entrevista*. Ciudad de México, 7 de junio.
- Jain, Randhir (2001) Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Dehli, India. *Entrevista*. Ciudad de México, 6 de julio.
- Jacobson, Gary (1985) "Money and votes reconsidered: congressional elections, 1972-1982", en *Public Choice*, Vol. 47, N.º1.
- Jordan, David C. (1999) *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Katz, Richard S. y Robin Kolodny (1994) "Party organization as an empty vessel: Parties in American politics", en Richard S. Katz y Peter Mair (eds.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Kinzo, Maria D'Alva (1998) "Funding parties and elections in Brazil", en Peter Burnell y Alan Ware (eds.) *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.
- Klee, Gudrun (1993) "Financing parties and elections in small European democracies: Austria and Sweden", en Arthur Gunlicks (ed.) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Koole, Ruud (2001) "Political finance in Western Europe: Britain and France", en Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Levush, Ruth et al. (1991) *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*. Washington D.C.: Law Library of Congress.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979) "Effective number of parties: A measure with application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12 N.º1, abril.
- Madrid, Raúl (2005) "Ethnic cleavages and electoral volatility in Latin America and the Caribbean", en *Comparative Politics* Vol. 38, octubre.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995) "Introduction: party systems in Latin America", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

- Mayorga, René (1998) "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto (eds.) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- Mbodj, El Hadj (2001) Profesor del Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop University, Senegal. *Entrevista*. Ciudad de México, 8 de junio.
- Mendilow, Jonathan (1992) "Public party funding and party transformation in multiparty systems", en *Comparative Political Studies* Vol. 25, N.º1, abril.
- Miró Quesada, Francisco (1998) "Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú", en Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto (eds.) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- Müller, Wolfgang (1994) "The development of Austrian party organizations in the Post-war period", en Richard S. Katz y Peter Mair (eds.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2001) "Political finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland", en Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Núñez, Arturo (2003) "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México", ponencia presentada en el Taller sobre Financiamiento Político organizado por la Organización de Estados Americanos e International IDEA. San José, Costa Rica, 8 y 9 de agosto.
- Orozco, Jesús (2008) "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.) *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. Santiago: PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-CIEPLAN.
- Pajares-Montolío, Emilio (1998) *La Financiación de las Elecciones*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Park, Chan Wook (1994) "Financing political parties in South Korea: 1988-1991", en Herbert Alexander y Rei Shiratori (eds.) *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Perelli, Carina (2006) "Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica", en *Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Chile) Vol. 26 N.º 1.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002) "Financing politics: A global view", en *Journal of Democracy* Vol.13 N.º 4, octubre.

- Pollock, James Kerr (1932) *Money and Politics Abroad*. New York: Alfred A. Knopf.
- Pujas, Veronique y Martin Rhodes (1998) "Party finance and political scandal in Latin Europe". Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre.
- Pulzer, Peter (2001) "Votes and resources: Political finance in Germany", en *German Politics and Society* Vol.19 N.º 1.
- Rabie, Amr Hashem (2008) "Financing Egyptian political parties", ponencia presentada en la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies; Cairo, Egipto, 12 y 13 de enero.
- Rhodes, Martin (1997) "Financing party politics in Italy: a case of systemic corruption", en *West European Politics* Vol. 20 N.º 1, enero.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Felipe Botero (2006) "Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", en *Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Chile) Vol. 26 N.º 1.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991) *Reforming Electoral Democracy: Volume 1*. Canada: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
- Sartori, Giovanni (1991) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schattschneider, E. E. (1975) [1960] *The Semi-Sovereign People*. Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Smith, Bradley (2001) *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Sorauf, Frank J. (1992) *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Stanbury, William T. (1993) "Financing federal politics in Canada in an era of reform", en Arthur Gunlicks(ed.) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Torres Rivas, Edelberto y Carla Aguilar (1998) "Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco", en Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto (eds.) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- TI (Transparency International) (2004) *Global Corruption Report 2004*. Londres: Pluto Press.



- TRIFE (Tribunal Federal Electoral de México) (2006) Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo; Resolución del 5/9/2006; México D.F. En <http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/ Informes/ DICTAMEN.pdf>
- UE (Unión Europea) (2005) Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe Final Elecciones Parlamentarias - Venezuela 2005. En http://www.sumate.org/Elecciones/2005Parlamentarias/2005_informe_final_Union_Europea.pdf
- UE(2006)MisióndeObservaciónElectoralde laUniónEuropea, InformeFinal ElecciónPresidencial - Venezuela 2006. En http://www.sumate.org/Elecciones/2006Presidenciales/2006_informe_final_Union_Europea.pdf
- Valdés Prieto, Salvador et al. (2000) "Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política", en *Estudios Políticos* N.º 78, otoño.
- Valdez Zepeda, Andrés (2006) "México en su encrucijada: Un análisis de la elección presidencial del 2006", en *Contratexto digital* (Universidad de Lima, Perú), Año 4, N.º 5.
- Vargas, Mauricio, Jorge Lesmes y Edgar Téllez (1996) *El presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*. Bogotá: Planeta.
- Vargas Llosa, Mario (2005) *El Pez en el Agua*. Madrid: Alfaguara.
- Walecki, Marcin (2001) "Political finance in Central Eastern Europe", en Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Walecki, Marcin (2005) *Money and Politics in Poland*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
- Welch, W. P. (1976) "The effectiveness of expenditures in state legislative races", en *American Political Quarterly* Vol. 4, julio.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (1998) "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto (eds.) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- Zovatto, Daniel (2003) "América Latina", en Manuel Carrillo, Alfonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (2003) *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel (2007) "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (eds.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Otras fuentes

BBC Mundo.com, "Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU.", 13/12/2007. En http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7141000/7141500.stm

BBC Mundo.com, "Maletín: apuntan al gobierno venezolano", 17/10/2008. En http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677327.stm

El Diario (Ciudad Juárez) "Registran Candidatura de Héctor Murguía", 23/4/2009.

El Panamá América (Ciudad de Panamá), 14/8/2001.

The Economist, "Drugs are back", 25/5/1996.

The Economist, "Well I never, says the president", 29/6/1996.

The Guardian, "European politics plagued by funding scandals", 4/12/1999.

La Prensa de Panamá (Ciudad de Panamá) 22/7/1995.

Proceso (México DF) "El 'Pemexgate', una novela de no-ficción", 13/10/2002.

El Universal (Caracas), "Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña", 21/2/2009.

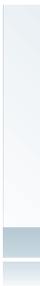
El Universal (México DF) "Héctor Murguía: los narcos en casa", 27/3/2009.

The New York Times, "Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase", 3/11/2008.

The Washington Post, "Russian election lacked 'freedom,' monitor says", 4/3/2008.



Aportes
DESDE EL TSE





FINANCIAMIENTO ESTATAL PARA LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

Alejandro Robles Leal*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 12 de diciembre de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de enero de 2012.

Resumen: A partir de un breve repaso de las últimas reformas jurídicas al régimen electoral, tanto del Código Municipal como del Código Electoral, el artículo describe el nuevo sistema de financiamiento estatal que se ha dispuesto para apoyar económicamente a los partidos políticos que participan en los procesos electorales municipales y que, antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, no existía. Haciendo énfasis en las características legales de ese nuevo sistema de financiamiento, a partir de las diferencias con el sistema de financiamiento estatal para los partidos políticos que participan en los procesos electorales nacionales, refiere la jurisprudencia del TSE en la materia, destacando que la primera resolución del Tribunal, que ordenó girar recursos del Estado, fue precisamente para un partido político inscrito en el nivel cantonal. Finalmente, partiendo de la tesis de que la ausencia de financiamiento estatal para los procesos electorales municipales constituyó una barrera para la profundización democrática costarricense, por lo que su inclusión representa un avance en el fortalecimiento de los derechos políticos de la ciudadanía, los autores concluyen con algunas recomendaciones de carácter legislativo, con el fin de fortalecer este régimen de financiamiento, principalmente por la vía de su sistematización y equiparación con el financiamiento para procesos electorales nacionales, con la expectativa de robustecer las plataformas partidarias y profundizar, así, nuestra cultura democrática en el nivel local. Se anexa cuadro con la lista de los partidos políticos a los que ya se ordenó girar el financiamiento indicado, que desglosa los montos totales y porcentuales, así como los montos que no pudieron ser liquidados y que regresan al erario.

Palabras claves: Reformas legislativas / Código Municipal / Código Electoral / Partidos políticos / Contribución estatal / Deuda política / Financiamiento del partido político / Elecciones municipales / Democracia / Participación política.

Abstract: With a brief summary of the recent legal reforms to the electoral system, both the Municipal and the Electoral Code, the article describes the new public financing system that has been established in order to economically support the political parties that participate in the local government electoral processes and that did not exist prior to the entry in force of the new Electoral Code. Emphasizing the legal characteristics of this new financing system and comparing to the public financing system for political parties that participate in national electoral processes, it points out the jurisprudence of the TSE in the matter, outlining that the first resolution where the electoral tribunal ordered the payment of this State resources, was precisely in favor of a municipal level political party. Finally, from the perspective that the lack of public funding for the municipal electoral processes constituted a barrier for the Costa Rican democratic strengthening and therefore its inclusion represents an advancement in the deepening of citizens' political rights, the authors conclude with some legal reform recommendations, with the purpose of strengthening this financing system, mainly through its systematization and equalization with the financing of the national electoral process, with the aim of strengthening the party platforms and thus deepening our democratic culture at the local level. A Table of the political parties which funding has already been ordered by the Tribunal is included, enlisting total and percent amounts granted, as well as those amounts not allocated and which then return to the State.

Keys words: Legislative reforms / Municipal Code / Electoral Code / Political parties / State contribution / Political debt / Financing of the political party / Local elections / Democracy / Political participation.

* Costarricense, abogado, email aroblesleal@gmail.com. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, habiendo sido su tesis de grado "El control de constitucionalidad de las normas sometidas a referéndum" (2009) y especialista en Derecho Notarial y Registral del Sistema de Estudios de Posgrado de la misma casa de estudios (2011). Ha sido Letrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2009-2010) y, desde agosto de 2010, Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. También es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle, Costa Rica, en donde desde setiembre de 2010 imparte el curso Jurisdicción Constitucional. A partir de octubre de 2011 y hasta mayo de 2012 está cursando la Maestría en Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, bajo la tutoría del profesor Manuel Carrasco Durán, siendo su proyecto de trabajo de fin de máster "La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica".

A modo de proemio podemos señalar que el proceso electoral está diseñado en la ley como un conjunto de actividades confiadas a diversos actores que son los sujetos de dicho proceso; señala Walter Antillón¹, que entre estos protagonistas podríamos mencionar a los partidos políticos, candidatos, a la ciudadanía, a los organismos electorales y algunos otros; no obstante, para efectos de este artículo nos referiremos básicamente a aquellos actores que son visibles en los centros de votación el día de las elecciones, esto con un afán de resaltar la importancia de su labor y de reconocer el valioso esfuerzo de hombres y mujeres que trabajan durante esa ardua jornada, para asegurar unos comicios transparentes, confiables y apegados a la ley.

De previo a describir a cada uno de los protagonistas de la jornada electoral, es importante hacer una breve reflexión sobre la participación ciudadana en el desarrollo de los comicios, recordando que la representación y la participación son acciones intrínsecas de la democracia contemporánea; estas dos expresiones ciudadanas se requieren necesariamente porque la auténtica representación no puede darse en un sistema democrático sin el amparo de la forma más básica de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Claro está que la participación ciudadana no se limita a las elecciones y va más allá de los votos.

Los procesos electorales constituyen entonces la fuente de legitimación de las autoridades públicas, promueven una sucesión del poder de forma ordenada y pacífica, por consiguiente, se aseguran la estabilidad política del país y la paz social. Todo el engranaje y los esfuerzos de los organismos electorales se disponen para que las personas inscritas en el padrón electoral puedan hacer efectivo su derecho al sufragio; la participación de una importante cantidad de personas en las mesas electorales que garantiza la pureza del voto.

El proceso electoral de febrero de 2010 se caracterizó por la aplicación de un nuevo Código Electoral que entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, motivo por el cual el Tribunal Supremo de Elecciones, como parte de las responsabilidades que le competen, ofreció gran cantidad de información a la ciudadanía, además de que organizó entre otros eventos, una serie de conferencias en general y de prensa; talleres orientados a los dirigentes de los partidos políticos, electores, autoridades de policía, funcionarios electorales y estudiantes, para explicar los alcances de la nueva normativa.

Uno de los aspectos desarrollados en esas actividades fue precisamente el tema *“Actores Electorales y sus Funciones”*, del cual a continuación se hace una breve reseña.

1 Diccionario Electoral. 1º ed. San José, CR: IIDH/CAPEL, 1989. p.539

1. ELECTORES

Tal y como señala el artículo 144 del Código Electoral, son electores los y las costarricenses mayores de dieciocho años, los naturalizados con más de doce meses de haber obtenido la carta de naturalización e inscritos en el padrón electoral, con las excepciones que en dicho artículo se indican.

El siguiente cuadro muestra los datos de los ciudadanos inscritos para el proceso electoral del 7 de febrero de 2010 y los que efectivamente acudieron a ejercer su derecho al sufragio. El abstencionismo y su interpretación será un tema que seguramente abordarán los investigadores sociales en futuros artículos de esta revista.

COSTA RICA: JUNTAS, ELECTORADO Y ABSTENCIONISMO POR PROVINCIA								
ELECCIONES PRESIDENCIALES, 7 DE FEBRERO 2010								
JUNTAS, ELECTORADO Y ABSTENCIONISMO	COSTA RICA	PROVINCIA						
		SAN JOSÉ	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMÓN
JUNTAS	6 617	2 232	1 252	746	604	550	702	531
ELECTORADO	2 822 491	1 008 177	524 215	328 782	278 544	199 237	259 408	224 128
HOMBRES	1 409 411	491 462	264 559	164 137	137 417	101 106	134 213	116 517
MUJERES	1 413 080	516 715	259 656	164 645	141 127	98 131	125 195	107 611
ABSTENCIONISMO								
ABSOLUTO	871 644	303 893	149 263	85 077	74 839	67 297	104 868	86 407
RELATIVO	30,9	30,1	28,5	25,9	26,9	33,8	40,4	38,6

FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones

2. PARTIDOS POLÍTICOS

Son entidades que se organizan para conquistar el poder, y dado que los procesos electorales están íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos, estos son considerados como el canal más apropiado para vincular la organización política con

la participación de amplios sectores de la población, y con ello dar cabida al principio de representación derivado de la soberanía popular.

El artículo 49 del Código Electoral indica que los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal, según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público. Se rigen por la Constitución Política, el Código Electoral, sus estatutos, sus reglamentos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos acordados por ellos.

En las elecciones del pasado 7 de febrero, participaron un total de cincuenta y un partidos políticos en diferentes escalas (nacional, provincial y cantonal). En el cuadro siguiente se presenta el desglose de esta participación.

PARTIDOS POLÍTICOS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES SEGÚN ESCALA, 7 DE FEBRERO DE 2010

ESCALA	PARTIDOS POLÍTICOS
TOTAL	51
NACIONAL	9
PROVINCIAL	9
CANTONAL	33

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

3. ASESORES ELECTORALES

Son funcionarias y funcionarios que laboran para el Tribunal Supremo de Elecciones. Su responsabilidad radica en integrar, instruir, juramentar, acreditar, instalar y asesorar a quienes integran las juntas cantonales, juntas receptoras de votos, partidos políticos y Fuerza Pública. Para el proceso electoral del 7 de febrero de 2010, el Tribunal dispuso de 110 asesores que estuvieron distribuidos en los ochenta y un cantones que conforman el territorio nacional.

Este personal se traslada desde varios meses antes de la elección a cada cantón, con el propósito de brindar capacitaciones a los actores citados en el párrafo anterior, y para



revisar el estado en que se encuentran los centros de votación; establecen las coordinaciones necesarias para la apertura y cierre de esos centros; establecen la logística requerida para la recepción y entrega del material electoral que se distribuye a los cantones y además, tienen bajo su responsabilidad la coordinación de la recolección de los sacos en que se transportan las papeletas y demás documentos que dan fe del resultado de la votación. Otra importante responsabilidad de estos funcionarios, es la de reclutar y capacitar a los auxiliares electorales que fungen como representantes del Tribunal ante las juntas receptoras. Posterior a la jornada electoral, los asesores evalúan el trabajo que realizaron los auxiliares en la junta receptora de votos, esto como una acción que procura el mejoramiento del trabajo que se realiza en ese organismo electoral.

4. JUNTAS CANTONALES

De conformidad con nuestra división territorial, se establecieron ochenta y un juntas cantonales conformadas por personas representantes de los partidos políticos. Según los registros del Tribunal Supremo de Elecciones, en estas juntas se juramentaron un total de 658 personas entre miembros propietarios y suplentes, no obstante que fueron propuestas para esos cargos un total de 1133 personas.

Las juntas cantonales estarán integradas por un elector propuesto por cada uno de los partidos políticos participantes en la elección, con candidaturas inscritas en esa circunscripción. En los casos de coalición o fusión de dos o más partidos, deberá tenerse como un solo partido para la postulación correspondiente en las juntas electorales. Deberán estar conformadas por lo menos por tres miembros y cada uno con su correspondiente suplente. En los casos en que los partidos políticos no propongan el mínimo de tres integrantes, el TSE las completará con las personas adicionales que se requieran; y luego procederán a nombrar un presidente y un secretario.

Sus atribuciones son las siguientes: proponer al TSE los nombres de los miembros de las juntas receptoras de votos de su cantón; coordinar sus actividades con la Dirección del Registro Electoral; acondicionar los recintos electorales atendiendo disposiciones de la Dirección del mencionado Registro; recibir la documentación y los materiales electorales de la Dirección indicada y distribuirlos; entregar a esa Dirección la documentación y los materiales electorales que reciban de las juntas receptoras de votos y cualquier otra que determine la ley o disponga el Tribunal.

En el siguiente cuadro se presenta la información relacionada con las juntas cantonales que se instauraron el pasado 7 de febrero.

Juntas Cantonales			
Provincia	Total miembros propuestos	No Juramentados	Juramentados
San José	659	275	384
Alajuela	124	50	74
Cartago	68	33	35
Heredia	76	39	37
Guanacaste	90	48	42
Puntarenas	72	19	53
Limón	44	11	33
TOTAL	1133	475	658

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

5. ENCARGADOS DE CENTROS DE VOTACIÓN

En procura de mejorar aún más la administración del proceso electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones instauró la figura del “*Encargado de Centro de Votación*”; para ello contó con la colaboración de 530 personas; entre la que figuró una importante cantidad de docentes y personal administrativo de escuelas y colegios. Para los comicios del 7 de febrero de 2010, se acordó por parte del Tribunal que en aquellos centros de votación que contaran con más de cinco juntas, se dispusiera de uno de ellos y dos encargados, en los que sobrepasaran las diez juntas.

Debido a la novedad de esta figura, es propicio señalar que algunas de sus principales funciones son: las de asistir y participar activamente en un proceso de capacitación; colaborar, verificar y valorar con la junta cantonal los centros educativos públicos o privados que designen como centros de votación; tomando en consideración, para ello, las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad o los adultos mayores; todo lo anterior también coordinado con los asesores electorales. Coordinar conjuntamente con la junta cantonal, la Fuerza Pública, el asesor electoral y los delegados del TSE la vigilancia de los centros de votación, y procurando que estos cuenten con condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y para



los adultos mayores. Coordinar con la junta de educación correspondiente y la junta cantonal, los respectivos permisos y acciones para que se le entreguen las llaves del centro de votación, para su apertura y acondicionamiento. Informar al asesor electoral en forma expedita cualquier situación especial con el material electoral de una junta; asumir temporalmente la función de miembro de junta receptora si no se presenta ninguno y no hay auxiliar electoral; en este caso, debe coordinar con el asesor electoral la pronta sustitución de los ausentes.

El día de la elección deben presentarse a las 5:00 a.m., para abrir el centro de votación y verificar que la apertura de las juntas receptoras se realice a las 6:00 a.m.; comprobar e informar al asesor electoral del respectivo cantón si efectivamente la JRV inició la votación a las 6 a.m.

Encargados de Centros de Votación	
Provincia	Requeridos
SAN JOSÉ	215
ALAJUELA	88
CARTAGO	69
HEREDIA	65
GUANACASTE	23
PUNTARENAS	34
LIMÓN	36
Total	530

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

6. JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS

Después del Tribunal Supremo de Elecciones, las Juntas Receptoras de Votos son los organismos electorales más importantes en el proceso electoral. Siempre se les asigna toda la actividad electoral básica del día de las elecciones. Cada Junta está integrada por un elector propietario y un suplente, propuestos por cada partido político que participe en una elección con candidaturas inscritas. Dos meses naturales antes de una elección, cada partido comunica a la respectiva junta cantonal, por escrito y por medio del presidente del organismo superior del partido, o del presidente del comité ejecutivo de la asamblea de cantón, los nombres de los miembros propietarios y suplentes. El partido renuente en hacer esa proposición pierde todo derecho a proponer miembros para la junta respectiva. Dentro de los tres días naturales siguientes al vencimiento del término dicho, la junta cantonal respectiva acoge necesariamente

las designaciones que se hayan hecho. Si la junta cantonal no envía la propuesta de integración de las juntas en el plazo indicado, o si la envía incompleta, el Tribunal nombrará directamente a las personas que sean necesarias para que las juntas queden debidamente integradas al menos por tres miembros. Tanta importancia se les atribuye a sus integrantes que una vez que son juramentados para ejercer sus funciones, -a partir de ese momento-, son investidos de inmunidad hasta la declaratoria de elección correspondiente, por lo que no puede ser detenido ningún miembro, excepto si media orden escrita de un juez competente o en caso de haber sido sorprendido por la autoridad en flagrante delito. Esta misma inmunidad la tendrán los electores sólo durante el día de las elecciones.

El cargo de miembro de junta receptora es honorífico y obligatorio. Los integrantes deben actuar con absoluta imparcialidad y acatar solamente el ordenamiento electoral, las instrucciones de los asesores electorales y del TSE, sin atender en el ejercicio de sus funciones la circunstancia de que un partido político los haya propuesto.

Para ser miembro de una junta receptora se requiere ser ciudadano en ejercicio, no tener motivo de impedimento legal y saber leer y escribir.

Debido a las controversias que se suscitaron con motivo del escrutinio realizado en las pasadas elecciones de febrero de 2010, conviene hacer una explicación al respecto:

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, el 2 de setiembre de 2009, éste en su artículo 197 estableció, por disposición expresa, un nuevo sistema de conteo de los votos. Dicho artículo dice lo siguiente:

ARTÍCULO 197.- Obligación de iniciar el escrutinio a la mayor brevedad. El escrutinio consiste en el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo del TSE, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales.

El cambio en la forma de realizar el escrutinio no proviene de una decisión unilateral antojadiza del Tribunal Supremo de Elecciones, sino del acatamiento de esta clara y expresa disposición legal aprobada por la Asamblea Legislativa, -a pesar de que un reducido número de diputados externaron opiniones contrarias, arrogándose ser intérpretes de la intención del legislador de una superada tradición de querer obligar al TSE a recomtar de nuevo todos los votos-, que varió el sistema de escrutinio, otorgándole carácter de definitivo al conteo manual



que realizan las juntas receptoras de votos, asignándole luego al TSE la función de realizar un examen detallado de la documentación en los casos de excepción que se indiquen. La nueva disposición legal citada, de acatamiento obligatorio, adopta la definición correcta de escrutinio, el cual se concibe como un proceso que se realiza en distintas etapas, a cargo de distintos órganos electorales y donde el órgano superior, no obstante su intervención final y definitiva, ejecuta un recuento general de los sufragios sólo en los casos de excepción que fijó el TSE. De ahí que al conteo manual inicial realizado por las juntas receptoras de votos se le otorgó el carácter de conteo definitivo.

La garantía de su credibilidad radica en que las juntas receptoras de votos (JRV) están conformadas por representantes de todos los partidos políticos. Son debidamente capacitados y son los encargados de recibir todo el material electoral de su respectiva mesa. El día de la votación se inicia revisando y contando todo el material electoral delante de los demás miembros, verificando que todo esté correcto; identifican al votante, reciben los votos de los electores. Al final de la jornada electoral, abren las urnas, revisan las papeletas, califican los votos, los cuentan y remiten el informe final al Tribunal, con toda la papelería electoral. Esta actividad la realizan con un control mutuo entre los integrantes de la junta. Además, con la constante y permanente vigilancia de los fiscales de los partidos políticos durante todo el período que dure la votación. Al final, tanto a cada miembro de mesa como a cada fiscal, se le entrega una certificación del resultado de la votación de esa junta. El comunicado oficial de la junta al TSE es precisamente la base de la información que se brinda a la ciudadanía el mismo día de la elección, en horas de la noche, con los resultados provisionales de la elección.

La vigilancia del proceso de febrero de 2010 estuvo a cargo de un ejército electoral de más de 40.000 miembros de mesa, un número similar de fiscales de los partidos políticos; con la asesoría y vigilancia de 13.234 auxiliares electorales (dependientes directos y neutrales del TSE); además hubo observadores nacionales e internacionales.

Las JRV no son meras colectoras de sufragios; son organismos electorales con un ámbito particular en el que sus decisiones soberanas, si bien son apelables, tienen efecto propio. Ante ellas, además, los partidos políticos despliegan la más relevante y efectiva labor de fiscalización.

Tómese en cuenta que para las elecciones de 1962, la cantidad de electores en el padrón era de 499.213; y en las de febrero de 2010 eran 2.822.491 electores, para lo cual se dispusieron

6.617 juntas receptoras de votos. El problema estriba en que el plazo constitucional para hacer la declaratoria de elegidos se mantiene igual.

Una encuesta realizada por la empresa Borge y Asociados, el mismo mes de las elecciones, reportó un 87,8% de confianza en los miembros de la JRV. No hubo posibilidad de pedir más garantía de precisión, consenso, control mutuo, vigilancia y transparencia, que lo ejercido por todas esas personas.

En la segunda etapa, al Tribunal se le asigna la función de escutar, o sea, examinar en forma detallada la documentación electoral que completaron las juntas receptoras de votos, para realizar luego la declaratoria de la elección, previa resolución de los casos que fijó expresamente para hacer un recuento de los sufragios de aquellas mesas en que ocurran los siguientes supuestos: a) Cuando se presenten apelaciones o demandas de nulidad contra lo resuelto por las juntas receptoras de votos, que cumplan con los requisitos de admisibilidad. b) Cuando al momento del escrutinio preliminar que realicen las indicadas juntas no estén presentes al menos tres miembros de mesa, o por lo menos dos de ellos y un auxiliar electoral. c) Cuando la documentación electoral contenga datos contradictorios o evidentemente incorrectos, tales como: la sumatoria de votos válidamente emitidos, nulos, en blanco y de papeletas sobrantes, cuando la cantidad de estas sea mayor o menor al número de papeletas asignadas a la junta; la información básica consignada en el padrón registro y otra eventual constancia de resultados no sea coincidente; los valores expresados numéricamente en esos documentos difieran de los registrados en letras; se registren votos en favor de agrupaciones que no intervienen en la circunscripción de que se trate; y otros de similar gravedad a juicio del Tribunal. d) Cuando se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado éste, es decir, esté en "blanco" o que consten en él observaciones que ameriten el recuento. Y un último caso, el TSE hace un recuento general de los votos cuando tratándose de la papeleta presidencial, la totalización del cómputo hecho por las juntas receptoras de votos, según lo informe el Programa Electoral de Trasmisión de Datos -a partir de los reportes telemáticos susceptibles de procesar- arroje, una diferencia de 2 puntos porcentuales o más, ya sea entre la nómina más votada y la que ocupa el segundo lugar o entre ésta y la tercera nómina más votada, en caso de que la primera no supere el 40% de los votos válidamente emitidos, en cuyo caso es necesaria una segunda ronda.

En todo caso, en las elecciones de febrero de 2010, el TSE recontó los votos del 40% de las 6.617 mesas, por distintos motivos que consideró suficientes para realizar ese recuento. Este proceso y examen del material electoral que realizaron los miembros de las juntas receptoras

de votos, lo hacen los Magistrados del TSE también con la constante y permanente vigilancia de los fiscales de los partidos políticos. En este caso, cuando un fiscal partidario manifiesta inconformidad respecto de la calificación de un voto, el Magistrado responsable de la mesa en la cual se escruta dicho voto lo hace circular entre los otros cuatro presentes en la misma sesión de escrutinio, para resolver definitivamente el punto. La mayoría simple decide la controversia.

En la citada encuesta de la empresa Borge y Asociados, el porcentaje de entrevistados que manifestaron su confianza en el TSE alcanzó el 80,5%.

La añoranza de que el TSE continúe con el recuento total de los votos en gran medida obedece a que algunos partidos políticos carecen de una organización electoral que les permita fiscalizar las elecciones en todas las mesas electorales; y tratan de suplir esa deficiencia pretendiendo delegar en el TSE todo el trabajo del conteo total de los votos, contraviniendo la expresa disposición legal del nuevo Código Electoral antes citada.

El cuadro siguiente nos brinda los datos de la cantidad de personas que fueron propuestas por las diversas agrupaciones políticas para fungir como miembros de las juntas receptoras de votos.

Cantidad de miembros de mesa propuestos por los partidos políticos con el detalle por provincia y partido político. Elecciones del 7-02-2010								
Partido Político	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	TOTAL
Acción Ciudadana	4.460	2.507	1.514	1.208	1.026	1.399	1.063	13.177
Alianza Patriótica		217			512		88	817
Frente Amplio		47						47
Liberación Nacional	4.804	3.029	1.492	1.341	1.283	1.416	1.255	14.620
Movimiento Libertario	4.210	2.559	1.503	1.100	786	1.339	1.064	12.561
Renovación Costarricense							88	88
Unidad Social Cristiana	1.470	332	538	996	888	285	870	5.379
Total	14.944	8.691	5.047	4.645	4.495	4.439	4.428	46.689

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

7. AUXILIARES ELECTORALES

Estos actores asesoran, asisten y orientan la ejecución de las acciones propias de las juntas receptoras de votos. De ser necesario y ante la ausencia temporal o permanente de los miembros de la junta, deben asumir sus funciones, desde recibir la documentación y el material electoral, la apertura, recepción de los votos, escrutinio, comunicado del resultado de la elección de la respectiva junta, hasta la entrega a las juntas cantonales de toda la documentación electoral.

El establecimiento de esta figura por parte del Tribunal tiene sustento legal en lo dispuesto por el artículo 44 del Código Electoral y sus funciones están debidamente reglamentadas; es importante mencionar, sin embargo, que la decisión de incorporar los auxiliares electorales a las juntas receptoras de votos fue una previsión del Tribunal, ante la creciente ausencia de ciudadanos dispuestos a servir en forma voluntaria como miembros de estas juntas, situación que a todas luces ponía en riesgo la recepción del sufragio de los electores. Se les otorga una modesta cantidad de dinero para que cubran gastos de traslado durante su capacitación y el día de las elecciones, así como sus gastos de alimentación en la elección correspondiente.

Una encuesta realizada por la empresa Borge y Asociados, publicada en la Revista Poder del mes de agosto del año 2009¹, planteó la siguiente pregunta a los encuestados:

¿Estaría usted dispuesto a participar en forma voluntaria como miembro de mesa el día de las elecciones? El resultado obtenido fue que un 36.4 % de los encuestados dijeron que sí estaban dispuestos a trabajar en forma honoraria como miembros de mesa, mientras que un 60.8 % de los encuestados dijeron que no colaborarían; el 2.8 % de los encuestados no sabían o no respondieron la interrogante.

Los datos de esta encuesta han podido ser comprobados por el mismo Tribunal, toda vez que elección tras elección, es mayor el ausentismo de las personas que son propuestas como miembros de mesa por los partidos políticos, a las capacitaciones y a las juramentaciones que organizan los asesores electorales en los diversos cantones del país.

En los comicios presidenciales de 2010, actuaron 13.234 personas en calidad de auxiliares electorales. El cuadro siguiente presenta el detalle por provincia.

¹ Revista Poder, Agosto 2009, N.º 15. Inmedia, Imprenta Grupo Nación. p. 18.



Provincia	Auxiliares Electorales
SAN JOSÉ	4464
ALAJUELA	2504
CARTAGO	1492
HEREDIA	1208
GUANACASTE	1100
PUNTARENAS	1404
LIMÓN	1062
TOTAL	13.234

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

El establecimiento de esta figura se considera un acierto, dado que desde su implementación se ha podido comprobar una notable mejoría en la calidad del trabajo que realizan las juntas receptoras y como ya se indicó, posterior al proceso electoral, se evalúa la calidad de las bitácoras que emplean para su labor y de otros documentos que deben completar.

8. FISCALES

Son ciudadanos acreditados por los partidos políticos ante la Dirección General del Registro Electoral, para que los representen en labores de vigilancia y fiscalización ante cada uno de los organismos electorales, así: dos ante el TSE; dos ante la Dirección General del Registro Civil y Electoral; uno ante cada sección del Registro Civil y Electoral; un propietario y un suplente ante cada oficina regional; un propietario y un suplente ante las juntas cantonales y cada una de las juntas receptoras de votos. Además, tratándose de estas últimas, cualquier persona miembro del comité ejecutivo superior de los partidos políticos podrá nombrar fiscales generales quienes podrán desempeñar las mismas labores, pero en cualquier junta receptora de votos; en el entendido de que en la junta sólo podrá estar presente un fiscal por partido. También ejercerán sus funciones de fiscalización en el escrutinio definitivo de votos, entendido como el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo de este Tribunal. Se les proporcionará todas las facilidades necesarias para que ejerzan sus funciones, pero sin entorpecer el trabajo de los organismos electorales y les está vedado inmiscuirse en el trabajo ni participar en las deliberaciones, debiendo observar un comportamiento apropiado. Están facultados para permanecer en el recinto electoral; hacer reclamaciones, las cuales deberán ser presentadas por escrito y firmadas; solicitar en cualquier momento a las JRV hasta 3 certificaciones del número

de votos emitidos, las cuales tienen el mismo valor probatorio del padrón registro. Los fiscales tendrán la misma inmunidad que se les otorga a los miembros de los organismos electorales.

Para vigilar los comicios del pasado 7 de febrero de 2010, el Tribunal Supremo de Elecciones acreditó 56.434 fiscales, de los cuales 18.261 actuaron en las juntas receptoras de votos; 38.322 como fiscales generales, los cuales tuvieron entre otras responsabilidades, la coordinación del trabajo de los fiscales de mesa y su sustitución cuando se requiriera; también se autoriza 80 fiscales para vigilar el trabajo de las juntas cantonales.

El cuadro siguiente presenta el detalle de los fiscales que fueron acreditados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Fiscales presentados por partidos políticos y por condición				
Partido Político	General	J.R.V. mesa	Cantonal	total
Accesibilidad Sin Exclusión	1016	0	0	1016
Acción Ciudadana	6522	575	0	7097
Acción Naranjera	049	0	0	049
Alianza Patriótica	4790	0	0	4790
Auténtico Labrador de Coronado	050	0	0	050
Autónomo Oromontano	009	039	0	048w
Avance Santo Domingo	003	066	0	069
Comunal Pro-Curri	072	0	0	072
Curridabat Siglo XXI	083	169	4	256
Del Sol	002	107	4	113
El Puente y los Caminos de Mora	023	82	0	105
Frente Amplio	3435	169	0	3604
Garabito Ecológico	006	40	0	046
Independiente Belemita	032	0	0	032
Integración Barbareña	030	0	0	030
Integración Nacional	219	0	0	219
Liberación Nacional	6295	9003	2	15300
Montes de Oca Unida (Coalición)	030	0	0	030
Movimiento Libertario	5313	2680	0	7993
Popular de Alfaró Ruíz (Coalición)	034	016	0	050

Fiscales presentados por partidos políticos y por condición				
Partido Político	General	J.R.V. mesa	Cantonal	total
Renovación Costarricense	4976	0	0	4976
Renovemos Alajuela	272	0	0	272
Talamanca Unida	038	070	0	108
Transparencia Cartaginés	028	0	0	028
Único Abangareño	036	049	0	085
Unidad Social Cristiana	4105	5098	70	9273
Unión Agrícola Cartaginés	156	0	0	156
Unión Palmareña	117	0	0	117
Verde Ecologista	267	0	0	267
Yunta Progresista Escazuceña	085	098	0	183
TOTAL	38.322	18.261	80	56.434

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

9. CUERPO NACIONAL DE DELEGADOS

El Cuerpo Nacional de Delegados está constituido por ciudadanos voluntarios que trabajan por el país y por el fortalecimiento de nuestra democracia, son nombrados y pueden ser removidos por el Tribunal Supremo de Elecciones. Actúan como funcionarias o funcionarios públicos ad honórem que colaboran con el Tribunal Supremo de Elecciones en actividades de supervisión y control, propias del proceso electoral y su arraigo se encuentra fundamentado en lo que establece el inciso 6) del artículo 102 de la Constitución Política y en los artículos 45, 46 y 47 del Código Electoral. En los pasados comicios colaboraron como delegados 862 costarricenses; el detalle por provincia se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Provincia	Cantidad de delegados
San José	260
Alajuela	153
Cartago	167
Heredia	118
Guanacaste	32
Puntarenas	69
Limón	63
TOTAL	862

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

La encomiable labor de este batallón de abnegados ciudadanos y ciudadanas permite asegurar y ejecutar el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la materia electoral y los acuerdos que disponga el Tribunal. Es quizás por esa razón que esta figura ha sido emulada por otros organismos electorales del continente.

10. GUÍAS ELECTORALES

Son jóvenes colegiales e integrantes de los grupos Guías y Scouts, los cuales son reclutados por el Tribunal Supremo de Elecciones para que colaboren con las personas electoras que presentan algún tipo de discapacidad, y a quienes se les dificulta ejercer por sí mismas su derecho al voto; su función primordial en los centros de votación es la de asesorar, dar instrucciones sobre el uso de las ayudas técnicas y de la forma en cómo sufragar; además tienen entre sus responsabilidades la atención a las personas adultas mayores y son debidamente capacitados para atender ambos tipos de poblaciones.

En los comicios presidenciales se contó con la presencia de 3060 guías electorales distribuidos de la forma que se presenta en el cuadro siguiente:

Cantidad de guías electorales reclutados	
Provincia	Guías Scout y estudiantes
San José	945
Alajuela	901
Cartago	290
Heredia	278
Guanacaste	123
Puntarenas	370
Limón	153
TOTAL	3060

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

El trabajo de reclutamiento, selección, sensibilización y capacitación de estos jóvenes está a cargo de un programa electoral, el cual se inicia prácticamente desde la convocatoria a elecciones. Para tal efecto, varios funcionarios y funcionarias electorales se trasladan a diversos centros de educación secundaria a reclutar a los guías, proceso que como ya se indicó, implica primeramente sensibilizar a profesores y estudiantes para que brinden esta importante



colaboración a las personas electoras y fortalezcan con esa acción el proceso de participación ciudadana.

11. OBSERVACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

La observación nacional e internacional de procesos electivos y consultivos se realiza por medio de observadores nacionales e internacionales, previamente acreditados por la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

La observación electoral se basa en los principios de reconocimiento y respeto a la soberanía del Estado Costarricense, sus valores y principios democráticos, y la no intervención en los asuntos de exclusiva competencia del Tribunal Supremo de Elecciones. En el desempeño de sus funciones, los observadores electorales deben mantener total imparcialidad y neutralidad, objetividad, rigor y discreción en el tratamiento de la información recopilada, su análisis y evaluación. El periodo de observación se extiende desde la notificación de la acreditación hasta la entrega al TSE de la evaluación del proceso observado, pudiéndose extender hasta un mes después de las votaciones.

Únicamente las organizaciones debidamente constituidas y con personería jurídica, podrán gestionar la acreditación de observadores nacionales e internacionales. Deberán comprobar su objetividad, trayectoria e interés en la observación electoral y, para el caso específico de la observación internacional, que se trate de organizaciones ampliamente reconocidas en ese ámbito específico.

Los observadores nacionales tendrán los siguientes derechos: libre circulación y movilización por el territorio nacional; libre comunicación con todas las organizaciones participantes en el proceso; acceso a las juntas receptoras de votos para observar el Padrón Electoral, la votación y el escrutinio preliminar que éstas realicen, previa autorización del presidente de la junta receptora de votos respectiva; observar el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como las condiciones en que se ejercen; observar la participación de los fiscales de los partidos políticos; obtener la colaboración de las autoridades correspondientes con el fin de facilitar el ejercicio de sus funciones; denunciar ante el Tribunal Supremo de Elecciones cualquier anomalía que adviertan.

Asimismo, tendrán las siguientes obligaciones: respetar la Constitución Política, el Código Electoral y demás leyes, reglamentos, normas y disposiciones emanadas del Tribunal Supremo de Elecciones; portar la credencial entregada por el TSE.; no interferir ni obstaculizar el desarrollo de las votaciones u otras fases del proceso electoral; no obstaculizar o interferir con las investigaciones de quejas o denuncias presentadas; no sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en su desarrollo; abstenerse de hacer proselitismo de cualquier tipo; abstenerse de transmitir o publicar resultados del escrutinio provisional o de encuestas a boca de urna; no intervenir directa o indirectamente en la toma de decisiones por parte de las juntas receptoras de votos; acatar las indicaciones que realizare el Tribunal, sus delegados, auxiliares o las juntas receptoras de votos; cooperar con otros observadores; rendir, a más tardar dentro del mes siguiente a las votaciones, un informe sobre el ejercicio de observación efectuado, el cual deberá remitirse a la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Se entenderá como observador internacional la persona extranjera o nacional residente en el extranjero, acreditada por una organización domiciliada fuera del país. Como “Observadores Internacionales Visitantes” se tendrán a los representantes de organismos internacionales, gobiernos, parlamentos, organismos electorales extranjeros, diplomáticos acreditados, representantes de instituciones académicas y de investigación a nivel superior y otras personalidades en general, para lo cual se les brindará apoyo e información.

Tendrán la categoría de “*Observadores Internacionales Misión Oficial*” los representantes de organismos electorales miembros de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), así como los miembros de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe, de la que este Tribunal Electoral forma parte al suscribir el Protocolo de Tikal (del 28 de setiembre de 1985 y sus posteriores reformas); y que asumieron el compromiso de propiciar la observación electoral con la participación de los organismos miembros de la Asociación, proporcionando las facilidades necesarias para que los observadores invitados realicen su función.

Los diplomáticos acreditados en el país que actúen como observadores, en adición a las obligaciones a las que están sometidos por los tratados internacionales, también se registrarán por las disposiciones contempladas en el respectivo reglamento en lo que resulten aplicables. Los integrantes de estas misiones diplomáticas serán clasificados como observadores visitantes, previa aceptación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones de la solicitud planteada por el



jefe de la misión diplomática debidamente acreditada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del Gobierno de la República.

Los observadores internacionales tendrán las siguientes facultades: observación de las distintas fases del proceso electivo o consultivo según se trate; acceso a las juntas receptoras de votos que se instalen, previa autorización del presidente de mesa, para observar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la labor de fiscalización por parte de los partidos políticos; libre comunicación con todas las organizaciones participantes o actores en los procesos consultivos o electivos; obtener la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones y poner en conocimiento del Tribunal Supremo de Elecciones cualquier anomalía que adviertan; cuando se trate de invitados oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones y se justifique en virtud de los convenios suscritos, se proporcionará a los observadores gastos de transporte, hospedaje y alimentación. No podrá ser observador internacional quien tenga impedimento de ingreso al país o comprometa la paz social, la seguridad y el orden público. En ningún caso los observadores podrán tener injerencia en los asuntos y actuaciones de los organismos electorales, y deberán sujetarse a las demás disposiciones establecidas en la Constitución Política y la Ley para los extranjeros que ingresan al país; además de los deberes de imparcialidad, neutralidad y objetividad en el trato de la información que se espera de los observadores internacionales, estos deberán: respetar la Constitución Política de la República de Costa Rica y sus leyes, así como cualquier norma o disposición emanada del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral; presentar la solicitud de acreditación ante el Programa de Atención a Observadores Internacionales y facilitar los documentos y la información que les sean requeridos con motivo de ese trámite, así como portar el carné de identificación; abstenerse de interferir u obstaculizar en modo alguno las actividades del proceso electivo o consultivo, ni las propias de los organismos electorales y de los actores de esos procesos; abstenerse de hacer proselitismo e incurrir en beligerancia política; realizar sus actividades de observación de manera seria, respetuosa, responsable e imparcial; cooperar con otros observadores; mantener objetividad, ecuanimidad y profesionalismo en sus manifestaciones en general y al momento de extraer las conclusiones y formular recomendaciones; los observadores internacionales que ostenten la categoría de "Misión Oficial" evaluarán el proceso observado bajo la coordinación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en su calidad de Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y de los Protocolos de Tikal y Quito.



Cantidad de solicitudes para la acreditación de Observadores Nacionales, elecciones del 7/02/2010	
Organización	Total
Unión cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Moravia	018
Fundación Mundial Déjame Vivir en Paz	216
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	078
Universidad de Costa Rica	012
Unión Nacional de Gobiernos Locales	012
Colegio Profesional de Ciencias Políticas	051
Total General	387

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Observadores Internacionales	
Organización	Cantidad de Observadores
Universidad para la Paz	78
Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad José Simeón Cañas	1
Embajada de Japón	3
MOE-OEA	52
Utah State University	1
Centro de Investigación de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de México	1
Fundación Konrad Adenauer	2
IIDH	10
Embajada de Canadá	1
Junta de Vigilancia TSE El Salvador	5
Estado de la Región PNUD	5
Embajada Estados Unidos	15
Misión Oficial (representantes de organismos electorales de 14 países, más un investigador de la Universidad de Salamanca, España, que fueron invitados por el TSE)	28
TOTAL	202

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones



12. DELEGADOS PARA ATENCIÓN DE OBSERVADORES INTERNACIONALES (DAO)

Este cuerpo nacional de delegados es un grupo de ciudadanos que colaboran en forma ad honórem con el Tribunal Supremo de Elecciones; su fundamento jurídico es de raigambre constitucional, ya que el artículo 102, inciso 6 del texto fundamental costarricense, establece la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones y “sus delegados” para garantizar el ejercicio del sufragio en un marco de garantías y libertades irrestrictas.

El Tribunal Supremo de Elecciones ha reglamentado la composición y funcionamiento de este cuerpo de ciudadanos que desinteresadamente coadyuvan en diversas etapas del proceso electoral; en ese sentido, conviene citar el artículo 2 del “Reglamento del Cuerpo de Delegados” que a la letra dice:

“Artículo 2º—Constitución. El Cuerpo de Delegados estará integrado por ciudadanos que serán nombrados discrecionalmente por el Tribunal Supremo de Elecciones, pudiendo representarle por delegación ante los diferentes actores que participan en los procesos electorales o consultivos con ocasión de las facultades que normativamente le corresponden.”

Los Delegados de Atención a Observadores (DAO) son una especie del género Delegado; a ellos, el Tribunal los habilita para representarlo en la atención personalizada de los miembros de las diversas misiones de observación internacional.

Al igual que el resto de Delegados, los DAO sirven en forma gratuita y desinteresada, son un grupo de personas con gran bagaje cultural y de experiencia en los menesteres propios del cargo.

En cuanto a los requisitos, además de los legales establecidos para los delegados, los DAO deben ser personas de alta solvencia moral, presentación personal intachable y un espíritu de servicio marcado por la capacidad de atención a invitados de alto nivel y procedencia variada. Estas personas deben ser capaces de mostrar lo mejor de la idiosincrasia costarricense.

Se presenta a continuación, dos infogramas que resumen la actuación de los diversos actores electorales que participaron de la jornada electoral en los centros de votación y en las juntas receptoras de votos.





13. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En los comicios celebrados el pasado 7 de febrero, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció 6.617 juntas receptoras de votos y de conformidad con los registros de este Organismo Electoral, dichas juntas estuvieron bajo la vigilancia de 122.166 personas. La presencia física de once de los doce actores que se han mencionado en este artículo, garantiza en forma muy evidente el blindaje de nuestro proceso electoral, entendido este concepto como el conjunto de acciones que emprende el Tribunal Supremo de Elecciones con el apoyo de la ciudadanía, para asegurarle al país una jornada electoral apegada a la normativa jurídica y a los principios de transparencia e imparcialidad.

A los esfuerzos que se han mencionado, debe agregarse también otra serie de acciones que emprendió el Tribunal, como fue la implementación del servicio denominado 800-Elector, el cual consistió en la apertura de una línea telefónica gratuita para que cualquiera de los actores que se han descrito en este artículo, pudiera consultar o denunciar cualquier situación que pusiera en riesgo la pureza del sufragio; o bien sobre la atención que se les estaba brindando a las personas electoras, adultas mayores o en situación de discapacidad; este servicio fue atendido por funcionarios del Tribunal, debidamente capacitados para evacuar todo tipo de consultas.

La participación de miles de personas en los centros de votación y en las juntas receptoras, es definitivamente una forma de cooperación social capaz de influir con responsabilidad para procurar el fortalecimiento de los valores que sustentan la convivencia pacífica de los pueblos y que son indisociables de la democracia. Esta vasta presencia y el apego a la normativa y a los procedimientos electorales establecidos por el Tribunal Supremo de Elecciones, blindan el proceso electoral y garantizan la paz social y la sucesión de quienes nos representarán en el gobierno nacional y local.

LITERATURA CONSULTADA

Amador H., Eduardo. "Ticos anuentes a la apertura: encuesta de Borge & Asociados". En: *Revista Poder*, 2(15):16-19, agosto 2009

Antillón, Walter. "Proceso electoral". En: *Diccionario Electoral*. 1° ed. San José, CR: IIDH/CAPEL, 1989.

Costa Rica. Código electoral. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones, 2009.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *Reglamento del Cuerpo de Delegados*. San José, C.R.: TSE, 2009.



Colaboraciones
EXTERNAS





Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: crisis económica, desintegración social y cambio político*

Kjersti Sirevaag**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 31 de mayo de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 1 de julio, 2011.

Resumen: Los estudios sobre calidad democrática son importantes por múltiples razones. En primer lugar, porque más sistemas políticos en el mundo han consolidado sus democracias. En segundo lugar, los estudios de calidad democrática pueden complementar los estudios de cambios políticos etiquetados como “transición” y “consolidación”. En tercer lugar, si la conceptualización y aplicación de calidad democrática se mejora, el concepto puede ser utilizado para optimizar las nuevas, y en algunos casos frágiles, democracias y así evitar que se desarrollen en una dirección no-democrática. El objetivo de este ensayo es construir un marco teórico que permita un estudio del desarrollo de la calidad democrática en Costa Rica después de 1980, analizando en qué grado las variables independientes concernientes a aspectos económicos, sociales, judiciales y políticos de Costa Rica pueden explicar los cambios en las dimensiones de calidad democrática.

Palabras clave: Transición democrática / Fortalecimiento de la democracia / Calidad de la democracia / Estado de Derecho / Libertad / Igualdad / Costa Rica.

Abstract: Democratic quality studies are important for many reasons. In the first place because more political systems in the world have consolidated their democracies. Secondly, the democratic quality studies can complement the studies of political change labeled as “transition” and “consolidation”. Thirdly, if the conceptualization and implementation of democratic quality is improved, the concept can be used to optimize the new, and sometimes fragile democracies and thus prevent them from developing in a non-democratic direction. The aim of this essay is to construct a theoretical framework that allows a study of the development of democratic quality in Costa Rica since 1980, analyzing the extent to which independent variables concerning economic, social, judicial and political aspects of Costa Rica can help explain the changes in the dimensions of democratic quality.

Key Words: Democratic Transition / Strengthening of Democracy / Quality of Democracy / State of Law / Freedom / Equality / Costa Rica.

* Trabajo ganador del primer lugar en el Concurso de Ensayo “Democracia, Constitución Política y Elecciones en Costa Rica”, promovido conjuntamente por el Tribunal Supremo de Elecciones y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, dirigido a estudiantes de los programas de Maestría y Doctorado en Estudios Latinoamericanos, Ciencia Política y Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, así como a los graduados de dichos programas, según dictamen del jurado calificador, en diciembre de 2009. Traducción realizada por la Licenciada Mariana Arguedas Vargas. Texto está basado en la tesis de graduación de la autora “Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: Crisis económica, desintegración social y cambio político”, presentado al Departamento de Política Comparativa de la Universidad de Bergen en diciembre de 2008, para optar por el grado de Maestría en Política Comparativa.

** Profesora de la escuela secundaria Strand. Máster en Política Comparada de la Universidad de Bergen (2008), Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca (2009). Actualmente estudia Pedagogía en la Universidad de Stavanger.

1. INTRODUCCIÓN: TEMAS DE ESTE ENSAYO ¹

Los estudios sobre desarrollo político han cambiado de enfoque tres veces desde la Segunda Guerra Mundial. Después de la Segunda Guerra Mundial los politólogos estaban preocupados por las transiciones democráticas, especialmente con qué conduce hacia las transiciones. Las transiciones son los intervalos entre un tipo de régimen político y otro (O'Donnell y Schmitter 1986:6). Luego de la tercera ola de democratización, el cambio en la variable dependiente del régimen político se redujo (Altman y Pérez-Liñán 1999:83). Debido a que la mayoría de transiciones terminó en los años noventa en los regímenes democráticos, el enfoque se dirigió hacia su consolidación. Este último concepto pone énfasis en cómo asegurarlos contra el fracaso o el desgaste democrático (Schedler 1998). A medida que más democracias se consolidaron en los años noventa, los politólogos comenzaron a escribir acerca de la *calidad democrática*, concepto que ya había sido mencionado por Dahl en 1971.¹ Más adelante, en 1996, O'Donnell desarrolló la idea sobre la *calidad democrática*, cuando afirmó que algunas democracias son mejores que otras. Más tarde describiría los desafíos que nuevas democracias enfrentan cuando tratan de descubrir su potencial como regímenes políticos. En los inicios de los años noventa, O'Donnell identificó que el bajo nivel de derechos civiles era un serio problema. Debido a esto, con frecuencia vinculaba el término *calidad democrática* con el de "ciudadanía" (1993, 1994). En los países de América Latina, las leyes informales frecuentemente influyen negativamente en el desempeño de las leyes formales. Estas leyes formales son las que regulan las elecciones democráticas y las instituciones. Morlino (2004:1) menciona los regímenes híbridos cuyo fracaso en asegurar un mínimo de derechos civiles los mantiene por debajo del umbral de la democracia.

Un crítico de la literatura sobre la calidad democrática es Munck (2006:256-257), quien afirma que la literatura pos-consolidación de la calidad democrática trata realmente sobre transiciones y consolidaciones democráticas de estos regímenes (2006:240, 257). Esto es porque él define el término "transición" como el cambio del régimen, y "consolidación" como el funcionamiento del régimen (Munck: 240, 257). Debido a esto, también argumenta que alguna literatura relativa a la calidad democrática es en realidad sobre transiciones entre

1 En el Departamento de Política Comparativa, debo agradecer a mi supervisor Einar Berntzen. Sus comentarios y críticas me ayudaron a escribir y mejorar la investigación sobre la que se basa este texto. También me gustaría dar las gracias a Catriona McAllister por mejorar mi inglés cuando escribí mi tesis.

Para Dahl el concepto "democracia" se refiere a un tipo de régimen ideal, mientras el concepto de "poliarquía" se refiere a tipos de regímenes con un cierto grado de características democráticas que existen en el mundo real. Para Dahl "Calidad quiere decir la extensión en la que cualquier poliarquía alcanza su potencial como régimen político". (Dahl 1971, mencionado en Altman y Pérez-Liñán 2002:86. Mi traducción)



diferentes subtipos de democracias. Afirma, además, que tal literatura de pos-consolidación sobre el desempeño y la eficacia de instituciones políticas y de la naturaleza de subtipos de regímenes políticos constituye, en realidad, estudios de consolidación democrática. Por ello, propone continuar con los estudios de consolidación en lugar de analizar la calidad democrática bajo lo que él etiqueta como “estudios de posconsolidación” (2006:257). Así, mientras Munck (2006) basa su opinión en la literatura de los años noventa, este ensayo argumenta, basado en literatura más reciente, que estudios sobre pequeños cambios políticos dentro de un régimen democrático son investigaciones de calidad democrática.

El término “calidad democrática” fue controversial por largo tiempo (Schedler 1998). No fue sino hasta cerca del cambio de milenio y en años recientes que ha habido avances importantes en el uso de esta etiqueta. Pero aún existen dificultades para encontrar una conceptualización y una operacionalización apropiadas del término, ya que es muy complejo. Los estudios sobre calidad democrática difieren en: 1) la definición que tienen sobre calidad democrática; 2) las dimensiones que los autores examinan; 3) los indicadores que los investigadores usan para medir la calidad democrática; y 4) el método que los politólogos usan en sus investigaciones.

Para estudiar calidad de democracia se necesita definir los conceptos “calidad” y “democracia”. Según Diamond calidad puede significar tres cosas:

- 1) *Quality in terms of procedure highlights that a product is the result of a controlled process that is carried out using precise and recurrent methods at specific moments;*
- 2) *Quality in terms of content emphasizes the structural characteristics of a product, such as its design, its material and its functions; and*
- 3) *Quality in terms of result explores the quality of a product or service which can be measured by the degree of consumer satisfaction with the product without taking into consideration the actual production phase or the actual content of the product. (2004:21-22, 2005:i-xii).*

Cuando se trata del concepto ‘democracia’ este texto se basa en la “expanded procedural minimum” definición de democracy de Collier y Levitsky (1997:434). Esta definición dice que las democracias necesitan: 1) *fully contested elections;* 2) *full suffrage and the absence of massive fraud;* and 3) *effective guarantees of civil liberties, including freedom of speech, assembly, and association ;* 4) *elected governments must have effective power to govern.*

Altman y Pérez-Liñán (1999:86, 2002) evalúan qué afecta la calidad democrática en regímenes democráticos y semidemocráticos. Este último tipo de régimen es considerado un

subtipo de democracia disminuida, lo que significa que son casos que no cumplen con el mínimo de criterios democráticos (o en otras palabras que no se mantienen dentro del tipo de régimen democrático). Para medir la calidad democrática ellos se enfocan en tres dimensiones importantes: participación (medida de acuerdo con el resultado en elecciones presidenciales y legislativas), competencia (medida basada en el número de cúpulas controladas por la oposición *versus* el partido oficial y sus coaliciones dentro del poder legislativo y el gobierno) y derechos civiles (basados en la información de *Freedom House*). El artículo de Altman et alii (2002) reconoce que la calidad democrática consiste en más dimensiones que participación, competencia y derechos civiles. Dicho enfoque tan reducido de indicadores solo puede describir el proceso electoral, no los cambios políticos que son relevantes para la democracia o el nivel de democratización. Altman et alii (1999, 2002) escogieron estas dimensiones porque son las más vinculadas a la definición de poliarquía. Pero basándose en estas tres dimensiones comprometen una evaluación de la democracia representativa. Por lo tanto, ellos usan una definición mínima de la calidad democrática que luego aplican a regímenes democráticos y semi-democráticos (Altman et alii, 2002:91, 94)².

El punto de partida de este ensayo es el marco analítico de Diamond and Morlino quienes incluyen más dimensiones y tienen como marco de trabajo las democracias mundiales (2005:vii). Estos autores han hecho importantes contribuciones en los términos de conceptualización y operacionalización, y proponen una definición más amplia del concepto de calidad democrática; muestran la importancia de estudiar aspectos de procedimiento, contenido y resultado en democracias *completas*. Aunado a lo anterior, Diamond et alii (2005:xi) argumentan que *“el análisis de una buena democracia debería excluir regímenes híbridos y regímenes “electorales autoritarios” los cuales al no conducir elecciones libres y justas, fallan en un requisito esencial para la democracia”*.

Diamond et alii son autores que resaltan los beneficios de combinar medidas cualitativas y cuantitativas (2005:xiii). De acuerdo con Ringdal estas dos estrategias de investigación pueden complementarse mutuamente (2001:107). Dicha combinación de estrategias de investigación difiere de la manera en que Altman et alii, (1999, 2002) y Lijphart (1999) estudian la calidad democrática. Estos últimos autores han arrastrado un análisis empírico limitado al utilizar muy

2 Altman et alii proclaman que ellos solo usan poliarquías (2002:88). Pero 1978 fue el año en que empezaron las transiciones democráticas en América Latina, como por ejemplo en República Dominicana y Ecuador que obtuvieron esos regímenes políticos. Altman et alii, recurren a una aproximación “de conjunto difusa” y piensan de los países como parte de ese conjunto difuso en diferentes grados de probabilidad (2002:90-91).



pocos indicadores en un alto número de casos –algo que demanda una estrategia comparativa cuantitativa. Lijphart (1999) estudió la calidad de la democracia en 36 estados. En ese mismo año, Altman *et alii* llevaron a cabo un estudio transversal de la calidad democrática en 58 países alrededor del mundo. Más recientemente, Altman *et alii* (2002) investigaron la calidad democrática en 18 países de América Latina en el período de 1978-1996.

Los estudios sobre calidad democrática son importantes por múltiples razones. En primer lugar, porque más sistemas políticos en el mundo han consolidado sus democracias, por lo tanto, la importancia de los estudios de transición democrática y consolidación democrática ha disminuido. En segundo lugar, los estudios de calidad democrática pueden complementar los estudios de cambios políticos etiquetados como “transición” y “consolidación”³. En tercer lugar, mientras ya existen marcos teóricos sobre las transiciones y las consolidaciones, nosotros carecemos de un marco teórico apropiado sobre la calidad democrática. En cuarto lugar, si la conceptualización y aplicación de calidad democrática se mejora, el concepto puede ser utilizado para optimizar las nuevas, y en algunos casos frágiles, democracias y así evitar que se desarrollen en una dirección no-democrática.

1.1 Las preguntas de investigación

El objetivo de este ensayo es construir un marco teórico que permita un estudio del desarrollo de la calidad democrática en Costa Rica después de 1980. De esta manera, este texto intenta complementar tanto la literatura teórica como los estudios empíricos sobre calidad democrática.

Una visión general de la literatura relativa a calidad democrática facilita el desarrollo de tal marco teórico porque está basado en definiciones, métodos y datos que diferentes investigadores han usado en años recientes para abordar este tema. Aun así es una tarea difícil, porque la literatura acerca de calidad democrática se encuentra todavía en una fase temprana y no hay hipótesis bien establecidas sobre las causas y consecuencias de una “buena democracia”. Como escribe Hagopian (2005a:124).

La mayoría de los observadores están de acuerdo en que democracias como la de Costa Rica y Uruguay son altamente estables porque ellas son de una

3 Para un buen marco de referencia sobre transiciones democráticas vea Martí (2001) y para uno sobre consolidaciones, vea Schedler (1998).

calidad mayor, pero hasta ahora no ha habido un consenso en cómo la calidad de democracia debe ser definida, y una vez definida, cómo debe ser operacionalizada.

Este ensayo es también indirectamente comparativo ya que este estudio es aplicable al concepto de “calidad democrática”. Un estudio de “calidad democrática” puede ayudar a la identificación de definiciones apropiadas y operacionalizaciones del concepto que luego pueden ser usadas en estudios de otros países. Este tipo de estudios ya ha sido llevado a cabo en un libro editado por Diamond *et alii*, (2005).

1.2 Método

Este estudio de caso investiga a Costa Rica a través del tiempo. Un estudio de caso en Costa Rica es un método apropiado ya que permite evaluar a fondo la evolución de la dinámica en el tiempo. Tal estudio diacrónico puede mostrar cómo es posible detectar y explicar cambios en el grado de calidad democrática. Este ensayo usa tanto variables cualitativas como cuantitativas, para conseguir un retrato suficientemente exhaustivo de la calidad de la democracia. Tales estrategias de investigación difieren de las del enfoque cuantitativo de Lijphart (1999) y de Altman *et alii*, (1999, 2002).

1.3 La relevancia del caso

La discusión teórica sobre qué es la calidad democrática y cómo puede ser medida habilita su estudio en una manera que captura mejor los cambios sutiles en una democracia de alta calidad como la de Costa Rica. El caso del presente estudio es definitivamente un régimen de tipo democrático. Este país es un caso adecuado porque tiene uno de los más altos niveles de calidad democrática en América Latina y existe una rica literatura sobre él.

Costa Rica es un caso teóricamente importante debido a su excepcional tradicionalismo después de su consolidación (Bowman 1999:123-125). Un desarrollo democrático único debería hacer de él el mejor de los casos para el estudio de la calidad democrática en América Latina. Entre sus características únicas se encuentran una democracia estable, un sólido historial de derechos humanos y un récord envidiable de desarrollo humano (Bowman 1999:123). Costa Rica es la única democracia poco desarrollada que al mismo tiempo experimentó un progreso hacia las metas de autonomía, equidad, crecimiento y estabilidad (Huntington 1987, citado por



Bowman 1999:123). Hoy, tiene el más largo historial democrático y es una de las instituciones latinoamericanas más sólidas.

En un contexto más amplio, el estudio de la calidad democrática en Costa Rica es importante para América Latina ya que el desarrollo del país podría afectar la probabilidad de que personas alrededor del mundo piensen que es posible tener una democracia de alta calidad en el continente. Debido a su estabilidad democrática, Costa Rica ha sido normalmente considerada un modelo político adecuado para países en América Latina que fueron sometidos a transiciones democráticas (Landman 2003:158). Comparte muchas características con otros países en la región, como lo es el pasado colonial español. Su experiencia muestra a los países vecinos que es posible tener un adecuado sistema presidencial en el contexto que comparten⁴. En este contexto, un estudio sobre qué es la calidad democrática costarricense y cómo mejorarla es requerido. Si un alto nivel de calidad democrática es posible en América Latina, debería existir en Costa Rica.

Desde su consolidación, Costa Rica se ha mantenido como un lugar democrático, en un momento y un ambiente cultural donde tener este tipo de régimen no era “normal”. Su estabilidad política contrasta con la situación de otros países vecinos en América Central. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, otros regímenes en la región tuvieron grandes problemas económicos, políticos y sociales. En El Salvador hubo una guerra civil durante 12 años. En Nicaragua una breve guerra civil llevó a la caída del régimen de Somoza en 1979. Más tarde los vencedores -Guerrilla Marxista Sandinista- sostuvieron el poder político. Los sandinistas

4 En tal sistema presidencial, el Poder Ejecutivo no tiene el poder para disolver la asamblea nacional, y la asamblea no puede derrocar al Gobierno por motivos políticos. Linz (1997) y Linz y Valenzuela (1994) argumentan en contra del presidencialismo. Ellos enfatizan en que el tipo de régimen llamado presidencialismo incrementa las posibilidades de fracasos democráticos. También Lijphart (1999) critica el presidencialismo, el cual tiene la tendencia de usar un sistema electoral mayoritario. Dicho sistema lleva a resultados más pobres que sistemas proporcionales. Colomer (2001) también establece que un sistema electoral consensuado genera mejores resultados tanto para el sistema político y la sociedad que los sistemas electorales mayoritarios.

Como una reacción hacia el texto que critica el presidencialismo, han emergido otros que vinculan problemas políticos a una *característica específica* de los sistemas políticos. Mainwaring (1993) concuerda con la crítica de Linz, pero afirma que el problema es la combinación de presidencialismo y un sistema multipartidista que desencadena en que los presidentes no tienen apoyo del sistema legislativo. Chasquetti (2001) sugiere que el presidencialismo puede trabajar si el presidente puede obtener suficiente apoyo. Esto es más fácil cuando un número extremo de partidos (número efectivo de partidos políticos mayor a cuatro) no está presente. Lanzaro (1998) también enfatiza en que los gobiernos pueden tratar de reunir apoyo. Él establece que estos sistemas presidenciales pueden funcionar en calidad de sistemas parlamentarios al crear compromisos y coaliciones. Al construir coaliciones y establecer compromisos es importante la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo. Para Cheibub (2002) el sistema electoral es importante ya que define la relación de poder entre las dos ramas. Él también subraya la posibilidad del presidente de vetar y la existencia de una vía para el poder legislativo de anular dicho veto. Shugart y Carey (1992) igualmente hacen hincapié en la relación de poder entre el ejecutivo y el poder legislativo, como escrito en la constitución. Si el presidente y el poder legislativo tienen el mismo nivel de cuota de poder se genera inestabilidad. Mainwaring y Shugart (2002) relacionan los problemas con el apoyo del presidente en el poder legislativo (y los vetos legislativos) y el poder presidencial para emitir o utilizar decretos.

tuvieron que pelear contra Guerrillas Anti-Sandinistas patrocinadas por Estados Unidos, que produjeron inestabilidad en la década de 1980 e intentaron obtener el control del territorio. Al norte de Nicaragua, Guatemala sufrió una guerra de guerrillas durante 36 años, mientras al sur de Costa Rica, Panamá estuvo dominada por el dictador Manuel Noriega hasta 1989.

Algunos de estos problemas políticos en los países vecinos de Costa Rica estaban reforzados por eventos internacionales como la Guerra Fría y los intentos de Estados Unidos para controlar “su patio trasero”. Cuando terminó la Guerra Fría en los últimos años de la década de 1980 y estos países enfrentaron procesos democráticos, la calidad de la democracia en Costa Rica cambió.

Este ensayo difiere de otros estudios ya que cuenta con un enfoque más amplio sobre las consecuencias de la crisis económica en la calidad democrática. Todos los factores económicos, sociales y culturales negativos causaron un descontento que llevó a cambios que emergieron en el sistema político después de 1998. Estudios como este son necesarios porque no hay teorías suficientes sobre “(...) cuándo hay condiciones en el cambio de un paradigma económico que pueden socavar la democracia y cuándo no” (Hagopian 2005a:152). Entonces este texto será una contribución a los estudios sobre las consecuencias de las reformas económicas neoliberales conocidas -como las del Consenso de Washington (CW)- sobre la calidad democrática. Durante la crisis económica de Costa Rica, los social demócratas en el gobierno implementaron estas políticas neoliberales. Defensores de dichas reformas económicas como las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), el Banco Mundial (WB), el Fondo Monetario Internacional (IMF) y Organizaciones No Gubernamentales (NGO) apoyaron el paquete de reforma del gobierno costarricense.

1.4 Operacionalización

Una investigación en varias dimensiones puede revelar cambios en la calidad democrática y sus causas a través del tiempo. Basado en tres aspectos de la calidad democrática de Diamond *et alii* (2004, 2005) este ensayo desarrolla las dimensiones de la calidad democrática en las que se espera que la calidad democrática mejore o se deteriore en Costa Rica después de 1980. Desarrolla un sistema analítico basado en la definición máxima de “calidad democrática” de estos autores, que consiste en ocho dimensiones. Ellos usaron tres diferentes nociones de calidad democrática: 1) el aspecto de *procedimiento* se enfoca en las dimensiones de estado de derecho, competencia, rendición de cuentas vertical y horizontal, y participación; 2) el elemento



de *contenido* consiste en las dimensiones de libertad e igualdad; y 3) la noción de *resultados* se centra en la respuesta o la satisfacción de los ciudadanos. Así, en contraste con Altman *et alii*, (1999, 2001) este sistema incluye dimensiones de corte no político.

Este ensayo analiza en qué grado las variables independientes concernientes a aspectos económicos, sociales, judiciales y políticos de Costa Rica pueden explicar los cambios en las dimensiones de calidad democrática. Explora estas cuestiones: ¿Ofrece el sistema un retrato bastante exhaustivo de la evolución de la calidad de la democracia en este caso? ¿Cuáles dimensiones son necesarias para explicar los cambios en la calidad democrática de un país? ¿En cuáles dimensiones ha alcanzado Costa Rica un alto nivel de democracia y en cuáles no? ¿Hay equilibrio entre las dimensiones que impiden un alto nivel de democracia en todas las dimensiones? Si Costa Rica tiene un alto nivel en una o más dimensiones, ¿puede un análisis de desestabilización en diferentes dimensiones ser una estrategia de investigación complementaria?

Los datos empíricos pueden mostrar las tendencias de Costa Rica a través del tiempo. Los indicadores muestran cómo y en qué grado ha variado el nivel de su calidad democrática. Esto puede llevar en un futuro a recomendaciones políticas en dimensiones donde hay una baja calidad. Estudiándolos se hace posible medir qué tanto responde la política pública a las demandas y preferencias de los ciudadanos que se suman y presentan al gobierno por medio del proceso político. Los resultados pueden mostrar cuáles aspectos de la calidad democrática se desempeñan satisfactoriamente y cuáles no.

1.5 El plan de este ensayo

Esta investigación explora el problema de operacionalización y medición de los cambios de la calidad democrática en el caso de Costa Rica después de 1980. Primero busca demostrar que los términos de “transición democrática”, “democracia consolidada” y “calidad democrática” se refieren a fases diferentes del desarrollo político a través de un análisis empírico sobre el desarrollo político costarricense desde 1889. Inicia con una descripción de la evolución política que suma los principales descubrimientos acerca de cómo Costa Rica completó su transición democrática y consolidó este tipo de régimen político. Propone una interpretación, aunque no definitiva, del significado de estos conceptos, enfatizando en sus elementos distintivos para reducir la confusión conceptual que rodea estas ideas. Luego hace un resumen de cómo este país se convirtió en un caso excepcional y cómo las diferentes dimensiones de calidad democrática cambiaron después de 1980. La investigación empírica

pone énfasis en el desarrollo posterior a 1980 cuando el país experimentó cambios económicos, políticos y culturales. Continúa estudiando la primera noción de la calidad democrática, en la cual “calidad” se define en términos de *procedimiento*; explora el progreso del estado de ley, competencia, rendición de cuentas vertical y horizontal, y participación. Más adelante analiza la “calidad” en términos de *contenido*, lo que resalta las dimensiones de igualdad y libertad. Luego estudia la tercera noción de la calidad en términos de *resultados*, en la que se analiza la dimensión de responsabilidad. Así se trabaja el tema de cómo la satisfacción de los ciudadanos, el apoyo y la preferencia de régimen cambiaron luego de 1980. La última parte consiste en un sumario de descubrimientos que permiten una evaluación del estado de la calidad democrática costarricense. Incluye además, una discusión de las implicaciones del ensayo en lo que debería hacerse para mejorar la calidad democrática. Por último, el ensayo busca graduar el avance de la calidad democrática como fue propuesto por Morlino (2002, 2004).

2. EL PROGRESO POLÍTICO DE UN CASO EXCEPCIONAL

2.1 *El temprano proceso democrático*

El progreso único de la democracia costarricense hace de este país un caso muy interesante para el estudio del tema que concierne a este análisis. Costa Rica inicia tempranamente su democratización, pasando por un largo proceso, si se compara con otros estados de América Latina. El desarrollo político en la dirección democrática comenzó en 1889 cuando se implementó una oligarquía democrática. Sin embargo, era limitada, puesto que existían restricciones formales que sólo permitían el voto a un reducido grupo de personas. Dicha oligarquía entre 1889 y 1949 estaba caracterizada por elementos no democráticos como inestabilidad, golpes de estado y fraude electoral. En un lapso de 50 años tuvo dos quiebres: uno en 1917 que desencadenó en la dictadura de los Tinoco entre 1917-1919; y otro entre 1940-1948, período en que estalló la Guerra Civil.

Esto demuestra que hasta el período de 1940-1948 el sistema político estuvo marcado por problemas tradicionales.

2.2 *Transición democrática*

En 1948, los conflictos políticos culminaron en un fraude electoral que llevó a una corta Guerra Civil. Pasada ésta, hubo un período entre 1948-1949 de transición hacia la democracia



masiva, en el que las élites acordaron un pacto específico, el pacto Figueres-Ulate, sobre la distribución del poder político. El acuerdo permitía una junta militar, que incautó el poder en la Guerra por 18 meses.

Durante esta transición política, se llegó al acuerdo de establecer un nuevo sistema político que generara una democracia más estable y funcional. Para este tiempo, la Asamblea Constitucional fue elegida y se acordó la creación de una nueva constitución -la Constitución de 1949-, con este nuevo marco político que lentamente incrementó la estabilidad política, haciendo posible asegurar la democracia de Costa Rica. Al introducir las nuevas relaciones de poder, como descentralizar el poder Legislativo y el Ejecutivo, el régimen se volvió más estable. La constitución contenía reglas designadas a resolver algunos de los elementos que anteriormente habían causado problemas en el tradicionalmente frágil sistema político. Primero, se creó en 1948 el cuarto poder de la República, *el Tribunal Supremo de Elecciones* (TSE), asignándosele la tarea de garantizar y asegurar elecciones democráticas pacíficas; así se redujo la posibilidad de fraude electoral al prevenir que el presidente o la Asamblea Legislativa manipulara las elecciones. A través del tiempo, incrementó la estabilidad política debido a que aumentó la confianza en el sistema electoral. A su vez, el presidente y la Asamblea Legislativa también perdieron poder en la toma de decisiones en áreas políticas importantes. La constitución de 1949 transfirió el poder en distintas áreas como por ejemplo salud y educación a instituciones independientes (entidades autónomas); redujo la inestabilidad que en el pasado fue causada por el deseo de actores políticos de convertirse en presidentes (Lehoucq 1996), esto porque, anterior a la Guerra Civil, el Poder Ejecutivo tenía demasiado poder, lo que generaba discordia entre aquellos que querían presidirlo, al punto de recurrir, en algunos momentos, a la milicia, la cual fue abolida en la Constitución de 1949.

Esta nueva estructura política expresada en la Constitución generó la estabilidad que benefició a las siguientes administraciones. Ya en la década de 1940 los gobiernos habían incrementado su nivel de asistencia social, y aumentó aún más luego del período de transición porque el estado desempeñó un papel más activo en el desarrollo económico. Las mejoras siguientes se originaron a raíz del modelo implementado por los gobiernos, el cual derivó en un crecimiento económico que generó los recursos que el estado necesitaba para continuar con el modelo previamente establecido (por ejemplo, presupuesto para educación) y proteger los derechos socioeconómicos que garantiza la Constitución de 1949.

Al mismo tiempo, la constitución garantiza derechos civiles y políticos a los ciudadanos, permitiendo una participación más activa en la vida política y a su vez, le demanda al estado asegurar otros derechos civiles. La introducción del sufragio en la nueva constitución le otorga a cada adulto, hombre y mujer, el derecho a votar en las elecciones, desde 1953.

2.3 Consolidación

En 1962, las elecciones para presidente y poder legislativo fueron libres y justas; todos los participantes respetaron las leyes democráticas, incluyendo los resultados, lo que demuestra que la actitud y el comportamiento democrático fueron consolidados en ese año⁵ y ningún participante recurrió a medios no democráticos para alcanzar el poder político como antes. Desde entonces, los “ticos” se las han arreglado para resolver sus problemas usando medios basados en la democracia, consolidada desde 1962.

De este modo, después de 1948, Costa Rica ha experimentado un exitoso proceso de transición y consolidación democrática; ha creado un estado benefactor que mejora su calidad democrática. Estos descubrimientos están reunidos en la tabla 1, que muestra en qué espacio temporal se garantizaron los criterios de transición y consolidación democrática completos.

Tabla 1: Transición y consolidación de la democracia en Costa Rica

Definición mínima del procedimiento de expansión democrática	
Criterios	Evidencia empírica
1. Hay elecciones plenamente impugnadas.	1949
2. Hay sufragio y no hay presencia de fraude electoral.	1949
3. Hay garantías efectivas de libertades civiles, incluyendo libertad de expresión, asamblea y asociación.	1949
4. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar.	1949

5 Linz et al., (1996a:6). Identify three criteria of consolidation. They are: *behaviorally, attitudinally and constitutionally.*

Definición de transición democrática completa	
Criterios	Evidencia empírica
1. Se han alcanzado acuerdos suficientes sobre los procedimientos políticos para lograr un gobierno electo.	1949
2. El gobierno llega al poder como resultado directo del voto libre y popular.	1949
3. El gobierno de facto tiene la autoridad para generar nuevas políticas.	1949
4. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial no tienen que compartir el poder de derecho entre ellos o con otra entidad.	1949
Definición de democracia consolidada	
Criterios	Evidencia empírica
1. Comportamiento: un régimen se consolida cuando sus participantes no invierten recursos en intentar crear un régimen no democrático o en separarse del estado.	1962
2. Actitud: un régimen se consolida cuando la mayoría de la opinión pública cree que los procedimientos democráticos y las instituciones son la mejor manera de gobernar el pueblo.	1962
3. Constitucionalidad: un régimen democrático es consolidado cuando todos los ciudadanos se convierten y acostumbran resolver conflictos dentro de los límites de leyes específicas, procedimientos e instituciones.	1962

Nota: las fuentes teóricas son: Collier *et alii*, (1997:434) y Linz *et alii*, (1996:3, 6). Las fuentes empíricas aparecen en la literatura consultada.

En las siguientes décadas los gobiernos fueron capaces de incrementar el nivel de asistencia social. Luego de la transición y consolidación de la democracia, Costa Rica tuvo un crecimiento económico que mejoró los indicadores socioeconómicos y de estabilidad política hasta la década de 1980. En ese mismo período, otros países de América Latina experimentaron problemas económicos, sociales y políticos. Costa Rica, al lograr avanzar en estas áreas, se

convirtió en un caso excepcional, hasta que fue golpeada fuertemente por la crisis económica de principios de la década de los ochenta.

2.4 *¿Sigue siendo una democracia alta?*

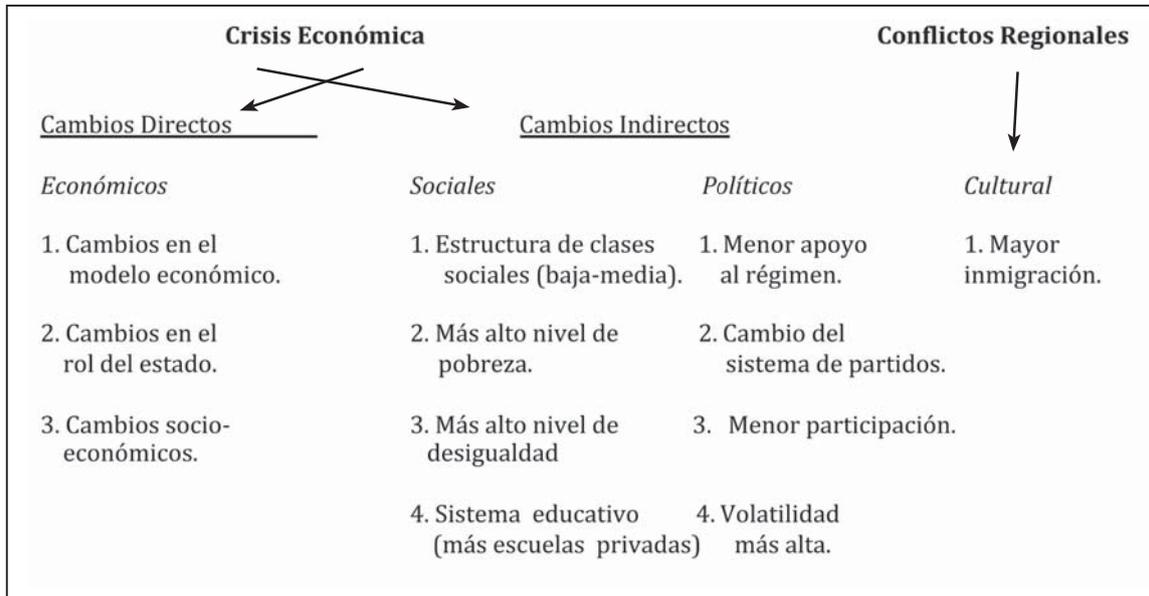
A pesar de los cambios recientes en Costa Rica, textos como los de Altman *et alii*, (2002:92) y Hagopian (2005:124) mantienen que este es un país con una democracia de alta calidad. Se han creado índices para medir la calidad de la democracia y Costa Rica puntúa alto en ellos. Entre estos índices están los desarrollados por *Freedom House*, *Polilat*, *The Economic Intelligence Unit (EIU)* y Levine-Molina (2007). Cuando Alcántara (2007) comparó estas cuatro mediciones, los resultados mostraron alta consistencia.

Los índices que sugieren que Costa Rica tiene uno de los más altos niveles de calidad democrática en América Latina contrastan con los descubrimientos en estudios de caso. Algunas de estas investigaciones demuestran que la autenticidad del pueblo está desapareciendo. Lo excepcional del país se redujo después de los años ochenta, a medida que el país enfrentó problemas económicos, sociales y políticos que en parte se debieron a cambios negativos, pero también a los avances positivos de países vecinos. No obstante, a pesar de las dificultades en las últimas tres décadas, no ha experimentado desconsolidación o resquebrajamiento desde 1962.

Las consecuencias directas e indirectas de la crisis económica y los conflictos regionales que experimentó Costa Rica se muestran en la figura 1.



Figura 1: Efectos de la crisis económica y los conflictos regionales en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia basada en Vega (1996), Seligson (2002a) y Lehoucq (2005).

Costa Rica es un caso apto, porque con la crisis económica tuvo resultados directos e indirectos que con el paso del tiempo afectaron su calidad democrática. Su autenticidad se redujo a medida que la crisis económica le guió a problemas sociales y económicos. Hubo tres consecuencias económicas directas de la crisis financiera: 1) cambio en el modelo de Sustitución de Importaciones Industriales (ISI) al del Consenso de Washington (CW); 2) modificaciones socioeconómicas al emerger los bancos privados e incrementarse la exportación de productos no-tradicionales, lo que llamó a cambios en la actividad económica; y 3) las reformas económicas desencadenaron cambios en el rol del estado el cual se convirtió en menos interventor, puesto que algunas actividades económicas se privatizaron, dejó de subsidiar algunas actividades tradicionales y empezó a subsidiar las no-tradicionales y por último, trató de disminuir el monopolio de la banca, electricidad y telefonía. Los sindicatos y la Sala Constitucional de la Corte Suprema (la Sala IV), que fue creada en 1989, han detenido el proceso de privatización al encontrar inconstitucionales algunas de las reformas económicas necesarias.

Este país ha sido conocido por presentar elevados niveles de asistencia social en comparación con otros países de América Latina, pero ésta se ha visto reducida como consecuencia también de la crisis económica. Los problemas aumentaron cuando la reforma económica que se

suponía resolvería la crisis provocó, indirectamente, consecuencias no deseadas en los ámbitos social y político. Dentro de ellas: 1) reestructuró las clases sociales, principalmente la clase media, aumentaron las diferencias de ingresos y nuevos grupos socioeconómicos emergieron; 2) pobreza extrema y desempleo, especialmente cuando se redujo el aparato estatal; 3) incrementó la desigualdad económica; y 4) cambios en el sistema educacional al recibir menos fondos y crearse nuevas escuelas privadas (especialmente en niveles altos).

La democracia costarricense ha demostrado tener suficiente derecho para pasar la prueba de consolidación. Se han mantenido fusionadas las actitudes, comportamientos y constitucionalidades a lo largo de la crisis. Pero el sistema político no fue capaz de resolver los problemas económicos y sociales. Dado que la expectativa de los ciudadanos de que el gobierno electo resolvería los problemas y mejoraría la calidad de vida no se ha cumplido; la legitimidad y satisfacción del pueblo con el sistema se ha reducido con el tiempo. Seligson (1987) estudia cómo esta situación ha hecho que los ciudadanos reaccionen en contra del sistema político, pero no fue sino hasta las elecciones de 1998 cuando verdaderamente se afectó el nivel de apoyo al aparato político. En las elecciones de 1998, 2002 y 2006 ha habido cambios debido a este descontento, que emergió en los últimos años de la década del noventa. Específicamente, se provocaron cambios políticos que consistieron en: 1) cambios en los partidos políticos tradicionalistas, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que perdieron apoyo electoral; 2) baja participación electoral; 3) mayor volatilidad de los votantes, que cambiaron su partido de preferencia.

Otro punto a considerar es la inmigración. Mientras la mayoría de países cercanos entraron en procesos de democratización en los ochenta, luego de años de conflictos, un alto número de ciudadanos de esos países emigró hacia Costa Rica. Este es un tema importante, en primer lugar, por razones económicas. Los políticos están reconsiderando las leyes de inmigración, porque no pueden costear todas las obligaciones establecidas en la constitución de 1949 en una economía ya de por sí afectada. La crisis económica redujo los recursos financieros que el gobierno podría usar para asegurar las necesidades de los inmigrantes. En segundo lugar, los inmigrantes causaron un incremento en los niveles de crimen y violencia. Ambos factores llevaron a mayor cantidad de debates sobre temas de inmigración y sus consecuencias negativas. El tema es importante porque 500.000 personas de Nicaragua viven en Costa Rica, un número muy alto para una población de 4.3 millones de habitantes, aunado a los que provienen de otros lugares, como los refugiados de Colombia, por ejemplo.



Esta investigación es interesante para el país de estudio, ya que, como se ha venido comentando, desde 1998 y en adelante, el sistema político ha experimentado modificaciones, originadas a partir de los problemas económicos, sociales y políticos después de 1980; sin embargo, no se ha podido establecer con certeza qué causó y qué significan estos cambios políticos que emergieron al final de los noventa.

Hay quienes temen que estos se deban a “(...) *la Americanización Central de Costa Rica*” (Seligson, 2002a:162). La frase revela un miedo de que el país se esté pareciendo más a sus estados vecinos que a sus tradiciones democráticas. Tal preocupación se vuelve evidente cuando Seligson (2002a) escribió sobre los posibles *¿Problemas en Paraíso?* y Lehoucq (2005) publicó: *Costa Rica: Paraíso en duda*, algunos años atrás. Ambos autores se refieren a las excepcionalidades del modelo democrático costarricense pasado. Retoman y explican cómo la crisis económica, el deterioro socio-económico y los alegatos de corrupción revelados por los medios de comunicación que involucran a cuatro ex presidentes, causaron los cambios políticos que aparecieron a finales de los noventa y en el inicio del nuevo siglo, afectando el sistema de estabilidad política tradicional, que se demuestra en las elecciones de 1998, 2002, 2006.

Como se ha visto, Costa Rica completó ambos procesos de consolidación y transición democrática, mostrando que aún tiene una democracia, pero su excepcionalidad social, económica, cultural y política se redujo. Los cambios ya comentados reflejan la inestabilidad del sistema político, no de la democracia la cual se ha conservado en esta década tan difícil, pero su calidad sí ha cambiado.

Las próximas partes exploran los cambios en aspectos de procedimiento, contenido y resultado de la calidad democrática.

2.5 La calidad democrática

2.5.1 Descubrimientos en términos de procedimiento

2.5.1.1 Estado de derecho

El estado de derecho es fundamental para asegurar todas las dimensiones de la calidad democrática. Para tener una buena calidad en este aspecto, las leyes deben ser claras, conocidas, universales, estables y justas. En los años ochenta, cuando Costa Rica enfrentó la crisis, hubo

un intento por mejorar la situación y legitimación del sistema político por medio de la reforma judicial. Una de esas reformas fue la creación de la Sala IV, que llevó tanto a un incremento como a un decrecimiento en la calidad de la dimensión del Estado de derecho. Por un lado, incrementó al volverse más fácil el acceso al sistema judicial y a lo establecido en la Constitución de 1949 en cuanto a la igualdad de todos ante la ley, que se hizo efectiva y real con la creación de esta entidad. También, hubo otros avances como el mejoramiento en acciones como el recurso de *hábeas corpus*, el recurso de *amparo* y la acción de inconstitucionalidad, asegurando así los derechos de los ciudadanos. Ahora todos los ciudadanos en el país, independientemente de su nacionalidad, pueden recurrir a presentar sus denuncias o reclamos sin ningún cargo económico. Todo ello es posible porque en Costa Rica se publican todos los cambios que se hacen en la constitución, lo que mejora el conocimiento de la Constitución y los derechos civiles por parte de sus ciudadanos, garantizando y respetando además, el acceso libre a la información; y por ende, mejorando la calidad del estado de derecho.

Por el lado negativo, es tan fácil presentar un caso a la Sala IV, que esta tiene problemas para manejar el volumen de casos, lo que provoca un problema de legitimidad ya que el gobierno se volvió incapaz de cumplir con los derechos de los ciudadanos y crea la necesidad de ampliar la capacidad de este organismo para hacer frente a la gran cantidad de *hábeas corpus* y recursos de *amparo*. Otro efecto es que esta facilidad de acceso y mayor número de casos de constitucionalidad ha llevado a la judicialización, ya que el Poder Judicial decide qué políticas debe implementar el Poder Legislativo, puesto que, al ser la Sala Constitucional la encargada de asegurar en la vida real lo establecido por la Constitución, debe controlar en qué grado el Poder Legislativo ejecuta o asegura esos mismos derechos.

Otra tendencia negativa en esa misma dirección, es que los problemas de capacidad del Poder Judicial le dificultan la lucha contra el crimen, la violencia, y los niveles de homicidios. Mientras hay un aumento en la tasa de homicidios, el número de juicios por habitante disminuyó. La reducción de los jueces también reduce la posibilidad del sistema de condenar a los criminales culpables del cargo imputado, y en las calles, los criminales reducen la calidad de vida de los "ticos", quienes viven atemorizados por el incremento en los índices de crímenes y homicidios.

Volviendo al tema del recurso de *hábeas corpus*, éste incrementó el acceso a información personal. A corto o largo plazo podría convertirse en un problema el que los datos de personas convictas sean reunidos en bases de datos.

La tabla 2 recoge los principales hallazgos en términos de calidad de los procedimientos

Tabla 2. Resumen de hallazgos en los aspectos de procedimiento

Dimensión	Indicadores	Evidencia Empírica
Estado de derecho.	Igualdad ante la ley.	Incrementó el acceso al sistema judicial la calidad democrática.
	Casos de <i>hábeas corpus</i> y recursos de <i>amparo</i> .	<i>Sala IV</i> asegura que se respeten los derechos garantizados en la constitución. Esto incrementa la calidad democrática; sin embargo, hay problemas con la capacidad del Poder Judicial.
	Datos del <i>hábeas</i> y protección de la información personal.	Incremento del acceso a la información personal ha incrementado la calidad de la democracia, pero es un problema si los datos de personas convictas son reunidos en bases de datos en el futuro.
	Acceso a información pública.	Garantizada en la constitución y respetada en la vida real. Esto aumenta la calidad de la democracia.
	Tasa de homicidios.	Aumentó. Esto reduce la calidad de la democracia.
	Número de jueces por habitantes.	Disminuyó. Esto reduce la calidad de la democracia.
	Violencia política.	Ausencia de violencia política demuestra un alto nivel de calidad democrática.
Competencia.	El sistema electoral debería ser regulado, libre y justo.	La competencia es alta en las elecciones parlamentarias, lo que es proporcional a la regla y facilita el obtener un cupo en la Asamblea Legislativa. Esta regla da mayor competitividad en las elecciones presidenciales y facilita la alternancia en el poder. Ello es indicador de una alta calidad democrática.
	La igualdad de acceso de los partidos políticos para competir en los medios masivos de comunicación y financiamiento de la campaña.	Un control inadecuado de las contribuciones a las campañas disminuye la calidad democrática.
	Comisión electoral independiente y autoritaria.	El TSE asegura que las elecciones sean libres y justas. Ello genera un incremento en la calidad democrática.
Rendición de cuentas vertical.	Elecciones periódicas.	La introducción de elecciones locales para alcaldes en adición a las elecciones presidenciales y legislativas ha aumentado la rendición de cuentas desde el año 2002. Genera un aumento en la calidad democrática.



Dimensión	Indicadores	Evidencia Empírica
	La volatilidad en las elecciones presidenciales y legislativas.	Incremento en la volatilidad de las elecciones reduce la posibilidad de castigar o recompensar a los partidos por el comportamiento en períodos anteriores. Esto podría reducir la calidad democrática.
	Mecanismos de democracia directa: referendos a nivel local y nacional.	Incrementa la posibilidad de participar e influir en el sistema político e incrementa a su vez, la calidad democrática.
	Número efectivo de partidos.	El número de partidos es mayor, lo que mejora la calidad democrática, porque los electores tienen más opciones y más programas de gobierno para elegir.
	Reelección de presidente.	La prohibición de la re-elección entre 1969-2003 redujo la calidad democrática. Esta aumentó luego de que la prohibición se encontró inconstitucional en el año 2003.
	Reelección de diputados.	La no-reelección inmediata de los diputados hace que estos sean más responsables con el partido y el poder ejecutivo, no con el electorado. Esto disminuye la calidad democrática.
	Soberanía económica.	Se reduce la soberanía económica por la deuda y (se condiciona a) los TLC. Entonces, se disminuye la calidad democrática.
	Soberanía política.	Se reduce la soberanía política por la deuda económica y (se condiciona a los) TLC. Entonces, se disminuye la calidad democrática.
	Rendición de cuentas social: control popular entre las elecciones.	Una mayor responsabilidad social indicada por las manifestaciones después de las reformas neoliberales. Revela una alta calidad de la democracia.
Participación.	Participación convencional.	Menor participación en elecciones presidenciales y legislativas. Los referendos les dieron a los ciudadanos una nueva posibilidad de participar; sin embargo, el nivel se mantuvo bajo en estos procesos. Ello baja la calidad democrática.
	Participación no convencional.	Más participación en protestas y manifestaciones a medida que algunos grupos reaccionaron en contra de las reformas económicas neoliberales y los TLC. Esto demuestra un aumento en la calidad democrática.

Dimensión	Indicadores	Evidencia Empírica
Rendición de cuentas horizontal.	División de poderes.	Garantizada en la constitución de 1949 y respetada en la práctica. El poder está dividido en cuatro: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral.
	Pesos y contrapesos.	La Sala IV generó un cambio en el balance del poder lo cual significa un aumento en la calidad de la democracia.
	Acciones del Defensor de los Habitantes.	Más control para asegurar los derechos de los costarricenses en la práctica y rectificación ha incrementado la calidad democrática.
	Corrupción.	Falta de control de instituciones independientes (y entre las instituciones) que permitirían prevenir la corrupción; reduce la calidad de la democracia.

2.5.1.2 Competencia

La evidencia empírica demuestra que en Costa Rica los diferentes partidos políticos son escogidos en elecciones libres y justas. La competencia es alta debido a dos factores. En las elecciones parlamentarias el uso de reglas proporcionales facilita el acceso al área electoral. En elecciones presidenciales la regla de la mayoría provee alta competitividad y facilita la alternación del poder.

El aumento en el número de partidos políticos muestra un aumento en la calidad democrática en esta dimensión. Enseña cómo las reglas del juego permiten que nuevos actores se incorporen al sistema político y participen de éste. El ejemplo más claro de este punto es el Partido Acción Ciudadano (PAC), creado en el año 2000. Ya para el 2002 jugó un papel relevante y desde el 2006, este partido junto con el PLN son los más importantes del país, reemplazando al PUSC, lo que es, nuevamente un indicador de competencia. En las elecciones del año 2006, el PAC redujo el apoyo electoral del PUSC y al mismo tiempo le quitó participación en la Asamblea Legislativa, lo cual dejó claro que los partidos dominantes pueden perder poder político.

Un problema existente es que no hay suficiente control sobre las contribuciones que reciben los partidos y candidatos durante la campaña. En consecuencia, los descubrimientos en la dimensión de competitividad revelan que, aunque algunas reformas electorales son necesarias, especialmente en cuanto a financiamiento de las campañas, es posible que nuevos partidos compitan y ganen influencia en el sistema político. Tales reformas ya han sido sugeridas

por el TSE, cuya tarea es regular y asegurar elecciones libres y justas, como sucedió en las reñidas elecciones del 2006.

2.5.1.3 Rendición de cuentas vertical

Las elecciones periódicas les dan la posibilidad a los ciudadanos de controlar los partidos y sus representantes al castigar o recompensar su comportamiento el período anterior. El éxito del PAC y la derrota del PUSC en las elecciones del 2006 enseñan que la rendición de cuentas vertical existe y funciona. El PUSC es un claro ejemplo de cómo los partidos pueden perder apoyo en la próxima elección si el partido no sigue las preferencias de los votantes, aunado a que recientes ex presidentes de la República de ese partido fueron acusados de corrupción. El castigo de este partido debería ser una alerta para los otros e instarlos a que se comporten apropiadamente en el futuro.

Al mismo tiempo, la volatilidad de los votantes ha aumentado puesto que ya no se mantienen fieles a un partido tradicional; este es otro factor que puede reducir la rendición de cuentas vertical, pues los partidos que han tenido representación en la Asamblea Legislativa podrían no ser castigados o recompensados por el electorado en estas elecciones. También, puede reducirla, porque los cambios en el sistema partidista hacen más difícil conocer si los partidos han sido castigados.

Parcialmente, este efecto fue el resultado de la creación de nuevos partidos, al representar una alternativa distinta a los programas políticos de siempre. Ello fue admitido positivamente por los votantes que, con el cambio del milenio, sintieron que los partidos tradicionales no representaban sus preferencias políticas; pensaron que los partidos representaban las mismas tácticas y el incremento en las ofertas presentadas por nuevos partidos políticos reflejó una mayor exigencia y demanda de los ciudadanos, lo que mejoró la calidad democrática.

Después del cambio de milenio, las encuestas mostraron que el apoyo hacia el ex presidente Arias se incrementó entre los electores. En el 2003, la Sala IV encontró que la prohibición de la reelección, instaurada desde 1969, era inconstitucional, permitiendo que Arias fuera elegido en el 2006. La Sala IV argumentó que de acuerdo con la constitución de 1949, todos los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos como presidentes. Cuando la constitución fue modificada en el 2003, para permitir la re-elección del presidente, la rendición de cuentas vertical aumentó, como no había sucedido en el período entre 1969-2003. En el presente, la no



reelección inmediata de los diputados aún reduce la rendición de cuentas vertical. Como ya se mencionó, esta regla hace que los diputados estén más preocupados por el partido y el poder ejecutivo que por el bienestar del pueblo.

Otro desarrollo negativo es la limitación causada por la reducción en la soberanía económica y política. Por lo tanto, en el caso de Costa Rica, incluir la soberanía nacional como un aspecto separado de la dimensión internacional de la rendición de cuentas vertical es útil. La soberanía económica y política declinó debido a tres factores. Primeramente, los políticos perdieron su control sobre la economía como consecuencia de la crisis. A medida que la *deuda económica* incrementó, la posibilidad de los representantes políticos de crear e implementar políticas adecuadas se redujo, impidiéndoles actuar efectiva y autónomamente, condicionándoles a la situación. En segundo lugar, los representantes perdieron control cuando escogieron implementar *reformas económicas* para calificar la asistencia económica. Esto condicionalmente limitó tanto los recursos financieros a la mano como la posibilidad del gobierno de usarlos. Las políticas fueron recomendaciones de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (WB), el Fondo Monetario Internacional (IMF) y países como Estados Unidos. La calidad de la democracia en la dimensión de la soberanía fue afectada negativamente en la medida en que el país entregó autonomía al recibir ayuda económica (o préstamos) a inicios de los años 80. El país perdería aún más autonomía como resultado de su integración dentro del Tratado de Libre Comercio (TLC). Un ejemplo es que, como consecuencia de la aprobación del TLC en el referendo de octubre del 2007, los políticos tuvieron que cambiar algunas leyes que regularon la economía del país. Por esto, en el futuro, los gobiernos costarricenses tienen que seguir los criterios incluidos en el TLC y otros acuerdos internacionales que han firmado. Este es el tercer factor que reduce la autonomía de Costa Rica: su *integración económica regional*. Es por ello que depende del desenvolvimiento económico del mercado mundial, instituciones internacionales y países extranjeros. Así, la calidad democrática se ve afectada por factores nacionales e internacionales.

Ahora, el aumento en la rendición de cuentas social dio lugar a un mayor nivel de calidad democrática. Primero, por las reformas neo-liberales y sus consecuencias, que provocaron varias demostraciones y protestas. Luego, la detección de los escándalos de corrupción que implican a ex presidentes señaló la importancia del control popular entre las elecciones y de responsabilizarlos por sus acciones ilegales. En estos casos, fueron los medios de comunicación masivos los que se encargaron de dar a conocer los alegatos de corrupción en los que partidos e instituciones fueron encontrados culpables de rendiciones de cuentas horizontales que

no se habían detectado. Es importante destacar que las denuncias de corrupción no fueron detenidas por el gobierno y por lo tanto, se demostró que la rendición de cuentas social puede complementar la rendición de cuentas horizontal en situaciones no lo suficientemente fuertes como para detectar sobornos y comisiones ilegales.

2.5.1.4 Participación

La participación electoral desde 1994 disminuyó. La mayoría de los ciudadanos escogió no votar en las jornadas electorales de 1998, 2002, 2006, a pesar de ser obligatorio; de hecho en el 2006, el nivel de abstencionismo fue el más grande desde 1958. Costa Rica ha sido un país caracterizado por un alto nivel de asistencia de votantes a las elecciones. El aumento en el abstencionismo muestra una reducción en la calidad democrática.

Por otro lado, la participación no-convencional ha incrementado; dos cuestiones han provocado un ciclo de movimientos. Primero, la implementación de reformas neoliberales, por ello ha habido manifestaciones; los políticos están de acuerdo con la privatización, entretanto otros ciudadanos costarricenses le temen a los posibles costos sociales. El segundo hecho que incrementó la polarización son los TLC; los ciudadanos se manifestaron contra los políticos.

En resumen, los indicadores de participación política convencional mostraron un movimiento negativo para la calidad de la democracia, los indicadores de factores no-convencionales mostraron una tendencia positiva.

2.5.1.5 Rendición de cuentas horizontal

La separación formal de las funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral está garantizada por la Constitución Política de 1949. Cada una puede cumplir su tarea sin la intervención de la otra.

En esta dimensión existen algunos desafíos en Costa Rica:

- 1) A través de los últimos años, las características de las instituciones independientes han tenido efectos negativos en la eficiencia democrática y en la capacidad del régimen de conservarse a sí mismo. Hay un control democrático débil en estas instituciones. Las personas elegidas como el presidente y los diputados no tienen control o poder sobre estas instituciones autónomas y sus presupuestos desde 1949, cuando se descentralizaron



con el propósito de reducir el poder a las ramas ejecutiva y legislativa. Pero la crisis económica reveló a principios de los ochenta, que tal control se necesitaba. Por un instante, la falta de influencia fue un problema durante esta crisis, particularmente cuando estas instituciones se rehusaron a bajar sus presupuestos.

- 2) La rama judicial obtuvo más poder, al tiempo que la importancia del área legislativa se redujo, puesto que se creó la Sala IV en 1989 que es de importancia para la ciudadanía, porque le facilita el acceso a un terreno donde puede demandar y asegurar que sus derechos se cumplan y determina cuáles políticas debe implementar el sistema legislativo en acuerdo con la constitución. Pero, la reforma judicial ha afectado esta tarea y a la Asamblea Legislativa, al no contar con los recursos económicos y el consenso político para llevar a cabo esta tarea ni las demandas judiciales.
- 3) En adición, la construcción del sistema político crea ingobernabilidad, ya que los mecanismos para formular decisiones y ponerlas en práctica son complicados y consumen tiempo. Esto recientemente ha sido más complicado por la actual división parlamentaria. El presidente tiene menos apoyo para sus propuestas, como resultado, desde los años ochenta, los gobiernos no han podido implementar leyes y reformas necesarias.
- 4) Existen pros y contras en que los actores tengan potestad legal para controlar y sancionar violaciones, pero el control tiene que incrementar. La falta de control abre la posibilidad a la corrupción. En el 2004, los medios acusaron a 4 ex presidentes de haber recibido sobornos y comisiones ilegales. Dichas violaciones no fueron descubiertas por las agencias públicas ni por las instituciones que se supone controlan y castigan a quienes incumplan las reglas, es decir, los presidentes no han sido suficientemente vigilados.

Desde la guerra civil de 1948, no ha sido un problema que Costa Rica mantenga un sistema presidencial en la magnitud que la literatura comparativa ya mencionada en la primera parte del texto sugiere.

2.5.2 Hallazgos en términos de contenido

2.5.2.1 Igualdad

Hubo un desarrollo negativo de la igualdad económica en los ochenta. La red de seguridad se erosionó a mediados de esa década debido a las restricciones fiscales sobre el gasto público. Indicadores socioeconómicos como pobreza, desigualdad y desempleo demuestran que hubo una reducción de la calidad de la democracia como consecuencia de la crisis económica y

a su vez abrieron la brecha entre pobres y ricos. La estructura económica varió, hubo una reestructuración de la clase media e individuos que pertenecían a clase media pasaron a ser parte de la clase baja, y por ende, decreció la clase media hasta mediados de esa década. Afortunadamente, en la dimensión de la igualdad, los indicadores reflejan que la igualdad económica incrementó nuevamente hasta el año 2002.

Se registraron modificaciones en el nivel de la pobreza y aumentó la tasa de desempleo, manteniéndose estable al 20%. Sólo hasta los últimos dos años comenzó a declinar. Arias, reelecto en el 2006, prometió en su campaña reducir este porcentaje. Pero tiene que hacerse más por estos sectores menos favorecidos, porque, aunque ahora son ligeramente menos las personas en esa situación económica, quienes no lo están son más proclives que antes a entrar en ese grupo.

Estos resultados son mostrados en la Tabla 3, que contiene un resumen de los principales descubrimientos en el aspecto de contenido.

Tabla 3. Resumen de descubrimientos en el aspecto de contenido

Dimensión.	Indicadores.	Evidencia empírica.
Igualdad.	Igualdad económica.	Incremento en la pobreza y la desigualdad, lo cual reduce la calidad democrática.
	Igualdad política.	Incremento en la igualdad de género político en el parlamento, incrementa la calidad democrática.
Libertad.	Derechos garantizados en la constitución.	Todos garantizados en la Constitución de 1949.
	Derecho político.	Alto respeto por los derechos políticos (1) a lo largo de todo el período. Ahí hubo una alta calidad de la democracia.

Dimensión.	Indicadores.	Evidencia empírica.
	Derechos civiles.	Alto respeto por los derechos civiles que fue ligeramente reducido entre 1993-2003. Después de esto la calidad democrática incrementó otra vez y se denunciaron los casos de corrupción de los ex presidentes.
	Libertad de prensa.	Alta calidad de la democracia, e incrementó aún más en el 2003.
	Derechos económicos.	La situación económica empeoró durante la crisis. Esto redujo la calidad de la democracia. La Sala IV puede llevar a una mejora.
	Derechos sociales.	La situación económica empeoró durante los años de crisis. Esto redujo la calidad democrática. Mejoras después de sentencias de la Sala IV.
	Derechos colectivos.	Permanente calidad baja de la democracia, puesto que estos derechos son ignorados por el gobierno.

Aunque el gobierno no ha podido reducir significativamente la desigualdad económica entre los sexos, la desigualdad política sí se ha podido disminuir, puesto que la equidad política dentro del parlamento ha mejorado considerablemente desde que las mujeres obtuvieron mayor porcentaje de participación en la Asamblea Legislativa. En 1990 10.5% era el porcentaje de participación femenina, para el 2007 el porcentaje es de 38.6%.

2.5.2.2 Libertad

Costa Rica es uno de los países con más altos niveles de derechos políticos y civiles en América Latina. La Constitución adoptada en 1949 garantizó los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los ciudadanos. Además garantiza el derecho al voto, organización, protesta, encuentro y participación en el proceso de decisión.

En la dimensión de la libertad, los derechos políticos y civiles en Costa Rica se han mantenido en un alto nivel. Desde que *Freedom House* puso en marcha la clasificación de los regímenes políticos en 1972, Costa Rica se ha mantenido en el nivel 1 en cuanto a derechos políticos. Los derechos civiles también se mantienen en el más alto nivel, excepto entre 1993 y 2003 cuando se le dio el nivel 2. En el 2003, volvió al nivel 1 por la libertad de investigar libremente los escándalos de corrupción contra ex presidentes. Aún así, durante ese período se siguió caracterizando como un país “libre”.

Mientras el estado ya respeta los derechos políticos y civiles, el gobierno costarricense debe hacer un esfuerzo para asegurar los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, labor en la que ha tenido dificultades desde la crisis de los ochenta. Las estadísticas reflejan que el desarrollo humano ha incrementado, a pesar de que se mantuvo casi al mismo nivel durante el período de 1980-1985. Las consecuencias directas e indirectas de la crisis económica redujeron la posibilidad del estado de asegurar, en la práctica, los derechos económicos y sociales garantizados en la constitución de 1949. Aún así, han tratado de hacer esfuerzos para lograr el bienestar de sus ciudadanos, como por ejemplo, la implementación de la Sala IV para controlar la constitucionalidad de las leyes, recursos de *amparo*, y como medida para incrementar la confianza en el sistema judicial y consolidar la seguridad judicial; pero desde su creación ha dictado lo que los políticos tienen que hacer para asegurar los derechos de los ciudadanos que están garantizados en la práctica. Cabe aclarar que sus demandas no pueden ser cumplidas a cabalidad a causa de las limitaciones de la economía, que conlleva a la insatisfacción del pueblo con el sistema político.

La evolución positiva en aspectos como igualdad política y un alto y estable nivel de derechos civiles y políticos demuestran una alta calidad de la democracia. Sin embargo, el incremento en la calidad democrática de los costarricenses va más allá, y el Estado de Derecho debe ser mejorado y los grupos vulnerables como niños y mujeres deben ser protegidos de manera más efectiva contra la violencia doméstica y en esferas públicas, también debe luchar en contra de la explotación sexual de estos grupos sociales. Otro grupo que se ve afectado es el de los inmigrantes o personas víctimas del tráfico de seres humanos. Otro punto a mejorar es el relacionado con la búsqueda de la equidad de género y entre grupos étnicos.

El gobierno también debe asegurar los derechos de los trabajadores, garantizados en la constitución, especialmente en el área de las condiciones laborales de las mujeres, donde no se



han implementado medidas, y por ello, siguen siendo poco representadas dentro de la fuerza laboral, ganan salarios menores, y trabajan, usualmente, en el sector informal.

Otro paso importante para incrementar la calidad democrática sería reformar las condiciones de vida de los inmigrantes de Nicaragua y nativos americanos que por lo general viven en una situación más marginada que los nativos del país. Estos grupos étnicos con frecuencia enfrentan discriminación racial y económica, lo que debe ser reducido.

El Estado no es capaz, o no está dispuesto a trabajar para asegurar los derechos colectivos. En esta área, los resultados son más bien decepcionantes. La población indígena todavía vive en condiciones muy marginales y no hay suficiente voluntad política para resolver este problema, como también sucede en otros países de América Latina. Lo preocupante es que el gobierno tiene el poder para introducir reglas como “cuotas” y se ha demostrado que es posible, ejemplo de ello es la cuota política de la participación femenina en la Asamblea Legislativa. La escasa mejora se debe, entonces, a la falta de interés de los gobernantes en mejorar las condiciones de los aborígenes. Tal situación podría ser explicada por la baja participación en puestos políticos que tiene la mayoría.

Solo reduciendo los problemas indicados en la última parte (en lo referente a la noción de procedimiento de la calidad democrática) y aquellos en esta parte (concerniente al contenido), se puede usar el sistema político para incrementar la satisfacción de los costarricenses con el desempeño de su democracia. El siguiente párrafo investiga la calidad democrática en términos de la calidad de los resultados.

2.5.3 Descubrimientos en términos de resultados

2.5.3.1 Responsabilidad

La dimensión de la responsabilidad democrática es alta en comparación con la de otros países en América Latina. Pero esta dimensión ha sido mejorada y deteriorada dependiendo de qué indicador se use, como lo muestra la tabla 4. Los efectos negativos de la reforma económica implementada por los defensores neoliberales redujo la satisfacción de los ciudadanos con el sistema político. Anteriormente, los políticos habían creado un estado de beneficencia que había reducido la brecha entre las personas y redujo el porcentaje definido como “pobre” usando el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En los ochenta, los social-demócratas costarricenses, IFI y ONG se enfocaron en los factores económicos y en

la importancia de las reformas económicas, al mismo tiempo ellos descuidaron los problemas sociales y políticos que las anteriores reformas estaban causando. La transición de una economía neoliberal redujo el nivel de asistencia social, más bien, guiando al país a una mayor desigualdad económica, más pobre y más descontenta con el sistema político. También, en consecuencia, redujo la distribución de materiales de beneficencia a los ciudadanos. Debido a la negativa economía y los problemas sociales que emergieron en los ochenta, la legitimación del sistema y los problemas sociales llevaron al deterioro político. Hubo un desencantamiento con la democracia como resultado de la crisis económica y los resultados negativos de las reformas económicas que se suponía alivianarían estas dificultades. Al mismo tiempo, el gobierno quiere mayor privatización y el grado de este proceso constituye un debate constante y disturbios sociales.

Los costarricenses aún prefieren la democracia, pero el apoyo democrático ha disminuido. Ya no están satisfechos con su sistema político, sus resultados y sus actores, quienes se suponen son los encargados de mejorar sus vidas. Especialmente después de 1998 se volvió claro que los ciudadanos no aprobaron el desempeño de sus partidos políticos tradicionales. Dicho descontento ha generado el cambio de partido político de preferencia, y los partidos tradicionalmente estables. El sistema bipartidista de PLN y PUSC ha sido reemplazado por el del PAC y el PLN.

El fin del sistema bipartidista, donde el presidente tiene la mayoría de representantes en la Asamblea Legislativa, ha reducido la eficacia del parlamento, y con ello, a la larga redujo también la funcionalidad del sistema político, haciendo más complicada la gobernabilidad del país. Además, la creación de la Sala IV da a los ciudadanos la posibilidad de exigir que sus derechos sean garantizados en la práctica, pero eventualmente reduciría aún más la eficacia, a la vez que controla la constitucionalidad de las leyes y decide las políticas que la Asamblea Legislativa tiene que poner en práctica.

Tabla 4. Resumen de los hallazgos en el aspecto de resultados

Dimensión	Indicadores	Evidencia empírica
Responsabilidad.	La satisfacción de los ciudadanos con su sistema político y su capacidad de mejorar sus vidas.	La satisfacción se ha reducido desde los ochenta. Ello ha llevado a un decrecimiento en la calidad democrática.
	Preferencia de régimen.	Más personas prefieren la democracia en la última década. Esto es indicador de un incremento en la calidad democrática.
	Apoyo de la democracia.	Sí, pero menor que en el inicio de los ochenta. Reduce la calidad democrática.

3. Conclusiones

3.1 Descubrimientos

Este ensayo ha demostrado que los cambios en Costa Rica después de 1980 están más ligados a cambios en la calidad democrática que la consolidación de su democracia. Por consiguiente, es importante saber cómo es posible mejorar aún más la calidad democrática en este país.

La muestra de un estudio de Costa Rica después de 1980, sobre la base teórica de Diamond *et alii* (2004, 2005), permite darle un retrato más o menos exhaustivo del desarrollo de la calidad democrática. Una ventaja fue que esta teoría permitió indicar tendencias positivas y negativas. Entre los desarrollos positivos se encuentran: 1) la introducción de la Sala IV, la cual ha incrementado el acceso de los ciudadanos al sistema judicial, 2) mejoró la rendición de cuentas vertical, porque los ciudadanos han obtenido más oportunidades para controlar a sus representantes políticos en elecciones locales y nacionales, 3) un incremento en el desarrollo humano a pesar del impacto de la crisis económica, 4) un alto grado de calidad política ya que la igualdad de género en el parlamento aumentó, y 5) Costa Rica mantiene un alto nivel de libertad, porque respeta los derechos civiles y políticos. Entre los aspectos negativos se encuentran: a) la seguridad de los ciudadanos es reducida porque el estado no es capaz de asegurar el Estado de Derecho permitiendo que sean altas las tasas del crimen, la violencia y de

homicidios, b) el descenso en la participación convencional, c) más desigualdad económica, y d) baja responsabilidad a medida que la satisfacción de los costarricenses con el sistema político y sus resultados se reduce.

3.2 Graduando la calidad democrática de Costa Rica

A fin de averiguar qué tan alta es la calidad democrática en Costa Rica, este artículo compara el caso con una “alta calidad democrática” o “democracia plena” ideal. Este texto considera a la calidad democrática superior como el modelo ideal al que una poliarquía real puede estar muy cerca o muy lejos. Por ejemplo, las democracias disminuidas son una subdivisión disminuida de elevada calidad democrática porque carecen de la rendición de cuentas horizontal que el prototipo de calidad democrática superior tiene. Una gradación como esa de calidad democrática ha sido sugerida por Morlino (2004:27). Como se muestra en la tabla 5, Morlino (2004) etiqueta el prototipo, el cual tiene un puntaje elevado (+) en todos los atributos de la calidad, como una “perfecta” o “plena democracia”; mientras que las democracias que carecen de un alto puntaje en varios de estos atributos son subtipos disminuidos de una democracia perfecta, tal como una “democracia igualitaria” o “democracia libre”. La tabla muestra varios modelos de buena democracia, ilustrando las posibilidades de transición de un modelo a otro (Morlino 2002:20; 2004:27).

Tabla 5. Calidad democrática; prototipo y subtipos

Estado de derecho	Responsabilidad	Rendición de cuentas	Libertad	Igualdad	Prototipos y subtipos de calidad democrática
+					Subtipo: democracia efectiva.
+	+				Subtipo: interés democrático.
+	+	+			Subtipo: democracia legítima.
+	+		+		Subtipo: libre democracia.
+	+	+		+	Subtipo: democracia igualitaria.
+	+	+	+	+	Subtipo: democracia perfecta.

Nota: el signo positivo (+) indica una elevada presencia de la dimensión enumerada en la parte superior de cada columna respectiva.

Fuente: Morlino (2002:20; 2004:27; 2005).

Como lo indica la tabla anterior, el autor en el que se basó el cuadro utilizó las dimensiones de estado de derecho, responsabilidad, rendición de cuentas, libertad e igualdad. El investigador excluyó las dimensiones de competencia y participación. Cuando se compara la evidencia empírica de Costa Rica con los subtipos incluidos por Morlino (2002, 2004, 2005), encontramos que el país es una democracia libre. Un régimen libre cuenta con un estado de derecho, rendición de cuentas y libertad, pero carece de igualdad y responsabilidad. Usando las dimensiones de Diamond *et alii*, (2004, 2005), la evidencia recogida en este estudio sugiere que Costa Rica es un estado de derecho, en el que hay rendición de cuentas, y libertad, pero mantiene bajos puntajes en las dimensiones de participación, igualdad y responsabilidad. Cuando se incluye la dimensión competencia en esta investigación, la evidencia empírica sugiere que este país la tiene, pero actualmente tiene menor puntaje que antes, en participación convencional. La evolución de estas dimensiones entre 1980 y 2008 son presentadas en la tabla 6.

Tabla 6. Evaluación de la calidad de la democracia en Costa Rica en las ocho dimensiones

Estado derecho	Rendición de cuentas		Competencia	Participación	Responsabilidad	Libertad	Igualdad
	Vertical	Horizontal					
+	+	+	+	÷	÷	+	÷

Una de las desventajas en estudios como los del presente artículo es que es difícil determinar si una dimensión tiene un alto nivel de calidad democrática o no. Los resultados dependen de cuáles y cuántos indicadores se utilizan para medir el nivel de calidad democrática en cada dimensión. Por ejemplo, en la dimensión de la libertad, Costa Rica recibe una puntuación alta en derechos políticos y civiles, pero puntúa muy bajo en asegurar los derechos colectivos. A pesar de esto, es posible evaluar la calidad de la democracia en Costa Rica. Se puede graduar usando el procedimiento propuesto por Morlino (2002:20; 2004:27; 2005).

Además, esta investigación encuentra que hay un intercambio entre las dimensiones lo cual previene un alto nivel democrático en todos los aspectos. Especialmente en relación con la dimensión del Estado de Derecho existen importantes conexiones con otras, ya que esto afecta a todas las demás dimensiones de la calidad democrática. Como ejemplo, la creación de la Sala IV en 1989 garantiza igualdad de acceso al sistema judicial para que todas las personas en Costa Rica puedan tener sus derechos asegurados; pero la introducción de la cámara constitucional

reduce la eficacia de la Asamblea Legislativa y por ende, la satisfacción de los ciudadanos con el gobierno.

Este documento expone que un análisis de desestabilización de diferentes dimensiones puede ser un complemento necesario de una estrategia de investigación. Aunque Costa Rica tiene un cierto grado de Estado de Derecho algo parece estar perdido. El problema más serio que el gobierno tiene es la aparente falta de control sobre parte de su territorio. Los niveles de crimen, violencia y tráfico de drogas y seres humanos indican que el Estado de Derecho no está completamente garantizado. Para manejar el crimen y la violencia, se necesita un estado con fuerza física para controlar el territorio y atacar los problemas de su tierra. La capacidad del estado debe incrementar, ya que el Estado de Derecho es fundamental para la calidad democrática en todas sus dimensiones. Ahora, impresiona que Costa Rica tenga problemas de “estabilidad”, vinculada a la posibilidad del país de crear un estado con la capacidad de asegurar el Estado de Derecho (Linz *et alii*, 1996; Beetham 1999).

El Estado de Derecho es necesario para garantizar la democracia, la libertad de los ciudadanos y hacer que los costarricenses estén a gusto con el régimen político. Ahora, el estado no tiene la capacidad para asegurar la libertad de los ciudadanos debido a los problemas en asegurar el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, puede que, en su intento de garantizar esta dimensión, se reduzca la libertad individual. Los debates sobre si se debe o no reunir información de los delincuentes en bases de datos están directamente relacionados con el nivel de libertad individual. Al recolectar estos datos, los criminales convictos pierden control sobre la información concerniente a sus vidas. Sin embargo, ellos han servido tiempo en prisión y no podrán ser removidos nunca de estas listas.

El reto del gobierno de Costa Rica de garantizar el Estado de Derecho en su propio territorio es difícil, ya que hay un vínculo con los problemas regionales. Entonces, el estado debe trabajar en conjunto con los otros países de la región para resolver los problemas, algo que ya está comenzando a hacer al colaborar con Estados Unidos y sus países vecinos para resolver problemas de tráfico de drogas; la situación es muy seria, pero debe seguir esforzándose por resolverlo, para ello, una medida es empezar por recolectar toda la información posible sobre qué causa el deterioro. Posibles explicaciones son: 1) pobreza que lleva a las personas a cometer actos criminales; 2) inmigración de personas que viven en condiciones marginales y que han experimentado violencia, guerras civiles y revoluciones; 3) tráfico de drogas y personas, lo que también, está deteriorando la situación en los países vecinos; y 4) un estado débil. Además,



Costa Rica enfrenta el desafío de encontrar un modelo económico que genere crecimiento económico y permita reducir la deuda externa, pero especialmente, la deuda interna.

Para mejorar la calidad democrática, los políticos tienen que abordar los retos económicos, políticos, sociales y culturales. Los gobiernos futuros deben reducir la pobreza y el desempleo y mantener e incrementar la calidad de la democracia. Hay una necesidad de mejorar la calidad democrática, puesto que es la única manera en la que es posible obtener una mayor identificación y compromiso de los ciudadanos hacia la democracia.

3.3 Implicaciones

El artículo refleja la necesidad de más estudios, especialmente desde la perspectiva dinámica, para que el concepto de “calidad democrática” pueda ser apto en investigaciones que apunten a su mejoramiento en aspectos de procedimiento, contenido y resultado. Siempre hay limitaciones que muestran que estamos muy lejos de establecer las preguntas de cómo medir la calidad democrática. Además, hay una necesidad de más investigación sobre cómo el sistema político alcanzó la democracia e incluso, en un alto nivel. El conocimiento de cómo Costa Rica creó su elevado nivel de calidad de la democracia puede proveer información sobre qué tiene que hacerse para mejorar la situación en otros países de América Latina. Basada en la evidencia empírica presentada en este texto sobre Costa Rica, una hipótesis posible es que una precondition para la calidad de la democracia sea la construcción del estado, ya que se ha visto que en otros países de América Latina existe una construcción del estado insuficiente.

Estos resultados complementan otros estudios sobre la calidad democrática en Costa Rica y en América Latina en general. Para Costa Rica esto es importante para resolver problemas, si el país quiere seguir siendo la excepción democrática de la región. El desarrollo de Costa Rica va a tener implicaciones, porque va a afectar el grado en que la gente cree posible que los estados de América Latina tengan instituciones democráticas estables y funcionales de alta calidad en el futuro.

LISTA DE LITERATURA

- Alcántara Sáez, Manuel (2004). "Los rasgos generales de los sistemas de partidos latinoamericanos". *Partidos Políticos en América Latina*. Documentos CIDOB, (3):29-44.
- Alcántara Sáez, Manuel (2007). "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". Conferencia dirigida por nuevos estudiantes de Maestría en Estudios Latinoamericanos. Salamanca (España). 2 de Octubre. Disponible en: <http://iberoame.usal.es/pdfs/Conferenciainaugural.pdf>
- Alfaro Redondo, Ronald (2006). "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos". *Revista de Ciencia Política*. 26 (1):125-137.
- Almond, G and S. Verba (1963). *The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (1999). "Más allá de la Poliarquía: Midiendo la Calidad de las Democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 11:83-105.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization* 9 (2):85-100.
- Bollen, Kenneth A. (1988). "If you ignore outliers, will they go away? Una respuesta a Gasiorowski". *Comparative Political Studies*. 20 (4).
- Booth, John A. (1998). *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Barahona de Brito, Alejandra (2001). "Truth, Justice, Memory and Democratization in the Southern Cone". Alejandra Barahona de Brito, Carmen Gonzales y Paloma Aguilar (eds) *The Politics of Memory: Transitional Justice In Democratizing Societies*. Oxford University Press. (texto en español).
- Bowman, Kirk S. (1999). "New Scholarship on Costa Rican Exceptionalism". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 41 (2): 123-130.
- Bronkhurst, Daan (2003). *Comisiones de la verdad y la justicia de transición. Una guía corta para usuarios*. Amsterdam. The Netherlands. Disponible en: <http://www.mujerespoliticas.org/documentos/55.pdf>
- Calaminus, Emily (2007). "La medición de la democracia. El ejemplo del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina". *Diálogo Político*, (3):160-175.



- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (eds.) (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge. New York and Melbourne.
- Carlin, Ryan E. (2006). "The Socioeconomic Roots of Support of Democracy and the Quality of Democracy in Latin America". *Revista de Ciencia Política*. 26 (1):48- 66.
- Carothers, Thomas (2002). "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy*. 13 (1):5-21.
- Casas Zamora, Kevin (2002). "Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales". *Ponencias IV Informe*. San José. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/ponencias.html>
- Chase-Dunn, Christopher K. (1982). "A World-System Perspective on Dependency and Development in Latin America". *Latin American Research Review* 17 (1):166-171.
- Chasquetti, Daniel (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En: *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro. CLACSO.
- Cheibub, Jose Antonio (2002). "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies*. 35:284-312
- Collier, David y Robert Adcock (1999). "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts". *Annual Reviews Political Science*. 2: 537-565.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997). "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative research". *World Politics* 49 (3):430-451.
- Colomer, Josep M. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Coppedge, Michael (2004). "La calidad de la democracia y su medición", En: O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Miguel Iazzetta, (eds.). (2004): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- CountryWatch.com (2006). Costa Rica Review (2006)
- Couso, Javier A. (2006). "The Changing Role of Law and Courts in Latin America: From an Obstacle to Social Change to a Tool of Social Equity". En: Gargarella, Domingo, Roux (eds.). *Courts and Social transformation*. London: Ashgate.

- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992). *La Democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- David Beetham (1999). *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Davies, Charles L, Rodrick Al Camp, y Kenneth M. Coleman (2004). "The Influence of Party Systems on Citizens' Perceptions of Corruption and Electoral response in Latin-America". *Comparative Political Studies*, 37 (6):677-703.
- Defensoría de los Habitantes (2008). "Misión". Disponible en: http://www.dhr.go.cr/acerca_mision.html.
- Diálogo Interamericano (2001). *Women and Power in the Americas. A Report Card*. Washington. D.C: Inter- American Dialogue, International Center for Research on Women.
- Diamond, Larry (1991). "Economic Development and Democracy Reconsidered". En: Larry Diamond y Gary Marks, eds., *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, 93-139.
- Diamond, Larry Jay y Leonardo Morlino (2004). "An Overview". *Journal of Democracy Volume* 15 (4):20-31.
- Diamond, Larry (ed.) y Leonardo Morlino, (ed.) (2005). "Assessing the Quality of Democracy". *A Journal of Democracy Book*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Di Palma, Guiseppe (1990). *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Dix, Robert (1989). "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America" *Comparative Politics*. October.
- Doorenspleet, Renske (2004). "The Structural Context of Recent Transitions to Democracy". *European Journal of Political Research* 43 (3):309-335.
- Estado de la Nación (2006). "Estadísticas Políticas". *Duodécimo Informe del Estado de la Nación*. San José.
- Estado de la Nación (2007a). "Compendio estadístico". *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/Compendio/ind_compendio.html



Estado de la Nación (2008). "Compendio estadístico". San José: Estado de la Nación. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/Compendio/ind_compendio.html

Frank, Andre Gunder (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York: Monthly Review.

Freedom House 2002-2008. Disponible en: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7375>

Gil Lavedra, Ricardo (2002). "Un vistazo a las Reformas Constitucionales en Latinoamérica". Presentada en el *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*. SELA 2002.

Haggard, Stephan (1986). "The Politics of Adjustment from the IMF's Extended Fund Facility" in Miles Kahler (ed). *The politics of international debt*.

Hagopian, Frances (2005a). "Brazil and Chile" in Larry Diamond and Leonardo Morlino *Assessing the Quality of Democracy*. 123-162. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Hagopian, Frances (2005b). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y gobierno*. XII (1): 41-90.

Hayner, Priscila (1996). "Commissioning the truth: further research questions". *Third World Quarterly*. 17 (1):19-29.

Holzner, Claudio A. (2007). "Voz y voto en México". *América Latina Hoy* (45): 69-87.

Huntington, S. P. (1968). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman OK: University of Oklahoma Press.

Huntington, Samuel P. (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.

IDD-Lat com (2003). *Índice de desarrollo democrático en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.

Iglesias, Enrique V. (2006). "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL* (90):7-15.

Inglehart, Ronald (1999). "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy" en *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, editada por Pippa Norris. Oxford: Oxford University Press, 236-256.

- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2003). "Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages". *Comparative Politics* 36 (1): 61-79.
- Instituto del Tercer Mundo (ITEM) (2007). *Guía del Mundo 2007*. Editorial SM. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Inter-Parliamentary Union (2002). *Women in National Parliaments*. Disponible en: <http://www.ipu.org>.
- Joe Foweraker y Todd Landman (2004). "Economic Development and Democracy Revisited: Why Dependency Theory Is Not Yet Dead". *Democratization*, 11 (1): 1-20.
- Kahler, ed., (1986). *The Politics of International Debt*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kahler, Miles (1989). "International Financial Institutions and the Politics of Adjustment" en Joan M. Nelson, ed., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transaction Books. 144.
- Landman, Todd (2003). *Issues and Methods in Comparative Politics. An introduction*. New York and London: Routledge.
- Lanzaro, Jorge (1998). "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en Jorge Lanzaro. *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO (9-35).
- Lehoucq, Fabrice (1996). "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica". *Journal of Latin American Studies* 26 (1): 329-355.
- Lehoucq, Fabrice (2005). "Costa Rica: Paradise in doubt". *Journal of Democracy* 16 (3):140-154.
- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and Comparative Method". *American Political Science Review*, 65(3):682-98.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and New York: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan J. y Alfred Stephan (1996a). *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.



- Linz, Juan J. y Alfred Stephan (1996b). "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy* 7(2):14-33.
- Linz, Juan J. (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?". *Las crisis del presidencialismo* (vol. 1. Perspectivas comparativas), comp. J. J. Linz and A. Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 25-143.
- Linz, Juan José y Arturo Valenzuela, eds. (1994). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative perspectives. Volume 1. Comparative Perspectives*. Baltimore and London. The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan José (1979). "The Breakdown of Democratic regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review*. 53 (1):69-105.
- López-Pintor Rafael y Leonardo Morlino "Italia and Spain" en Diamond, Larry (ed.) y Leonardo Morlino, (ed.) (2005). "Assessing the Quality of Democracy". *A Journal of Democracy Book*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 85-122.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism and multipartidism. The Difficult Combination". *Comparative political studies* 26 (2):198-228.
- Mainwaring, Scott (1999). "The Surprising Resilience of Elected Governments". *Journal of Democracy* 10 (3): 101-114.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (2005). "Democratic accountability in Latin America". *Journal of Latin American studies* 37 (2):423-425.
- Marti, Salvador (2001). "¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías de cambios políticos". *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*. (113) July- September.
- McClintock, Cynthia y James H. Lebovic (2006). "Correlates of Levels of Democracy in Latin America during the 1990s" *Latin American Politics & Society*. 48 (2): 29- 59.
- Mesa-Lago, Carmelo, Alberto Arenas de Mesa, Ivan Brenes, Verónica Montecinos y Mark Samara (2000). *Market, Socialist and Mixed Economies. Comparative Policy and Performance. Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

- Molina José, Enrique y Daniel Levine (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* (45):17-46.
- Morlino, Leonardo (2002). "What is a "Good" democracy? Theory and Empirical Analysis". Exposición en la Conferencia sobre *The European Union, Nation State, and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe*, University of California, Berkeley, Octubre 31- Noviembre 2.
- Morlino, Leonardo (2004). "What is a "good" democracy?". *Democratization* 11(5); 10-32.
- Morlino, Leonardo (2005). "¿Democracias sin calidad?" y "Conclusiones: construir la calidad" en *Democracias y Democratizaciones*. México: Ediciones CEPKOM.
- Mosley, Paul (1987). *Conditionality as Bargaining Process: Structural Adjustment Lending, 1980-1986*. Princeton: Princeton University Press.
- Munck, Gerardo (2006). "Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización" en Victor Alarcón Olguín: *Metodologías para el análisis político*. México: UAM and Plaza.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1986). *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1992). "Transitions, Continuities, and Paradoxes" en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, eds., *Issues of Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 17-56.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas" *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* N.º 33.
- O'Donnell, Guillermo (1994a). "Notas sobre la democracia en América Latina". *La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD.
- O'Donnell, Guillermo (1994b). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5:55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós, 287-330.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales" *Desarrollo Económico* 33(130):164-174.
- O'Donnell, Guillermo (1996). "Illusions about consolidation". *Journal of democracy* 7:34-61.



- O'Donnell, Guillermo (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9 (3):112-126.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos" en O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Miguel Iazzetta, (eds.). (2004): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Miguel Iazzetta, (eds.). (2004). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- Osiel, Mark (2005). "Respuestas Estatales a las atrocidades masivas". En: Angelika Rettberg (ed.) *Entre el Perdón y el Paredón*. Bogotá: Universidad de los Andes. 67-80.
- Peruzzotti, Enrique (ed.) y Catalina Smulovitz (ed.) (2006). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Picado León, Hugo (2007). "Las elecciones presidenciales costarricenses de 2006: análisis de resultados y de geografía electoral". En: Salvador Romero Ballivián (comp.). *Atlas Electoral Latinoamericano*. Bolivia: Corte Nacional Electoral.
- Powell JR., Bingham (2005). "The Chain of Responsiveness" en Diamond, Larry (ed.) y Leonardo Morlino, (ed.) (2005): *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Privacy International. Country Report about Costa Rica. Disponible en: [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-559547](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-559547)
- Country Reports Overview. Disponible en: [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-559061](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-559061)
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2001). "What Makes Democracies Endure?" en *The Global Divergence of Democracies*, ed. Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore: John Hopkins University Press, 167-184.
- Putnam, Robert (dir.) (2002). *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Putnam, Robert (1994): *Making democracy Work*. Princeton University Press. 83-185.

- Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roniger, Luis y Mario Sznajder (2005): "Desarrollos recientes en el legado de violaciones de derechos humanos en el Cono Sur" en *El Legado de las violaciones de los Derechos Humanos en el Cono Sur*. Argentina: Ediciones Al Margen de La Plata.
- Rodríguez Cordero, Juan Carlos (2002b). "(Re)equilibrios políticos en Costa Rica: El poder constituyente y el control de constitucionalidad". *South Eastern Latin Americanist* 45, (3-4):15-28.
- Rustow, Dankwart A. (1979). "Transitions to democracy: Toward a dynamic model". *Comparative Politics*. 2 (3):337-363.
- Sánchez, Fernando (2007). *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: Erosión y cambio*. Salamanca. Salamanca: University of Salamanca.
- Schedler, Andreas (1998). "What is Democratic Consolidation?". *Journal of Democracy* 9 (2):91-107.
- Schmitter, Philippe (1995). "Organized Interests and Democratic Consolidations in Southern Europe". En: Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros, y Hans-Jürgen Puhle, eds. (1995): *The politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press., 248-314.
- Seligson, Mitchell A. (2002a). "Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999". *Latin American Research Review* 37 (1):160-185.
- Seligson, Mitchell A. (2002b). "The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries". *Journal of Politics* 64 (2):408-433.
- Seligson, Mitchell A., y Edward N. Muller (1987). "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica, 1978-83". *International Studies Quarterly* 31 (3):301-326.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and Electoral dynamics*. Cambridge, New York and Oakleigh.
- Sirevaag, Kjerst (2008). *Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: Crisis económica, desintegración social y cambio político*. Tesis presentada al Departamento de Política Comparativa de la Universidad de Bergen para optar por el grado de Maestría en Política Comparativa.

- Solís Rivera, Luis Guillermo (2006). "Elecciones en Costa Rica: la inevitable transición." *Nueva sociedad* 203.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2003a). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL*.
- Stiglitz, Joseph E. (2003b). "*Los felices noventa. La semilla de la destrucción*". Madrid: Taurus.
- Transparency International. The Corruption Perception Index 1997-2007. Global Corruption Report. Disponible en: <http://www.transparency.org>.
- United Nations (2007): UNSD Common Database.
- United Nations Development Programme (1990). *Human Development Report*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (2001). *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 31-70.
- United Nations Development Programme (2004). *Democracy in Latin America. Toward a Citizens' Democracy Statistical Compendium*.
- Valenzuela, Arturo (1984). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Alianza Universidad. Madrid.
- Valenzuela, J. Samuel (1992). "Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions" en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds). *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 57-104.
- Vargas-Cullell, Jorge, Luis Rosero-Bixby y Mitchel A. Seligson (2006). *Cultura política de la democracia en Costa Rica*. LAPOP.
- Vega, Mylena (1996). "Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 22 (2):129-146. Universidad de Costa Rica

- Wallerstein, Immanuel Maurice (1975). *World-Inequality: Origins and Perspectives on the World-System*. Montreal: Black Rose Books.
- Whitehead, Laurence (2007). "The Challenge of Closely Fought Elections". *Journal of Democracy* 18, (2).
- Williamson, John (ed.) (1990). *Latin American Adjustment: How much has Happened?* Institute for International Economics, Washington, DC.
- Williamson, John (2003). "Overview. An agenda for restarting growth and reform" in Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson, *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Wilson, Bruce M. (1994). "When Social Democrats Choose Neoliberal Economic Policies: The Case of Costa Rica". *Comparative Politics*. 26. (2):149-168.
- Wilson, Bruce M. (1998). *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Wilson, Bruce M., Juan Carlos Rodríguez Cordero y Roger Handberg (2004). "The Best Laid Schemes... Gang Aft A-gley: Judicial Reform in Latin- America- Evidence from Costa Rica". *Journal of Latin American studies* 36 (3):507-532.
- Wilson, Bruce M. (2005). "Changing Dynamics: The Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court" en *The Judicialization of Politics in Latin America*. Rachel Sieder, Line Schjolden, Alan Angell (eds.). ISA/Palgrave
- Wilson, Bruce M. (2008). "Rights Revolutions in Unlikely Places: Colombia and Costa Rica". Exposición en la Conferencia *New Frontiers on Institutional Research in Latin America*. GIGA Hamburg. 5- 6 May 2008.
- Wilson, Bruce M., y Juan Carlos Rodríguez Cordero (2006). "Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics". *Comparative Political Studies* 39(3):325-351.
- World Bank (1994a). *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Human Capital Working Paper N.º 12734, February 28.
- World Bank (1994b). *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*". September 30. Report Number 13551.

Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad

Ana Isabel García Quesada *

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de marzo de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2011.

Resumen: Estudio sobre cómo la evolución de la política social y la madurez del sistema político democrático costarricense han permitido crear en los ciudadanos(as) una conciencia de equidad de género, facilitando la aprobación de normas y su correcta aplicación. En un primer capítulo, el documento presenta un resumen sobre el contexto sociopolítico en que se ha producido la evolución de la situación y condición de género de las mujeres costarricenses. Posteriormente, ofrece información acerca del marco normativo en que se ubican las leyes relacionadas con la participación política de las mujeres, así como de la evolución de la participación por sexo en puestos de elección popular. Por último, presenta un listado de retos que enfrenta la sociedad costarricense, para que la aspiración de que el poder político sea equitativamente accedido por mujeres y hombres se convierta en una realidad, más allá de los números.

Palabras clave: Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política / Mujeres / Costa Rica.

Abstract: Study on how the evolution of social policy and the maturity of the democratic political system in Costa Rica, has created in citizens an awareness of gender equity; consequently, facilitating the adoption of standards and their proper implementation. In the first chapter the paper presents an overview of the sociopolitical context in which the evolution of the gender situation and status of women in Costa Rica has taken place. Subsequently, the paper provides information about the regulatory framework in which are located the laws relating to women's political participation and the evolution of gender participation in elected office. Finally, it presents a list of challenges facing the Costa Rican society, so that the aspiration for political power is equally accessed by women and men a reality, beyond the numbers.

Key words: Gender equity / Political participation / Quotas of political participation / Political parity / Women / Costa Rica.

* Periodista y socióloga, consultora internacional especialista en género, ha sido coordinadora de varios proyectos de investigación sobre la situación de género de las mujeres en Centroamérica y El Caribe; ocupó la Dirección de la Oficina Gubernamental de la Mujer de Costa Rica y la Coordinación General de la Red de Oficinas homólogas de América Latina y El Caribe; actualmente es Consultora y Delegada Ejecutiva del Centro de Servicios Regionales para América Latina y el Caribe-PNUD.

Desde que este país se convierte en República independiente (1821), cuatro hitos jurídicos evidencian la forma en que su clase política ha venido incorporando criterios de equidad de género en las normas que regulan los procesos de elección de personas a puestos de decisión pública: 1949, cuando la Constitución Política (aún vigente) otorga a las mujeres el derecho a elegir y ser electas; 1990, cuando se aprueba la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley N.º 7142) que hace un llamado a los partidos políticos a incorporar mujeres en sus órganos y procesos internos, habiendo provocado un fuerte debate sobre el mecanismo de acción afirmativa de las cuotas mínimas; 1996, con la reforma parcial al Código Electoral (Ley N.º 7653) que introduce el mecanismo de cuota mínima de 40% para las mujeres en las nóminas de elección popular y 2009, cuando otra reforma a ese Código (Ley N.º 8765) incorpora los principios de igualdad, no discriminación y paridad en estructuras partidarias y en nóminas de elección popular, así como el mecanismo de alternancia por sexo en dichas nóminas y en cuanto al uso de los recursos financieros destinados a capacitación.

Aunque los cambios en las leyes no son la única vía para dar cuenta de la evolución del pensamiento y actuar político de una sociedad, sí es cierto que muestran los consensos en torno a la moralidad ideal que esa sociedad ha logrado en determinadas coyunturas. Hay amplia coincidencia de que en Costa Rica, como en el resto de la región latinoamericana, existe una brecha entre la normativa y la práctica social¹, algo que ha obligado a luchar por el cabal cumplimiento de las leyes después de emitidas. La particularidad del caso costarricense, al menos para el caso del cumplimiento cabal de leyes a favor de la equidad de género, podría radicar en la habilidad y capacidad que han tenido algunas mujeres y hombres de advertir y denunciar ante las instancias públicas correspondientes, en tiempo y forma, los intentos o hechos violatorios de las normas a favor de la participación con criterios de equidad de género.

La singularidad del caso costarricense podría encontrar algunas explicaciones tanto en la evolución de su política social, como en la madurez de su sistema político democrático, que habrían instalado en la conciencia de sus ciudadanos(as) la idea de equidad de género, facilitando la aprobación de las normas, así como la defensa y respeto de su correcta aplicación. Esa es la hipótesis que plantea este artículo.

El año 2010 será recordado en la historia de este país de manera particular, pues por primera vez se ha puesto en práctica el principio de paridad en la elección de puestos públicos

¹ Ver estudio de Informe Latinobarómetro 2005, según el cual, sólo el 20% de las personas entrevistadas considera que en la región se cumplen las leyes. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2005* (Santiago: Corporación, 2005), 15-21.



y se ha elegido a una mujer también por vez primera como Presidenta de la República. Con el inicio de funciones del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), en el marco del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), se inicia un proceso de educación cívica y electoral que debería ser aprovechado para consolidar los derechos y el ejercicio sustantivo de la ciudadanía por parte de sus habitantes.

En un primer capítulo de este documento, se presenta un apretado resumen sobre el contexto sociopolítico en que se ha producido la evolución de la situación y condición de género de las mujeres costarricenses. Posteriormente, se ofrece información acerca del marco normativo en que se ubican las leyes relacionadas con la participación política de las mujeres, así como de la evolución de la participación por sexo en puestos de elección popular. Para finalizar, se presenta un listado de retos que enfrenta la sociedad costarricense, para que esa aspiración de que el poder político sea equitativamente accedido por mujeres y hombres se convierta en una realidad, más allá de los números y únicamente en puestos de elección popular plurinominales.

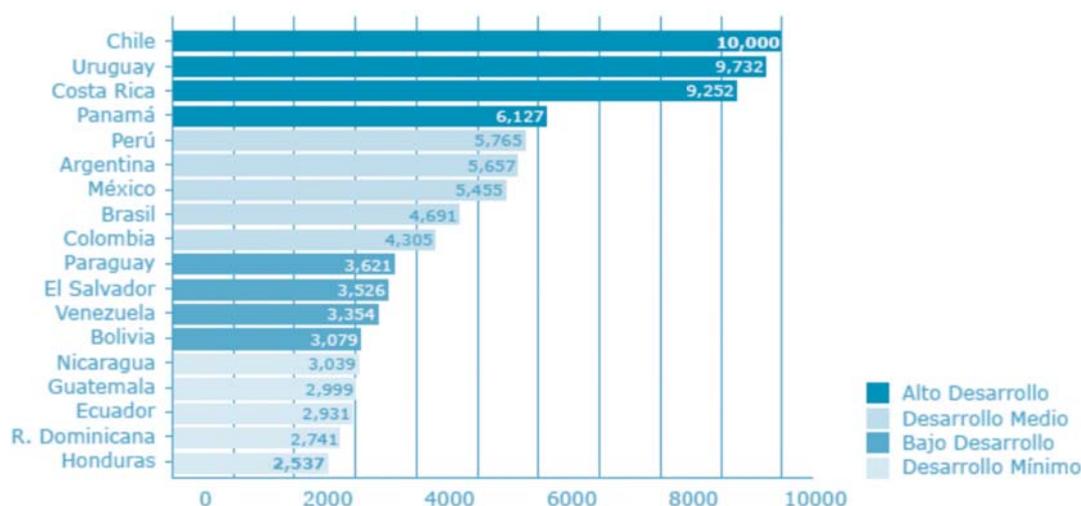
I. EL SUSTENTO POLÍTICO Y SOCIAL DEL IMAGINARIO A FAVOR DE LA EQUIDAD EN COSTA RICA

Costa Rica es un pequeño territorio ubicado en Centroamérica, de 51.100 km², habitado por poco más de cuatro y medio millones de personas (2010), el 49%, mujeres. La tendencia hacia la urbanización en este país ha sido moderada en comparación con el resto de países latinoamericanos y relativamente tardíos, siendo que actualmente el 66% de la población vive en las ciudades. La densidad poblacional es de 141 hab/km² y se estima que el 7% de su población es inmigrante (mayoritariamente nicaragüense). Costa Rica se encuentra entre los países que están en una fase avanzada hacia la transición demográfica de la región latinoamericana, es decir, con rasgos importantes de envejecimiento poblacional (la esperanza de vida al nacer, promedio, es de 79 años) como producto de la acumulación relativa de población en edades con capacidad de formar parte del mercado de trabajo y la disminución de la tasa de dependencia dentro de los hogares. Las principales diferencias por sexo según grupos etarios se presenta en las edades más avanzadas, en donde las mujeres son mayoría, dada la mayor mortalidad de los hombres.²

² Instituto Nacional de Estadística y Censos. Estimaciones estadísticas sobre población, disponible en <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>

A nivel mundial, este país es reconocido como una de las democracias más consolidadas del continente americano: algo que se aprecia en diferentes estudios³. Una imagen a este respecto la brinda el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Poliat.com⁴. De acuerdo a este parámetro, Costa Rica se ubica (ver Gráfico N.º 1) entre los tres primeros lugares del ranking regional.

Gráfico N.º 1: Ranking del IDD-LAT 2010
Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) 2010



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Poliat.com. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2010* (México D.F y Buenos Aires: KAS-Poliat.com, disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_20922-1522-4-30.pdf?101027183239

El sistema político y electoral costarricense se caracteriza por ser un régimen democrático representativo, con un sistema presidencialista. Los cargos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República (2), a las diputaciones al congreso (57) y a los puestos de municipales (un total de 4.910 cargos entre puestos en propiedad y en suplencia para: alcaldes, regidores, síndicos,

3 Ver, entre otros: Robert Dahl. *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998).

4 El IDD considera 31 indicadores, agrupados en cuatro dimensiones: a) la legalidad del régimen democrático, b) el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (que incluye un índice construido a partir del porcentaje de mujeres en puestos de decisión pública), c) la calidad institucional y el grado de eficiencia política y d) el ejercicio de poder efectivo para gobernar (que tiene a su vez dos subdimensiones: 1- capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y 2- capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica).



miembros de los consejos distritales e intendentes) son elegidos cada cuatro años mediante voto popular en procesos nacionales⁵. La vía para acceder a estos puestos de elección popular es a través de partidos políticos, que, según la Constitución Política, son “instrumentos fundamentales para la participación política” (art. 98).

Con todo, es necesario mencionar que el abstencionismo ha venido en aumento, como parte de la crisis política y de los partidos, que se vive en la región: en las últimas elecciones nacionales (febrero y diciembre 2010), el abstencionismo fue de 31% y 72%, respectivamente (habiendo llegado al 16% en las elecciones nacionales de 1970)⁶.

En el plano socioeconómico, Costa Rica es uno de los cuatro países latinoamericanos (junto a Argentina, Uruguay y Chile) con brechas sociales reducidas y alto desarrollo humano, de acuerdo a los indicadores de bienestar social elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁷ y el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁸ elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta situación es el resultado de una tendencia general hacia el logro del bienestar de las políticas públicas impulsadas, si bien ello no se ha producido a través de un proceso continuo.

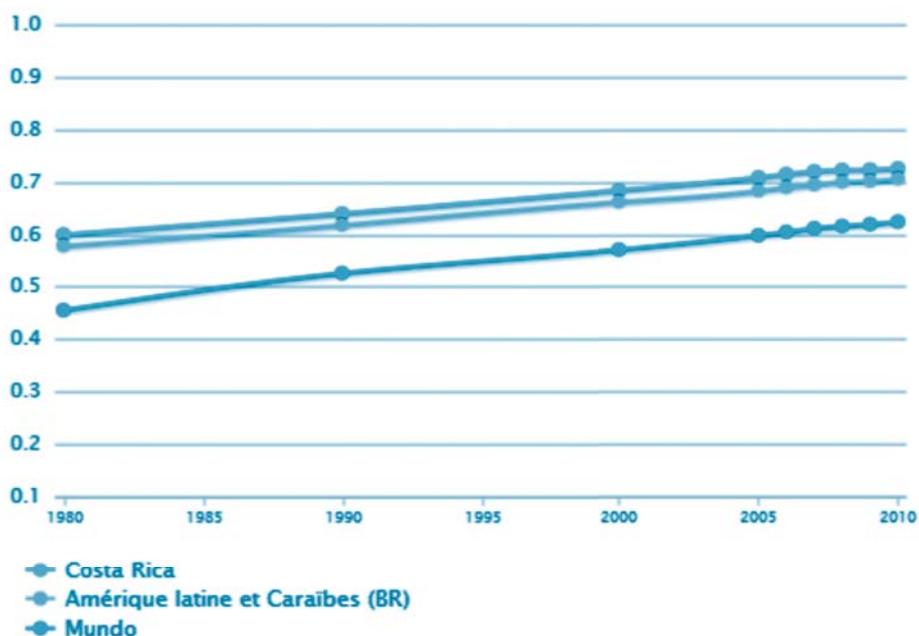
5 A partir del año 2014, las elecciones municipales se realizarán dos años después de las elecciones nacionales (Art. 14 Código Municipal y resolución del Tribunal Supremo de Elecciones N.º 0405-E8-2009, que dimensionó los efectos y aclaró aspectos de las elecciones).

6 SE. Elecciones en cifras 1953-2010, serie de cuadros disponible en <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

7 La medición de CEPAL establece tres tipos de países en la región, siendo la agrupación a la que pertenece Costa Rica la de los países que tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica, mercados de trabajo menos informales y con mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública de los servicios de salud, menores niveles de pobreza e indigencia y un gasto público social superior al total per cápita y como porcentaje del PIB (primacía del gasto social). CEPAL, *La hora de la igualdad* (Santiago: CEPAL, 2010), págs. 202-203.

8 El IDH del PNUD es un indicador compuesto que mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones mesurables del desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, disponer de educación y tener un nivel de vida digno. Ubica a este país en el noveno puesto en desarrollo humano en la región (62 a nivel mundial, de un total de 169 países), con un valor de 0,725 (siendo 1,000 el mayor puntaje posible), es decir, entre los países considerados con desarrollo humano alto. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* (Nueva York: PNUD, 2010), 162, disponible en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf

Gráfico N.º 2: Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 1980-2010 para Costa Rica y promedios para Latinoamérica y el mundo



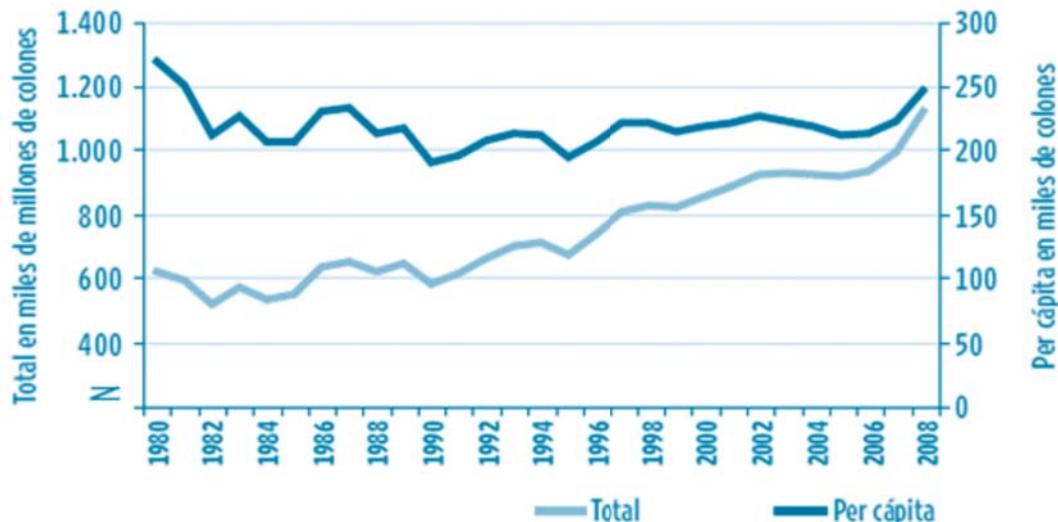
Fuente: PNUD. Índice de Desarrollo Humano 2010, disponible en <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/CRI.html>

Quizás los indicadores que evidencian más claramente esta evolución son los referidos a la magnitud de la pobreza y de la desigualdad: a mediados de los años cincuenta, entre el 50% y el 60% del total de la población costarricense se encontraba en situación de pobreza, proporción que se reduce al 30% en 1980 y desde fines de los noventa se estanca en 20%. En cuanto a esos últimos veinte años, el coeficiente de Gini (que mide la distribución de los ingresos entre los segmentos de la población) demuestra que la concentración de ingresos se mantiene estable, con oscilaciones reducidas, hasta 1997 y que comienza a elevarse apreciablemente hasta 2002, nivel que se mantiene hasta el presente, situándose en 0,473.

Con todo, tal como demuestra un reciente estudio (Juan Diego Trejos, 2010) sobre la evolución del gasto social en relación con la situación económica, a pesar de sufrir varias contracciones económicas desde 1981, en Costa Rica sólo en una ocasión se ha contraído también el gasto social real (1981-1984), lo que de alguna manera refleja el grado de sensibilidad social de su clase política.



Gráfico N.º 3: Evolución de la inversión social pública (colones de 2000)



Fuente: Trejos, Juan Diego. La inversión social durante la recesión de 2009, disponible en <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/015/docs/info15cap2.pdf>

Específicamente en materia de equidad de género, Costa Rica se ubica entre los países con un Índice de Desigualdad de Género (IDG) alto (0,526): ocupa el lugar 62 a nivel mundial (de 171) y sexto a nivel latinoamericano⁹. El IDG es un índice compuesto, incluido en la medición del IDH ya mencionado y que refleja la desventaja de las mujeres en tres ámbitos: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Un apretado resumen de los principales indicadores que dan cuenta de la evolución del perfil sociodemográfico de las mujeres costarricenses¹⁰ indica que éstas han reducido notablemente su promedio de hijos: de 7 por mujer en los años cincuenta a 2,1 en el primer decenio de este siglo, produciéndose las mayores diferencias entre sectores socioeconómicos

9 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* (Nueva York: PNUD, 2010), datos actualizados a septiembre de 2010, disponible en <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/89106.html>

10 Basados en datos de: a) GESO, base datos; b) CEPAL, Costa Rica, perfil de país, disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/0/29840/P29840.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>; b) INEC, Estimaciones estadísticas sobre población, disponible en <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>; c) OIT, Equidad de género en el mundo del trabajo, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/cap1/v/index.htm>; y d) INAMU, Tendencias empleo femenino (San José: INAMU, 2006).

altos y bajos (y no entre zonas de residencia). Sin embargo, hay que añadir que la tasa de fecundidad temprana es alta: 19% de los nacimientos son de madres que tienen entre 15 y 19 años de edad. En cuanto a la jefatura de hogar femenina, ésta se ha venido incrementando: en 1973 las mujeres se declaraban a cargo del 16% de los hogares del país, en tanto a finales de este decenio, esa proporción se ha elevado a 31% (32% en las zonas urbanas y a 24% en las rurales).

La tasa de analfabetismo es reducida en Costa Rica, tanto para mujeres como para los hombres, aunque levemente inferior en el caso de éstas (3,7 frente a 3,9; personas mayores de 15 años). En cuanto a la relación mujer/hombre en el sistema educativo, este país ya se encuentra entre aquellos en los que las mujeres superan en cantidad a los hombres en todos los niveles educativos, es decir, en donde la brecha de género refleja más bien una desventaja para los hombres.

En el ámbito laboral, prácticamente la mitad de las mujeres que están en edad de trabajar (mayores de 15 años) en las zonas urbanas, están insertas en alguna actividad económica. A nivel nacional, las mujeres han pasado de ser el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 1970, a ser el 42% en 2009, si bien las encuestas advierten que siguen enfrentando mayores problemas de desempleo (la tasa es de 10 para las mujeres, en tanto de 7 para los hombres) y que continúan percibiendo un menor ingreso que los hombres por trabajos similares (en torno al 25%), especialmente en el sector informal.

II. INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO EN COSTA RICA

Como se sabe, las políticas públicas son procesos de acción estatal, cuyos productos están destinados a provocar determinados impactos en la sociedad; así, las políticas para la equidad de género se refieren al modo en que un Estado decide enfrentar globalmente el problema de la inequidad entre mujeres y hombres. Las políticas públicas se concretan, generalmente, en planes para la acción por un determinado período de años.

También conviene recordar algunas premisas fundamentales en cuanto a las políticas sociales. En primer lugar, que éstas no son las únicas responsables del bienestar de una sociedad, que el mejor instrumento es el crecimiento económico y que ambos tipos de políticas deben



ser adecuados y gestionados de manera eficiente, pero, sobre todo, promoverse la articulación sinérgica de éstas. En segundo término, que existen dos tipos de políticas sociales, las de carácter universal –que buscan el bienestar del conjunto de la población- y las que están dirigidas a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Las políticas para la equidad de género se ubican dentro de este segundo tipo de políticas, las selectivas. Finalmente, también es pertinente señalar que las políticas selectivas deben articularse con las de tipo universal, para maximizar el desarrollo virtuoso de aquellas, en la búsqueda del bienestar social general.¹¹

La incorporación del enfoque de género en el Estado costarricense ha sido lenta y progresiva, iniciando por el Poder Ejecutivo a mediados de los años setenta (en el marco de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer), siguiendo con el Poder Judicial (desde fines de los años ochenta y sobre todo desde mediados de los noventa) y más recientemente en el Poder Legislativo.

Efectivamente, como ha sucedido en todo el mundo, han debido primero los Gobiernos adoptar medidas a favor de la equidad de género, para que luego los otros Poderes aprobaran también medidas al respecto para su ámbito de trabajo estatal. De hecho, en el caso costarricense es posible identificar con cierta facilidad los momentos o períodos en que el Poder Ejecutivo ha tenido la iniciativa de promover la incorporación del enfoque de género en el quehacer de los otros Poderes. La más obvia consiste en el envío a la Asamblea Legislativa de proyectos de ley relacionados con esta temática, algo que sucede desde que el Gobierno, a nombre del Estado, aprueba en el seno de organismos como Naciones Unidas (o la Organización de Estados Americanos) compromisos relacionados. Estos compromisos tienen implicaciones para los otros Poderes de la República (como también para otros sectores), uno de ellos, el Legislativo, pues debe aprobar convenios internacionales y regionales, para que estos se incorporen en la normativa nacional. Y esto sucede desde mediados de los años cuarenta, en torno a los derechos políticos de las mujeres.

En el plano normativo, a las de orden político se deben sumar las leyes que incorporan medidas de acción afirmativa o no discriminatoria contra las mujeres, especialmente en el ámbito laboral y de la salud (derecho a licencia por maternidad, al período por lactancia materna, etc.). Sobre todo a partir de los años noventa, se plantean y aprueban leyes para promover la equidad de género en otros planos de la vida social y política del país. Todas estas leyes

11 Ana Isabel García Q. *Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica* (San José: CEDAL, 2010, en prensa).

tienen implicaciones para la actuación institucional pública, tanto en cuanto a los servicios que prestan, como en cuanto al funcionamiento interno de las entidades.

El marco instrumental más amplio de estas normas nacionales es la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que el Estado costarricense aprobó en 1980 y el congreso ratificó en 1984 (Ley N.º 6968). Dos leyes dan cumplimiento a esta Convención: la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (N.º 7142 de 1990) y la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (N.º 7801 de 1998, INAMU). Esta última abarca de manera más amplia y precisa los diversos ámbitos desde los cuales se debe promover la equidad de género en el país, basados en instrumentos de política pública; en tanto la Ley N.º 7142 es, sobre todo, de carácter declaratorio.

Entre otros aspectos y para lo que concierne a este estudio, la Ley del INAMU establece la obligatoriedad de los Poderes del Estado de contar con políticas para la equidad de género, otorgándole al INAMU la responsabilidad de impulsar esos procesos (artículos N.ºs 3 y 4). También se interpela a otras formas de organización social y para la toma de decisiones (sindicatos, etc.). Otras leyes temáticas anteriores y posteriores profundizan en algunos aspectos, como son las referidas a la violencia doméstica, intrafamiliar o de género; contra el hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos, para apoyar a las mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza, o en cuanto a la participación en puestos de decisión política.

En términos de evolución y caracterización de las políticas públicas impulsadas en Costa Rica, en el período entre mediados de los años setenta y mediados de los noventa, el Poder Ejecutivo creó una serie de instancias y desarrolló iniciativas para promover a las mujeres y la equidad de género. Estas acciones se caracterizaron, sin embargo, por ser de carácter puntual, carentes de estrategia y de responsabilidad difusa, así como por tener un énfasis asistencial y estar dirigidas fundamentalmente hacia grupos de mujeres, con una actuación separada entre el mundo organizado no gubernamental y la administración central¹². Es durante este período que se crea el denominado “Mecanismo nacional de promoción de la mujer” (al que progresivamente se le eleva su rango, hasta llegar a entidad autónoma: INAMU).

A partir de mediados de los años noventa, las políticas públicas en materia de género adquirieron en Costa Rica una orientación estratégica y ello en el marco de la organización y

12 Ana Isabel García Q. Conquista, *compromiso y cambio* (San José: CME, 1996).



celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 (ONU, en Beijing). Se inició así un período, con altibajos según Administraciones de Gobierno, en que se avanzó hacia una acción más integral y estratégica para promover la equidad de género a todo nivel en el país, abandonando el énfasis asistencial y el trabajo exclusivo con ciertos grupos de mujeres (fundamentalmente en condición de pobreza).

Este cambio implicó también una nueva forma de plasmar la voluntad política en esta materia, pues se pasó de las declaraciones a los compromisos para la acción, a través de planes nacionales que identifican actores concretos, estableciendo metas y responsabilidades, principalmente para el Gobierno y los demás Poderes de la República.

El inicio de este cambio estratégico se produjo en el Gobierno 1994-1998, durante el cual las autoridades plantearon y consiguieron el fortalecimiento político-administrativo del Mecanismo Nacional, impulsando incluso la aprobación de dos leyes fundamentales (la Ley del INAMU y la N.º 7769 sobre Mujeres en Condición de Pobreza). Efectivamente, durante esa Administración “inicia el diseño y se impulsan planes nacionales y programas estratégicos que buscan a su vez dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción”¹³, aprobada en Beijing: el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH), el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), el Eje de Mujeres del Plan Nacional del Combate a la Pobreza (PNCP) y el Programa de Promoción de Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM).

Durante los siguientes dos períodos de Gobierno (1998-2002 y 2002-2006), el INAMU enfrentó serias dificultades para ejercer sus facultades legales como ente rector de políticas públicas para la mujer y la equidad de género. Sobre todo, se produjo un retraso operativo en cuanto al inicio de la gestión de la nueva institucionalidad y no se dio continuidad a las políticas públicas integrales impulsadas anteriormente (a excepción de las referidas a violencia intrafamiliar y contra la mujer); en vez de ello se promovió un proceso de negociación con diferentes sectores gubernamentales y estatales¹⁴. El seguimiento y la evaluación de las acciones públicas durante esos ocho años fueron débiles, con dificultades orgánicas y de toma de decisiones a lo interno de la entidad.

13 Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF) – Ana Isabel García (Directora). La apuesta estratégica. Informe de Labores 1994-1998. (San José: CMF/Gobierno de Costa Rica, 1998).

14 Ana Isabel García y Carla Morales. Módulo 3: Democracia, Ciudadanía y Participación Política (San José: INAMU, 2010), 27.

Con todo, el país contaba ya con una entidad pública establecida por ley, para coordinar las políticas públicas de género. Es así como en la Administración 2006-2010 se produce un nuevo giro estratégico en el INAMU y se diseña y aprueba una “Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género” (PIEG) 2007-2017 y su Plan de Acción para el período 2008-2012. También se aprueba una reforma a la ley (N.º 8783) que autoriza recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para ejecutar el “Programa interinstitucional dirigido a mujeres en condición de pobreza”.

La PIEG y su Plan de Acción (85 Acciones Estratégicas) están en sus primeros años de ejecución, si bien los balances oficiales hasta la fecha dan cuenta de algún nivel de complejidad para su cumplimiento. Entre algunas de las razones esgrimidas figuran las debilidades orgánicas y de manejo técnico-político sufridas por el INAMU entre 1998 y 2006, que estarían dificultando las relaciones de la entidad con las demás entidades públicas responsables del cumplimiento de las metas acordadas¹⁵.

Este abreviado recuento de la evolución de las políticas públicas para la equidad de género en Costa Rica evidencia un país que ha venido incluyendo esta temática entre las prioridades de interés nacional, apostando a la institucionalización y la instrumentalización de dichas políticas.¹⁶

Con respecto al enfoque de las políticas públicas, los Objetivos Estratégicos de la PIEG vigente indican que para lograr la equidad de género en el plano de la participación política y el trabajo remunerado, es necesario que tal equidad se logre en los ámbitos privados (con respecto al cuidado de personas dependientes), en el acceso y disfrute de la salud y la educación, así como en cuanto a la protección de los derechos humanos, especialmente en cuanto a situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

Finalmente y tal como se adelantó, es pertinente consignar que los otros Poderes del Estado costarricense también han venido evolucionando en cuanto a la aprobación de políticas

15 En ese contexto hay que señalar que esas mismas debilidades han llevado a los dos Gobiernos últimos a no otorgar rango de “Ministra sin cartera” a la Presidenta Ejecutiva del INAMU, una prerrogativa que, aunque innecesaria (pues es una potestad que tiene quien ocupe la Presidencia de la República), está establecida en la Ley del INAMU misma.

16 Se debe agregar que en el ámbito descentralizado, desde 1997 se han venido creando y consolidando mecanismos institucionales tanto en las entidades del Poder Ejecutivo como en los gobiernos locales, que en el caso de Costa Rica son 81 Municipalidades. Ello quiere decir que varias entidades del Poder Ejecutivo cuentan con instancias y políticas institucionales específicas para promover a las mujeres y la equidad de género, y que ello sucede en al menos la mitad de las Municipalidades.



y mecanismos para la equidad de género. Ello ocurre sobre todo a partir del año 2000 (si bien desde inicios de los noventa se venían desarrollando proyectos para crear conciencia al respecto tanto en el Poder Judicial como en la Asamblea Legislativa, apoyados por varios organismos internacionales) y es resultado de varios esfuerzos, alianzas estratégicas de mujeres en puestos de decisión pública y de gestiones realizadas desde el Mecanismo Nacional (CMF-INAMU).

En el Poder Judicial, se aprobó en el año 2000 la creación de la Comisión de Institucional de Género; en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en 2001, la Comisión de Género del TSE; en 2002 la Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial; en 2005, la “Política de Equidad de Género del Poder Judicial”; y en 2009, la “Política Institucional para la Igualdad y la Equidad de Género del TSE”¹⁷.

Por su parte, en el Poder Legislativo, el énfasis en el proceso de incorporación de la dimensión de género ha estado puesto en las reformas a las leyes y la adopción de medidas de acción positiva para lograr incrementar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular. El proceso de institucionalización del enfoque adquiere un giro en 1999, cuando se crea la Comisión Permanente Especial de la Mujer (una de las doce Comisiones Permanentes Especiales que existen actualmente¹⁸) y en 2009, el Directorio de la Asamblea aprueba la creación de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género (UTIEG). Desde ese año y hasta la fecha, se está promoviendo, también en el marco de la PIEG, que la Asamblea diseñe y apruebe una política institucional en materia de equidad de género.

Así, para el sistema político costarricense, el Poder Ejecutivo es el principal responsable de ejecutar, a través de sus distintas entidades, acciones pro equidad de género tendientes al logro del bienestar general de la población, en tanto los otros Poderes también deben hacer lo

17 La “Política de Equidad de Género del Poder Judicial” (sesión N.º 34-05 de Corte Plena) tiene como propósito “impulsar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas institucionales, desarrollar los potenciales humanos y la eliminación de cualquier práctica de desigualdad o discriminación tanto para las personas usuarias internas como externas al Poder Judicial”. En 2007, el Poder Judicial aprobó la “Política de atención a víctimas de violencia intrafamiliar que laboran en el Poder Judicial” (sesión N.º 64-07 del Consejo Superior del Poder Judicial) y en 2008, aprobó los “Lineamientos para atender casos de funcionarias(os) del Poder Judicial que enfrentan violencia doméstica” (sesión N.º 30-08 del Consejo Superior del Poder Judicial). Los casos de violencia doméstica son remitidos por la Secretaría Técnica de Género, la cual debe informar al Consejo una vez al año. En cuanto al TSE, la “Política Institucional para la Igualdad y Equidad de Género” del TSE fue aprobada primero por la Comisión de Género de ese órgano electoral (sesión extraordinaria N.º 10-2008, Art. 2, del 25 de agosto de 2008) y luego por el Tribunal (sesión ordinaria N.º 92-2008, Art. 4, del 16 de octubre de 2008).

18 Existen cuatro tipos de Comisiones Legislativas: dos de carácter permanente, una para proyectos específicos y una con facultades de sesionar como si estuviera conformada por el total del plenario. En la actualidad, existen 29 Comisiones, la mayoría (12) de carácter Permanente Especial, seguidas por las que tienen un objetivo concreto y temporal, las Comisiones Especiales (9), las Permanentes Ordinarias (6) y las que tienen Potestad Legislativa Plena (3), que funcionan como mini-plenarios.

suyo para institucionalizar este enfoque y que se apliquen las políticas en la materia. El repaso realizado da cuenta del nivel de institucionalización del enfoque de género en el conjunto de entidades públicas costarricenses. Aunque existen diferencias en cuanto a los enfoques aplicados¹⁹ (pues en la mayoría de los casos se promueve sobre todo la acción a favor de las mujeres, especialmente en cuanto a su derecho a vivir sin violencia y acoso sexual), puede decirse que estas decisiones políticas evidencian la existencia de una conciencia generalizada en la comunidad política y en la ciudadanía en general acerca de que para construir una sociedad democrática, la equidad de género es un objetivo consustancial.

III. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL Y DE LA PARTICIPACIÓN POR SEXO EN PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

Conocer el marco general en el que se han producido los avances en materia de participación política de un país puede ser de utilidad, pues refleja la evolución del pensamiento político, al menos de quienes han tenido poder de decisión desde el congreso, discutiendo y aprobando leyes. En general, existe consenso acerca de que en Costa Rica se han eliminado los principales aspectos discriminatorios por la vía jurídica, sea por la aprobación de normas específicas o por reforma de leyes vigentes y jurisprudencialmente. Por razones de espacio, no es posible describir ese marco normativo en este documento. Baste con indicar que, en el marco de distintos compromisos internacionales, el Estado costarricense ha tomado medidas que incluyen la revisión y promulgación de legislación que intentan ampliar el conjunto de derechos de las mujeres de todas las edades y condiciones y, por tanto, a mejorar su situación y posición en la sociedad.

A continuación, una breve descripción de esta evolución:

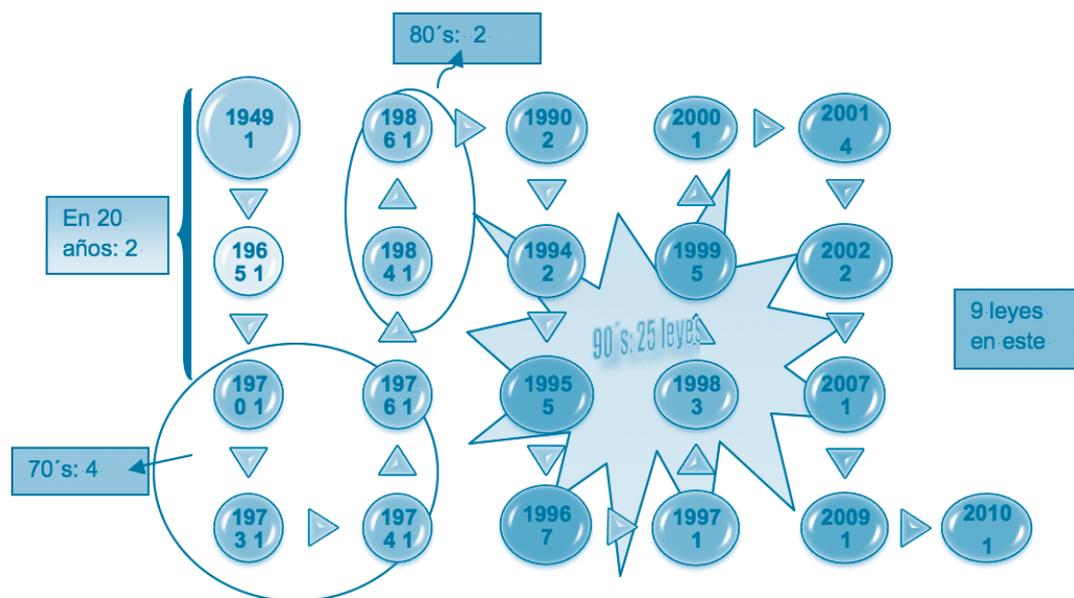
- La Constitución Política de la República (1949) establece que ninguna persona podrá ser sometida a discriminación alguna contraria a la dignidad humana (artículo 33, reformado en 1968) y que nadie será sometido a tratamientos crueles ni degradantes (artículo 40). La Constitución establece además que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país (artículo 50), particularmente a las mujeres madres y a sus hijos e hijas (artículos 51 y 55), especialmente en lo que respecta al trabajo y la educación. Dos artículos (20 y 33) de la Constitución Política fueron reformados a finales de los noventa

¹⁹ Ana Isabel García y Enrique Gomáriz. Módulo: políticas públicas nacionales y locales sobre género y ciudadanía. (San José: GESO/FES/UCR, 2003).



- para cambiar el término “hombre” por el de “persona”. (Reforma Constitucional N.º 7880).
- En total, se contabilizan 45 leyes en este lapso de los últimos sesenta años, pudiéndose diferenciar tres períodos. El primero, entre 1949 e inicios de los noventa; el segundo, que comprende ese decenio y que ha sido durante el cual se ha aprobado la mayor cantidad (60%) de leyes y decretos en la materia (sobre todo en el marco del impulso de políticas públicas sobre mujer/género durante la Administración 1994-1998) y el período que inicia con el presente siglo, en que han sido pocas las leyes aprobadas, si bien de gran importancia.

Gráfico N.º 4: Evolución de la aprobación de leyes para la promoción de las mujeres y la equidad de género en Costa Rica, según cantidad de leyes por año, período 1949-2002



Nota: Se muestra año y cantidad de leyes aprobada, respectivamente.
Fuente: Fundación GESO, Banco de datos, 2010.

En cuanto al ámbito temático de este conjunto normativo (ver Tabla N.º 1), la mitad de las leyes se refiere a aspectos relacionados con los derechos en el marco familiar, incluyendo la situación de la niñez y la adolescencia; una quinta parte tiene relación con situaciones de violencia, hostigamiento sexual y trata de personas; 15% se refiere a los derechos políticos y la participación; 12% son leyes marco para la equidad de género, e igual proporción son las leyes

para la creación de institucionalidad y políticas sobre género, en tanto se identifican tres leyes en el ámbito de los derechos laborales, dos sobre vivienda y una sobre salud²⁰.

Tabla N.º 1: Leyes sobre mujer/género de Costa Rica, clasificadas según temática, número de ley y año de aprobación

MATERIA	N.º LEY	AÑO
LEYES MARCO		
Constitución Política, art. 20: consagración principio igualdad (reformado en 1999, ver más abajo), art. 33: ninguna persona podrá ser sometida a discriminación alguna contraria a la dignidad humana (reformado en 1968), art. 40: nadie será sometido a tratamientos crueles ni degradantes, art. 50: el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, particularmente a las mujeres madres y a sus hijos e hijas (artículos 51 y 55), especialmente en lo que respecta al trabajo y la educación	CP	1949
Ley sobre Ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	6968	1984
Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer	7142	1990
Ley de Reforma al Artículo 20 de la Constitución Política de Costa Rica (cambio del término "hombre" por el de "persona" en relación con la consagración del principio de igualdad)	7880	1999
Ley sobre Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW	8909	2001
INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS		
Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia	7026	1986
Ley sobre Apertura de la Defensoría de la Mujer en el Ministerio de Justicia y Gracia (que pasa a formar parte de la Defensoría de los Habitantes en 1993)	7142	1990
Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	7801	1998
Código Municipal, que crea (artículo 49) la <i>Comisión Permanente de la Condición de la Mujer (CMCM)</i>	7794	1998
Ley de Creación de la Galería de la Mujer	7954	1999
DERECHOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN		
Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil	3504	1965

20 Fundación Género y Sociedad, Base de datos, consultada en diciembre 2010.



Ley Declaratoria de Heroína Nacional y Defensora de las Libertades Patrias a la Ciudadana Francisca Carrasco Jiménez	7452	1994
Ley sobre Reformas al Código Electoral (sistema cuotas)	7653	1996
Ley sobre Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal	8322	2002
Ley sobre Reforma integral al Código Electoral (principios de paridad y alternancia)	8765	2009
Ley Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas	8901	2010
FAMILIA		
Ley sobre Ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derechos y deberes en materia de paternidad y procreación)	4534	1970
Código de Familia y sus reformas (ver abajo)	5476	1973
Ley sobre Reformas al Código de Familia sobre: sucesiones, matrimonio y otros (Ratificación CEDAW)	5895	1976
Ley sobre Regulación de la Unión de Hecho	7532	1995
Ley sobre Reforma al Código de Familia sobre Reconocimiento de Hijos e Hijas, Suspensión y Recuperación de la Patria Potestad	7538	1995
Ley de Pensión para Discapacitados con Dependientes	7636	1996
Ley de Pensiones Alimentarias	7654	1996
Ley sobre Reformas a los Artículos 8, 41 y 98 del Código de Familia de 1973 y adición del Artículo 48 bis que regula varios aspectos relevantes sobre el derecho de todo/a hijo/a a investigar la paternidad y la maternidad y otros	7689	1997
Ley Integral para la Persona Adulta Mayor	7935	1999
Ley de Paternidad Responsable, que reforma Arts. 54 y 112, y adiciona uno nuevo a la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil de 1965; reforma Arts. 96 y 156 y adiciona uno nuevo al Código de Familia de 1973; adiciona un artículo al Código de la Niñez y la Adolescencia de 1998; deroga dos incisos del Art. 420 del Código Procesal Civil de 1989 y estipula la obligación de que existan políticas públicas al respecto	8101	2001
POBREZA		
Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza	7769	1998



Ley sobre Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662 (que adiciona recursos para financiar el programa Mujeres Jefas de Hogar, creado al amparo de la Ley N.º 7769)	8783	2009
VIVIENDA		
Ley de Autorización al IMAS para la condonación total y parcial de créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social	7940	1999
Ley de Reformas a la Ley del Sistema Nacional para la vivienda	7950	2000
SALUD		
Ley para el Fomento de la Lactancia Materna	7430	1994
DERECHOS LABORALES		
Ley sobre Reforma del Artículo 95 del Código de Trabajo	7491	1995
Ley de Derecho a Licencia Remunerada por Maternidad y Adopción de un menor	7621	1996
Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad (reforma al Capítulo 7º del Título 1º y los arts. 6, 101, 102, 104 y 106 del Código de Trabajo, en relación con el trabajo de mujeres y menores de edad y el servicio doméstico (<u>vetada</u> 1997)	7600	1996
VIOLENCIA, HOSTIGAMIENTO SEXUAL Y TRATA DE PERSONAS		
Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	7499	1995
Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia	7476	1995
Ley contra la Violencia Doméstica	7586	1996
Código Procesal Penal	7594	1996
Ley de Creación del Juzgado de Violencia Doméstica, Segundo Circuito Judicial de San José	8128	2001
Ley de Creación del Juzgado de Violencia Doméstica en el Circuito Judicial de Cartago y de un Juzgado Penal en el Cantón de la Unión, Provincia de Cartago	8129	2001
Ley que ratifica el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional	8315	2002
Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres	8589	2007



NIÑEZ Y ADOLESCENCIA		
Ley de Creación del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y sus reformas, cuyo deber es velar por el cumplimiento de todas las legislaciones que le otorguen derecho o protección a las personas menores de edad, otorgándoles defensa a dichos menores. Entidad creada por la Constitución (art. 55), Ley orgánica original: N.º 39 de 1930, fue derogada por N.º 3286 de 1974 y ésta fue nuevamente derogada por N.º 7648 de 1996; otras leyes relacionadas: Código de Familia (N.º 5476 de 1973 y reformas), Convención Derechos del Niño (N.º 7648, 1990), Código Niñez y Adolescencia (N.º 7739 de 1998)	3286 (derogada)	1974
Ley que ratifica la Convención de los Derechos del Niño	7648	1990
Ley de Justicia Penal Juvenil	7576	1996
Ley General de Protección a la Madre Adolescente	7735	1997
Código de la Niñez y la Adolescencia	7739	1998
Ley de Creación de los Programas Amor Joven y Construyendo Oportunidades	7817	1998
Ley sobre Explotación Sexual Comercial contra Menores	7899	1999
Ley sobre modificación de varios artículos de la Ley General de Protección a la Madre Adolescente	8312	2002

Fuente: Fundación Género y Sociedad (GESO). Banco de datos, 2010.

Específicamente sobre los derechos ciudadanos de las mujeres, la historia da cuenta²¹ de su activa participación desde inicios del siglo XX, “en una serie de actividades de carácter político –en las cuales se comienza a visibilizar su presencia-, que constituyen antecedentes básicos en el proceso de lucha por la ciudadanía femenina”²². Así, en el marco del proceso electoral de 1923, se creó la Liga Feminista, una organización social a la que pertenecían principalmente maestras, que se agruparon para presentar un proyecto de ley que les otorgara el derecho al voto. A pesar de que el tema empezó a colocarse en la agenda de discusión en el seno de la Asamblea Legislativa, lo cierto es que no tenía el suficiente apoyo por parte de los Diputados. Entre 1923 y 1943 se presentó un total de nueve propuestas para lograr la aprobación del derecho de las mujeres a elegir, algo que sólo se consagra en la Asamblea Constituyente de 1949. Por primera vez las mujeres ejercen el derecho al voto en 1950, con

21 Entre otros, ver: Eugenia Rodríguez Sáenz. “La lucha por el sufragio femenino en Costa Rica 1890-1949”. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002, 89-110. Sara Sharrat, “The Suffragist Movement in Costa Rica, 1889-1949. Centennial of Democracy?” Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1997, 61-83.

22 Virginia Mora Carvajal. Redefiniendo la política. La participación de las reformistas en la campaña electoral de 1923. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002, 111-130. Eugenia Rodríguez Sáenz, plantea “que dentro de este período de evolución del movimiento sufragista podemos distinguir tres grandes etapas: 1890-1910, 1910-1923 y 1923-1949”. Eugenia Rodríguez, Dotar de voto político. San José: Escuela de Historia de la UCR, 2009.

ocasión de un plebiscito para determinar la pertenencia político-administrativa de un territorio (distrito La Tigra) y a escala nacional, en las elecciones de 1953, ocasión en que, además, son electas las primeras tres mujeres como diputadas.

La incursión femenina en el congreso desde esa fecha fue lenta y con una tendencia al aumento, pero no de manera continua. La cifra inicial de 3 diputadas sólo logra duplicarse hasta mediados de los años ochenta. Después de aprobada la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en 1990, se triplica la cantidad original de mujeres diputadas (elecciones de 1994) y casi se cuadruplica después de aprobada la cuota mínima del 40% (elecciones de 1998). El salto cuantitativo fundamental se produce a partir del momento en que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) atiende los reclamos ciudadanos por el incumplimiento de la normativa de cuotas, de tal forma que la proporción de mujeres aumenta a 35% (en las elecciones de 2002) y casi 39% en las dos últimas elecciones nacionales.

Cuadro N.º 1. Evolución histórica de la participación por sexo en la Asamblea Legislativa, según legislaturas, período 1953-2010

Año	TOTAL	HOMBRES		MUJERES	
		ABS.	%	ABS.	%
1953	45	42	93,3	3	6,7
1958	57	55	96,5	2	3,5
1962	57	56	98,2	1	1,8
1966	57	54	94,7	3	5,3
1970	57	53	93,0	4	7,0
1974	57	53	93,0	4	7,0
1978	57	52	91,2	5	8,8
1982	57	53	93,0	4	7,0
1986	57	50	87,7	7	12,3
1990	57	50	87,7	7	12,3
1994	57	48	84,2	9	15,8
1998	57	46	80,7	11	19,3
2002	57	37	64,9	20	35,1
2006	57	35	61,4	22	38,6
2010	57	35	61,4	22	38,6
TOTALES	843	719	85,3	124	14,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cómputo de votos y declaratorias de elección del TSE de las elecciones celebradas en esos años.



Es decir, como en otros países, también en Costa Rica sucedió que la incorporación explícita al cuerpo normativo de su derecho de elegir y ser electas, no se convirtió automáticamente en la probabilidad real para las mujeres de acceder a puestos de elección popular. Fue necesario introducir el mecanismo de cuotas mínimas para modificar este patrón en la historia política del país. El planteamiento de esta acción positiva se presenta por vez primera como proyecto de ley a la Asamblea Legislativa a mediados de los años noventa, pero no logra su aprobación en esa oportunidad. En todo caso, aunque el mecanismo de cuota mínima para puestos de elección popular no fue finalmente incluido en la ley que se aprobó en esa oportunidad (la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, 1990), ésta contiene un capítulo sobre la promoción de los derechos políticos de las mujeres que ha sido fundamental para posteriores conquistas:

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LOS DERECHOS PARA EJERCER CARGOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 4.- *La Defensoría General de los Derechos Humanos tomará las medidas necesarias y apropiadas para garantizar la igualdad de oportunidades en favor de la mujer, con el propósito de eliminar la discriminación de ella en el ejercicio de cargos públicos, en la administración centralizada o descentralizada.*

ARTÍCULO 5.- *Los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.*

ARTÍCULO 6.- *Del treinta por ciento (30%) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer.*

La discusión pública y política que culminó en la aprobación de esta Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer generó una modernización progresiva de los partidos. Varios modificaron sus reglamentos, incluso antes de aprobada la norma. El debate fundamental se generó en torno al tema de la cuota mínima que proponía originalmente (del 30%), algo que sin

duda contribuyó para que ocho años después, cuando se volvió a presentar una propuesta de cuota mínima, los argumentos en contra fueran no sólo escasos, sino política y socialmente mal percibidos por la opinión pública.

Efectivamente, puede afirmarse que el debate generado en torno a la aprobación de la Ley N.º 7142 (Promoción de la Igualdad Social de la Mujer) modificó la mentalidad política de la sociedad costarricense, al conectar las ideas de derecho, justicia, participación y democracia. Esta apertura fue aprovechada por varias organizaciones y movimientos de mujeres, así como por mujeres en puestos de decisión en la institucionalidad pública, para profundizar en el análisis de estas conexiones conceptuales y generar nuevas propuestas de normas que, de manera más precisa, aseguraran un piso mínimo para la participación efectiva de mujeres en los procesos de elección popular. Otro intento por introducir el mecanismo de cuota falló en la siguiente oportunidad que se presentó, cuando se discutió una modificación al Código Electoral entre 1996-1997 (Ley N.º 1536), casi sin que se generara ninguna discusión; pero un acuerdo de revisión final del proyecto de reforma facilitó incluir de nuevo la propuesta de cuota y en esa ocasión, a pesar de la oposición de algunos diputados y diputadas, el dictamen fue afirmativo por parte de la comisión legislativa y el parlamento, posteriormente.

Se logra así la aprobación de un artículo en el Código Electoral (N.º 60) que señala que “las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres” y un transitorio que establece que “cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal”.

La implementación de esta norma tuvo dificultades en las elecciones siguientes (de 1998), pues no era precisa en cuanto a los mecanismos a través de los cuales se debía cumplir con la cuota mínima. La proporción de mujeres diputadas aumentó, pero sólo del 16% al 19%. Esto se debió al hecho de que aunque los partidos cumplieron con la cuota en la conformación de las papeletas, las mujeres ocuparon los últimos lugares o aquellos con poca probabilidad real de quedar electos. La aceptación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de



las interpretaciones hechas a la norma, así como los resultados mismos de las elecciones²³ provocaron la reacción pública y legal por parte de algunas mujeres que habían sido candidatas y otras defensoras de los derechos políticos de las mujeres, así como del Mecanismo Nacional de Promoción de la Mujer (el entonces Centro Mujer y Familia, convertido luego en INAMU)²⁴.

Las resoluciones emitidas por el TSE ante estas interpelaciones precisaron varios elementos con respecto a la cuota mínima para las mujeres. En primer lugar, en cuanto a su cumplimiento (Resolución N.º 1863-1999 del 23 de setiembre de 1999), en el sentido de que no se trataba de aplicar la cuota de manera global, sino que los partidos deberían aplicarla en el tramo de puestos que son considerados elegibles dentro de las listas de candidatos (mejor dicho, con probabilidad real de resultar electos o lo que se conoce como mandato de posición), así como en la elección de los delegados a las asambleas territoriales (distrital, cantonal y provincial). Esta resolución también dispuso sanción: el Registro Civil no inscribiría las papeletas que incumplieran con estas precisiones.

En segundo término, el TSE precisó la forma como se debería calcular los “puestos elegibles” dentro de un listado de candidatos, lo que se denominó como “método histórico” (Resolución N.º 2837-1999), que consistía en partir del “promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política”, lo que “daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas”.

23 Conviene conocer algunos aspectos que caracterizan el sistema electoral costarricense: se rige por una jurisdicción electoral especializada, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), independiente de los otros poderes del Estado. El régimen es de partidos políticos. El sufragio es universal, con voto directo y secreto. Existe un padrón electoral permanente, con fotografía, que se alimenta automáticamente del Registro Civil. La persona electora se identifica con la cédula personal (con fotografía). El voto se realiza en papeleta individual para cada elección, que contiene las listas de candidatos/as presentadas por los partidos políticos. El método de elección para diputados/as y cargos municipales es por cociente, subcociente y residuo mayor, una variante del sistema proporcional; y para presidente/a de la República, por mayoría de votos (pero debe superar el 40% del total de votos válidos). Se eligen diputados/as por circunscripciones electorales, que en el caso de Costa Rica se basa en la división político administrativa del país en provincias (7 en total). Desde 2002, además de la fórmula presidencial (un/a presidente y dos vicepresidentes), los 57 diputados y los regidores y síndicos municipales, se eligen también otras autoridades municipales: alcaldes/as (un/a alcalde y dos suplentes) y concejales de distrito, concejales municipales de distrito e intendentes. Las decisiones del TSE en materia electoral no son recurribles. El TSE está facultado para interpretar la Constitución y las leyes en materia electoral, por ser de su competencia exclusiva, lo que implica que puede crear normas no escritas, derivadas de sus sentencias. Además, sus criterios son vinculantes dentro del procedimiento de formación de leyes electorales y también tiene iniciativa en la formación de las leyes de la materia. Dentro de la independencia que tiene este órgano, destacan las siguientes: elabora su propio presupuesto, los gastos que haga en relación con la efectividad del sufragio no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo, puede reglamentar incluso las leyes electorales y está facultado para hacer las declaratorias definitivas de las elecciones. Todos los funcionarios del TSE, incluyendo el Registro Civil, tienen prohibición político partidaria (excepto para ejercer el derecho al voto), incluso en procesos consultivos como el referéndum.

24 Para más detalles, ver: Rosalía Camacho, Silvia Lara, Esther Serrano. Las cuotas mínimas de participación de las mujeres. San José: CMF, 1996. Rosalía Camacho. Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. San José: Fundación Arias, 1998. Ana Isabel García Q. Mujeres, participación política y ciudadanía. Washington: Diálogo Interamericano, 1999. Torres García, Isabel. La aplicación de la cuota mínima. San José: Fundación Arias, 2001. García Q., Ana Isabel. Concretando el mandato: reforma jurídica en Costa Rica. Lima: IDEA, 2003.

Finalmente, el TSE también aclaró que la cuota se debería aplicar alternando los sexos en la conformación de los listados de candidatos, como “un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina”.

Estas resoluciones se emitieron con posterioridad a las elecciones nacionales de 1998 e implicaron un proceso intenso de adaptación tanto para las dirigencias de los partidos como para el TSE. Con todo, los resultados de las siguientes elecciones nacionales demostraron que las precisiones a la norma tuvieron efecto, pues el porcentaje de mujeres diputadas aumentó a 35% (y luego a 38,8% en las dos elecciones más recientes).

Hacia finales del 2001, el TSE promovió una nueva reforma integral del Código Electoral, con el fin de subsanar y mejorar un conjunto de artículos que aspiraban a elevar los estándares del sistema electoral costarricense, entre los cuales incluyó la introducción del concepto de paridad en el Código Electoral. Esta propuesta (paridad) fue apoyada por el INAMU y varios personajes formadores de opinión, también del movimiento de mujeres. En esta ocasión, el debate público y político no fue tan polarizado como cuando se propuso, un decenio antes, el mecanismo de cuota. Aunque no dejaron de evidenciarse resistencias, puede afirmarse que la clase política representada a través de las fracciones de partidos políticos en el congreso había madurado en cuanto a la relación entre democracia y equidad de género.

Después de un período largo de discusión y análisis de las propuestas de reforma, en el año 2009 la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Electoral (Ley N.º 8765) que, en lo que concierne a este artículo, reconoce explícitamente los principios de participación política por género, paridad y el mecanismo de alternancia:

“ARTÍCULO 2.- Principios de participación política por género. 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 u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina”.

De esta forma, Costa Rica da un salto cualitativo, pues en tanto el mecanismo de cuota se define como una medida temporal para aminorar la subrepresentación femenina en los puestos



de decisión, el principio de la paridad es una medida definitiva, cuyo objetivo es que mujeres y hombres compartan el poder político.

Estos principios y mecanismos del Código Electoral se han aplicado por vez primera en las elecciones municipales de 2010. Será en las elecciones nacionales siguientes, las de 2014, que también se aplicarán para la elección de Presidente y de diputados (es decir, todavía para las elecciones de 2010, se aplicó la norma de cuota mínima del 40%).

Los resultados obtenidos en estas elecciones permiten identificar algunas limitaciones que tiene la norma para aplicar efectivamente el principio de paridad. Por ejemplo, dado que los partidos pueden decidir la forma de elección de quienes ocupen los cargos de sus estructuras internas, así como de sus candidatos a puestos de elección popular, la paridad no necesariamente se expresa entre quienes son electos/as finalmente, pues no se ha definido cómo aplicar la alternancia en el caso del primer lugar de la lista. Esta limitación también se presenta en el caso de partidos nuevos y de los que han tenido pocos o sólo un diputado electo (ver ejemplo en Cuadro N.º 2).

Cuadro N.º 2: Composición por sexo de la Asamblea Legislativa, según fracciones parlamentarias, enero 2011

FRACCIONES PARLAMENTARIAS	CIFRAS ABSOLUTAS			% de MUJERES DEL TOTAL	DISTRIBUCIÓN DE LAS DIPUTADAS SEGÚN FRACCIONES
	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES		
Partido Liberación Nacional (PLN)	24	13	11	19,2	50,0
Partido Acción Ciudadana (PAC)	11	6	5	45,5	22,7
Partido Movimiento Libertario (PML)	9	5	4	44,4	18,2
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	6	5	1	16,6	4,5
Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)	4	3	1	25,0	4,5
Partido Frente Amplio (PFA)	1	1	0	0,0	0,0
Partido Restauración Nacional (PRN)	1	1	0	0,0	0,0
Partido Renovación Costarricense (PRC)	1	1	0	0,0	0,0
TOTAL	57	35	22	38,6	100,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de www.asamblea.go.cr

La otra limitación o excepción para aplicar este principio se refiere al caso de los puestos a elección que son uninominales, como son los puestos de Alcaldes. Desde que este cargo se elige públicamente, a partir del año 2002, sólo un máximo de diez mujeres han resultado electas entre un total de 81 Alcaldes (12,3%) y ello ocurre en las recientes elecciones municipales celebradas en diciembre de 2010²⁵.

El resultado de estas decisiones normativas y electorales ha sido un aumento significativo de la participación de las mujeres en puestos de elección popular, algo que se refleja en la evolución de la participación por sexo en los puestos de diputados y sobre todo en los cargos de regidores y síndicos municipales (ver Gráficos N.ºs 5, 6 y 7).

Gráfico N.º 5: Evolución de la participación por sexo en cargos de diputados, período 1953-2010 (porcentajes)

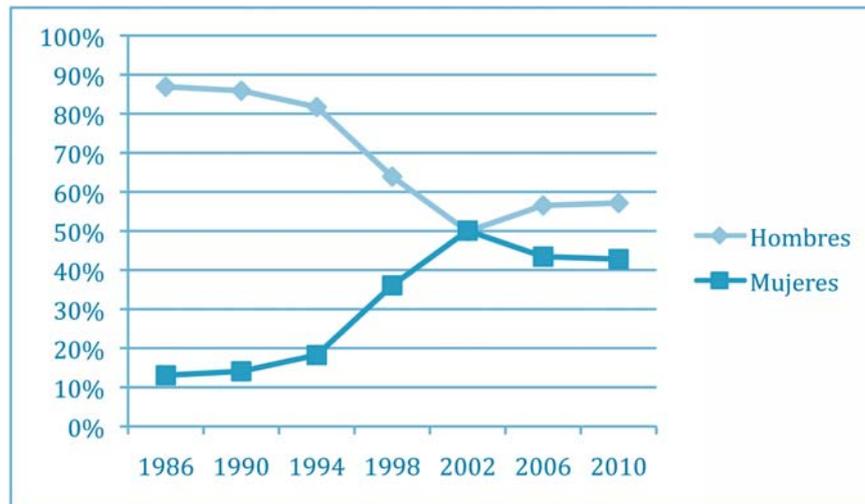


Fuente: Elaboración propia, a partir de www.asamblea.go.cr

25 Las mujeres representan el 87,7% de los Vicealcaldes Primeros electos y el 17,7% de los Segundos; el 48,7% de los Concejales de Distrito, el 42,2% de los Concejales Municipales de Distrito, el 25% de los Intendentes, el 75% de los Viceintendentes y el 49,7% de los Síndicos (aunque sólo son el 27,2% de los que ocupan ese puesto en propiedad). TSE, disponible en <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

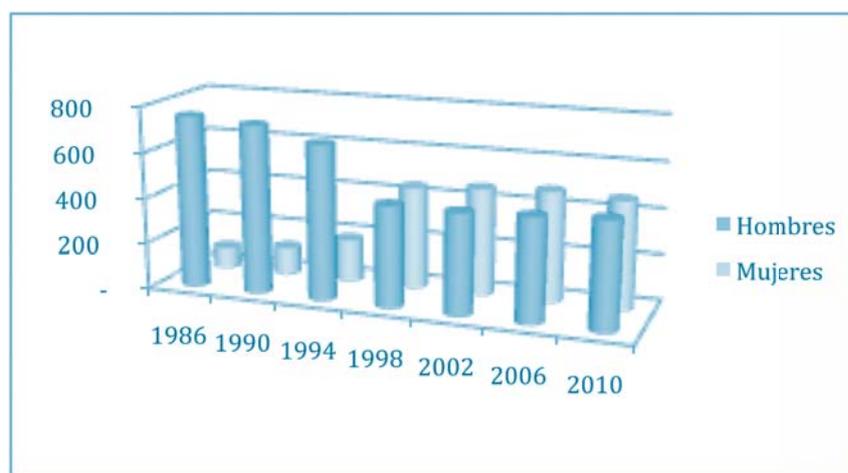


Gráfico N.º 6: Evolución de la participación por sexo en cargos de regidores municipales, período 1986-2010 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de TSE, <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

Gráfico N.º 7: Evolución de la participación por sexo en cargos de síndicos municipales, período 1986-2010 (absolutos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de TSE, <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

Efectivamente, después de más de treinta años de representar sólo entre el 2% y el 9% de los diputados, las mujeres costarricenses logran superar ese techo en las elecciones que tuvieron lugar durante el proceso de discusión de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, pasando a representar el 12% y el 16% del total de diputados electos en 1990 y 1994, respectivamente. Un nuevo aumento en esa proporción sucede en las elecciones que tuvieron lugar al año siguiente de aprobada la cuota del 40%, aunque sólo hasta alcanzar el 19% (por las limitaciones ya descritas). El verdadero salto cuantitativo ocurre a partir de las elecciones de 2002, en que las mujeres fueron el 35,1% de los diputados electos, llegando a un máximo del 38,8% en las dos últimas elecciones.

A nivel municipal, en las elecciones de 1990 las mujeres fueron el 14% del total de regidores electos, aumentaron a 18% en las elecciones siguientes y duplicaron esa proporción en las de 1998 (con la cuota del 40% ya aprobada). En las elecciones de 2002, mujeres y hombres compartieron de manera equitativa estos puestos, disminuyendo el porcentaje de las mujeres a 43% en las dos últimas elecciones.

Finalmente, es necesario subrayar que la participación femenina en puestos de elección popular en Costa Rica siempre se ha situado entre las más altas de la región, incluso antes de aprobado el mecanismo de cuota mínima. En ese contexto, se debe destacar que este país forma parte de los pocos países del mundo y de Latinoamérica²⁶ que han tenido a una mujer como Presidenta de la nación, lo que ocurre por vez primera en 2010. En el caso del cargo de Vicepresidenta, ello sucedió por vez primera en 1986 (se elige una fórmula presidencial para tres cargos: Presidente y dos Vicepresidentes).

26 En Latinoamérica, sólo en cinco ocasiones una mujer ha sido electa Presidenta: 1990 en Nicaragua (Violeta Chamorro), 2006 en Chile (Michelle Bachelet), 2007 en Argentina (Cristina Fernández), 2010 en Costa Rica (Laura Chinchilla) y 2011 en Brasil (Delma Rouseff). En otras tres oportunidades, una mujer ha sido nombrada también Presidenta, pero sin participar en procesos electorales: 1973 en Argentina (María Estela Martínez), 1979 en Bolivia (Lydia Guelier) y 1999 en Haití (Ertha Pascal).



**Tabla N.º 2: Evolución de mujeres electas en puestos de elección en Costa Rica,
período 1986-2010 (cifras absolutas)**

CARGOS	1986	1990	1994	1998	2002*	2006	2010
Presidenta	0	0	0	0	0	0	1
Vicepresidentas	1	0	1	2	1	1	0
1º Vicepresidenta	0	0	0	1	1	0	0
2º Vicepresidenta	1	0	1	1	0	1	0
Diputada	7	7	9	11	20	22	22
Regidora	114	148	199	412	502	437	424
Propietaria	24	63	79	193	232	205	191
Suplente	90	85	120	219	270	232	233
Síndica	88	117	183	445	465	479	461
Propietaria	34	53	78	138	132	132	128
Suplente	54	64	105	307	333	347	333
Alcaldesa	-	-	-	-	7	9	10
Primera Vicealcaldesa	-	-	-	-	85*	84*	71
Segunda Vicealcaldesa	-	-	-	-			14
Concejala de Distrito	-	-	-	-	1.642	1.777	1.782
Propietaria	-	-	-	-	839	861	894
Suplente	-	-	-	-	803	916	888
Concejala Municipal de Distrito	-	-	-	-	31	29	27
Propietaria	-	-	-	-	13	13	14
Suplente	-	-	-	-	18	16	13
Intendenta	-	-	-	-	2	2	2
Viceintendenta	-	-	-	-	-	-	6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Cómputo de votos y declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 y 2010. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

Nota: *A partir de la reforma de 1998 del Código Municipal, se eligen popularmente, en calidad de propietarios y suplentes, para los cargos de Alcalde(sa), Síndicos(as), Miembros de los Concejos de Distrito y Municipales de Distrito, así como Intendentes (alcaldes de distrito, para localidades muy alejadas). A partir de la reforma al Código Electoral de 2009, se eliminan las suplencias para Alcaldes y se crean las figuras de Vicealcaldes Primero y Segundo; asimismo se crea el cargo de Viceintendente(a).

IV. DESPUÉS DEL PRINCIPIO DE PARIDAD EN EL CÓDIGO ELECTORAL, ¿QUÉ FALTA?

Costa Rica ha logrado avances importantes en la promoción y el cumplimiento de los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres. El conjunto de acciones desarrolladas (normas e instrumentos de políticas) han sido fundamentales para que las mujeres tengan hoy, al igual que los hombres, además de la posibilidad de elegir y ser electas, la probabilidad de resultar electas en puestos de decisión pública en igual proporción. Entre las principales fortalezas de este caso-país están las siguientes:

- La existencia de normas específicas en el Código Electoral para que se apliquen los principios de paridad y participación política con criterios de equidad de género en los procesos electorales, así como el mecanismo de alternancia en la elaboración de los listados de candidatos.
- La claridad, consistencia y firmeza del TSE para que estas normas se apliquen efectivamente.
- La experiencia y lección aprendida de que la facultad interpretativa que tiene el TSE es fundamental para interpretar y aclarar las normas a favor de la equidad de género en el plano electoral, así como para que se reglamente adecuadamente su aplicación por parte de los partidos políticos. Esto se aprendió ya desde la experiencia con el cumplimiento de la cuota mínima del 40%.
- La importancia que tienen las resoluciones del TSE para llenar eventuales vacíos de una norma electoral, lo que va de la mano con la posibilidad que tiene toda persona de recurrir a esa instancia, para pedir aclaraciones sobre cualquier aspecto de la ley electoral.
- La relevancia que tiene para la aprobación, interpretación adecuada y aplicación efectiva de una norma electoral que promueva la equidad de género en ese ámbito, el contar con un ambiente favorable en la opinión pública acerca de la idea de que la participación femenina en procesos y puestos de elección está estrechamente ligada al logro de sociedades democráticas, así como de que no se trata de una competencia entre los sexos, sino más bien de favorecernos todos de la complementariedad de las particularidades de ambos. Esta sintonía en la opinión pública, favorable, se gestó progresivamente en Costa Rica desde finales de los años ochenta (cuando se discutió la primera propuesta de establecer el mecanismo de cuota mínima), pero sobre todo desde 1996 (cuando se propone y aprueba la cuota mínima del 40%). Este ambiente favoreció la aprobación de los principios de paridad y participación política recientes (2009).



- El reconocimiento de que la generación de este ambiente favorable en la opinión pública se construye, es decir, se trata de un esfuerzo sostenido y de largo aliento, que además requiere la intervención desde diferentes sectores y actores. En la construcción de esta “sintonía” han jugado un papel fundamental en el caso costarricense: a) mujeres en puestos de decisión política que han liderado y defendido con argumentos sólidos las propuestas; b) un Mecanismo Nacional de Promoción de las Mujeres (CMF-INAMU) con capacidad técnica para contribuir a los debates que se han generado en diferentes momentos, que además ha contado con recursos económicos para financiar estudios y campañas de promoción de la ciudadanía activa de las mujeres; c) un órgano electoral consolidado y con gran confianza entre la población (el TSE), que además ha hecho un cruce adecuado entre equidad de género y derecho electoral; d) formadores de opinión pública a favor de la equidad de género; e) la estabilidad del sistema político costarricense; f) la posición favorable y las acciones emprendidas por los partidos políticos de mayor trayectoria y relevancia electoral; g) especialistas, organizaciones y movimientos de mujeres que han apoyado las propuestas y han defendido los intentos de incumplir las normas.
- El avance en la situación y la condición de género de las mujeres costarricenses, basado sobre todo en importantes mejorías en los ámbitos educativo y de salud, que ha contribuido a enfocar los esfuerzos en las áreas en donde ha sido más difícil promover criterios de equidad de género (empleo y espacios de poder) y a evidenciar los núcleos duros: corresponsabilidad del cuidado de personas dependientes y de la familia, relaciones familiares y de pareja de mujeres que se involucran en la vida político-electoral.
- La existencia de políticas públicas a favor de las mujeres y la equidad de género que, aunque con algunas rupturas en el tiempo y en ciertos ámbitos, se han impulsado de manera sostenida desde fines de los años noventa en el país. En ese contexto, ha quedado claro que dichas políticas deben ser integrales y que deben instrumentalizarse e institucionalizarse.
- Un acervo histórico e investigativo sobre la situación y condición de género de las mujeres en el país, que ha sido promovido por diversas entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional, que ha servido para documentar y aprender de las experiencias, así como contribuido a fortalecer las capacidades técnicas de quienes se especializan en la temática de género; quienes, a su vez, han apoyado la argumentación de la defensa de los derechos ciudadanos de las mujeres. Es decir, capacidades nacionales para incidir en la toma de decisiones.

- La creación por ley (Código Electoral, artículo N.º 309) de una entidad nueva dentro del TSE, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)²⁷, que se encargará de la formación democrática, la asistencia a los partidos, la capacitación electoral y la gestión del conocimiento. El TSE y el IFED están trabajando en la incorporación de criterios de equidad de género tanto a nivel institucional como en el diseño de sus áreas, instrumentos y herramientas de trabajo.
- La aprobación de nueva legislación bajo el principio de paridad, como la Ley N.º 8901 en relación con la conformación de los órganos colegiados de asociaciones y sindicatos, que modifica un artículo (N.º 10) de la Ley de Asociaciones (N.º 218) indicando que “El organismo directivo (...) se integrará con un mínimo de cinco personas y deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos (...). En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno”.

Una vez lograda la norma de paridad en puestos de elección pública, Costa Rica tiene el desafío de atender algunas aristas para continuar construyendo una sociedad más equitativa en el plano de la participación política y el ejercicio de la ciudadanía, entre ellas, las siguientes²⁸:

- 1) En cuanto al ámbito de aplicación de la norma y el concepto de paridad: la principal pregunta se refiere a cómo aplicar el principio de paridad para la elección de puestos uninominales (que es el caso de Presidente de la República, Alcaldes, Síndicos e Intendentes municipales) y el encabezamiento de las listas de candidatos a cargos públicos.

La legislación vigente establece que las fórmulas que presenten los partidos para los puestos uninominales deben estar conformadas, en el caso de las papeletas presidencial

27 El IFED inició funciones en 2010 y tiene como responsabilidades “planificar y ejecutar programas de formación para la ciudadanía y para los partidos políticos, que promuevan el efectivo ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento de la cultura cívica, atendiendo a la diversidad regional, socio económica y cultural de los costarricenses. Entre sus principales objetivos destacan: 1) Planear y ejecutar programas de capacitación que desarrollen competencias electorales, dirigidos a los funcionarios, los partidos políticos y los ciudadanos involucrados en la gestión de las elecciones. 2) Generar proyectos tendientes a promover una ciudadanía activa, que ejerza efectivamente sus derechos políticos. 3) Propiciar programas de capacitación para funcionarios electos, relacionados con el régimen electoral, el ejercicio de la función pública y la práctica de valores democráticos. 4) Colaborar con el Ministerio de Educación Pública en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil. 5) Apoyar a los partidos políticos en sus esfuerzos por realizar proyectos de formación ciudadana. 6) Propiciar espacios de debate y discusión en el contexto de los procesos electorales. 7) Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones en temas relacionados con democracia y elecciones. 8) Administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas. 9) Proveer información a la ciudadanía y la población en general, sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular”. TSE, disponible en <http://www.tse.go.cr/organigrama/IFED.html>

28 Estas reflexiones se realizan después de que la autora participara en tres eventos relacionados con la temática entre 2008 y 2010, de los cuales existen documentos impresos y en audio. 1) Curso para Lideresas, impartido por el INAMU durante 2010, en el cual la autora (junto con Carla Morales) impartió el Módulo 3: Democracia, Ciudadanía y Participación Política (San José: INAMU, 2010). 2) Conversatorio “Más allá de la paridad: de las normas a las prácticas”, organizado por IFED-TSE y PNUD, 22 de noviembre de 2010. 3) Seminario Internacional “Una década de cuota femenina en América Latina: Balance y perspectivas para la participación de la mujer”, organizado por el Consejo Electoral de República Dominicana, Santo Domingo, 13-15 de octubre de 2008.



y de alcalde, por tres personas: quien aspira al puesto principal y dos suplentes (primer y segundo Vicepresidentes; primer y segundo Vicealcaldes) y en el caso de las papeletas de síndicos e intendentes, por dos personas, una en propiedad y otra para la suplencia. El TSE ha explicado (Resolución N.º 3671-E8-2010) que los cargos de Presidente y Alcalde son únicos, siendo potestad de los partidos escoger a las personas que presentarán para esos cargos; es decir, que no es posible aplicar el principio de paridad y el mecanismo de alternancia en estos casos. Asimismo, ha indicado que para todos los casos de papeletas uninominales, el principio de paridad se aplica para la totalidad de la nómina que se presente, reglamentando de diferente forma cómo aplicar el mecanismo de alternancia:

- en las papeletas presidencial y de alcalde, al menos una de las dos personas candidatas a ocupar las suplencias, debe ser obligadamente del sexo opuesto en el caso de los vicealcaldes;
- en las papeletas de síndico e intendente, dado que están conformadas sólo por dos puestos (en propiedad y en suplencia), los partidos deciden quien encabeza la papeleta, pero en la suplencia debe presentarse a una persona del sexo opuesto.

Esta forma de interpretar la “totalidad” de los puestos a elección es similar a la que había hecho el TSE con respecto a la aplicación del mecanismo de cuota mínima del 40% y continúa provocando preguntar: ¿Es que no es posible interpretar de manera distinta ese concepto así como el principio de paridad para estos casos? Hay quienes consideran que el TSE podría combinar ambos elementos de la norma tomando como referencia tanto el comportamiento en el tiempo, como la cantidad de papeletas que presente cada partido. Ello significaría, por ejemplo, que si una persona de un sexo encabezó la fórmula presidencial de un partido en la elección anterior, en la siguiente lo debería hacer una persona del otro sexo (alternancia en el tiempo). En el caso de las papeletas de alcalde, síndico e intendente, la reglamentación se complejizaría, pues podría agregarse a ese criterio temporal, el de cantidad de papeletas que presente cada partido para cada nivel de elección (alternancia horizontal en el encabezamiento de las papeletas).

Sin embargo, el TSE ha indicado (misma Resolución) que no puede “definir ni validar un modelo” de reglamentación de la paridad y la alternancia, pues estaría afectando los principios de autonomía de la circunscripción electoral y de democracia de los partidos políticos, definidos así por el sistema electoral costarricense²⁹.

Este tema ha sido objeto de debate desde la discusión del proyecto de reforma al Código Electoral en la Asamblea Legislativa, cuando representantes del INAMU y de la Defensoría de los Habitantes propusieron incorporar mecanismos de acción afirmativa

29 Para más detalles, consultar Hernández, Haydeé. “Aprobación del nuevo Código Electoral”. En: Revista Olimpia N.º 10, 2009.

a la par del de alternancia y el principio de paridad, a fin de obligar a los partidos a proponer una determinada proporción mínima de mujeres como candidatas, sobre todo en los casos de papeletas uninominales y el encabezamiento de papeletas.

La interpretación vigente del TSE también tiene consecuencias para la elección de diputados/as, pues hay diferencia entre la cantidad de candidatas de cada sexo que se presentan y la cantidad de diputados que resultan electos por sexo. Es decir, un partido puede presentar nóminas de candidatas a diputados conformadas por igual cantidad de hombres y mujeres, también en puestos elegibles, pero dado que pueden encabezarlas como decidan sus órganos internos, puede (y suele) suceder que un sexo supere al otro en cantidad de encabezamientos, lo que resulta en una mayor elección de personas de ese sexo. Es por ello que, aplicando todavía el mecanismo de cuota mínima del 40% en las últimas elecciones nacionales de diputados, las mujeres no alcanzaron esa proporción mínima en el congreso y que, ya aplicando el principio de paridad en las recientes elecciones municipales, las mujeres sólo sean el 42,8% del total de regidores electos (38,6% de los que ocupan ese cargo en propiedad y 47,1% de los que son suplentes).

La forma vigente de interpretar el principio de paridad es cuestionada también por algunos sectores en el sentido de que no debería entenderse como una proporción límite (o techo), como un 50% máximo de mujeres (y de hombres), sino como un piso. Este es un debate interesante, pues remite a la alternativa de las cuotas mínimas. Para algunas personas (dentro de las que me identifico), la idea de cuota mínima es más conveniente para promover una democracia con criterios de equidad de género, pues define un piso o porcentaje mínimo debajo del cual ningún sexo debe volver a estar representado, pero deja un margen para que el electorado decida entre los candidatos, independientemente de su sexo, manteniendo la intención de promover la complementariedad de visiones y ejercicio del poder. Hay que indicar, en todo caso, que hasta el momento pareciera que la norma de la paridad ha sido interpretada, de forma general, como una aspiración o ideal a alcanzar, pero aún es pronto para concluir algo al respecto.

Otro ángulo de este debate refiere a la pregunta de si los principios de paridad y alternancia más bien estarían limitando la posibilidad de participación de las mujeres, por cuanto no puede haber un partido que postule o esté conformado únicamente por personas de un mismo sexo (lo que impide el funcionamiento de un partido feminista). También se cuestiona la norma de la paridad en el sentido de que no resuelve la representatividad de la diversidad de mujeres: de diferentes etnias, razas, grupos etarios, zonas de residencia, condición socioeconómica y otras.

Finalmente, es necesario incluir en este punto el desafío de aplicar los principios de paridad y no discriminación por razones de género para los puestos públicos por designación y en órganos colegiados, es decir, en la conformación del gabinete de gobierno y de juntas directivas (de bancos, entidades autónomas, etc.). Hasta el momento, esos ámbitos de decisión han estado excluidos tanto de la aplicación del mecanismo de cuota mínima como de la paridad, si bien la Sala Constitucional se ha pronunciado con respecto a los



órganos colegiados de entidades estatales. Es posible que el seguimiento al cumplimiento de la reciente ley que establece la obligatoriedad de aplicar el criterio de equidad de género en la conformación de las juntas directivas de asociaciones y sindicatos pueda contribuir a que este principio también se aplique en el ámbito estatal.

- 2) En cuanto al seguimiento al cumplimiento de las diferentes normas referidas a la equidad de género del Código Electoral vigente: el TSE ha demostrado sobrada capacidad y rigurosidad para hacer cumplir con estas normas; la cuestión en este caso refiere a aspectos de fondo y financiamiento.

Hasta ahora, la aplicación del principio de paridad en materia de financiamiento se ha interpretado como un asunto de cantidad de personas de ambos sexos que acceden a los recursos que reciben los partidos y ello únicamente para el ámbito de capacitación. De acuerdo a la normativa costarricense (art. 96 de la Constitución Política y arts. 89 al 119 del Código Electoral) el Estado contribuye de manera significativa al financiamiento de las campañas electorales y, desde la reciente reforma, también pueden dirigirse esos recursos a aspectos relacionados con la organización y capacitación permanentes de los partidos políticos. Asimismo, el Código Electoral establece (art. 52, inciso p) que: “De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres (...)”, algo que el TSE corroborará a través de la presentación de informes contables que den cuenta de que los gastos en materia de capacitación se han destinado “en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad” (artículo 103). Dado que todavía no se aplica esta normativa, por lo reciente de la reforma, diferentes sectores alientan al TSE a profundizar en la interpretación de lo que significa el principio de paridad para este tema, incorporando elementos de contenido de la capacitación, así como la incorporación de los hombres en la capacitación sobre equidad de género.

El artículo 52 ya señalado establece que el objetivo de los partidos a este respecto deber ser “capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros”. Convendría, por ejemplo, aclarar que también debe promoverse el desarrollo de habilidades y destrezas políticas, con criterios de equidad de género, así como análisis socioeconómicos con perspectiva de género.

Por otra parte, parece recomendable crear un sistema de seguimiento, monitoreo y verificación del cumplimiento de la norma. Este sistema facilitaría el trabajo del TSE en cuanto a la identificación de posibles “trampas” o vacíos en la norma, de tal forma que, al igual que con el mecanismo de la cuota, pueda establecer medidas que reviertan esas posibles situaciones. Como en el caso de la aplicación de la cuota, es de esperar que existan intenciones y acciones para evitar compartir el poder y modificar las reglas del juego político-electoral. Dicho sistema podría contar con un observatorio para el monitoreo, así como una superintendencia o fiscalía. Y lo deseable es que esta medición

no se refiera únicamente al cumplimiento de la dimensión cuantitativa de la norma, sino también a las demás formas en que los partidos deben poner en práctica el principio de paridad. Esta propuesta requeriría de la construcción de indicadores para medir el cumplimiento de la norma, los que serían de utilidad para realizar acciones correctivas. Finalmente, en cuanto al seguimiento de la aplicación de la norma, hay que advertir que pocos meses después de aprobada la reciente reforma al Código Electoral, fue presentado un recurso de inconstitucionalidad contra el mecanismo de alternancia. El argumento ha sido que menoscaba al electorado y limita la elección de las personas más idóneas, vulnerando a la vez su derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública.

El TSE ha reaccionado de inmediato, brindando a la Sala Constitucional amplias explicaciones del sustento de este mecanismo (Oficio STSE-2138-2010). Diferentes sectores y entidades han manifestado su preocupación ante el recurso planteado, por cuanto consideran que el mecanismo de la alternancia es un complemento necesario para la aplicación del principio de paridad. Como se ha advertido en un reciente evento organizado por el TSE/IFED-PNUD (2010): “sin mecanismo no hay derecho; si se cae el mecanismo de alternancia, se cae la paridad; no tendría vigencia”. La Sala Constitucional no ha resuelto aún (enero 2011) esa acción presentada.

- 3) En cuanto a vacíos detectados en el Código Electoral: sin duda, el tema del financiamiento con criterios de equidad de género es uno de los vacíos que desde ya se identifica como relevante y medular para el caso de la efectiva participación y elección de mujeres. El hecho de que la ley costarricense faculte al Estado a destinar recursos para coadyuvar al funcionamiento del sistema de partidos³⁰, podría ser una oportunidad para que este país avanzara en cuanto a aplicar criterios de equidad en dicho funcionamiento, más allá de lo que ya ha sido afectado con esos criterios. Como se ha indicado, los recursos estatales sólo pueden utilizarse para el financiamiento de campañas electorales y actividades permanentes de organización y capacitación de los partidos. De esta última prerrogativa han quedado fuera las elecciones municipales (sólo pueden utilizarse para gastos originados por la participación en el proceso electoral). El desafío continúa siendo cómo afectar el financiamiento de las campañas electorales con criterios de equidad. Una vía posible podría ser introducir medidas de acción positiva a favor de las mujeres; otra, por ejemplo, legislar para el uso equitativo, en términos de género, de los espacios en medios de comunicación masiva, algo que para el caso de los medios estatales podría ser parte de su política de equidad de género.

30 Costa Rica tiene un sistema de financiamiento mixto de los partidos políticos. Para más detalles sobre el análisis de género de los sistemas de financiamiento en la región, consultar: García, Ana Isabel. Financiamiento político y perspectiva de género. San José: OEA-IDEA, 2004.



- 4) En el nivel técnico-electoral: los retos a este respecto apuntan a las potestades, capacidades y funciones del TSE y del recién creado IFED con respecto al fortalecimiento de partidos políticos y a la ciudadanía en general, a fin de concretar el principio de paridad de género en el ámbito político y electoral.

Como en el caso de la aplicación del mecanismo de cuota mínima, la fase interpretativa será central para la aplicación de la norma sobre paridad y no discriminación, del nuevo Código Electoral. De igual importancia será la facultad del TSE de imponer sanciones a los partidos. El desafío consiste en la articulación del marco internacional de derechos humanos de las mujeres y los principios orientadores del Código Electoral, con las competencias que tiene ese órgano con respecto al actuar de los partidos políticos.

El recién creado IFED puede contribuir en ese sentido, pues sus objetivos y áreas de trabajo deben dirigirse hacia la construcción de ciudadanía y sus autoridades ya han expresado el interés de incorporar la dimensión de género en su quehacer. Para ello, será necesario que tanto el IFED como el TSE, en general, desarrollen un proceso interno para la adecuada y estratégica institucionalización de la dimensión de género, pues aunque sus autoridades han sido favorables a los cambios en materia electoral que se han venido produciendo en los últimos trece años, la cultura institucional puede estar todavía permeada de estereotipos y los funcionarios no poseer aún las suficientes herramientas y conocimientos para aplicar esa perspectiva adecuada e integralmente. Sería un error pensar que con la norma basta para modificar patrones culturales e institucionales a lo interno de la entidad, como también que sólo será necesario desarrollar acciones en las líneas de capacitación, investigación, información y divulgación hacia la población meta del TSE. Además de todo ello, para que el TSE y el IFED institucionalicen adecuadamente la perspectiva de género, es necesario consolidar su incorporación a nivel orgánico y programático, para lo cual es altamente aconsejable que además de fortalecer la Unidad de Género, se intervenga a nivel de la planificación institucional de ambas entidades (TSE e IFED).

Finalmente, con respecto al trabajo que debe desarrollar el IFED con los partidos políticos, una tarea importante será enriquecer el concepto de capacitación y apoyo a los partidos que le ha sido asignado. Con el fin de que interpreten e incorporen adecuadamente los principios de paridad y no discriminación del Código Electoral, más que sesiones de capacitación, es necesario brindarles acompañamiento y asesoría. Asimismo, es pertinente que el IFED considere la inclusión de herramientas técnicas en su programa de capacitación a los partidos, de tal forma que los contenidos no se refieran sólo al proceso electoral, sino que contribuyan también a fortalecer las capacidades y habilidades políticas de mujeres y hombres. A la vez que ello contribuye a ejercer mejores liderazgos, facilita la comprensión por parte de los hombres de la importancia de la otra visión que aportan las mujeres, así como en ellas la aprehensión de las habilidades y destrezas que por miles de años han desarrollado los hombres en la política.

Relacionado con el fortalecimiento de los liderazgos, es necesario redoblar los esfuerzos para que estos se ejerzan con calidad, tanto por parte de hombres como de mujeres. Evaluar la calidad de los liderazgos requiere del desarrollo de instrumentos de medición, los cuales deben incluir la dimensión de género.

- 5) En el nivel de las políticas públicas: en el caso costarricense, ha quedado clara la importancia que tiene para el avance en el ámbito político electoral de las mujeres el que un Estado promueva, de manera consistente y continua, políticas públicas, para la promoción de las mujeres y la equidad de género, así como que éstas sean concebidas con visión integral y estratégica.

También ha quedado claro que si bien ya es un avance la declaración de dichas políticas, el verdadero paso se da cuando éstas se instrumentalizan a través de planes y programas de acción, institucionalizados y con sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación. El desafío para Costa Rica continúa siendo que las entidades públicas sean capaces de incorporar y concretar las políticas de equidad de género. En este sentido, el INAMU está llamado a jugar un papel central, como ente rector técnico del tema de género en el Poder Ejecutivo; pero también el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la rectoría del Sector Social, que deben velar por el cumplimiento cabal de las políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo que cada Administración debe presentar al inicio de su gobierno debería considerarse como un instrumento de seguimiento y evaluación de gran utilidad, también para el tema que nos ocupa. Sin embargo, debe señalarse que hay debilidades en la preparación de estos Planes y en su sistema de seguimiento y evaluación, así como que no existe cultura de ejercer contraloría a este respecto. Algo que, sin duda, le resta efectividad a la posición del Estado costarricense a favor de la equidad de género.

Ante esta deficiencia, adquiere relevancia el papel que pueden jugar los otros Poderes de la República y sus órganos controladores (Defensoría de los Habitantes, Contraloría General). Y en ese contexto, surge la incógnita acerca del TSE, pues es un requisito para los partidos políticos presentar sus programas de gobierno para ser inscritos y participar en los procesos electorales. El TSE podría velar porque los programas de gobierno sean consistentes con respecto a los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres.

- 6) En el nivel sociocultural y organizativo: aunque los partidos políticos son los actores centrales en el espacio electoral costarricense, las organizaciones sociales, especialmente las que tienen como fin fomentar la equidad de género, deben aprovechar la coyuntura sociocultural a favor de este objetivo, así como las reformas incorporadas en el Código Electoral y la posición de avanzada del TSE.

Es necesario redoblar los esfuerzos en varios ámbitos, por ejemplo: a) promoción y fortalecimiento de liderazgos transformadores, de mujeres y de hombres; b) empoderamiento interno de las mujeres, para que el ejercicio de su liderazgo sea de calidad y con visión de equidad de género; c) incorporación de los hombres al reto



- de lograr la equidad de género en el plano del ejercicio del poder, convirtiendo este objetivo en uno común, para el bienestar del conjunto de la sociedad, revirtiendo la interpretación de que se trata de un asunto que compete sólo o primordialmente a las mujeres y que les beneficia fundamentalmente a ellas; d) promoción de una ciudadanía activa, de mujeres y hombres; e) fomento de la corresponsabilidad en cuanto al cuidado de personas dependientes y la familia; f) promoción de relaciones de pareja y de familia armónicas, especialmente en el caso de las mujeres que se insertan en la vida político-electoral; g) mejoramiento de la experticia en comunicación, de tal forma que se transmita adecuada y eficazmente el concepto de paridad y la importancia estratégica que implica para construir sociedades más equitativas en materia de equidad de género; h) comprensión por parte de las organizaciones sociales de que los partidos no son la única vía para participar en la política y que ellas también pueden contribuir al logro de la equidad de género en ese espacio, incluyendo la aplicación del principio de paridad.
- 7) En el nivel de los partidos políticos: el reto fundamental consiste en convertir los principios de paridad y no discriminación en activos para la modernización de los partidos, para que estos sean estructuras inclusivas y participativas.
- El aire democrático que trae consigo la mayor participación femenina en los órganos partidarios y en los puestos de decisión pública puede ser un elemento que contribuya a superar la crisis de los partidos políticos y a mejorar el sistema político en general. Asimismo, es necesario que los partidos comprendan que el principio de paridad no riñe con medidas de acción afirmativa, las cuales pueden utilizarse como medio para promover la participación de las mujeres en sus estructuras y en la política partidaria en general. En este sentido, pueden contribuir entidades como el TSE y otros organismos interesados en el logro de la equidad de género, promoviendo acciones para reforzar la promoción de la participación de las mujeres. Algo que parece ser requerido con mayor celeridad en el caso de los partidos que proponen candidaturas para los niveles cantonal y provincial.
- 8) En el plano educativo-formativo: en esta materia, el IFED es identificado como la entidad que podría jugar un papel fundamental en la etapa que recién inicia la sociedad costarricense, tanto en relación con los partidos políticos, como hacia la población en general.
- Las funciones que el Código Electoral le establece al IFED tienen como eje central la formación democrática y la construcción de ciudadanía política. Otras entidades públicas comparten estos objetivos, como el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Cultura. Por razones poblacionales, entidades como el INAMU y el Consejo de la Persona Joven, tienen también razones para establecer alianzas con el IFED en esta materia. La apertura mostrada por las autoridades del IFED con respecto a la incorporación de criterios de equidad de género en el diseño y desarrollo de su quehacer, es una buena señal que debe ser aprovechada. El INAMU y el IFED podrían

unir esfuerzos, por ejemplo, para desarrollar procesos de capacitación y formación específicos para mujeres (entre los temas más señalados se encuentran: conocimiento y uso de los recursos legales, cuando se presentan situaciones de discriminación por razones de género, calendarización de los procesos electorales, financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, etc.).

Una línea de trabajo del IFED debería consistir en difundir y capacitar a partidos y la ciudadanía en general acerca del concepto de paridad y lo que el mismo implica como principio en el Código Electoral. En el año que ha transcurrido desde que se aprobó esta norma, se han evidenciado confusiones de distinto orden (con el mecanismo de cuota o con el concepto de igualitarismo, por ejemplo).

- 9) En cuanto a la generación de conocimiento: tanto el IFED, que tiene una línea de trabajo prevista a este respecto, como entidades académicas y de investigación, así como organizaciones sociales pueden contribuir a generar mayor conocimiento y comprensión acerca del fenómeno político-electoral y del desafío de construcción de ciudadanía con criterios de equidad de género.

Algunos elementos de esa agenda de investigación podrían ser: socialización de buenas prácticas de los partidos y de contiendas electorales en cuanto a la efectividad de la participación con criterios de equidad de género; factores de riesgo en el comportamiento electoral, razones que dificultan a las mujeres acceder y mantenerse en puestos de elección popular a pesar de la norma de paridad.

Será necesario esperar a que pasen al menos dos procesos electorales más, para que sea posible realizar un análisis riguroso de la aplicación de la nueva normativa adoptada por Costa Rica en materia de participación política con criterios de equidad de género, sus límites, aciertos y desaciertos. Lo que se identifica ya como obligación es ampliar el ámbito al que se han circunscrito las normas a este respecto, pues no se refiere sólo al campo electoral, como tampoco únicamente a su relación con los derechos de las mujeres, sobre todo los políticos. Se requiere también de políticas públicas para promover la equidad de género, integrales, instrumentalizadas y sostenidas en el tiempo, así como de una plataforma sociopolítica lo suficientemente sólida, que proporcione suelo fértil a la idea de la necesaria complementariedad de mujeres y hombres en los espacios de poder, para construir ciudadanía, promover el bienestar general y consolidar la democracia.

LITERATURA CONSULTADA

Camacho, Rosalía, Lara, Silvia y Serrano, Esther. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres*. San José: CME, 1996.

Camacho, Rosalía. *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1998.



Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (Costa Rica). *La apuesta estratégica. Informe de Labores 1994-1998*. San José: CMF/Gobierno de Costa Rica, 1998

Corporación Latinobarómetro. Informe 2005. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2005.

Costa Rica. Corte Suprema de Justicia. Política de Equidad de Género del Poder Judicial. Aprobada en Sesión N.º 34-05 de Corte Plena.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Cómputo de votos y declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 y 2010. San José, C.R.: TSE, 1986.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *Elecciones en cifras 1953-2010*. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>

Dahl, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998

Fundación Konrad Adenauer y Poliat.com. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2010*. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_20922-1522-4-30.pdf?101027183239

García Quesada, Ana Isabel. *Concretando el mandato: reforma jurídica en Costa Rica*. Lima, Perú: IDEA, 2003.

García Quesada, Ana Isabel. *Conquista, compromiso y cambio*. San José: CMF, 1996.

García Quesada, Ana Isabel. *Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica*. San José: CEDAL, 2010 (En prensa).

García Quesada, Ana Isabel. *Financiamiento político y perspectiva de género*. San José: OEA-IDEA, 2004.

García Quesada, Ana Isabel. *Mujeres, participación política y ciudadanía*. Washington: Diálogo Interamericano, 1999.

García Quesada, Ana Isabel y Morales, Carla. *Módulo 3: Democracia, Ciudadanía y Participación Política*. San José: INAMU, 2010.

García Quesada, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique. *Módulo: Políticas públicas nacionales y locales sobre género y ciudadanía*. San José: GESO/FES/UCR, 2003.

Hernández, Haydeé. "Aprobación del nuevo Código Electoral". En: *Revista Olimpia*, N.º 10, 2009.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica). Estimaciones estadísticas sobre población.
Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>

Mora Carvajal, Virginia. *Redefiniendo la política. La participación de las reformistas en la campaña electoral de 1923*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002,

PNUD. Índice de Desarrollo Humano 2010. Disponible en: <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/CRI.html>

Rodríguez Sáenz, Eugenia. *La lucha por el sufragio femenino en Costa Rica 1890-1949*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002.

Rodríguez, Eugenia. *Dotar de voto político*. San José: Escuela de Historia de la UCR, 2009.

Sharrat, Sara. *The Suffragist Movement in Costa Rica, 1889-1949. Centennial of Democracy?* Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1997.

Torres García, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.

Trejos, Juan Diego. *La inversión social durante la recesión de 2009*. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/015/docs/info15cap2.pdf>

El sistema de partidos en Cataluña (1980-2010)

Gema Sánchez Medero*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 03 de enero de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de junio de 2011.

Resumen: El artículo realiza una radiografía del sistema de partidos políticos de Cataluña, fijando las características sobre el que gira el mismo. Inicialmente presenta un análisis de la evolución del sistema de partidos desde las primeras elecciones autonómicas hasta las últimas celebradas en noviembre de 2010. En una segunda parte estudia el peso que ha tenido cada una de las fuerzas catalanes en cada uno de los comicios que se han celebrado desde 1980 hasta 2010, fijando una serie de variables presentes en el sistema de partidos: predominio del eje centro-derecha y de los partidos nacionalistas, el voto dual y los niveles de abstención.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Historia electoral / Resultados electorales / Partidos Políticos / Cataluña, España.

Abstract: The article provides a snapshot of the political party system in Catalonia, setting the features on which it rotates. Initially, it presents an analysis of the evolution of the party system from the first autonomous elections to the last regional elections held in November 2010. The second part, the article examines the weight that each of the Catalan forces has had in each of the elections that were held from 1980 to 2010, setting a number of variables present in the party system: dominance of center-right axis and nationalist parties, the dual vote and abstention levels.

Key words: Political party system / Electoral history / Election results / Political parties / Catalonia, Spain.

* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular Interina de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos sobre cuestiones electorales: "PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989", "¿Qué sucedió el 2 de diciembre de 2007 en Venezuela?", "¿Quién ganó las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?", "El centro mató a la izquierda", "Las elecciones autonómicas en España: Galicia y País Vasco, un análisis pormenorizado de los comicios del 1 de marzo de 2009", "Tramas y clanes en el Partido Popular", "Marejadas y tormentas: El PP ante su Congreso", etc. Email: gsmedero@cps.ucm.es

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos en Cataluña, dada la presencia de partidos de ámbito no estatal, presenta unos rasgos específicos respecto al conjunto del sistema de partidos español, lo cual permite tratarlo como un sistema diferenciado, más allá de los debates en torno a si es un sistema o subsistema de partidos (Colomé y Fossas, 1993; Baras y Matas, 1998). Además, el sistema de partidos resultante se estructura a partir de dos *cleavages* principales, el *cleavage* socioeconómico y el *cleavage* centro-periferia. Estos dos *cleavages* han acabado organizando las relaciones de competencia entre los diferentes actores del sistema político, hasta el punto de que no es posible entender plenamente la dinámica de competición del sistema político catalán, si el análisis se limita a cada uno de los ejes de forma individual (Linz, 1981; Botella, 1984; Gunther, Sani y Shabad, 1986; Pallarés, Canals y Virós, 1988; Molas, 1992; Molas y Bartomeus, 1998 y 1999). En este sistema de competencia bidimensional, ningún partido se define exclusivamente a partir de uno de los *cleavages*, sino que todos incorporan en su identidad política los dos tipos de fractura social; aunque siempre suele darse un mayor acento en alguno de ellos (Barberá, Barrio y Rodríguez, 2009: 10). Todos estos factores hacen del sistema de partidos catalán un sistema que presenta algunas peculiaridades propias, y muy interesantes. Por tal motivo, hemos decidido analizar a lo largo de este trabajo cómo se ha formado el sistema de partidos catalán y qué factores han influido en su conformación.

II. EL SISTEMA ELECTORAL EN CATALUÑA

Desde la instauración del Estado Autonómico en España, se han celebrado 17 Elecciones Autonómicas, una para cada comunidad autónoma. Sin embargo, y dado que el ritmo de configuración que han tenido las autonomías no ha sido el mismo para todas las comunidades autónomas (CC.AA), tampoco lo ha sido el número de Elecciones Autonómicas celebradas en las distintas CC.AA, ni ha coincidido en todas ellas la fecha de realización de la elección (Pallares, 1991: 284). Todo ello se debe a que las CC.AA que alcanzaron la autonomía por la vía rápida del artículo 151 de la Constitución Española (CE) siguieron un proceso político-electoral propio para cada una de ellas¹. Mientras que las CC.AA que apostaron por la vía ordinaria de los artículos 143 y 146 de la CE tuvieron un proceso político electoral coincidente en el tiempo para todas ellas.

1 El artículo 151 hace referencia a las CC.AA históricas, es decir, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.



Cataluña es una de las comunidades autónomas que tiene su propio calendario electoral. Las primeras elecciones al parlamento catalán vinieron a celebrarse el 20 de noviembre de 1932, en el marco de la Segunda República española, y tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía en Cataluña. En aquellas elecciones sólo pudieron votar los hombres de 25 años con nacionalidad española y residencia en Cataluña, quienes escogieron a un total de 85 diputados representantes de cinco circunscripciones; pero la Guerra Civil española en 1936 trajo la abolición de las instituciones catalanas de autogobierno y, por tanto, la suspensión de todo comicio autonómico. Recuperada la democracia y aprobado de nuevo su Estatuto de Autonomía, vinieron a celebrarse las segundas elecciones catalanas de la historia, y primeras de la nueva era democrática. Desde entonces se han celebrado nueve comicios electorales en los que se elige a 135 miembros, electos de manera directa por sufragio universal para un periodo de cuatro años. Cada una de las cuatro provincias de Cataluña -Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona- forma una circunscripción. Barcelona elige a un diputado por cada 50,000 habitantes, hasta un máximo de ochenta y cinco escaños, mientras que Girona, Lleida y Tarragona designan a un mínimo de seis diputados cada una, más uno por cada 40.000 habitantes. De esta manera, a Barcelona le corresponden 85 diputados, a Girona 17, a Lleida 15 y a Tarragona 18. Por lo demás, el sistema electoral catalán es idéntico al utilizado para escoger a los miembros del Congreso de los Diputados. Así, los partidos presentan listas cerradas de candidatos, los electores votan por una sola lista, y los escaños en cada circunscripción se reparten según el método de la media mayor de representación proporcional -Ley D'Hont- entre aquellas listas que reciban por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción, incluidos los votos en blanco.

III. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN CATALUÑA (1980-2010)

Si por algo se ha caracterizado el sistema de partidos catalán ha sido por ser un sistema multipartidista con cuatro o cinco partidos relevantes. En el centro-derecha nacionalista se halla *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), es un partido nacionalista moderado que reivindica el centro político. Fundado en 1974 por Jordi Pujol mantiene una alianza con *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC), un partido nacionalista y democristiano fundado en 1931, con quien forma la federación política *Convergència i Unió* (CIU) (Barberá y Barrio, 2006).

Por otra parte, en el espacio de la izquierda nacionalista se encuentran cuatro partidos: 1) *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), un partido nacionalista fundado en 1931, el cual

governó Cataluña durante la Segunda República (1931-1939), y que actualmente reivindica el independentismo de los territorios de lengua catalana, de carácter socialdemócrata (Argelaguet, 2006), y tiene presencia en Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y en el Rosellón francés; 2) Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), lo forman inicialmente el Partido Socialista Unificado de Cataluña, la Entesa dels Nacionalistes d'Esquerra y el Partido de los Comunistas de Cataluña. Este partido ha evolucionado desde su fundación, de posiciones ideológicas marxistas hacia más verdes, definiéndose actualmente como ecosocialista. Desde el año 2003 se presenta a las elecciones en coalición con Esquerra Unida i Alternativa, primero en las autonómicas catalanas y después en las del parlamento europeo; 3) Esquerra Unida i Alternativa (EUiA), una federación de pequeñas organizaciones de extrema izquierda que, como referente de IU en Cataluña, aspira a mantener la tradición comunista catalana y actualmente concurre a las elecciones en coalición con ICV, de quien se había escindido a finales de los años 90 (Botella, 2004); y 4) Solidaritat Catalana per la Independència es un partido creado por Joan Laporta (Pdte. Barcelona FC), Alfons López Tena (hasta entonces militante de CiU) y Uriel Bertrán (hasta entonces militante de ERC). Es una organización política que persigue la independencia de Cataluña y su constitución como Estado soberano.

En la derecha nacional se sitúa el Partido Popular (PP); fundado en Cataluña en 1989 cuando lo hizo el aparato nacional heredado de Alianza Popular. Y en la derecha nacionalista se halla Ciutadans-Partido de la Ciudadanía, un partido nacido por la iniciativa de un grupo de intelectuales y profesionales² en el año 2006 con el objetivo de superar el *cleavage* territorial, por lo que se declara abiertamente antinacionalista, y que accedió al Parlamento de Cataluña pocas semanas después de su creación. Su idea es proponer una nueva política basada en el ciudadano como sujeto de la política, frente a los sentimientos identitarios de índole cultural, lingüística o religiosa, y en los poderes públicos como garantes de la libertad y la igualdad de los ciudadanos. La izquierda nacional la ocupa en solitario el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), que es una organización política fundada en 1978 a partir de la confluencia de diversos partidos socialistas catalanes. Es un partido de ideología socialdemócrata, catalanista y con una doble identidad nacional que propugna públicamente el federalismo.

2 El escritor Félix de Azúa, el dramaturgo y actor Albert Boadella, el catedrático de Derecho Constitucional Francesc de Carreras, el periodista Arcadi Espada, la escritora Teresa Giménez Barbat, la poeta y ensayista Ana Nuño, el profesor de Economía, Ética y Ciencias Sociales Félix Ovejero, el antropólogo Félix Pérez Romera, el periodista y profesor de periodismo Xavier Pericay, el escritor y crítico literario Ponç Puigdevall, el profesor de Economía y Empresa José Vicente Rodríguez Mora, el filólogo y profesor universitario Ferran Toutain, Carlos Trías, el periodista y poeta Iván Tubau y el escritor Horacio Vázquez-Rial.



Por otra parte, habría que mencionar que desde las primeras elecciones autonómicas celebradas en 1980, el partido dominante ha sido CiU, que en todas las citas electorales desde entonces se alza con la victoria. Aunque también es cierto, que no siempre ha sido la fuerza más votada, válgannos de ejemplo los comicios autonómicos de 1999 y 2003, donde el PSC resultó ser la formación política más votada, pero sin embargo, obteniendo cuatro escaños menos que CiU. Otro dato destacable es la cantidad de partidos que en un momento dado han irrumpido en la escena política catalana, y con el tiempo han terminado desapareciendo como, por ejemplo, el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) y el Partido Socialista de Andalucía-Partido Andaluz (PSA-PA). Otro, es la evolución que han experimentado todos los partidos catalanes, si exceptuamos el PP, en la arena política autonómica. Unos han pasado de ser partidos de oposición a partidos de gobierno, caso del PSC, ERC e ICV-EUiA, mientras que otros han recorrido el camino inverso, caso de CiU. Y todo porque a partir de los años noventa, CiU y, de forma más irregular el PSC, han sufrido una lenta erosión de sus sendas bases electorales a pesar de mantenerse como los partidos mayoritarios en Cataluña. Retroceso que ha venido a favorecer al resto de partidos como por ejemplo ERC, que durante esos años dejó de ser un partido nacionalista minoritario para convertirse en una opción abiertamente independentista que ha llegado a situarse como un partido bisagra, clave para decidir las mayorías del Parlamento catalán. El resultado de todo ello ha sido una mayor atomización del sistema de partidos en el ámbito autonómico y municipal, que ha adquirido la forma de pluralismo moderado (Sartori, 1976) y ha generado la proliferación de gobiernos de coalición en el ámbito autonómico y en los municipios más importantes (Barberá, Barrio y Rodríguez, 2009).

Las primeras elecciones autonómicas de 1980 supusieron el primer triunfo de CiU, que obtuvo 43 de los 135 diputados y venció en las cuatro circunscripciones. De esta manera, Jordi Pujol sería elegido Presidente de la Generalitat, cargo que ya no abandonaría hasta el año 2003. El PSC fue la segunda fuerza más votada en Barcelona, Gerona y Tarragona, lo que le valió 33 escaños, mientras que en Lérida lo fue UCD, que logró 18 escaños. No obstante, ha sido el peor resultado que han obtenido los socialistas catalanes en todos los comicios celebrados hasta el momento, si exceptuamos estos últimos. El Partit Socialista Unificat de Catalunya se situó como tercera fuerza política, CC-UCD como la cuarta, ERC como la quinta y PSA-PA como la sexta.

En las elecciones de 1984, CiU volvió a ser la primera fuerza política del parlamento catalán. Estas elecciones han supuesto el mayor éxito del partido, pasando de una mayoría minoritaria de 43 escaños a una mayoría absoluta de 72 diputados. La razón de tal éxito pudo deberse a la desaparición de la UCD, la ruptura del PSUC, la identificación del electorado

de ERC más con Jordi Pujol que con los suyos y la culpabilidad que parece planear sobre el PSOE como responsable del caso Banca catalana. El PSC volvió a ser la segunda fuerza de la oposición, pero sin embargo, no sólo consiguió aumentar su respaldo electoral, sino que incrementó en 8 sus escaños en la cámara. AP irrumpió con fuerza en la arena política catalana, al situarse con 11 escaños en la tercera fuerza de Cataluña. La desaparición de la UCD tal vez puede explicar este crecimiento, aunque no fue el único partido que se benefició de éste, CiU también lo hizo. ERC perdió 9 escaños, empezando así su travesía por el desierto, lo que sumió al partido en una grave crisis interna que conllevó la sucesión de diferentes dirigentes hasta que llegaron Ángel Colom y Pilar Rahola, quienes gracias al discurso de la autodeterminación, muy atractivo para un sector de la juventud, consiguieron remontar la situación. El PSUC resultó ser el gran derrotado de estos comicios, al pasar de 25 a 6 diputados, lo que condujo a la casi desaparición de esta fuerza política. En todo caso, la relación de fuerzas fue la siguiente: dos partidos mayoritarios (CiU y PSC) y tres minoritarios (ERC, PSUC y AP).

En las elecciones de 1988, por tercera vez consecutiva CiU ganó unas elecciones autonómicas y fue la segunda vez que obtuvo una mayoría absoluta, lo que consolidó el liderazgo de Jordi Pujol. El PSC se quedó como la segunda fuerza parlamentaria y el principal grupo de la oposición. Pero gracias a su liderazgo, Raimon Obiols obtuvo una cifra todavía hoy no superada de 42 diputados, pero eso sí con 400.000 electores menos que CiU. El CDS que no se había presentado a los anteriores comicios, consiguió representación. Mientras que IC, ERC y AP se quedaron como fuerzas minoritarias.

Otra cuestión es que todos los partidos obtuvieron menos votos que en 1984 con excepción de IC, que en estos comicios se presentaba con una nueva fórmula, al incorporar al PCC. La explicación de este hecho la podemos encontrar en el incremento de la abstención, que perjudicó algo más a CiU que al PSC, mientras que para AP, sin embargo, el mayor descenso de votos se debió a la presencia de nuevo del CDS. Me atrevería a proponer que el incremento de la abstención es consecuencia directa de que cuanto más teñida está la campaña de las reivindicaciones nacionalistas menos interés muestran los electores por esta. Ello explicaría los más bajos niveles de participación en el referéndum del Estatut de Sau de 1979 y las primeras autonómicas de 1980.

Las elecciones de 1992 otorgaron el cuarto triunfo consecutivo y el tercero por mayoría absoluta de CiU, sin embargo, también manifestaron los primeros síntomas del declive electoral de la formación liderada por Jordi Pujol. Los factores fueron el apoyo al gobierno de Felipe



González y la irrupción de una nueva generación de dirigentes de ERC, que con su discurso empezó a atraer a una buena parte del electorado nacionalista joven. Paradójicamente, fue la juventud formada educativamente bajo el gobierno de CiU la que acababa restándole votos hasta llevarla a la derrota de 2003. Pero no son los únicos que sufren cierto retroceso electoral, el PSC, IC y AP también lo padecieron. Solo el ERC logró incrementar su porcentaje de votos y su número de escaños, mientras que el CDS perdió toda representación. No obstante, las continuidades básicas siguieron siendo prácticamente las mismas: una mayoría absoluta de CiU, la segunda posición, aunque a considerable distancia del PSC-PSOE, y la presencia de fuerzas minoritarias en el Parlament ya de proyección estrictamente nacional (AP) o nacionalista de distinto carácter (ERC, IC).

En las elecciones de 1995, CiU volvió a vencer en unos comicios autonómicos, pero sin embargo esta vez perdió la mayoría absoluta. El PSC encabezado por Joaquim Nadal obtuvo los peores resultados electorales desde los comicios de 1980. Los casos que parecieron afectar al gobierno de Felipe González aquejaron también al partido socialista catalán. El PP fue el partido que más creció en estas elecciones; la renovación del partido que anuncia el desarrollo de una política moderada y centrista, la desaparición del CDS, el mensaje antinacionalista de Aleix Vidal-Quadras y la inercia alcista de José María Aznar fueron factores que explicaban su incremento de 10 escaños. Los 17 diputados conseguidos por los populares fueron los mejores resultados obtenidos hasta ese momento. ERC aumentó en 6 su representación parlamentaria y comenzó la era Carod-Rovira. IC inició cierta recuperación; los casos de corrupción del PSOE llevaron a una parte del electorado socialista a abstenerse o inclinarse por IC. Así, estas elecciones introdujeron un dato significativo, se incrementó la participación ciudadana casi en 10 puntos respecto a los anteriores comicios. El aumento de estos porcentajes vino a favorecer a todos los partidos, salvo al PSC, y especialmente a AP y ERC. Sin embargo, la relación de fuerzas continuó siendo la misma.

En los comicios de 1999, la coalición encabezada por Maragall, PSC-Ciutadans pel Canvi, logró más votos que CiU, pero sin embargo, esta última se alzaba con la victoria en las elecciones, por la mínima diferencia de un diputado. De esta forma, los socialistas obtuvieron 52 escaños, a los que se sumaron los tres que Iniciativa per Catalunya (IC) había conseguido en Barcelona. Frente a estos resultados, el partido de Pujol había conseguido 56 diputados, por lo que alcanzaba por sexta vez consecutiva el éxito en las elecciones autonómicas catalanas, a la vez que se abría, de nuevo para CiU, la puerta del gobierno de la Generalitat. Manteniéndose así Pujol 23 años al frente de la Generalitat de Cataluña, superando la marca de algunos de los

más importantes mandatarios europeos como Margaret Thatcher en Gran Bretaña o Helmut Kohl en Alemania. No obstante, como puede observarse en la tabla 1, fueron los peores resultados cosechados por este partido desde 1984. Su apoyo a José María Aznar y la capitalización del discurso nacionalista por parte de ERC le pasó factura. El PSC apenas absorbió el voto por su izquierda, pero, en cambio, atrajo el voto moderado que en su momento fue a UCD, era un voto catalanista, pero no nacionalista, que anteriormente optó por CiU aunque, también, consiguió voto nuevo entre la juventud. El PP, en cambio, perdió representación, el anticatalanismo del gobierno de Aznar llevó a que su formación en Cataluña pase de 17 a 12 escaños, más cuando las encuestas nacionales anunciaban más que una posible victoria por mayoría absoluta del PP. El descenso de ERC se debía a que el PSOE empezaba a aglutinar el voto de la gente joven. Pese a todo, el sistema de partidos no se vio modificado, manteniendo la misma pauta que en anteriores elecciones.

Las elecciones de 2003 supusieron un punto culminante en el periodo de cambio político abierto en 1995. Por un lado, CiU acudía por primera vez sin Jordi Pujol y tras haber superado un tortuoso proceso de sucesión; estuvo a punto de poner fin a la coalición y que se saldó con su transformación en federación de partidos. Por otro lado, el panorama de las relaciones entre partidos cambió substantivamente en las dos legislaturas previas. Durante la legislatura 1995-1999, CiU había gobernado con apoyos parlamentarios de ERC y del PP. A pesar de que CiU era ideológicamente más cercana a ERC en el eje nacional, Pujol decidió seguir apoyándose preferentemente en el PP, a cambio de no plantear la reforma del Estatuto de Autonomía. A medida que transcurría la legislatura 1999-2003, el valor de ERC como futuro socio parlamentario fue creciendo tanto para CiU como para PSC (Barberá, Barrio y Rodríguez, 2009: 12). La dirección republicana aparecía ante el electorado como un partido equidistante respecto a nacionalistas y socialistas. Las elecciones del 2003 significaron un éxito electoral para la estrategia de los republicanos. La dimensión parlamentaria conseguida por ERC la convirtió en un actor clave para decantar la mayoría parlamentaria sobre la que debía asentarse el futuro gobierno catalán (Barberá, Barrio y Rodríguez, 2009: 12). Así, después de intensas y largas negociaciones entre ERC y CiU por un lado, y ERC, PSC y ICV-EUiA por el otro, la dirección de ERC decidió apostar por un pacto con estos últimos (Barberá, Barrio y Rodríguez, 2009: 12).

En todo caso, hay que advertir que en estas elecciones del Parlamento de Cataluña, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) consiguió el mayor número de votos, pero quedó por detrás de *Convergència i Unió* (CiU) en términos de escaños. Era la segunda ocasión en que el PSC sufría este anómalo resultado. Y aunque en esta ocasión el descenso de ambos partidos



y el crecimiento de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) habían posibilitado finalmente un cambio de gobierno, no habían impedido, sin embargo, que CiU se atribuyera de nuevo la victoria electoral y aprovechara para endilgar al PSC su permanente condición de partido perdedor. No obstante, como hemos mencionado, el PSC logró hacerse con el gobierno de la Generalitat. Por otra parte, el éxito electoral de ERC se debió al anticatalanismo de José María Aznar, más tras haber conseguido su mayor victoria electoral, la mayoría absoluta de 2000, y al pacto entre CiU y PP. De esta manera, consiguió el mejor resultado de toda su historia, al beneficiarse del voto joven y del voto que se marchó de CiU, ya que una buena parte de sus electores quisieron advertir seriamente a Artur Mas por haberse aliado con José María Aznar. IC-V y PP fueron los otros dos partidos que lograron incrementar ligeramente su cuota de votos. En cambio, Esquerra Unida i Alternativa (EUiA) la lista apadrinada por Julio Anguita, no sólo no obtuvo ningún escaño en las elecciones catalanas, sino que, según algún comentarista político, privó a Iniciativa per Catalunya- Vers - la coalición encabezada por Rafael Ribo. Además, por primera vez, las relaciones de fuerzas se transformaron: CiU continuó siendo el partido con más representantes, el PSC siguió siendo la segunda fuerza política. ERC dejó de ser un partido minoritario, y pasó a ser elemento clave para la conformación del nuevo gobierno catalán.

Las elecciones de 2006 estuvieron precedidas de una legislatura que resultó ser extremadamente convulsa y tuvo como episodio central la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El proyecto fue aprobado en el Parlamento catalán con el apoyo de todos los partidos a excepción del PP. Posteriormente, durante las negociaciones para su aprobación por parte de las Cortes Generales, en las que el PSOE priorizó su interlocución con CiU, el texto sufrió algunas modificaciones que hicieron que ERC reconsiderara su posición y retirase su apoyo al texto estatutario. En tales circunstancias, en mayo de ese mismo año, el presidente de la Generalitat expulsó a ERC del gobierno y anunció la convocatoria anticipada de elecciones en Cataluña para noviembre (Barberá, Barrio y Rodríguez, 2009: 13). Tras la ratificación por referéndum del nuevo Estatuto de Autonomía, Maragall fue relevado por José Montilla, como candidato a la presidencia de la Generalitat en las elecciones de noviembre de 2006, mientras que el resto de formaciones presentaron los mismos candidatos que en las anteriores elecciones. Pero también apareció en escena otro nuevo partido político, Ciudadans-Partido de la Ciudadanía (C's), que con Albert Rivera como candidato sería capaz de superar la barrera mínima electoral.

En todo caso, CiU volvió a ganar nuevamente las elecciones pero, al igual que en la anterior legislatura, fue incapaz de formar gobierno y vio como se reeditaba la coalición

tripartita, esta vez con José Montilla como Presidente. Dado que los 48 escaños cosechados por Artur Mas distaban mucho de los 68 necesarios para gobernar sin aliados. No obstante, consiguieron que una buena parte de los votos que se fueron a ERC regresaran al redil. Por otra parte, especialmente significativa fue la caída del PSC que, aunque se mantuvo como segunda fuerza política con 37 escaños, perdió 5 respecto al 2003. El problema fue que el PSC apenas absorbió votos por su izquierda. También perdieron fuerza los independentistas de Carod-Rovira (ERC), que bajó de 23 a 21 escaños. El PP, en cambio, continuó disfrutando de una presencia similar en la cámara que en la anterior legislatura, mientras que IC-V, la formación de Joan Saura, sumó 3 nuevos diputados. Pero la gran novedad fue C's, un partido completamente nuevo que, sólo en cuatro meses, caló en el electorado, ocupando tres escaños en el Parlamento Catalán. El descontento de la etapa de gobierno de Pasqual Maragall, las desavenencias con el gobierno socialista de España y el desgobierno del gobierno catalán, consiguieron que una parte de su electorado socialista buscara otros espacios políticos. Pero también sucedió que parte del electorado del PP no se creía que los suyos fueran a negarle el voto parlamentario a un candidato nacionalista a la presidencia de la Generalitat. Ambas posiciones cuajaron en este nuevo partido, que obtuvo 89.840 votos y 3 diputados. Pero pese a todo, no se produjo ningún cambio en la relación de fuerzas en el sistema de partidos catalán.

Las elecciones de 2010 han vuelto a demostrar el predominio de CiU dentro del panorama político catalán. Son las novenas elecciones autonómicas en las que resulta ser la formación política con mayor representación parlamentaria. Así, en estos comicios, el partido de Mas ha conseguido 62 escaños y sólo a 6 diputados de la mayoría absoluta. CiU ha vuelto a ganar en las cuatro provincias catalanas con unos resultados en los que se distancia aún más del PSC, que ha sido la segunda fuerza más votada. La formación nacionalista casi dobla en escaños a los socialistas en la provincia de Barcelona, obtiene más del doble en Tarragona y triplica la representación del PSC en las demarcaciones de Lleida y Girona. En cambio, el PSC ha sufrido el mayor batacazo de su historia, nunca antes se había situado por debajo de los 30 escaños, ahora solamente se encontrará representado por 28 diputados. La inconsistencia de su discurso, su actuación en el proceso estatutario, su venada nacionalista, la mala gestión de la crisis, etc., pueden ser algunas de las causas que expliquen la debacle del PSC. El PP se ha colocado como la tercera fuerza política, y lo que es más importante, ha logrado los mejores resultados de su historia en Cataluña. Sus 18 parlamentarios han llegado a superar la mítica cifra de 17 de Aleix Vidal Quadras, ya que el PP ha pasado a ser la tercera fuerza más votada al haber aumentado su representación con sendos escaños en Tarragona y Lleida, haber ganado dos más que en las anteriores elecciones en la provincia de Barcelona y haber mantenido el diputado por Girona.



Y todo ello con el discurso más constitucionalista y españolista desde Vidal Quadras. ERC ha retrocedido 11 escaños respecto al 2006, mientras que ICV se ha mantenido, convirtiéndose así en la única fuerza del tripartito que ha salvado los muebles. Y todo porque ERC ha sido identificada por el electorado como la gran corresponsable, junto a los socialistas, del fracaso del tripartito. Ciutadans continúa disponiendo de tres diputados en la cámara. Pero sin lugar a dudas, la gran sorpresa la ha protagonizado la formación de Joan Laporta, Solidaritat Catalana per la Independència, que ha logrado entrar en el arco parlamentario en su primer año de vida, con 4 diputados, superando incluso a C's. No obstante, estas elecciones han venido a modificar el sistema de partidos. Es cierto, que CiU sigue siendo el partido predominante, que el PSC continúa siendo la segunda fuerza política y la primera de la oposición, pero ha entrado en el arco parlamentario otra nueva fuerza nacionalista de izquierda, SI.



Tabla 1: Resultados electorales de elecciones autonómicas en Cataluña (1980-2010).

	1980			1984			1988			1992			1995		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
Ci U	752.943	27,8	43	1.346.729	46,8	72	1.232.514	45,7	69	1.221.233	46,2	70	1.320.071	40,9	60
PSC-PSOE	606.717	22,4	33	866.281	30,1	41	802.828	29,8	42	728.311	27,5	40	802.252	24,9	34
IC							209.211	7,8	9	171.794	6,5	7	313.092	9,7	13
PSUC	507.753	18,8	25	160.581	5,6	6									
AP/PP				221.601	7,7	11	143.241	5,3	6	152.772	6,0	7	421.752	13,1	17
CC-UCD	286.922	10,6	18												
ERC	240.871	8,9	14	126.943	4,4	5	111.647	4,1	6	210.366	8,0	11	305.867	9,5	11
PSA-PA	71.841	2,7	2												
CDS							103.351	3,8	3	24.033	0,9	0			
PCC				68.836	2,4	0				22.181	0,8	0			
SC	64.004	2,4	0												
Otros	156.402	5,8	0	72.232	2,7	0	76.197	2,8	0	77.128	2,9	0	29.501	1,1	0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Generalitat de Catalunya.
 AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; CiU: Convergència i Unió; PSC-PSOE: Partit dels Socialistes de Catalunya; PSC-CpC: Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi; PSUC: Partit Socialista Unificat de Catalunya; CC-UCD: Centristes de Catalunya; PSA-PA: Partido Socialista de Andalucía-Partido Andaluz; SC: Solidaritat Catalana; PCC: Partido dels Comunistes de Catalunya; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; IC-V: Iniciativa per Catalunya-Verds; EUiA: Esquerra Unida i Alternativa; C's: Ciutadans-Partido de la Ciudadanía; SI: Solidaritat Catalana per la Independència; IC: Iniciativa per Catalunya.



Tabla 1 (continuación): Resultados electorales de elecciones autonómicas en Cataluña (1980-2010)

	1999			2003			2006			2010		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
CiU	1.178.420	37,7	56	1.024.425	30,9	46	935.756	31,5	48	1.198.010	38,47%	62
PSC-CpC	1.183.299	37,9	52	1.031.454	31,2	42	796.173	26,8	37	570.361	18,32%	28
PP	297.265	9,5	12	393.499	11,9	15	316.222	10,7	14	384.019	12,33%	18
ERC	271.173	8,7	12	544.324	16,4	23	416.355	14,0	21	229.985	7%	10
IC-V	78.441	2,5	3	241.163	7,3	9	282.693	9,5	12	218.046	7,39%	10
C's							89.840	3,0	3	105.827	3,4%	3
EUiA	44.454	1,4	0									
SI										102.197	3,28%	4
Otros	44.070	1,6	0	45.406	1,7	0	71.251	2,4	0			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Generalitat de Catalunya.

IV. LAS ELECCIONES EN CATALUÑA: FACTORES DETERMINANTES QUE EXPLICAN EL SISTEMA DE PARTIDOS CATALÁN

En este artículo vamos a analizar algunos de los factores que pueden llegar a explicar la conformación del sistema de partidos catalán. Estas variables son el predominio del eje centro-derecha y de los partidos nacionalistas, el voto diferencia o voto dual y la alta abstención.

a) *Predominio del eje centro-derecha*

El eje izquierda-derecha suele ser una variable que se utiliza para demarcar a un sistema de partidos. Téngase en consideración que el electorado español se ha distinguido históricamente por su ubicación mayoritaria en el espacio de centro-izquierda del espectro ideológico. Así, si observamos los datos de la tabla 2, podemos llegar a afirmar que en las nueve elecciones autonómicas que se han celebrado en Cataluña desde la instauración de la democracia, ha existido un predominio del eje de centro-derecha. Ya que salvo las excepciones de las autonómicas de 1980, 2003 y 2006, los partidos de centro-derecha han logrado imponerse en 6 de los 9 comicios.

Tabla 2: Eje izquierda-derecha

	1980			1984			1988			1992		
	votos	%	esc.									
Derecha	1.039.865	38,4	61	1.568.330	54,5	83	1.479.106	54,8	78	1.379.005	52,2	77
Izquierda	1.427.182	52,8	74	1.153.805	40,1	52	1.123.686	41,7	57	1.110.426	42	58
	1996			1999			2003			2006		
	votos	%	esc.									
Derecha	1.741.823	54	77	1.475.685	47,2	68	1.417.924	42,8	61	1.341.818	45,2	65
Izquierda	1.421.211	44,1	58	1.523.913	49,1	67	1.816.941	54,9	74	1.495.221	50,3	70
	2010											
	votos	%	esc.									
Derecha	1.687.856	54,2	83									
Izquierda	1.120.586	36	52									

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Generalitat de Catalunya.



Las victorias sucesivas de CiU pueden llegar a explicar este hecho, ya que la presencia de otras fuerzas de centro-derecha en el ámbito político apenas ha sido significativa. Los resultados primero de AP y después de PP nunca han sido excesivamente buenos, si los comparamos con los que obtienen esta fuerza política en el resto del territorio español. Su mejor resultado lo ha obtenido en las últimas autonómicas celebradas en el año 2010, donde el PP logró 18 diputados. Las otras fuerzas políticas de centro-derecha que en algún momento han tenido representación en el parlamento catalán han sido el CDS, UCD y C's. Pero todas ellas han alcanzado una representación que no ha llegado a superar los 10 diputados, con la excepción de la UCD. En todo caso, un número de partidos considerablemente menor al que en cada momento se han encontrado en el eje de centro-izquierda, PSC-PSOE, IC, PSUC, ERC, PSA-PA, PCC, SC, PSC-CpC, IC-V, EUiA y SI. Por tanto, el predominio de las fuerzas de centro-derecha es una consecuencia directa, y casi en exclusiva, de las sucesivas victorias de CiU, partido que ha resultado ser la primera fuerza política en todas las elecciones que se han celebrado desde la democracia. Tal es así, que cuando este partido ha perdido el gobierno de la Generalitat, ha coincidido precisamente con el mayor descenso electoral de CiU, a favor de una coalición de tres partidos, PSC, ERC e ICV.

b) Predominio del voto de los partidos de ámbito nacionalista

Los partidos de ámbito nacionalista han sido los predominantes en todas las elecciones autonómicas catalanas, cosa que, por cierto, no se repite en las elecciones generales. El comportamiento diferenciado entre los comicios generales y autonómicos produce un efecto curioso, ya que a partir de la transición política hasta nuestros días, en Cataluña, en todas las elecciones legislativas, ha vencido un mismo partido de izquierda, PSOE, y en todas las autonómicas ha ganado una misma coalición nacionalista de centro-derecha, CiU. El carácter marcadamente nacionalista de esta comunidad autónoma ha hecho que tenga un sistema de partidos propios, donde existe una amplia representación de fuerzas políticas nacionalistas, CiU, PSC-CpC, SC, ERC, EUiA, SI, IC.



Tabla 3: Eje nacional-nacionalista

	1980			1984			1988			1992		
	votos	%	esc									
Nacional	993.814	36,7	57	1.248.463	35,7	58	1.049.420	38,9	51	886.083	33,5	47
Nacionalista	1.186.311	54,5	78	1.473.672	51,2	77	1.553.372	57,6	84	1.603.393	60,7	88
	1996			1999			2003			2006		
	votos	%	esc									
Nacional	1.224.004	38	51	1.480.564	47,4	64	1.424.953	43,1	65	1.202.235	40,5	54
Nacionalista	1.939.030	60,1	84	1.528.034	48,9	71	1.809.912	54,6	78	1.634.804	55	81
	2010											
	votos	%	esc									
Nacional	1.060.207	34	49									
Nacionalista	1.748.238	56,2	83									

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Generalitat.

El sentimiento catalanista se encuentra muy arraigado en Cataluña. Por ejemplo, CiU defiende que Cataluña sea reconocida como nación y le sea reconocido su derecho de autodeterminación. ERC defiende la idea de la independencia de Cataluña y aspira a conseguir el derecho de autodeterminación como paso previo a la independencia. Además, la alta abstención que parece predominar en las elecciones autonómicas catalanas, también viene a influir al hecho de que los partidos nacionalistas obtengan un mayor número de votos en estos comicios que en unos generales. De ahí, que en estas elecciones los partidos nacionalistas hayan sacado 20 puntos de diferencia a los partidos nacionales en todos los comicios que hasta ahora se han celebrado, con la única excepción de 1999. Precisamente en estos es donde el PSC obtuvo sus mejores resultados y el CiU empezó a decaer electoralmente.

c) Existencia de voto diferencial o voto dual

El fenómeno del voto dual no es exclusivo del ámbito catalán, pero ha sido en Cataluña donde ha adquirido su mayor importancia. Este voto dual lleva a un buen número de catalanes



a cambiar su sentido del voto, según se trate de elecciones legislativas o autonómicas. Así, los partidos nacionalistas suelen incrementar sus apoyos electorales en las consultas para el Parlamento, y los de ámbito estatal suelen hacerlo en las que tienen por objeto el Congreso de los Diputados (Montero y Font, 1991: 12). El motivo es que los votantes que lo hacen están convencidos de que para cada ámbito político hay unas fuerzas que defienden sus intereses mejores que otras. En general, son votantes de ideología centrista que quieren estabilidad y gobiernos fuertes y eficaces. Su ubicación ideológica se encuentra a medio camino entre las de los dos partidos; entre los que alternan su voto y consideran que, a escala estatal, es el PSOE, o bien el PP, el partido que mejor los representa. Sin embargo, creen que en el ámbito catalán, el que juega mejor el papel de representante de sus intereses es CiU. Otra causa aducida es la necesidad de equilibrio entre las instituciones que aconsejan un reparto de poder. El gobierno español para los socialistas y la Generalitat de Cataluña para CiU (Colomer, 1991). El argumento que aluden a este hecho defiende que si todas las instituciones estuviesen gobernadas por el mismo partido, éste ejercería una especie de monopolio del poder en el que los políticos podrían dejar de tener en cuenta los intereses de los ciudadanos. En cambio, si una fuerza política domina una institución y otra distinta la otra, ambos partidos se controlan entre sí al hacer labor de oposición y se garantiza un mejor funcionamiento del sistema. Y otra es que la importancia de la dimensión ideológica izquierda-derecha y nacionalista varía según el tipo de convocatoria. Según esta visión, en las elecciones generales, la competencia política se establecería básicamente en la dimensión izquierda-derecha, mientras que, en las elecciones autonómicas, el tema nacionalista adquiriría mayor preponderancia. Así, por ejemplo, un elector que tenga posiciones de izquierda catalanista puede tener como partido más próximo al PSC cuando la dimensión más importante es la izquierda-derecha, y a CiU cuando la que cuenta es la dimensión nacionalista.

Todas estas dimensiones pueden ser comprobadas en la tabla 4. Respecto de la primera causa, si observamos por ejemplo las elecciones autonómicas de 1988 y las generales de 1989, se puede comprobar cómo los socialistas aumentan de manera considerable su respaldo electoral. Los socialistas lo hacen en 321.147 electores, mientras que el PP en 192.774. Pero también podemos fijarnos en cómo cierto sector de los ciudadanos catalanes prefiere respaldar a CiU en las elecciones autonómicas y al PSOE en las generales. Así, en las autonómicas de 1995, CiU obtuvo 1.320.071 votos frente a los 802.253 de los socialistas, mientras en las elecciones generales salen beneficiados los socialistas, por ejemplo, en las generales de 1996, el PSC logró 1.531.143 votos frente a CiU, que sólo alcanzó 1.151.633. Tal es así, que en las elecciones generales el papel de ambos partidos políticos se invierte; en estos comicios pasa a ser la segunda

fuerza política mientras que los socialistas se alzan con la primera plaza. Pero más curioso es el caso del PP, que en las elecciones legislativas se convierte en la tercera formación política de Cataluña, incrementando sus porcentajes de votos en casi el doble respecto a las elecciones autonómicas. Por ejemplo, en las autonómicas de 1988 el PP obtuvo el 5,3% de los votos, mientras que en las generales de 1989 consiguió el respaldo del 10,64% de los votos. Y en todos los restantes comicios ha sucedido lo mismo, con la excepción de las elecciones autonómicas de 2003 y las generales de 2004, en las que pese a todo, los populares lograron casi cuatro puntos más. El Prestige y la Guerra de Irak pasaron factura al partido de Mariano Rajoy. Sólo la variable del equilibrio entre las instituciones se ha visto contradicha durante el periodo que comprende 2003-2010, que tanto en el gobierno de la nación como en la generalitat no sólo se ha encontrado gobernada por el partido socialista, sino que en ambas arenas políticas ha resultado ser la formación política que ha contado con el mayor número de votos.

En todo caso, si en el anterior apartado decíamos que el sistema de partidos catalán en las elecciones autonómicas se caracterizaba por: el predominio de CiU, que resultaba ser el partido con mayor representación en todos los comicios; el PSC que se situaba siempre como la segunda fuerza más votada y el principal partido de la oposición; tres partidos minoritarios (ERC, ICV y AP); una serie de partidos emergentes en distintas épocas (PSUC, C's, Si, PSA-PA, IC, SC, etc), un eje izquierda-derecha que se inclina hacia la izquierda; y un eje nacionalista-no nacionalista que lo hace hacia los nacionalismos. En cambio, en las elecciones generales este sistema sufre ciertos cambios, por ejemplo, el partido predominante en todos los comicios ha sido el PSOE, mientras que CiU se ha situado como la segunda fuerza en Cataluña. El PP deja de ser una formación minoritaria para pasar a convertirse en la tercera fuerza política, no bajando, nunca del 10% de los votos, cosa que no siempre logra en las elecciones autonómicas. ERC e ICV siempre han obtenido menos votos en las generales que en las autonómicas, con la única excepción de las generales de 2004. Además, otro dato diferencial es que en los comicios nacionales no tiene reflejo la irrupción de esas nuevas fuerzas que en distintos momentos han emergido en el escenario político catalán. Dígase Ciudadans o Solidaritat Catalana per la Independència. Con lo cual el sistema de partidos catalán en el Congreso de los Diputados queda más atomizado al obtener representación tan sólo cinco partidos políticos, mientras que en estas últimas elecciones autonómicas hay 7 fuerzas en el parlamento catalán.



Tabla 4: Resultados electorales en el Congreso de los Diputados por Cataluña (1982-2008)

	1982			1986			1989			1993		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PSC-PSOE	1.575.601	45,83	25	1.299.733	41,0	21	1.123.975	35,59	20	1.277.838	34,87	18
CiU	772.726	22,48	12	1.014.258	22,0	18	1.032.243	32,68	18	1.165.783	31,82	17
AP/PP	504.075	14,66	8	361.316	11,4	6	336.015	10,64	4	624.493	17,04	8
PSUC	158.553	4,61	1	123.912	3,91	1						
ERC	138.118	4,02	1							186.784	5,1	1
CDS				130.704	3,91	1	136.518	4,32	1			
IC							231.452	7,33	3	273.444	7,46	3

PSC-PSOE: Partit dels Socialistes de Catalunya; CiU: Convergència i Unió; AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; PSUC: Partit Socialista Unificat de Catalunya; CDS: Centro Democrático Social.



Tabla 4 (continuación): Resultados electorales en el Congreso de los Diputados por Cataluña (1982-2008)

	1996			2000			2004			2008		
	Votos	%	Escaños									
PSC-PSOE	1.531.143	39,36	19	1.150.533	34,13	17	1.586.748	39,47	21	1.689.911	45,39	25
CiU	1.151.633	29,61	16	970.421	28,79	15	835.471	20,78	10	779.425	20,93	10
PP	698.400	17,96	8	768.318	22,79	12	626.107	15,58	6	610.473	16,4	8
IC-EV	296.985	7,46	2	119.290	5,64	1	234.790	5,84	2	183.338	4,92	1
ERC	162.545	4,18	1	190.292	3,54	1	638.902	15,89	8	291.532	7,83	3

PSC-PSOE: Partit dels Socialistes de Catalunya; CiU: Convergència i Unió; AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; IC-EV: Iniciativa Per Catalunya-Els Verds.

d) Alta abstención

Respecto al nivel de abstención, debe destacarse la distinta participación en función del ámbito de la convocatoria electoral, siendo mucho más elevada en las autonómicas que en las generales. Así, durante mucho tiempo se ha atribuido la abstención a la emigración, por la falta de un sentimiento de “integración política” con Catalunya, con la realidad catalana. Para otras opiniones, los socialistas nunca habrían tenido una clara voluntad de ganar las elecciones autonómicas, y, siendo ellos los más afectados por la abstención, su desinterés en movilizar a sus bases naturales (que deberían coincidir con aquella inmigración) acarrearía el alto grado de abstención, facilitando la victoria de los nacionalistas. Nos encontraríamos ante un bajo nivel de competencia (Soler Llebaria, 1998). No hay que olvidar la posibilidad de que pueda explicarse esta abstención en la falta de oferta partidaria en un determinado espacio político, que correspondería a una izquierda “no nacionalista” (españolista, según algunas acepciones semánticas) (Font, Contreras y Rico, 1999). Pero esta explicación tampoco resulta en sí misma demasiado convincente. Otros alegan el poco interés que muestran un gran número de ciudadanos catalanes por la causa de nacionalismo, y de ahí, el alto grado de abstención. Pero *“la complejidad del fenómeno abstencionista, difícilmente se puede reducir a una sola causa, sino que depende de una combinación de factores políticos, estructurales, socio-culturales y electorales que se esconden tras las tendencias evolutivas de cada Comunidad Autónoma”* (Montero, 1986). Y de ahí que la abstención en las elecciones autonómicas no estaría homogéneamente repartida, afectando de manera similar a todos los partidos, sino que se concentraría mayoritariamente entre los electores que votan al PSC en las elecciones generales y casi no afectaría a los votantes de CiU (Riba, 2000).

V. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos mostrado la evolución que han experimentado los partidos catalanes desde la instauración de las elecciones autonómicas en Cataluña. Así, hemos podido llegar a concluir que el sistema de partidos catalán es un sistema multipartidista con cuatro o cinco partidos relevantes, aunque dos de ellos mantienen una distancia considerable respecto a los demás. CiU es el partido predominante, ya que elección tras elección siempre ha sido la fuerza política más votada, y el PSOE se ha convertido en el gran partido de la oposición y en la segunda fuerza política de Cataluña. Otra característica de este sistema de partidos es el predominio del eje centro-derecha, gracias en parte al masivo apoyo electoral que consigue CiU en todas las elecciones. Otra es la preponderancia de los partidos de ámbito nacionalista en todos

los comicios catalanes. El fenómeno del voto dual, que a pesar de no ser un hecho aislado de Cataluña, sí es marcadamente pronunciado en esta comunidad autónoma. Este voto dual, como ha quedado demostrado, lleva a un buen número de catalanes, según distintas circunstancias, a cambiar su sentido del voto según se trate de elecciones legislativas o autonómicas. Y por último, la alta abstención, que parece castigar más al PSC que a cualquier otro partido en este tipo de comicios autonómicos, como queda patente en las elecciones generales.

LITERATURA CONSULTADA

- Argelaguet, J. "The political performance of an assembly party: the case of ERC". En: *Paper presented at the conference From Protest to Institutions: Minority Nationalist Parties and the Challenges of Political Representation*. University of Aberystwyth, 2006.
- Baras, M.; Matas, J. "Els partits polítics i els sistema de partits". En: Caminal, M.; Matas, J. (eds.). *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos, 1998.
- Barberá, O. y Barrio, A. "Convergència i Unió: from Stability to Decline?". En: De Winter, L.; Gómez Reino, M.; Lynch, P. (eds.). *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006.
- Barberá, O; Barrio, Astrid; y Rodríguez, J. *Cambios políticos y evolución de partidos en Cataluña (1995-2007)*. WP núm. 277. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2009.
- Botella, J. "Elementos del sistema de partidos de la Cataluña actual". En: *Papers, Revista de Sociologia*, (21):27-45, 1998.
- Botella, J. "From Red to Green: the evolution of Catalan Communism". En: Botella, J. y Ramiro, L. (eds.). *The Crisis of Communism and Party Change. The Evolution of West European Communist and Post-communist Parties*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- Colomer, Josep M. "El equilibrio político inducido estructuralmente." En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8:27-38, 1991.
- Font, Joan; Contreras, Jesús y Rico, Guillelm. *L'abstenció en las eleccions al Parlament de Catalunya*. Barcelona: Ed. Mediterrània, 1999.
- Fossas, E.; Colomé, G. *Political parties and institutions in Catalonia*, Col. Grana, 1. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1993.



- Gunther, R.; Sani, G.; Shabad, G. *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/ Siglo XXI, 1986.
- Linz, J. Informe sociológico sobre el cambio político en España. 1975-1981. IV Informe FOESSA. Madrid: Euramérica, 1981.
- Molas, I. "Electores, simpatizantes y partidos políticos. El caso de Catalunya". En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (17):145-179, 1992.
- Molas, I.; Bartomeus, O. "Els espais de frontera entre electorats". En: *Working Paper* 165. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999.
- Montero, J. R y Font, J. "El voto dual en Cataluña: Lealtad y transferencias de votos en las elecciones autonómicas". En: *Revista de Estudios Políticos*, (73):7-34, jul.-sep., 1991.
- Montero, José Ramón. "La vuelta a las urnas: participación, movilización y abstención". En: Linz, J. y Montero, J.R. (eds). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Pallarés, F.; Canals, R.; Virós, R. "Els eixos de competència electoral". En: Equip de Sociologia Electoral. *Estudis Electorals/10. L'electorat català a les eleccions autonòmiques de 1988: opinions, actituds i comportaments*. Barcelona: Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, 1998.
- Ribá, Clara. *Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre el Comportamiento electoral en Cataluña*. Paper de Universitat Pompeu Fabra, 2000.
- Riera Sagrera, Pedro. *La participación pendular. Abstención diferencial en España autonómica: Los casos del País Vasco, Galicia y Cataluña en el ciclo electoral, 2005-2006*. Paper VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 2007.
- Sartori, G. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Soler Llebaria, Josep. "Las elecciones autonómicas en Cataluña (1980-1995)". En: Alcantara, Manuel y Martínez, Antonia. (eds) *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid: CIS, 1998.



Sección Especial
FINANCIAMIENTO
DE PARTIDOS POLÍTICOS



Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N.º 8765

Ronald Chacón Badilla*
Reinaldo González Zúñiga**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de julio, 2011.

Resumen: Mediante este artículo se describe el modelo de fiscalización sobre las finanzas partidarias, implementado por el Tribunal Supremo de Elecciones, y que encuentra asidero en las principales atribuciones que se derivan de la promulgación del nuevo Código Electoral (Ley N.º 8765 del 2 de setiembre de 2009). Para tales efectos, se analizan las nuevas atribuciones del Órgano Electoral en materia de financiamiento partidario, entre las que destaca la realización de auditorías, tramitación de denuncias y elaboración de estudios especiales, revisión de liquidaciones de gastos y análisis de estados financieros, lo cual se complementa con la exposición de los principales resultados de su puesta en práctica. Las consideraciones realizadas en este artículo en relación con el modelo de cita, deben ser entendidas dentro de un escenario que obliga a una reflexión permanente, con miras a un mejoramiento continuo, de la legislación actual y de la condición técnica de las instancias involucradas en el desafiante proceso de fiscalización del régimen económico de los partidos políticos.

Palabras clave: Fiscalización / Control financiero / Financiamiento del partido político / Liquidación de gastos / Auditoría financiera / Control estatal financiero.

Abstract: This article describes the model of control over party finances, implemented by the Supreme Electoral Tribunal, which is based on the main powers that emerge from the enactment of the new Electoral Code (Law No. 8765 of September 2 2009). To this end, we analyze the new powers of the Electoral Body on party financing, among which are audits, complaint handling, and elaboration of special studies, review of payment of expenditure, and analysis of financial statements, which are complemented by the presentation of the main results of their implementation. The findings in this paper in relation to the model quoted must be understood within a scenario that requires a permanent reflection with a view to continuous improvement of current legislation and the technical condition of the bodies involved in challenging process control of the economic system of political parties.

Key words: Audit / Financial control / Funding of political parties / Payment of Expenditures / Financial audit / Financial state control.

* Costarricense. Bachiller en Administración, y Licenciado y Máster en Contaduría Pública. Acreditado en febrero de 2010 como "Certified Government Auditing Professional" por *The Institute of Internal Auditors (IIA)*. Jefe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde abril de 2010. Previamente había ocupado, durante más de 19 años, cargos relacionados con la fiscalización de recursos públicos en la Contraloría General de la República. Ex profesor de la Cátedra de Contabilidad y Gestión Financiera de la Universidad Nacional. Dirección electrónica: rchaconb@tse.go.cr

** Costarricense. Bachiller en Economía, y estudiante del Programa de Maestría Profesional del Posgrado en Economía de la Universidad de Costa Rica, en las especialidades de Banca y Mercado de Capitales, y Administración de Riesgo. Funcionario del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde octubre de 2009. Dirección electrónica: rgonzalez@tse.go.cr

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este artículo consiste en describir el modelo de fiscalización sobre las finanzas partidarias, implementado por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), considerando las principales atribuciones (realización de auditorías, tramitación de denuncias y elaboración de estudios especiales, revisión de liquidaciones de gastos y análisis de estados financieros); que para tales efectos provee la nueva plataforma normativa en materia de financiamiento partidario, lo cual se complementa con la exposición de los principales resultados de su puesta en práctica, como componentes de tal modelo.

Al respecto se tiene que, con sustento en lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Política¹, se promulgó el nuevo Código Electoral (en adelante “CE”), Ley N.º 8765, el cual entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, a partir de su publicación en el Alcance N.º 37 al Diario Oficial La Gaceta N.º 171. Además, el Tribunal Supremo de Elecciones –en el ejercicio de sus competencias– emitió el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos² (en adelante “RFPP”), el cual fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 210 del 29 de octubre de 2009.

Con el propósito de abordar el tema de interés, se han dispuesto tres secciones: primero se realiza un breve recorrido sobre el contexto normativo e institucional imperante en forma previa a la emisión del nuevo CE; en la siguiente sección se aborda el modelo de fiscalización partidaria, lo cual se complementa con algunos de los resultados derivados de su aplicación; finalmente, se plantean algunas consideraciones sobre la obligación de las oficinas públicas de suministrar información a los organismos electorales.

II. ANTECEDENTES

Previo a abordar los aspectos relacionados con el modelo de fiscalización de las finanzas partidarias, se estima oportuno hacer referencia a algunas particularidades del proceso

1 El contenido de este numeral constitucional esboza los lineamientos orientadores de la contribución estatal a los partidos políticos y la sujeción de las contribuciones privadas al principio de publicidad. Además, prevé que mediante ley se establezcan los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones atinentes. En la Resolución N.º 2887-E8-2008 de las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de agosto de dos mil ocho, el TSE desarrolla una interpretación del artículo 96 de la Constitución Política, en la cual aborda la materia del financiamiento partidario.

2 Esta norma reglamentaria fue emitida en atención al acuerdo tomado en Sesión Ordinaria N.º 105-2009 del 15 de octubre de 2009.



de construcción y discusión de la propuesta que dio lugar a la aprobación del nuevo Código en el año 2009.

Así pues, durante el año 2000 el TSE –en el marco del convenio con CAPEL³– desarrolló la propuesta de un nuevo Código Electoral, la cual enfrentó un largo proceso intermitente de análisis y debate en la Asamblea Legislativa, hasta finalizar –ocho años después– con la promulgación de la nueva legislación electoral.⁴

Asimismo, el Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, específicamente en el *“Capítulo 5: Fortalecimiento de la democracia”*, señala: *“Por varias décadas los legisladores y los partidos políticos postergaron la aprobación de una nueva legislación electoral acorde con la evolución del escenario político nacional”* (2010, pág. 294); a su vez, hizo notar las carencias que mostraba la regulación anterior en materia de financiamiento público y privado a las campañas político-electorales.

Así las cosas, luego de casi una década de discutir diferentes propuestas en tres conformaciones legislativas distintas, la reforma electoral terminó obteniendo el respaldo necesario, lográndose concretar, con rango de ley, la apuesta a la modernización de la legislación electoral, la cual tiene como uno de sus ejes principales *“la búsqueda de mayor eficiencia, transparencia, control y equidad del régimen de financiamiento para los partidos políticos”*. (Sobrado González, 2009).

Ahora bien, con la promulgación del nuevo Código, se experimentó un significativo cambio en los roles y las responsabilidades de los actores involucrados hasta entonces, en la labor de control de las finanzas de los partidos políticos. En primer término, considérese que bajo el marco regulatorio anterior, el limitado análisis realizado respecto de la actividad económica de los partidos políticos tenía lugar –además– de manera marcadamente fragmentada; ya que en aquel contexto, el TSE únicamente estaba posibilitado para velar –en lo correspondiente al financiamiento privado de las agrupaciones políticas– por la presentación de los reportes de contribuciones; por su parte, en lo atinente al financiamiento público, la Contraloría General de la República (en adelante *“CGR”*) tenía a su cargo la revisión de algunos de los gastos, pues

3 Según el estatuto del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), CAPEL es el instrumento para la planificación y la ejecución de los programas del IIDH, cuyo fin es brindar asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones y de los valores de la cultura democrática, entre otros.

4 Fernández (2010) en su artículo Efectos de la promulgación de la Ley N.º 8765 en el proceso electoral, desarrolló un resumen del proceso que dio origen a la promulgación del Código Electoral.

solamente era de su resorte la validación de aquellas erogaciones reconocibles a los partidos políticos con recursos de la contribución del Estado⁵.

Tal como se desprende de la realidad descrita, el anterior marco normativo no contemplaba la existencia de una instancia que ejerciera una labor de fiscalización con visión integral, ni preveía mecanismos adecuados que permitieran un ejercicio efectivo de control sobre el origen y aplicación de los recursos de que disponían los partidos políticos, los cuales alertarían sobre el posible ingreso de fondos que pudieran comprometer la autonomía de los partidos y de las autoridades políticas en el desarrollo de sus funciones (PEN., 2007, pág. 299), situación que venía en detrimento del principio de publicidad, consagrado constitucionalmente. En ese contexto de ausencia de una visión integral y mecanismos de control sobre el financiamiento partidario, la CGR manifestó que *“hasta podría verse desvirtuada la razón esencial de la contribución estatal, en su función protectora de la independencia de los partidos políticos en su condición de actores protagónicos del sistema democrático”* (CGR, 2007, pág. 11).

Con una orientación similar, el Magistrado Presidente del TSE rescató lo señalado por el Programa Estado de la Nación respecto de las limitaciones y falencias del anterior régimen legal, específicamente en lo atinente al financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica, en términos de que dicho régimen se caracterizaba por ser *“longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros; siendo lo primero aplicable a las reglas de financiamiento público directo y, lo segundo, especialmente a las normas que regían el financiamiento privado”*, en torno a lo cual añade que *“la regulación legal del financiamiento era quizás el aspecto más deficitario del anterior CE”*. (Sobrado, 2010, pág. 202).

Como corolario de lo anterior, téngase lo descrito por el autor de previa cita, en cuanto al sistema de fiscalización del financiamiento partidario, tal como se indica de seguido:

“(...) el financiamiento privado (...) en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio, pues los partidos sólo estaban obligados a presentar reportes periódicos de contribuciones y el TSE (...) no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes (...) Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas (...)

5 Este Órgano Contralor, en reiteradas oportunidades, arguyó que tal labor resultaba atípica, pues contrastaba con su competencia fiscalizadora.



Sobre este último particular, abunda indicando que, con motivo de ese proceso, se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las que incurrieron los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional en términos de: (...) uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de las estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el CE y la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes. Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 bis del CE actualmente derogado, aunados a la ausencia dentro del mismo de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castigaran esas trasgresiones”.

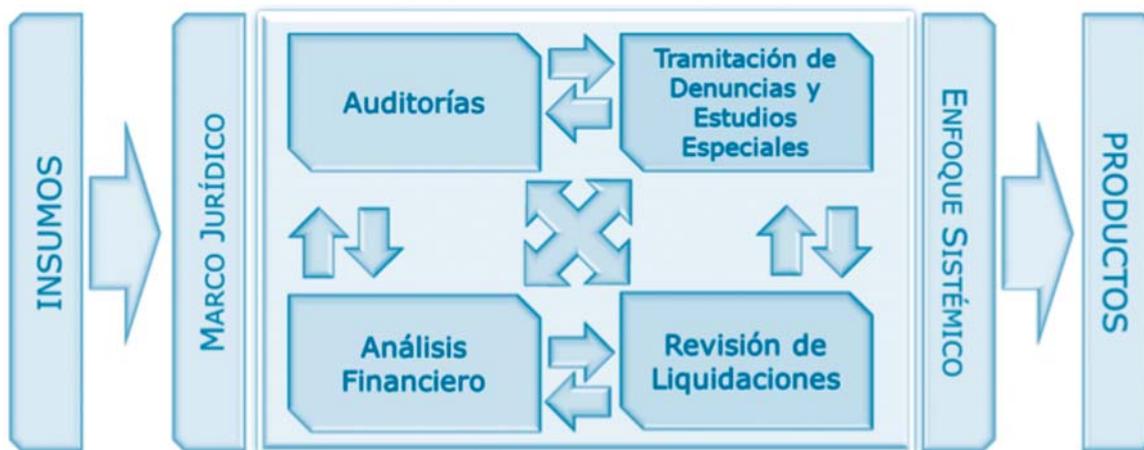
III. ROBUSTECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PARTIDARIAS

La promulgación del nuevo CE concentró en el TSE la labor de control y fiscalización del régimen económico de los partidos políticos, y dio origen a la implementación, por parte de este Órgano Electoral, de un nuevo modelo de fiscalización de las finanzas partidarias en nuestro país, el cual muestra mayor robustez al compararse con los débiles e inconexos mecanismos de control que prevalecieron anteriormente.

Tal implementación encuentra sustento en las funciones que el nuevo cuerpo normativo asignó al TSE; respecto de las cuales merece la pena destacar aquellas relacionadas con el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos, las cuales son ejercidas mediante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos –en adelante “DFPP”⁶–, en su condición de instancia técnica, encargada de integrar y potenciar los insumos de la fiscalización partidaria mediante la realización de estudios de auditoría, tramitación de denuncias, revisión de liquidaciones y verificaciones de la veracidad del contenido de los estados financieros, todo bajo un enfoque sistémico, cuyos productos se encuentran orientados a agregar valor a los mecanismos que resguardan la confianza pública, respecto del origen y aplicación de los recursos financieros que alimentan a las organizaciones partidarias. (ver FIGURA N.º 1)

6 El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos es una dependencia de la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones.

FIGURA N.º 1. MODELO DE FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las atribuciones conferidas al TSE en la Ley N.º 8765.

Según se deriva de la ilustración del modelo, existen insumos con los que inicia la fiscalización de las finanzas partidarias y que además, dada la interacción entre sus diferentes componentes (basados en las atribuciones otorgadas al TSE), generan resultados que pueden convertirse, a su vez, en insumos para otro u otros de ellos, hasta dar lugar al respectivo producto o productos finales, los cuales constituyen –principalmente– informes técnicos, que contienen recomendaciones cuyo fin primordial es el mejoramiento de la gestión financiera de los partidos políticos; así como la aprobación de gastos para efectos de su reconocimiento con recursos del aporte estatal, o que, en los casos en que se detecten irregularidades, versan sobre eventuales incumplimientos o infracciones a la normativa que regula el régimen de financiamiento.

Seguidamente, se procede a desarrollar la fundamentación jurídica, la aplicación práctica y algunos resultados alcanzados a partir de la implementación de cada uno de los componentes del modelo de fiscalización (sustentados, como se indicó, en las atribuciones conferidas al Órgano Electoral); con lo cual se pretende dibujar algunos de los primeros trazos sobre lo realizado por el TSE, a efectos de asumir *“el reto de lograr una implementación satisfactoria de esa nueva plataforma normativa que sin duda da mejores respuestas a los dilemas que plantea esa siempre compleja relación entre dinero y política”*. (Sobrado, 2010, pág. 206).



1. Auditorías

Históricamente, la realización de auditorías en materia de financiamiento partidario no había sido prevista en el ordenamiento jurídico y técnico, como atribución del TSE. Como aproximación a ello, y siendo que de conformidad con lo previsto en el artículo 194 del anterior Código Electoral (Ley 1536 y sus reformas), *“El Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de la Contraloría General de la República, será el órgano competente para controlar y verificar los gastos de los partidos políticos”*, ese Órgano Contralor emitió el *Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos*⁷, cuyo artículo 56 establecía que –en el campo exclusivo de su competencia– se encontraba facultado para fiscalizar el fiel cumplimiento de las disposiciones de ese reglamento, para lo cual podría realizar *“las auditorías y estudios de campo que estime pertinentes, en las oficinas del partido y otros lugares que lo considere conveniente y oportuno”*.

No obstante la facultad antes citada, durante el periodo en que estuvo en vigencia el citado reglamento, la CGR no llevó a cabo ninguna auditoría que versara –en términos integrales (ingresos y gastos)– sobre las finanzas de los partidos políticos⁸, situación que, aunada a la carencia de potestades legales que, en el contexto del marco normativo anterior, le permitieran al TSE llevar controles sobre la veracidad de los reportes periódicos de las contribuciones, constituye evidencia elocuente del escuálido control que habría podido ejercerse sobre el financiamiento partidario, principalmente el de naturaleza privada.

Diferente a lo normado en la legislación electoral anterior, el nuevo CE asigna al TSE, entre otras atribuciones, *“Reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos, pudiendo ordenar, en cualquier tiempo, las auditorías que estime pertinentes”* (artículo 12, inciso i del CE), previendo además, que *“El TSE, mediante resolución fundada podrá ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos, a efecto de verificar el respeto a las normas que regulan la materia”* (artículo 121 del CE). En este sentido, estipula que quien ocupe el cargo de tesorero del partido deberá prestar

7 Este reglamento fue emitido por la CGR mediante Resolución N.º 6-DI-AA-2001 del 30 de noviembre de 2001, y fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 236 de 07 de diciembre de 2001.

8 Nótese que, de conformidad con lo previsto en el artículo 183 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. En tal contexto, y de conformidad con lo indicado a la Dirección General de Registro Electoral por ese Órgano Contralor, mediante oficio DFOE-137 del 22 de junio de 2011, *“(…) la competencia de la Contraloría General versaba sobre la revisión y validación de documentos para el reconocimiento de la deuda política, por ejemplo, en lo relativo a libros y registros; gastos y desembolsos, contribuciones no redimibles, liquidación de gastos entre otros”*.

obligada colaboración y será responsable de la exactitud y veracidad de los datos que se suministren con ocasión de tales estudios.

De manera complementaria, el RFPP establece que el DFPP, con fundamento en el seguimiento practicado a los partidos políticos sobre el manejo de sus finanzas, ya sea de oficio como resultado de estudios realizados o en razón de denuncia interpuesta al efecto, podrá proponer a la Dirección General del Registro Electoral (en adelante “DGRE”) que, mediante resolución fundada, ordene la realización de auditorías al partido o partidos políticos que corresponda (art. 11 del RFPP). Para tales fines, la norma obliga a que el tesorero del partido que será auditado suministre la información requerida por el DFPP.

Al respecto, el TSE puso en práctica, como parte del nuevo modelo de fiscalización del financiamiento partidario, la facultad de realizar auditorías, para lo cual –en observancia del procedimiento previsto para tales efectos– el DFPP recomendó a la DGRE en enero del 2011⁹, ordenar “*mediante resolución fundada*” auditorías sobre las finanzas de cuatro partidos políticos a escala nacional y dos partidos políticos a escala cantonal¹⁰.

La referida solicitud se fundamentó en los resultados del seguimiento dado por el DFPP a la información financiera remitida por las agrupaciones políticas, básicamente conformada por los informes de las finanzas partidarias correspondientes a períodos –mensuales o trimestrales– comprendidos entre el 1º de octubre de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, reportes de contribuciones y estados financieros publicados por las agrupaciones políticas¹¹. Además, se consideró el resultado del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos para optar por el aporte estatal correspondiente al ciclo electoral 2006-2010, y los informes de control interno aportados por los contadores públicos autorizados que certificaron las liquidaciones de gastos (en el caso de los cuatro primeros partidos de previa cita),

9 Oficio N.º DFPP-019-2011, de 31 de enero de 2011.

10 Los partidos políticos sobre los cuales se aplicarían estudios de auditoría, según el Plan Anual de Trabajo del DFPP, son: Movimiento Libertario, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional, todos ellos inscritos ante el TSE a escala nacional; así como Curridabat Siglo XXI y Yunta Escazucaña, los cuales se encuentran inscritos a escala cantonal.

11 De conformidad con el segundo párrafo del artículo 135 del CE, “Quien ocupe la tesorería del partido político deberá mandar a publicar, en el mes de octubre de cada año, en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluida la lista de sus contribuyentes o donantes (...)”.



así como su derecho a optar por la contribución estatal correspondiente al proceso electoral municipal del año 2010¹².

Al respecto, mediante Resolución N.º 0008-DGRE-2011 de las trece horas del dieciocho de marzo de dos mil once, la DGRE autorizó *“la realización de los procedimientos de auditoría recomendados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos”*, a las seis agrupaciones supracitadas, *“teniendo en cuenta que de previo a dar inicio con los mismos, deberá notificar a la agrupación política que corresponda a efectos de informarle el inicio del mismo”*.

De esta manera, con fundamento en lo resuelto por la DGRE, el Órgano Electoral inició –por medio del DFPP– la primera auditoría que realiza en toda su historia a un partido político, para lo cual previamente se comunicó lo pertinente al Comité Ejecutivo Superior de la respectiva agrupación política.

El objetivo perseguido por el TSE con la realización de las auditorías¹³ de cita es el de 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 políticos, así como verificar la suficiencia y validez del sistema de control interno imperante en esas agrupaciones políticas –en materia financiera–, todo ello en procura de que estos fortalezcan la cultura de control y rendición de cuentas, y se propicie la observancia de los principios de publicidad y transparencia prohijados por el TSE, en aras de continuar vigorizando nuestro sistema democrático.

12 Es preciso acotar que las citadas cuatro agrupaciones inscritas a escala nacional, objeto de auditoría, acumularon –con base en el caudal electoral obtenido– el 88,96% del total del aporte estatal disponible para sufragar los gastos de los partidos políticos con motivo de su participación en el ciclo electoral 2006-2010; por su parte, las seis agrupaciones incorporadas en el Plan Anual de Trabajo del DFPP, correspondiente al año 2011, obtuvieron derecho a optar –con base en el caudal electoral alcanzado– al 82,22% del aporte del Estado para sufragar los gastos de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral municipal.

13 De acuerdo con el punto 3 de la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 200, el propósito de una auditoría es incrementar el grado de confianza de los presuntos usuarios en los estados financieros. Esto se logra con la expresión de una opinión por el auditor sobre si los estados financieros están elaborados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con un marco de referencia de información financiera aplicable. En el caso de la mayoría de los marcos de referencia de propósito general, esa opinión es sobre si los estados financieros están presentados, razonablemente, respecto de todo lo importante, o dan un punto de vista verdadero y razonable, de acuerdo con el marco de referencia. Una auditoría conducida de acuerdo con las NIA y los requisitos éticos relevantes posibilita al auditor a formarse esa opinión. (IFAC, 2009, pág. 98)

2. *Tramitación de denuncias mediante estudios especiales*

Otro aporte de relevancia de la nueva legislación está representado por la previsión normativa plasmada en el artículo 13 del RFPP, específicamente en cuanto a la tramitación de denuncias sobre el financiamiento de los partidos políticos, facultad que se ve complementada con normas conexas que, en conjunto, permiten avizorar que su aplicación y resultados se vean potenciados (vgr. artículo 307 del CE¹⁴).

El citado artículo establece que el DFPP dará trámite a las denuncias que, en materia de las finanzas de los partidos políticos, presenten los ciudadanos en forma escrita, a su vez que dispone, en el artículo 14 de dicho cuerpo reglamentario –en torno a su admisibilidad– que éstas serán examinadas dentro de los quince días hábiles después de recibidas, debiéndose comunicar lo pertinente respecto de la decisión adoptada al denunciante que hubiese señalado lugar para notificaciones.

Como resultado de la puesta en práctica de tal atribución, el DFPP ha tramitado una serie de denuncias –mediante estudios especiales– relacionadas con las finanzas de partidos políticos. De algunas de éstas se han derivado hallazgos que fueron trasladados, en un caso, al Ministerio Público, por la posible comisión de delitos (electorales o no); en tanto que se remitieron cuatro casos adicionales a la DGRE, en su condición de órgano decisor de primera instancia, para su traslado al órgano instructor, en razón de la aparente comisión de faltas electorales, todo lo cual tiende a evidenciar que la nueva legislación electoral coloca al país en una situación sustancialmente mejor, dado que transparenta en mayor grado el financiamiento partidario. Lo anterior, en buena medida, como resultado, entre otros, de la puesta en práctica del citado modelo de fiscalización, el cual deviene más robusto, y que –aún con las áreas susceptibles de mejora que presenta– encuentra sustento en atribuciones de control vigorosas, secundadas por un marco sancionatorio que favorece la reducción de los niveles de impunidad.

Ahora bien, al hacer referencia al tema de denuncias, emergen necesariamente relevantes consideraciones respecto del principio de confidencialidad de los denunciantes e información, previsto en el artículo 15 del reglamento en cuestión, el cual básicamente establece que el DFPP mantendrá la confidencialidad de los ciudadanos que las presenten, disponiendo además que la información, documentación y otras evidencias que se obtengan, cuyos resultados puedan

14 El artículo 307 del CE establece que las oficinas públicas están obligadas a suministrar, a los organismos electorales, todo dato o informe que estos pidan en relación con las funciones que les son propias.



originar la apertura de un procedimiento administrativo o la presentación de formal denuncia ante el Ministerio Público, tendrán ese mismo carácter durante la formulación del informe correspondiente.

De esta forma, se pretende, por una parte, asegurar la realización de la investigación, de manera tal que no sea obstaculizada por la divulgación de la información con que cuente la instancia técnica investigadora, o por sujetos que puedan tener interés en que parte del potencial elenco probatorio no sea considerado; y por otra, proteger los derechos de los investigados y denunciantes, los cuales podrían afectarse de manera mayúscula por la divulgación de los elementos esenciales de la investigación.

3. Revisión de Liquidaciones

El proceso de revisión de liquidaciones es el único componente del actual modelo de fiscalización de las finanzas partidarias que no deviene del todo novedoso, pues en la anterior legislación también se encontraba previsto, con la diferencia de que tal proceso era desarrollado por medio de la CGR, en tanto que en el nuevo modelo constituye una atribución asumida directamente por el TSE.

Ahora bien, con la promulgación del nuevo Código sí se establecen modificaciones que propician un proceso de revisión de gastos más ágil, entre las cuales resulta dable citar el redimensionamiento de la figura del Contador Público Autorizado (artículo 104 del CE), como primer filtro de revisión de la documentación de respaldo de las liquidaciones que presentan las agrupaciones políticas ante el TSE; profesional que, para realizar dicha labor, debe estar registrado ante la CGR a efectos de la prestación de tales servicios (art. 105, CE), y cuya participación –en algunos casos– ha favorecido una presentación más ordenada de la documentación de respaldo de los gastos, permitiendo además contar, al inicio de la respectiva revisión, con una base técnica sustentada en la certificación y el informe que sobre la liquidación le corresponde emitir a dicho profesional.

Además, se faculta al TSE para sistematizar los procedimientos que mejor resguarden los parámetros objeto de liquidación, permitiéndole realizar revisiones de carácter aleatorio respecto de los documentos de respaldo de los gastos (artículo 103 del CE), posibilidad que, llevada a la práctica, ha propiciado la disminución del tiempo consumido en el desarrollo de dicho proceso.

En relación con lo anterior, cabe destacar que en esta primera oportunidad en la cual el proceso de revisión de liquidaciones de gastos estuvo a cargo del TSE, el DFPP –en su condición de instancia revisora– consumió un total de cinco meses y medio para su finalización, lo cual representa una reducción de aproximadamente 14 meses respecto del tiempo que la CGR demoró en el último proceso de revisión bajo su responsabilidad.

Particular mención reviste el hecho de que la nueva legislación establece, para efectos de optar por el reconocimiento de gastos con recursos del aporte estatal, que los partidos políticos presentarán una liquidación única¹⁵, comprensiva de los gastos generados por su participación en el proceso electoral a partir de la convocatoria a elecciones y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la elección; en tanto que los destinados a actividades permanentes de capacitación¹⁶ y organización política deberán ser liquidados trimestralmente (art. 92 del CE).

Para el caso de las elecciones nacionales celebradas el 7 de febrero de 2010, el vencimiento del plazo para la presentación de esa liquidación tuvo lugar el 16 de junio de ese mismo año, es decir, sesenta días hábiles después de la fecha de la declaratoria de elección de Diputados a la Asamblea Legislativa (art. 107 del CE). En esa ocasión, nueve partidos políticos tuvieron derecho a optar por la contribución estatal, la que ascendió a ₡17.174,9 millones (aproximadamente US\$33,68 millones), para lo cual presentaron las respectivas liquidaciones de gastos, de cuya revisión se tienen los resultados que se muestran en el cuadro siguiente:

15 El artículo 178 del Código anterior establecía la presentación de liquidaciones parciales, cuya revisión, según lo señalado por la Contraloría General de la República, generaba “un extenso proceso de presentaciones y subsanaciones de gastos en tramos mensuales que en la práctica desmejoran la fluidez, oportunidad y resultados de dicha revisión”. (CGR, 2007, pág. 6)

16 De acuerdo con lo establecido en el artículo 103 del CE, los partidos políticos garantizarán que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad.



CUADRO N.º 1. RESULTADOS DEL PROCESO DE REVISIÓN DE LAS LIQUIDACIONES DE GASTOS CORRESPONDIENTES AL CICLO ELECTORAL 2006-2010

Partido Político	Distribución del aporte estatal	Monto liquidado	Monto Aprobado	Reserva p/ capacitación y organización
Accesibilidad sin Exclusión	956,35	911,92	598,82	357,53
Acción Ciudadana	3.741,08	4.270,39	3.189,48	551,60
Frente Amplio	348,44	341,80	296,36	52,08
Liberación Nacional	7.378,84	7.866,10	7.030,72	348,13
Movimiento Libertario	3.105,51	3.922,35	2.673,88	431,63
Renovación Costarricense	400,52	808,76	31,01	369,51
Unidad Social Cristiana	1.053,84	1.095,27	968,81	85,03
Restauración Nacional	135,80	204,90	129,01	6,79
Unión Agrícola Cartaginés	54,55	55,02	0,00	14,18
TOTAL	17.174,93	19.476,51	14.918,09	2.216,47

Fuente: resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y liquidaciones de gastos presentadas por las agrupaciones políticas con motivo de su participación en el ciclo electoral 2006-2010.

Por otra parte, en cuanto a las citadas liquidaciones trimestrales de gastos correspondientes a actividades permanentes de capacitación y organización política, se tiene que de las nueve agrupaciones con derecho a optar por la reserva respectiva, únicamente seis han presentado tales liquidaciones, para los períodos que se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 2. – PARTIDOS POLÍTICOS QUE PRESENTARON LIQUIDACIONES DE GASTOS TRIMESTRALES ANTE EL TSE PARA OPTAR POR LA RESERVA DESTINADA A SUFRAGAR LOS GASTOS DE ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA

Partido Político	Abr.-Jun. 2010	Jul.-Set. 2010	Oct.-Dic. 2010	Ene.-Mar. 2011
Accesibilidad sin Exclusión*				
Acción Ciudadana	✓	✓	✓	✓
Frente Amplio				✓
Liberación Nacional	✓	✓	✓	✓
Movimiento Libertario	✓	✓	✓	✓
Renovación Costarricense*				
Unidad Social Cristiana			✓	✓
Restauración Nacional			✓	✓
Unión Agrícola Cartaginés*				

*Al 31 de mayo de 2011 estas agrupaciones políticas no habían presentado liquidaciones trimestrales correspondientes a capacitación y organización política.

Fuente: elaboración propia con base en información remitida al TSE por las agrupaciones políticas.

De tales liquidaciones, el TSE se pronunció –al 31 de mayo de 2011– respecto de cuatro de éstas, que en total ascienden a ¢267,99 millones, situación que viene a privilegiar el interés que privó en el constituyente derivado de promover la permanencia de los partidos políticos como actores esenciales de nuestra democracia, *“al dotarles de recursos para hacer frente no sólo a los gastos transitorios de la campaña electoral sino también para costear aquellos que, producto de la actividad permanente, se originen fuera del periodo electoral”*¹⁷.

En lo correspondiente al proceso electoral municipal de 2010, se tiene que 43 partidos políticos alcanzaron el derecho a optar por el aporte estatal, el cual asciende a ¢4.684,07 millones; de estos, únicamente 31 agrupaciones presentaron las liquidaciones de gastos respectivas¹⁸, cuya revisión se encuentra en trámite por parte del DFPP. Es preciso destacar que, por primera vez en la historia de los procesos electorales municipales, se brindó a los partidos políticos participantes la posibilidad de optar por financiamiento estatal.

4. Análisis de estados financieros

Otro de los ejes novedosos y fundamentales sobre los cuales gira el fortalecimiento del ejercicio de la fiscalización partidaria, lo constituye el importante avance jurídico en materia de control del financiamiento privado y su positiva repercusión en lo atinente al control del financiamiento público.

Con respecto a lo anterior, es menester indicar que las regulaciones contenidas en la anterior legislación, básicamente se limitaban a obligar a los tesoreros de los partidos políticos, en un único numeral, a informar periódicamente¹⁹ al TSE acerca de las contribuciones recibidas.

Contrario a lo anterior, el actual CE desarrolla toda una sección provista de 15 artículos (del numeral 120 al 135 del CE), cuyo contenido fortalece el principio de publicidad. En este sentido, más allá de mantener la obligación del tesorero del partido político de informar trimestralmente (o mensualmente según se trate) al TSE sobre las donaciones y reportar las contribuciones en especie, se le asigna la responsabilidad de llevar un registro individual,

17 Pronunciamiento emitido por el TSE mediante resolución N.º 4877-E8-2010 de las doce horas treinta minutos del trece de julio de dos mil diez.

18 El 28 de marzo de 2011 venció el plazo para que las agrupaciones políticas con derecho a optar por el aporte estatal presentaran las respectivas liquidaciones de gastos ante el TSE.

19 Mensualmente en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección (periodo electoral), y trimestralmente el resto del ciclo electoral (periodo no electoral)



en forma cronológica, de los contribuyentes, en el que se consignen los nombres, apellidos, números de cédula y monto de los aportes realizados por cada persona física nacional.

Adicionalmente, establece al tesorero la obligación de publicar, en el mes de octubre de cada año, en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluida la lista de sus contribuyentes o donantes, con indicación expresa del nombre, el número de cédula y el monto aportado por cada uno de ellos durante el año (art. 135 del CE). Asimismo, prevé los requisitos de las donaciones privadas, prohíbe la gestión paralela de estas contribuciones, así como la contribución de extranjeros y personas jurídicas, y norma sobre el control del financiamiento a precandidaturas.

Ahora bien, el mecanismo de control que permite dar seguimiento a la observancia de tales previsiones jurídicas se encuentra trazado –con mayor precisión– en el artículo 9 del RFPP, el cual dispone que el DFPP podrá constatar la veracidad del contenido de los estados financieros *“por los medios y procedimientos de análisis e investigación que estime convenientes”*, así como solicitar a los tesoreros de las agrupaciones información relativa a los programas de cómputo utilizados y a las aplicaciones desarrolladas, y copia de los soportes magnéticos que contengan información tributaria.

Así pues, como resultado de tal ejercicio, se tiene que las verificaciones efectuadas por el DFPP han permitido detectar, en el periodo comprendido entre octubre de 2009 y mayo de 2011, faltas a la citada normativa, entre las que destacan donaciones de personas jurídicas y de extranjeros, e ingresos de dinero de dudosa procedencia, los cuales han dado lugar al inicio de los análisis respectivos, entre los que destacan los estudios de solvencia económica; a efectos de corroborar si el patrimonio del donante resulta suficiente para sustentar la cuantía del aporte brindado a la agrupación política. Además, en al menos un caso, resultó necesario solicitar –a una institución financiera– el congelamiento de ciertos fondos, en tanto que en otro se planteó la apertura de un procedimiento por la presunta contravención en que habría incurrido una entidad bancaria, por la inobservancia de la normativa electoral vigente.

Adicionalmente, con base en el análisis del resto de la documentación a que se refieren los anexos exigidos por la ley –es decir: Estados de Situación, Pérdidas y Ganancias, Cuenta Bancaria y copia del auxiliar del libro de bancos– se determinó el presunto ejercicio ilegal de la profesión por parte de un supuesto Contador Público Autorizado, lo cual fue comunicado al

respectivo Colegio Profesional²⁰. A su vez, éste se encargó de remitirlo al Ministerio Público, instancia que actualmente tiene una causa abierta por ese hecho.

Por otra parte, la citada información financiera es utilizada como insumo en el proceso de seguimiento de las variaciones que presenta el patrimonio de los partidos políticos, así como de las diferentes fuentes de ingreso, la constatación de la ruta de salida de esos ingresos en forma de gasto, adquisición de activos u otro tipo de inversiones, y la verificación del registro de esos ingresos en la cuenta bancaria y su auxiliar, todo ello como una forma de control del flujo de recursos.

Cabe destacar que la presentación periódica de información financiera de mayor amplitud por parte de los partidos políticos –establecida en la nueva legislación– significó un cambio representativo en las responsabilidades de las tesorerías de los partidos, cuya adaptación se ha ido dando de manera gradual, resultando fundamental en este proceso la orientación que el DFPP ha brindado en este tema a los diferentes grupos políticos, habiéndose hecho necesaria la remisión de 376 prevenciones en el período comprendido entre octubre de 2009 y mayo de 2011, en aras de ir fortaleciendo una cultura de control y rendición de cuentas, así como una mayor transparencia sobre las finanzas partidarias, respecto de lo cual han resultado medulares las mejoras introducidas en la presentación de información financiero-contable idónea.

IV. OBLIGACIÓN DE LAS OFICINAS PÚBLICAS DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN A LOS ORGANISMOS ELECTORALES

El nuevo Código Electoral prevé en su artículo 307 que las oficinas públicas están obligadas a suministrar a los organismos electorales (TSE, DGRE, Registro Civil y Juntas Electorales)²¹, todo dato o informe que estos pidan en relación con las funciones que les son propias. Adicionalmente, el artículo 12 del RFPP establece que la Dirección General de Tributación, las oficinas públicas y los bancos del Sistema Bancario Nacional están obligados a suministrar información al DFPP, cuando éste lo requiera como parte de una investigación, y bajo los apercibimientos de ley.

20 En Costa Rica lo constituye el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.

21 Artículo 4 del CE



Por su parte, el artículo 80 del RFPP faculta a este mismo Departamento a requerir, en cualquier momento, informes que den cuenta de la solvencia económica de los contribuyentes a los partidos políticos u otra información relevante para determinar la procedencia de los recursos, pudiendo emplazar tanto al propio responsable como a terceros; lo que incluye a la Dirección General de Tributación y a los bancos del Sistema Bancario Nacional. Adiciona sobre este particular que la negativa infundada a proporcionar la información de cita, así como la existencia de indicios sobre la realización de contribuciones por interpósita mano, será motivo suficiente para remitir de inmediato el asunto al Ministerio Público.

Al considerarse lo normado en los artículos 12 y 80 del RFPP, el cual –como se indicó– fue emitido por el TSE, se evidencia la intención del Órgano Electoral de dar prevalencia a los principios de publicidad y transparencia, para lo cual resulta determinante conocer el origen de los dineros que se destinan a financiar las campañas políticas.

En este sentido, es menester considerar que –bajo un contexto similar– en la Resolución N.º 3091-E-2007 de las nueve horas treinta minutos del seis de noviembre de dos mil siete²², emitida por el TSE, se desarrolló lo referido a su facultad para realizar estudios de solvencia económica, facultad que constituye la instrumentalización del mandato constitucional que encomendó al TSE la fiscalización y organización de los procesos de referéndum.

Así pues, al desarrollar una comparación paralela con las normas en materia de financiamiento de los partidos políticos, se puede concluir que estos instrumentos normativos vienen a darle contenido efectivo al mandato constitucional del TSE como órgano fiscalizador y organizador de los procesos electorales.

Así las cosas, las nuevas atribuciones otorgadas al TSE en materia de financiamiento partidario, vienen a robustecer el modelo de fiscalización que de éstas se desprende. Ahora bien, la implementación de dicho modelo se potencia favorablemente –según se tiene de lo indicado en este apartado– en virtud de la citada posibilidad de acceder a información que obra en poder de oficinas públicas. Lo anterior, dentro de los límites que respecto de tal previsión jurídica haya que llegar a precisar.

22 Resolución sobre “Interpretación del artículo 29 de la Ley sobre Regulación del Referéndum”.

V. CONCLUSIONES

El breve recorrido realizado sobre el contexto normativo e institucional imperante en materia de fiscalización del financiamiento de partidos políticos, en forma previa a la emisión del nuevo CE; la descripción del modelo de fiscalización sobre las finanzas partidarias, derivado de las atribuciones de control otorgadas al TSE por la nueva legislación electoral; y las consideraciones desarrolladas respecto de la obligación de las oficinas públicas de suministrar información a los organismos electorales permiten arribar a las siguientes conclusiones:

- a) La legislación electoral costarricense que rigió antes de setiembre de 2009 proveía un marco regulatorio endeble respecto de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, dadas las exiguas potestades de control asignadas al TSE, así como a las insuficientes –y hasta imprecisas– disposiciones administrativas y penales previstas, y la inadecuada tipificación correspondiente, todo lo cual convergía en un régimen sancionatorio escasamente disuasorio.
- b) Las facultades atribuidas por la nueva legislación al TSE le permiten tener, en mayor medida, una visión integral de la realidad financiera de los partidos políticos, tanto en materia de ingresos como de gastos; lo cual ha permitido en un lapso relativamente corto (cerca de 20 meses) identificar, a partir de estudios de carácter técnico y con un enfoque sistémico, debilidades en la gestión financiera y posibles inobservancias que vulneran el ordenamiento jurídico, las cuales han motivado acciones orientadas al establecimiento de las mejoras necesarias, así como de las respectivas responsabilidades, según el caso de que se trate.
- c) La promulgación del nuevo CE dio origen a la implementación, por parte de este Órgano Electoral, de un nuevo modelo de fiscalización de las finanzas partidarias en nuestro país, el cual muestra mayor robustez al comparársele con los mecanismos de control que prevalecieron con la anterior plataforma normativa, pues ahora se encuentra facultado para aplicar herramientas técnicas de fiscalización (auditorías, tramitación de denuncias, estudios especiales, revisión de liquidaciones de gastos y análisis de estados financieros), que posibilitan el fortalecimiento de la transparencia, publicidad y rendición de cuentas en todo lo atinente al origen y la aplicación de los recursos de que disponen los partidos políticos, con el objetivo ulterior de continuar agregando valor a la democracia costarricense.

Las consideraciones anteriores deben ser entendidas dentro de un escenario que obliga a una reflexión permanente que propicie el mejoramiento continuo, como norte ineludible, en el cual habrán de resultar esencial, en primer lugar, las propuestas de reforma que continúen



vigorizando la legislación electoral, así como el fortalecimiento de la condición técnica de las instancias involucradas en el desafiante proceso de fiscalización de las finanzas partidarias.

LITERATURA CONSULTADA

Casas, K. (2001). Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos. (J. R. Mas, Ed.) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, 307-332.

Código Electoral, Ley N.º 8765. (02 de setiembre de 2009). San José, Costa Rica.

Costa Rica. Contraloría General de la República (2007). *Consideraciones derivadas del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, a efectos de respaldar la contribución estatal correspondiente a la campaña electoral 2002-2006*. Informe Técnico, Contraloría General de la República, División de Fiscalización Evaluativa y Operativa.

Costa Rica. Procuraduría General de la República. Dictamen: 187 del 23/06/2003, C-187-2003 (Procuraduría General de la República, 23 de junio de 2003).

Fernández Masís, H. (2010). Efectos de la promulgación de la Ley N.º 8765 en el proceso electoral. *Revista Derecho Electoral*, N.º 10 (Segundo Semestre 2010), 45-78.

International Federation of Accountants (2009). *Normas Internacionales de Auditoría y Control de Calidad*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Picado León, Hugo (2008). La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. *Revista Derecho Electoral*, N.º 5 (Primer Semestre 2008).

Proyecto Estado de la Nación (2010). *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José.

Proyecto Estado de la Nación (2007). *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación.

Sobrado González, Luis Antonio (2009). Discurso del informe de labores del TSE. En Fernández Masís, Héctor (2010): Efectos de la promulgación de la Ley N.º 8765 en el proceso electoral.

Sobrado González, Luis Antonio (2010). El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*, N.º 9 (Primer Semestre 2010).

Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario

Guiselle Valverde Calderón*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2011.

Resumen: El presente artículo analiza la figura de los certificados de cesión como instrumento utilizado por las agrupaciones políticas para su financiamiento. El análisis se desprende del proceso de revisión de las liquidaciones de los gastos de los partidos políticos, correspondiente al ciclo electoral 2006-2010, todo fundamentado en la nueva normativa estipulada en el Código Electoral aprobado el 19 de agosto y publicado en La Gaceta el 2 de setiembre de 2009.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Liquidación de gastos / Certificado de cesión de derechos / Cesión de derechos / Bono de deuda política / Adelanto de deuda política.

Abstract: This article analyzes the certificate of transfer of rights as a tool used by political groups for funding. The analysis shows the process of reviewing the payment of expenses of political parties corresponding to the 2006-2010 election cycle, all based on the new policy as stated in the Electoral Code adopted in August 19 and published in the Gazette on 2 September 2009.

Key words: Political party funding / Payment of expenses / Certificate of transfer of rights / Transfer of rights / Political debt bond / Political debt advancement.

* Costarricense. Licenciada en Contaduría Pública. Profesional Especializada del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde mayo de 2010. Trabajó durante más de 20 años en la Contraloría General de la República y cuenta con extensa práctica en la ejecución de auditorías externas sobre entes, órganos, dependencias, instituciones, empresas públicas, corporaciones o empresas que administren recursos o bienes públicos. Dirección electrónica gvalverde@tse.go.cr

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar la figura de los certificados de cesión como instrumento de financiamiento de las agrupaciones políticas, para lo cual se profundiza en los efectos de su utilización con base en los resultados que se derivan del proceso de revisión de liquidaciones de gastos de los partidos políticos, correspondiente al ciclo electoral 2006-2010, así como en el acopio –para algunos casos- de información del ciclo electoral precedente.

Previo a ello, resulta oportuno trazar una explicación general sobre el proceso de liquidación de gastos y sobre cómo operan los certificados de cesión.

El numeral 96 de la Constitución Política de Costa Rica¹ fija las reglas fundamentales de la contribución estatal a los partidos políticos, lo cual se constituye por antonomasia en la fuente de financiamiento público directo, y que opera a manera de reembolso de gastos a los partidos políticos, una vez estos superan, por un lado, el umbral constitucionalmente dispuesto del 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial que obtuvieron como mínimo ese porcentaje o eligieron, por lo menos, un diputado en las elecciones de Presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa²; y por otro lado, cumplir con la presentación ante el Tribunal Supremo de Elecciones³ (en adelante TSE) de la respectiva liquidación de gastos debidamente refrendada por un contador público autorizado; requisito indispensable dentro del trámite para acceder a la contribución estatal.

1 “El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1.- La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros./ 2.- Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participen en los procesos electorales señalados en este artículo y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado./ 3.- Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley./ 4.- Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones./ Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley. La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa./ (Así reformado por el artículo 1º de la ley N.º 7675 del 2 de julio de 1997)”

2 Una de las bondades de la nueva legislación electoral es que también involucra el financiamiento de las elecciones municipales (artículo 91 del Código Electoral), sin embargo, el financiamiento mediante certificados de cesión no aplica para dichos procesos electorales (artículo 22 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

3 Tal liquidación de gastos debe realizarse dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, según lo establecido en el artículo 107 del CE.



Un adecuado proceso de liquidación conlleva la presentación idónea de documentación de respaldo; la cual deberá estar conformada, entre otra documentación relevante, por la certificación del profesional antes indicado y su respectivo informe de resultados sobre el estudio efectuado; así como los comprobantes, facturas, contratos y demás documentos que respalden la liquidación de gastos. Sobre la base de los resultados de la revisión técnica realizada por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante DFPP), el TSE ordenará el pago respectivo, realizando en caso procedente, retenciones correspondientes a financiamiento anticipado⁴, morosidad con la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero-patronales, multas pendientes de cancelación de conformidad con los términos del artículo 300 del CE, entre otras.

A la luz del modelo de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, que abre paso con la emisión del nuevo Código Electoral, los procedimientos de verificación de las liquidaciones de gastos responden a una perspectiva eminentemente técnica, propiciadora de una visión integral de las finanzas partidarias, que también involucran la labor de análisis de la información financiero contable reportada por el partido durante el período de que se trata, así como otros insumos que se generan a propósito del desarrollo del proceso de fiscalización encomendado al DFPP.

En ese orden de ideas, de conformidad con el porcentaje previamente establecido por las agrupaciones políticas en sus estatutos, para cubrir gastos de capacitación y organización política, se constituirá una reserva que le permitirá al partido, en aplicación del principio de permanencia, cubrir sus gastos futuros destinados a tales conceptos, a los que se puede optar por la vía de liquidaciones trimestrales (arts. 52, 89, 95, 107 y transitorio cuarto del CE).

Ahora bien, en consonancia con la normativa electoral vigente, (artículo 115 del CE), las agrupaciones políticas, con asidero en el principio de autorregulación, pueden ceder total o parcialmente el eventual derecho a la Contribución Estatal por medio de certificados, que eventualmente son canjeables por bonos que el Estado emite para su reconocimiento, lo que

4 Los partidos políticos inscritos a escala nacional que hayan presentado candidaturas para Presidente y Vicepresidentes de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, así como los inscritos a escala provincial que también hayan presentado candidaturas para Diputados a la Asamblea Legislativa, podrán acceder al financiamiento estatal anticipado conforme a lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones; sin embargo, de previo, deberán rendir -ante entidades del Sistema Bancario Nacional- garantías bancarias a primera demanda en respaldo de lo girado por parte del Estado (artículo 35 Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

convierte esta fórmula financiera en una herramienta de financiamiento anticipado de índole privado. Como lo ha señalado el TSE:

“Los certificados –que pueden utilizarse como respaldo de un crédito, transarse directamente o entregarse como forma de pago de una obligación- es una cesión de derechos eventuales, toda vez que dependerán de un resultado electoral futuro e incierto, por lo que la adquisición no confiere a su tenedor un derecho de crédito puro y simple./ El certificado formaliza la cesión del derecho eventual a la contribución estatal por parte del partido -cedente- a otro sujeto -cesionario-. De manera que el título no contiene en sí mismo un derecho autónomo o cierto, sino un derecho eventual que sólo se consolida si el partido obtiene los votos suficientes y, aún de ser así, su valor dependerá del monto que posteriormente llegue a reconocer este organismo electoral, en proporción a la fuerza electoral del partido y luego de la liquidación de gastos. Únicamente a partir de este momento, el poseedor podrá presentarse a sustituir los títulos por bonos del Estado ante la Tesorería Nacional, por la cuantía que solo en este momento podrá determinarse./ Es decir, el certificado de cesión del derecho a la contribución estatal posee carácter especulativo, dado que su valor se encuentra sujeto a una condición futura e incierta, sea el respaldo electoral que obtenga el partido político y la comprobación del monto que le corresponda a título de contribución estatal” (Resolución N.º 4250-E8-2009 del 11 de setiembre de 2009). (El subrayado no pertenece al texto original).

Salvo el requisito de comunicar las emisiones de certificados al TSE⁵, las reglas para su colocación están dadas en los siguientes términos: pueden ser adquiridos directamente por personas físicas costarricenses (venta directa), utilizarse como mecanismo de pago de bienes o servicios adquiridos por la agrupación política o constituirse como garantía en operaciones de crédito. La normativa atinente al régimen económico de los partidos políticos, específicamente la Sección III del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (RFPP), no contempla criterios de regulación respecto de la cuantía por la cual las agrupaciones pueden emitirlos. Únicamente establece que se pueden colocar con un descuento o costo financiero según negociación entre las partes, sin embargo, solo será susceptible de redimir con cargo a la contribución estatal un máximo de 15%.

De conformidad con lo expuesto, el certificado de cesión de derechos constituye un documento de legitimación que faculta a su poseedor para presentarse a reclamar la entrega de bonos del Estado, en el momento en que el TSE determine si esto procede, en proporción

5 Así establecido en el artículo 115 del CE.



al caudal electoral del partido y luego del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos (artículos 115 a 119 del CE y 22 a 28 del RFPP).

La falta de regulación en la cantidad de certificados a emitir y su eventual colocación por parte de las agrupaciones políticas, así como el análisis de la brecha existente entre la emisión total, la colocación y el reconocimiento final de los certificados en la recién pasada campaña electoral 2006-2010 son algunos de los elementos que se procuran abarcar de seguido. Este artículo se encamina a demostrar que la permanencia de tal figura como mecanismo de financiamiento partidario no aportó mejoras en el proceso electoral analizado, por el contrario, se intentará exponer su efecto nocivo sobre la confianza en dicho proceso desde dos ámbitos, a saber: la afectación a los proveedores de bienes y servicios y a los compradores de certificados que no pudieron recuperar su inversión y la posibilidad de introducir donaciones encubiertas. Tales conclusiones precedidas en su orden, a partir de las cifras de certificados de cesión que quedaron al descubierto, así como por la alta colocación de series de denominaciones con pocas posibilidades de pago, para concluir con algunas consideraciones sobre la evolución que debería mostrar el marco normativo, en aras de disminuir los efectos negativos que esta figura de financiamiento genera.

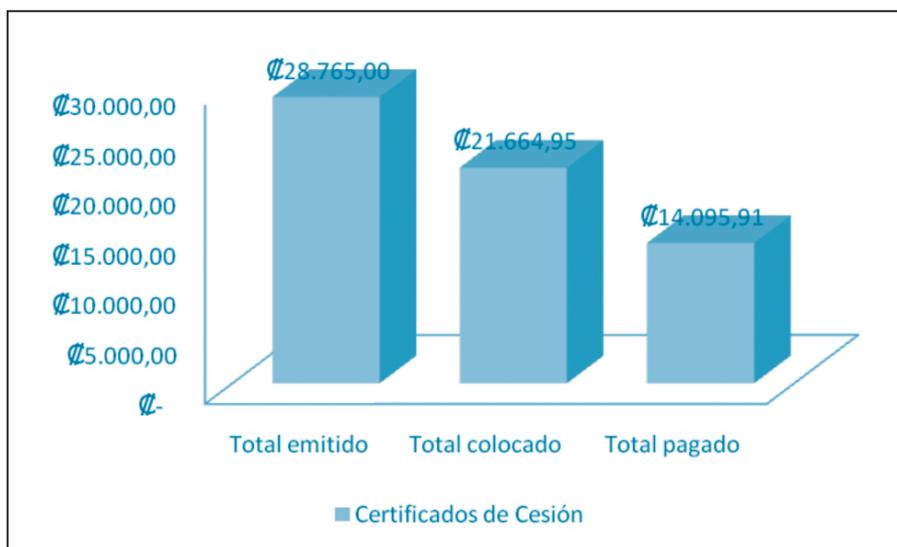
II. LA EMISIÓN Y COLOCACIÓN DE CERTIFICADOS DE CESIÓN EN CONTRAPOSICIÓN CON LAS POSIBILIDADES REALES DE PAGO

En relación con las agrupaciones políticas que participaron en la contienda electoral 2006-2010 y cuyo caudal electoral les permitió optar por el aporte de la contribución estatal, se tiene que destacar que éstas realizaron emisiones de certificados de cesión por el orden de los ¢28.765 millones, mientras que su colocación arribó a los ¢21.664,95⁶ millones; sin embargo, solamente lograron comprobar gastos que les permitieron cubrir sus respectivas emisiones por el orden de los ¢14.095,91 millones⁷. El efecto de lo descrito se presenta gráficamente de la siguiente forma:

6 Cabe indicar, a manera de salvedad, que en la revisión técnica que realiza el DFPP, respecto de los reportes de certificados de cesión, se han establecido algunas inconsistencias en tales registros.

7 Considérese que la reserva que se crea para gastos futuros de capacitación política afecta la disponibilidad de recursos a destinarse para cubrir certificados de cesión.

Gráfico N.º 1
Certificados de cesión emitidos, colocados y cubiertos con recursos de la contribución estatal⁸
Período electoral 2006-2010



Fuente: elaboración propia a partir de los reportes de emisiones y colocación de certificados de cesión remitidos por las agrupaciones políticas al TSE.

Tal como se desprende de la información contenida en el gráfico anterior, el valor de los certificados que finalmente resultó posible cubrir con recursos de la contribución estatal del período 2006-2010 corresponde al 49% de la emisión total (C₡14.095,91/C₡28.765,00); es decir, certificados por una cifra superior a los C₡7.500 millones carecen de valor; por lo que sus tenedores no podrán sustituirlos ante la Tesorería Nacional por bonos del Estado (C₡21.664,95 - C₡14.095,91 = C₡7.569,04). Por otra parte, con los recursos aprobados, solo resultaría posible redimir el 65,06% de la colocación total (C₡14.095,91/C₡21.664,95).

Este resultado podría tener, entre otros orígenes, la ausencia de limitaciones dispuestas en la normativa respecto de la cantidad de certificados que una agrupación política puede emitir y colocar, quedando tal decisión en la esfera de lo discrecional del partido político. A ello pueden adicionarse factores tales como las inadecuadas estimaciones por parte de las agrupaciones

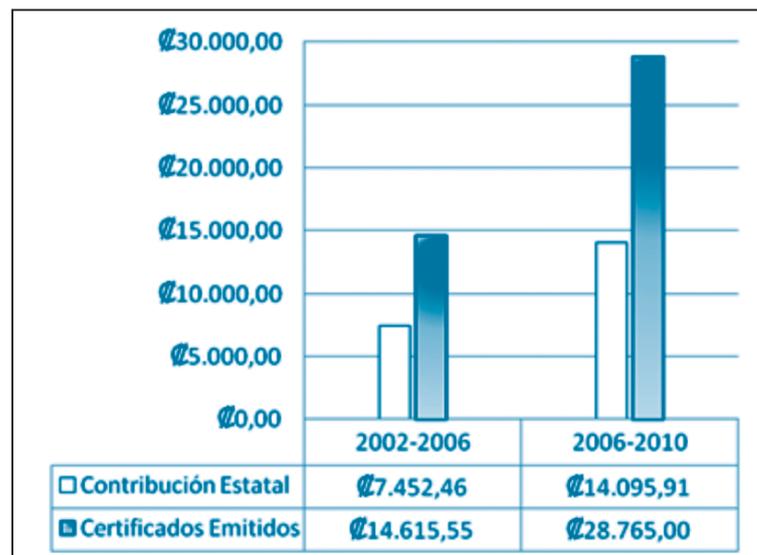
8 Considera las emisiones de certificados autorizadas por los comités ejecutivos de las siguientes agrupaciones políticas: Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (PML), Acción Ciudadana (PAC), Unidad Social Cristiana (PUSC), Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Frente Amplio (PFA), Renovación Costarricense (PRC), y Restauración Nacional (PAREN).



políticas en cuanto a su caudal electoral, o la dinámica misma del proceso electoral que lleva a requerir recursos de manera significativa en aras de posibilitar favorables resultados electorales.

De lo anterior se deriva la imperiosa necesidad de implementar acciones que busquen revertir esta situación, sobre todo al considerar el significativo aumento que presentó esta variable en comparación con lo correspondiente al período electoral anterior, tal como se aprecia en el gráfico N.º 2.

Gráfico N.º 2
Monto otorgado como contribución estatal y emisiones totales de las agrupaciones políticas con derecho al financiamiento estatal
Períodos electorales 2002-2006 / 2006-2010



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del DFPP.

En efecto, para el período electoral 2002-2006, la distancia entre los certificados emitidos respecto del monto aprobado de la contribución estatal destinada a cubrirlos –una vez realizada la liquidación de gastos- fue de poco más de C.¢7.163 millones, mientras que la misma variable para el período electoral 2006-2010 fue de C.¢14.669,09 millones, por lo que el exceso de certificados emitidos experimentó un incremento del 45%.

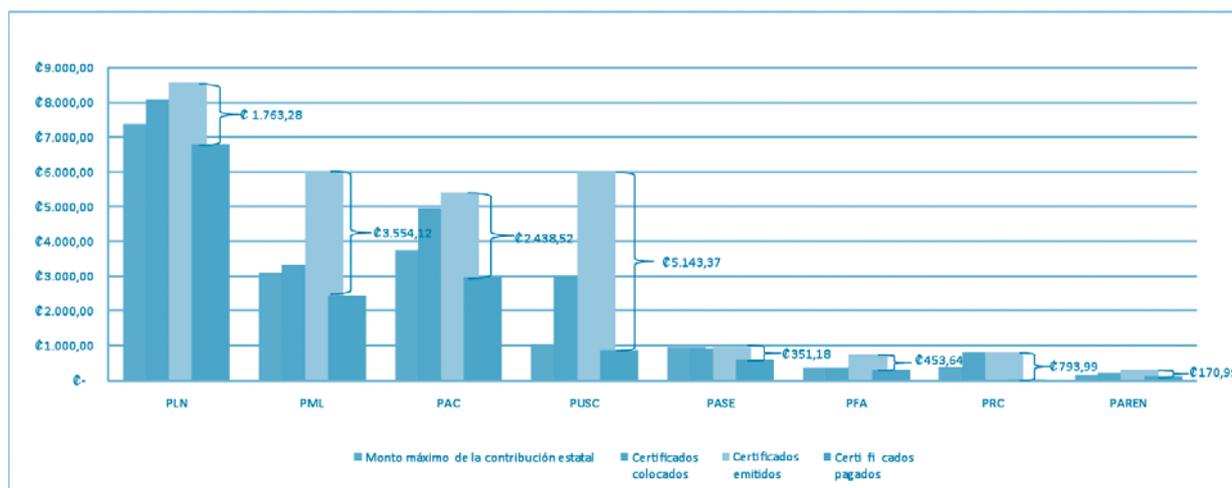
El resultado de las variaciones entre emisión, colocación y posterior retribución de los certificados comportó una diferencia significativa entre las diferentes agrupaciones que tuvieron derecho a optar por la contribución estatal para el período electoral 2006-2010, tal como se comenta de seguido.

1. *La brecha entre lo emitido, lo colocado y lo reconocido por agrupación política*

Al analizar la acción partidaria en cuanto a la emisión y colocación de certificados, resulta necesario comparar tales variables con los resultados finales de montos aprobados a cada partido político. Se tienen datos que ameritan una reposada interpretación, ya que se presentan marcadas diferencias, dependiendo de la agrupación política de que se trate. Así las cosas, por ejemplo, la diferencia entre lo colocado y lo pagado oscila entre los ₡72 millones –caso del PAREN- y los ₡2.143,37 millones –en la caso del PUSC-.

El Gráfico N.º 3 siguiente ilustra el panorama de la situación descrita por partido político.

Gráfico N.º 3
Monto máximo de la contribución estatal y certificados de cesión emitidos, colocados y pagados por agrupación política
Período electoral 2006-2010



Fuente: elaboración propia a partir de reportes de emisión y colocación de certificados remitidos por los partidos y de resoluciones del TSE, que establecieron el monto máximo de la contribución y el resultado de la liquidación de gastos.

La primera columna (de izquierda a derecha) representa el monto máximo de la contribución estatal definido para cada partido político, el que al ubicarse contiguo a la totalidad de los certificados emitidos, refleja cuánto se alejó dicha emisión total del monto máximo que eventualmente se habría podido destinar a cubrirla. Al respecto, tal como se visualiza en el gráfico N.º 3 anterior, presentan diferencias considerables entre ambas variables los partidos PML, PAC y PUSC, siendo este último el de la diferencia más representativa, ya que sus certificados emitidos excedieron en ¢4.946 millones (¢6.000,00 menos ¢1.053,84) los recursos máximos con que eventualmente habría sido posible redimirlos. En un escenario marcadamente distinto al del PUSC, se tiene que el PASE emitió una cantidad menor en ¢6,35 millones (¢956,35 menos ¢950,00) de certificados de cesión con respecto a los recursos determinados como monto máximo de la contribución estatal para dicha agrupación política.

La tercera columna representa el monto total de certificados colocado por partido, el cual se compara con el monto que resultó posible reconocer en virtud del resultado electoral y el proceso de revisión de la liquidación de gastos. Así las cosas, mientras que el PFA, PLN y PML lograron cubrir a partir del monto reconocido un 85%, 84% y 73%, respectivamente, del monto total de los certificados colocados, otros partidos como PRC y PUSC no alcanzaron a cubrir ni el 30% de sus emisiones de certificados. Éstas y otras cifras se presentan en detalle en el cuadro N.º 1 siguiente.

Cuadro N.º 1
Monto máximo de la contribución estatal y certificados de cesión emitidos, colocados y pagados período electoral 2006-2010
Diferencias entre variables
-En millones de colones-

Agrupación política	Monto máximo de la contribución estatal (1)	Monto de Certificados emitidos	Diferencia entre monto emitido y monto máximo	Monto de Certificados colocados	Monto de Certificados pagados	Diferencia entre colocado y pagado	Porcentaje del monto colocado respecto de lo pagado
PLN	7.378,84	8.565,00	1.186,16	8.087,00	6.801,72	1.285,28	84%
PML	3.105,51	6.000,00	2.894,49	3.344,56	2.445,88	898,68	73%
PAC	3.741,08	5.400,00	1.658,92	4.970,02	2.961,48	2.008,54	60%
PUSC	1.053,84	6.000,00	4.946,16	3.000,00	856,63	2.143,37	29%
PASE	956,35	950,00	(6,35)	911,45	598,82	312,63	66%
PFA	348,44	750,00	401,56	350,40	296,36	54,04	85%
PRC	400,52	800,00	399,48	800,00	6,01	793,99	1%
PAREN	135,80	300,00	164,20	201,52	129,01	72,51	64%
TOTALES	17.120,38	28.765,00	11.644,62	21.664,95	14.095,91	7.569,04	

(1) No considera el monto al que tuvo derecho el Partido Unión Agrícola Cartaginés, en virtud de que dicha agrupación política no emitió certificados de cesión.

Fuente: elaboración propia a partir de reportes de emisión y colocación de certificados remitidos por los partidos y de resoluciones del TSE que establecieron el monto máximo de la contribución y el resultado de la liquidación de gastos.

En el anexo de este artículo se muestra con mayor detalle el valor de las emisiones de cada partido, según lo resuelto por el TSE de conformidad con el monto máximo, que de acuerdo con la normativa técnica aplicable, resultó posible reconocer a cada agrupación política.

La venta o colocación de certificados en exceso, respecto de la contribución redimible, genera en sus tenedores una fundada inconformidad, ya que quienes realizan inversiones o brindan bienes y/o servicios mediante esta figura financiera esperan obtener un rédito a partir de un riesgo determinado. Consecuentemente, las acciones partidarias que incrementan ese riesgo más allá de lo razonable impactan de forma negativa la opinión de los tenedores de certificados sobre los partidos políticos, situación que en alguna medida erosiona la confianza pública en tal forma de financiamiento partidario, lo que eventualmente repercute en la credibilidad de las agrupaciones y, por ende, en el sistema democrático.

Dichas acciones podrían estar referidas, entre otras, a lo siguiente: al establecimiento de elevados porcentajes para gastos de organización política y capacitación, que aumentan la reserva destinada a gastos permanentes y disminuyen, en consecuencia, el disponible para gasto electoral -del que finalmente se redimen los certificados de cesión-; la elevada emisión y colocación de certificados, que no resulta congruente con la fuerza electoral histórica de la agrupación política; y un proceso de liquidación ajeno a criterios de idoneidad que aumenta los porcentajes de gastos objetados y por tanto disminuye el monto total aprobado. A ello debe sumarse el vicio frecuente en el actuar de algunas agrupaciones, en cuanto a omitir información correcta y precisa al potencial adquirente del certificado, acerca de cómo los aspectos anteriores afectan la consolidación de la expectativa de derecho que esa figura representa. En relación con este tema, el DFPP atiende gran cantidad de quejas de ciudadanos y empresarios que al no ver retribuido su servicio, se manifiestan inconformes con el actuar de las agrupaciones políticas.

Respecto del valor final de los certificados de cesión, resulta oportuno considerar lo indicado por el TSE (resolución N.º 4520-E8-2009 del 11 de setiembre de 2009, antes transcrita) en cuanto a que estos no contienen en sí mismo un derecho cierto, sino que su valor está sujeto al resultado electoral y al proceso de liquidación de gastos -a lo que hay que añadirle el establecimiento por parte del partido político, del porcentaje de la reserva para gastos permanentes-. No obstante, esta información no siempre es accedida o entendida por los tenedores, ni suficientemente aclarada por las agrupaciones.



Esa falta de claridad respecto de las características del certificado, provoca un descontento casi generalizado en quienes poseen certificados que posteriormente no tienen ningún valor, sobre todo cuando estos atienden al pago de bienes y servicios, llevando a algunos a tramitar procesos de cobro ante instancias judiciales.

Los partidos políticos, según lo establecido en el artículo 49 del CE “*son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objetivo de participar activamente en la política nacional(...) y cumplen una función de relevante interés público*”, y no deben dejar de lado que ostentan una responsabilidad social inherente frente a sus simpatizantes, los que por medio de la adquisición de un certificado de cesión contribuyen a su estabilidad.

III. POSIBILIDAD DE INTRODUCIR DONACIONES ENCUBIERTAS

De conformidad con el artículo 86 del CE, el patrimonio de los partidos políticos puede estar conformado, entre otros, por los bienes muebles o inmuebles registrables que se adquieran con fondos del partido, o que provengan de contribuciones o donaciones. No obstante, sobre tal aumento patrimonial, la base normativa impone prohibiciones, (numeral 128 del Código Electoral), en los siguientes términos:

“Artículo 128.- Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas.- /Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos. Los miembros del comité ejecutivo superior serán los responsables de velar por el cumplimiento de esta norma”.

Tal como se aprecia en el texto transcrito, existe prohibición para que los extranjeros y las personas jurídicas de cualquier naturaleza puedan efectuar contribuciones, donaciones o aportes en dinero o en especie que permitan sufragar gastos de partidos políticos. Sin embargo, no se encuentra prohibida la adquisición de certificados de cesión de la contribución estatal de los partidos políticos por parte de personas jurídicas nacionales.

Ante tal escenario, los alcances de la norma de cita podrían no ser suficientes para evitar que las personas jurídicas violenten la limitación señalada, ya que, al no estar autorizadas para

donar o contribuir, podrían adquirir certificados de cesión respecto de los cuales, dada la serie a la que pertenecen, sea claramente previsible que no llegarán a alcanzar la posibilidad de ser redimidos con recursos de la contribución estatal⁹. En una desnaturalización de la figura, esto podría explicar por qué existe una diferencia tan significativa entre el monto máximo de contribución estatal y las emisiones totales de certificados.

Este tema no ha estado ausente del análisis del Órgano Electoral, el que se ha referido en varias resoluciones acerca de cómo podrían operar las donaciones encubiertas y las eventuales sanciones aplicables. Así en la Resolución N.º 2812-E8-2010, del 21 de abril de 2010, indicó:

“Ya este Tribunal, en respuesta a una consulta, subrayó que la adquisición de certificados partidarios constituye, en tesis de principio, una inversión y que, en caso de existir situaciones extremas, que hagan presumir una donación encubierta, se procederá conforme al régimen sancionatorio respectivo. Al respecto, señaló: / “(...) no existe prohibición para que las personas jurídicas nacionales adquieran certificados partidarios, en tanto no se trata de una donación al partido sino de una inversión, inclusive cuando el partido no llegue a adquirir el derecho a la contribución estatal o éste resulte insuficiente para hacer frente a todas las emisiones de certificados de cesión realizadas. Lo anterior, debido a la naturaleza propia de los certificados, que se encuentran sujetos a una condición futura e incierta, aceptada por cesionario. / No obstante, podrían existir situaciones extremas en las que se encubran donaciones con la compra de certificados de cesión, las cuales deberán ser examinadas en cada caso concreto, en las que deberá verificarse el ánimo de actuar en fraude de ley -dolo- y la deliberada intención de evadir los controles y las prohibiciones aplicables a las contribuciones privadas. En caso de acreditarse una donación encubierta por parte de una persona jurídica nacional, ésta se reputará irregular y deberá aplicarse el régimen sancionatorio que brinda fundamento a la prohibición legal de donación de personas jurídicas nacionales a los partidos políticos que establece el artículo 128 del Código Electoral” (resolución 4250-E8-2009 de las 14:35 horas del 11 de setiembre de 2009. El subrayado no es del original).

Respecto de esa interpretación, seguidamente se abordan algunos asuntos relacionados con los elementos medulares que permitirían eventualmente la identificación de donaciones encubiertas, a saber: situaciones extremas y la determinación del dolo.

9 En este sentido, considérese que tal como se indicó en el aparte II de este artículo, certificados de cesión por más de ¢7.500 millones que fueron colocados, no resultaron posibles de redimir con recursos de la contribución estatal, correspondiente a la campaña electoral 2006-2010.



Por un lado, es dable pensar como una situación extrema aquella en la que una empresa asume un alto riesgo financiero, inusual al realizar grandes inversiones en la adquisición de certificados cuyas denominaciones presentan pocas posibilidades de recuperación. En este sentido, considérese que nada limita a un partido político para que emita y coloque certificados de cesión; pero solo cuando los resultados de la liquidación permitan dejar cubierta en su totalidad la primera emisión, corresponde pagar la siguiente, y así sucesivamente; y si queda un remanente que no alcanza para cubrir de forma completa una emisión, éste se distribuye en forma proporcional entre la totalidad de los certificados de la serie respectiva.

Sobre el particular, se citan a manera de ejemplo algunos casos analizados en las liquidaciones de gastos del período electoral 2006-2010:

- Inversiones realizadas –en compra de certificados- por personas jurídicas a favor de una agrupación política, por una cifra de ₡172 millones de la **serie C**, la cual no tuvo reconocimiento con recursos de la contribución estatal.
- La adquisición de ₡500 millones en certificados **serie C** por parte de una persona jurídica, los que solo pudieron ser redimidos por el equivalente a un 45% de su valor nominal, de conformidad con lo resuelto por el TSE.

El Dr. Luis Antonio Sobrado, actual presidente del TSE, ha manifestado una posición muy clara respecto de la inconveniencia de la utilización de este mecanismo de financiamiento –certificados de cesión- al señalar:

*“No debe ser un componente de financiamiento por dos razones./ Primero, porque los bonos introducen dosis de inequidad en el financiamiento, porque el bono vale lo que las encuestas dicen que valen y eso significa que para los partidos favorecidos por las encuestas el bono vale lo que dice su valor facial o algo muy cercano. En cambio, para los partidos que van por debajo en encuestas, los bonos valen muy por debajo de su valor facial y deben colocarlos con tasas de descuento brutalmente elevadas, de suerte tal que un mismo mecanismo se comporta de manera muy diferente dependiendo de la posición en las encuestas./ Esta es una razón por la cual lo hace inconveniente./ **La otra razón es que se trata de un mecanismo que permitiría, eventualmente y en ciertas hipótesis, servir como manera para canalizar donaciones, especialmente de personas jurídicas, que el nuevo régimen las expulsa formalmente, pero que podrían, no en todos los casos pero sí en ciertas situaciones, ser un portillo para ello./ El mutuo control entre las fuerzas políticas es fundamental para procesos electorales correctos y confiables./ Los ticos no quieren que se sepa que son donantes. Es***

*un reto para los partidos generar adhesión traducida en aportes./ Precisamente por eso la fórmula del Tribunal era eliminar los bonos como mecanismo de financiamiento, privilegiar el financiamiento anticipado con un porcentaje mucho mayor de lo que quedó en el Código, y tomar parte de la contribución del Estado para distribuirla en pie de igualdad en carácter no reembolsable, a fin de pagar por parte del Tribunal espacios en medios de comunicación para que partidos dieran a conocer sus candidatos y su programa. De esa forma se hubiera generado una visualización mínima de todas las organizaciones políticas”.*¹⁰

Otra de las variables que eventualmente formarían parte de un análisis tendente a establecer la posible donación encubierta es aquella relativa a las donaciones en especie, referidas para el caso, a la dotación de bienes y servicios teniendo como contraprestación certificados de cesión que posteriormente no tienen valor o lo tienen parcialmente.

Algunas cifras de bienes y servicios adquiridos por agrupaciones políticas que fueron pagados con certificados de cesión (sin valor o con valor parcial), se citan a manera de ejemplo:

- Pago de factura a una empresa por un monto superior a los ₡200 millones, con certificados de cesión serie A, cuyo valor nominal ascendió a 29%, según lo aprobado por el TSE. Otras facturas pagadas con esta misma serie ascendieron aproximadamente a ₡350 millones.
- Pago de facturas a varias empresas por un monto superior a los ₡400 millones con certificados de Cesión de la serie B de un partido político, cuya emisión no tuvo reconocimiento con recursos de la contribución estatal.
- Pago de factura por una suma aproximada a los ₡20 millones con certificados de cesión serie D de otra agrupación política, sin valor de sustitución, según lo resuelto por el TSE.
- Pago de servicios a una empresa por más de ₡100 millones, con certificados de cesión de la serie E de otro partido político, los que finalmente no resultaron posibles de redimir con recursos de la contribución estatal.

10 Entrevista realizada al Presidente del TSE, tomada de la siguiente dirección electrónica: http://elecciones2010.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=180:luis-antonio-sobrado-los-bonos-introducen-inequidad-&catid=5:entrevistas&Itemid=16



Respecto de los ejemplos apuntados, es menester agregar que al menos uno de los pagos de cita se realizó alrededor de un mes después de realizados los comicios, lo que deviene en una situación aún más preocupante, acerca de la cual no hay limitaciones en el marco normativo.

Ahora bien, el mayor obstáculo, aunque no insalvable en ambos supuestos –donación encubierta en dinero o especie-, lo representan las posibilidades reales de establecer, aun en situaciones extremas, “*el ánimo de actuar en fraude de ley –dolo- y la deliberada intención de evadir los controles y las prohibiciones aplicables*”, ya que como antes se indicó, la disciplina normativa y reglamentaria introduce la figura del certificado y advierte, no solo que “*su valor dependerá de un resultado electoral futuro e incierto, por lo que la adquisición no confiere a su tenedor un derecho de crédito puro y simple*”, sino que establece que la diferencia en exceso que pueda resultar entre el certificado adquirido y lo que le corresponda por concepto de contribución estatal, debe ser asumida por el tenedor.

Sin perjuicio de la obligatoriedad de investigar en caso de que se sospeche la presencia de donaciones encubiertas, el establecimiento de las variables para que tal hecho configure como un presunto ilícito electoral, corresponde a un ejercicio en extremo difícil de concretar, dadas las características señaladas. En esta orientación, aún queda pendiente un mayor desarrollo jurisprudencial que brinde una base objetiva para el establecimiento de las situaciones que calificarían como condiciones extremas, y que permitan establecer el dolo, en los términos que corresponda, a la luz de la normativa aplicable.

El abordaje de este tema resulta apremiante ya que como lo ha señalado el Dr. Zovatto¹¹:

*“(...) el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como se suele decir en los Estados Unidos “no hay campañas derrotadas sino empobrecidas”. Desde esta perspectiva, **la influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego nada menos que la legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo.** Si a esto se le suma la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes”. (El resaltado no es del original).*

11 Zovatto (2004, página 7).

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE REFORMA A LA NORMATIVA ELECTORAL

Es evidente que al buen funcionamiento de la democracia, deben concurrir partidos políticos con recursos suficientes que les permitan su subsistencia y el cumplimiento de sus funciones y objetivos. En su afán de mejorar sus resultados electorales, las agrupaciones políticas utilizan los recursos financieros que les son permitidos, estipulados en la base normativa. Figuras de financiamiento partidario, como los certificados de cesión, con las características señaladas, obligan al análisis sobre la mejor forma de proceder.

Tal como lo ha manifestado el Dr. Zovatto¹²:

“La historia y la experiencia comparada demuestra que la relación entre dinero y política, es y seguirá siendo compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia (...)/ el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo dada su complejidad y los desafíos que la misma presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha dicho Maurice Duverger, “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por el financiamiento de éstos” (...)/ Si bien el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta per se, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este asunto, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como “el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”.

En función de esto, esboza el Dr. Zovatto, el tema del financiamiento político se ha ubicado progresivamente en la agenda política latinoamericana, como *“parte de las reformas electorales de segunda generación”*. Asimismo, Transparencia Internacional, en su informe global sobre corrupción del año 2004, emite recomendaciones dirigidas a combatir la corrupción política, entre las que se indica que *“Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su divulgación”*¹³.

12 Tomado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2734/17.pdf>

13 Transparencia Internacional, *Informe Global sobre Corrupción, 2004*, en www.transparency.org.



En el tema de reformas electorales, el TSE ha sido partidario de la eliminación de los certificados como mecanismos de financiamiento, prohijando la tesis de que en su lugar se robustezca el financiamiento anticipado, y se establezcan franjas electorales, como mecanismos más equitativos para los partidos políticos. No obstante, tales propuestas no han tenido eco, manteniéndose la figura del financiamiento anticipado privado que opera mediante el certificado de cesión.

Las condiciones de riesgo que presentan los certificados de cesión, abordadas en el aparte II de este artículo, ameritan la revisión de tal figura en el marco del financiamiento partidario, desde el punto de vista de la eficacia del marco jurídico regulatorio de la materia, introduciendo como punto de partida y sin menoscabo de otras acciones más radicales –como lo sería su eliminación definitiva-, mecanismos de control sobre la emisión y colocación total.

Hay que reconocer que las reformas electorales se logran solo mediante el consenso entre los actores políticos. La tarea no es fácil, como bien lo ha resumido el Lic. Hugo Picado León¹⁴ al desarrollar, con base en los hallazgos de la teoría comparada, el análisis del proceso de reforma electoral costarricense, en el que reconoce su carácter elitista y cómo las dificultades propias del proceso de negociación pueden incidir en sus posibilidades reales de éxito. Sobre el particular el Lic. Picado concluye:

*“Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos y los electores, así como a la intencionalidad de dotar a la administración electoral de insumos y condiciones suficientes para ejercer su labor con imparcialidad y transparencia. En este sentido, el diseño electoral puede ser ingenuo, pero nunca inocente. **Los actores políticos normalmente procurarán sacar partido de cualquier posibilidad de reforma electoral.** La legislación electoral es un producto histórico y contingente, que exige, como mínimo, un acuerdo entre las élites políticas encargadas de dictar las normas básicas a partir de las cuales se articule la estructura institucional. Los políticos tienen un acercamiento pragmático al tema de la reforma electoral, que la reduce al análisis de ganancias y pérdidas. **Ello incide en que el sistema electoral vigente ofrezca una significativa resistencia al cambio. Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos entre las fuerzas políticas vigentes en un país, por lo que no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos**”¹⁵*

14 Abogado y politólogo costarricense, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

15 Revista de Derecho Electoral, N.º 5, primer semestre 2008, página 19. (Página web del TSE).

Como corolario de lo expuesto, se espera que las consideraciones desarrolladas en este artículo provean un insumo técnico que coadyuve a sustentar los cambios que requiere la normativa electoral, específicamente en materia de certificados de cesión –así como en otras áreas susceptibles de mejora-, en aras del mejor funcionamiento del aparato de fiscalización y control partidario, que postula ese cuerpo normativo.

LITERATURA CONSULTADA

I. Fuentes normativas:

- Código Electoral 2009 – Ley 8765 publicado en el Alcance N.º 37 a La Gaceta N.º 171 del 2 de setiembre de 2009-.
- Constitución Política de Costa Rica.
- Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. Decreto Ejecutivo N.º 17-2009, según acuerdo del TSE tomado en la sesión ordinaria N.º 105-2009 de 15 de octubre de 2009, y publicado en La Gaceta N.º 210 del 29 de octubre de ese mismo año.
- Resoluciones del TSE que establecieron el monto máximo de la contribución y el resultado de la liquidación de gastos, período electoral 2006-2010.

II. Fuentes bibliográficas:

Zovatto, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. San José: FLACSO (Serie Cuadernos de Ciencias Sociales n.º 130), 2004.

III. Sitios web:

<http://www.tse.go.cr/resoluciones.htm>

<http://elecciones2010.ucr.ac.cr/>

www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=33208

www.transparency.org.

Anexo
Emisiones de certificados de cesión por agrupación política y su valor nominal porcentual según lo resuelto por el TSE

Partido político	SERIE	Valor de la Emisión	Valor según Resolución TSE	Porcentaje reconocido (1)
PLN	A	₡ 6,000,000,000.00	₡ 6,000,000,000.00	100%
	B	₡ 1,475,000,000.00	₡ 801,717,905.60	54%
	C	₡ 590,000,000.00	₡ 0.00	0%
	D	₡ 500,000,000.00	₡ 0.00	0%
TOTALES		₡ 8,565,000,000.00	₡ 6,801,717,905.60	79%
PML	A	₡ 1,000,000,000.00	₡ 1,000,000,000.00	100%
	B	₡ 1,000,000,000.00	₡ 1,000,000,000.00	100%
	C	₡ 1,000,000,000.00	₡ 445,881,263.00	45%
	D	₡ 1,000,000,000.00	₡ 0.00	0%
	E	₡ 1,000,000,000.00	₡ 0.00	0%
TOTALES		₡ 5,000,000,000.00	₡ 2,445,881,263.00	49%
PAC	A	₡ 3,000,000,000.00	₡ 2,961,477,158.48	99%
	B	₡ 2,000,000,000.00	₡ 0.00	0%
	C	₡ 400,000,000.00	₡ 0.00	0%
TOTALES		₡ 5,400,000,000.00	₡ 2,961,477,158.48	55%
PUSC	A	₡ 3,000,000,000.00	₡ 856,633,692.10	29%
	B	₡ 3,000,000,000.00	₡ 0.00	0%
TOTALES		₡ 6,000,000,000.00	₡ 856,633,692.10	14%
PASE	A	₡ 950,000,000.00	₡ 0.00	0%
			₡ 0.00	
TOTALES		₡ 950,000,000.00	₡ 0.00	0%
PFA	A	₡ 600,000,000.00	₡ 296,361,209.16	49%
	B	₡ 150,000,000.00	₡ 0.00	0%
TOTALES		₡ 750,000,000.00	₡ 296,361,209.16	40%
PRC	A	₡ 800,000,000.00	₡ 6,012,341.75	1%
TOTALES		₡ 800,000,000.00	₡ 6,012,341.75	1%
PRN	A	₡ 100,000,000.00	₡ 100,000,000.00	100%
	B	₡ 100,000,000.00	₡ 29,008,874.23	29%
	C	₡ 100,000,000.00	₡ 0.00	0%
TOTALES		₡ 300,000,000.00	₡ 129,008,874.23	43%

Fuente: elaboración propia con base en información aportada por los partidos políticos y resoluciones del TSE.

Nota:

(1) De conformidad con la norma electoral vigente (artículo 115 del CE), si la contribución que debe liquidar el Estado, asignada a cada partido, no alcanza para cubrir la totalidad de la primera emisión que hubiere legalizado el partido, el cambio con los bonos del Estado, hará la disminución proporcional que corresponda. La misma norma se aplicará para las emisiones siguientes, si cubierta en su totalidad la primera, hubiere sobrante.



Carácter jurisdiccional de las resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral en materia de faltas electorales: especial referencia a la facultad de recabar datos personales protegidos por el secreto bancario o tributario en el marco de una investigación por faltas en materia de financiamiento de los partidos políticos

Ruy López González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de junio de 2011.

Resumen: El artículo aborda el concepto y características distintivas de la función jurisdiccional del Estado. Con este marco teórico se analiza la función jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral y se esboza como tesis la delegación legislativa de competencias jurisdiccionales que operó a favor de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos en el trámite y sanción de las faltas electorales tipificadas en el nuevo Código Electoral. Bajo esta premisa, se infiere la facultad de la Dirección de recabar pruebas que contengan datos de carácter confidencial protegidos bajo los institutos del secreto bancario o tributario con el objeto de ejercer su competencia sancionadora.

Palabras clave: Jurisdicción electoral / Secreto bancario / Financiamiento del partido político / Control financiero / Competencia de la jurisdicción electoral / Sanciones.

Abstract: The article discusses the concept and distinctive characteristics of the functions of the state. With this theoretical framework, the legal functions of the Supreme Electoral Tribunal in electoral matters are examined. In addition the legislative delegation of jurisdiction which operated in favor of the General Direction of Electoral Registration and Financing of Political Parties in the process and penalties for election offenses as characterized in the new Electoral Code is outlined as a thesis. Under this premise, the inference is made as to the power of the Department to collect data containing confidential information protected under banking or tax secrecy policies in order to exercise its jurisdiction to impose penalties.

Key words: Electoral jurisdiction / Banking Secrecy / Political Party Funding / Financial Control / Competence of the electoral jurisdiction / Sanctions.

* Costarricense. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Especialista y Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla de la Mancha. Asesor Jurídico del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección electrónica: rlopezg@tse.go.cr.

I. INTRODUCCIÓN

Existe una jurisdicción electoral exclusiva en manos del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante “TSE”), cuya competencia se encuentra claramente delimitada por la Constitución Política (en adelante “CP”) y el Código Electoral (en adelante “CE”). Con procedimientos debidamente establecidos, sus resoluciones tienen la virtud de producir cosa juzgada material. Dentro de sus competencias destaca la facultad de investigar y sancionar ilícitos electorales menores denominados “faltas electorales”, esta potestad de imperio fue delegada por el Legislador a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante “DGRE”). De la integración armónica del ordenamiento jurídico electoral constataremos cómo la naturaleza y contenido jurisdiccional de las resoluciones del TSE se trasladan a las emitidas en esta materia por la DGRE y en el ejercicio de esa potestad de imperio goza de las prerrogativas de un juez electoral.

II. CONCEPTO DE JURISDICCIÓN Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El poder jurisdiccional consiste fundamentalmente, de acuerdo con la etimología misma de la palabra *jurisdictio*, en *decir el derecho*. La jurisdicción entonces es el órgano del Estado que asegura la aplicación de las reglas de derecho establecidas; esta función corresponde al poder judicial o jurisdiccional. (Naranjo Mesa, 2003, pág. 281)

Así pues, de acuerdo con Alsina:

“La función jurisdiccional se ejerce mediante los órganos creados para ese efecto, o sea, los jueces, quienes, por medio de la sentencia, previo el conocimiento de los hechos, aplican el derecho al caso concreto que se les somete. La sentencia es así, como concepto primario, el acto por el cual el Estado resuelve, con carácter definitivo, una controversia entre partes, y para ello está investida, entre otros caracteres, de la autoridad de la cosa juzgada y de la fuerza ejecutoria. En virtud de la primera, las decisiones de los jueces no pueden ser nuevamente discutidas por las mismas partes, porque interesa a la tranquilidad social que los litigios no sean sucesivamente renovados. En virtud de la segunda, el Estado pone el auxilio de la fuerza pública a disposición del vencedor para obligar al vencido al cumplimiento de la sentencia, sustituyéndose a su actividad si no lo hiciera voluntariamente. Por esos dos caracteres la sentencia del juez se asemeja a la ley: es la ley aplicada al caso concreto”. (Alsina, 2001, pág. 7)



Uno de los principales criterios para distinguir cuándo estamos en presencia de un acto jurisdiccional o uno administrativo se encuentra en los efectos jurídicos que producen. Tradicionalmente, la doctrina reputa como acto jurisdiccional, tanto al fallo con autoridad de cosa juzgada material, como al de la cosa juzgada puramente formal. En consecuencia, conviene distinguir entre ambos efectos, toda vez que una resolución de carácter administrativo puede generar también el efecto de cosa juzgada formal (en cuanto resulta inimpugnable una vez agotada la vía administrativa), sin que por ello se pueda reputar como acto jurisdiccional en sentido estricto; y existen también actos emanados de autoridades jurisdiccionales que sólo producen cosa juzgada formal.

El tratadista costarricense Eduardo Ortiz Ortiz (2002, pág. 47) define magistralmente estas dos figuras de la siguiente manera:

“Cosa juzgada formal es la inmodificabilidad de una sentencia dentro del juicio en que se ha dictado, por no ofrecer el ordenamiento recurso alguno contra la misma, o haberse agotado todos los existentes. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las sentencias dictadas por los jueces en los procedimientos ejecutivos, de desahucio, de jurisdicción voluntaria, etc.^[2] En estas hipótesis, el Juez y las partes carecen de potestad para modificar la sentencia dictada una vez que, dentro del juicio respectivo, se han agotado todos los recursos legales correspondientes. Pero tal inmodificabilidad es relativa, porque es posible siempre atacar el fallo, ya no mediante recurso dentro del mismo juicio, sino mediante otro juicio, llamado declarativo u ordinario, donde se podrán prever con la máxima amplitud lo actuado y decidido./ Cosa juzgada material es la que nace, normalmente, del juicio ordinario (declarativo), así llamado por ser la vía normal para discutir y dirimir toda clase de controversias, con la mayor amplitud de ataque y de defensa. El ordenamiento supone que, una vez agotada esta vía, deben cerrar definitiva y absolutamente el litigio zanjado y utiliza el instituto de cosa juzgada para lograrlo. Consiste ésta en el carácter absolutamente inmodificable de una sentencia frente al ordenamiento jurídico, sea en relación con el juicio en que se produjo, sea en relación con cualquier otro. Una vez dictada la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material, el objeto de la controversia desaparece y el derecho de las partes queda definitivamente fijado, sin posibilidad ulterior alguna de reabrir discusión sobre lo mismo”.

En opinión de Ortiz Ortiz, existen dos criterios para definir el acto jurisdiccional:

2 Otro ejemplo de resoluciones judiciales que no producen cosa juzgada material son aquellas que emitan pronunciamiento sobre alimentos, patria potestad, guarda, crianza y educación de los hijos menores (artículo 162, párrafo segundo del Código de Procedimientos Civiles).

- a) La cosa juzgada material, que proviene necesariamente de la naturaleza jurisdiccional del acto.
- b) La subordinación a todos los actos válidos del Estado, tanto de la Asamblea como del Poder Ejecutivo y de los entes menores, en cuanto tiene que aplicarlos para resolver conflictos sometidos a su esfera de decisión.³

Como se verá en el presente artículo, la jurisdicción electoral comulga con las notas características de la función jurisdiccional. Su ámbito de competencias es ejercido en forma exclusiva y excluyente por el TSE, salvo lo referido a la investigación y valoración de los delitos electorales que fue asignada a la jurisdicción penal. En su labor, el TSE interpreta, integra y aplica la normativa electoral en estricto apego al derecho de la Constitución y en el ejercicio de esta función estatal, sus resoluciones son inimpugnables en otra jurisdicción.

III. FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

De acuerdo con la CP (artículo 99), corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, en forma exclusiva, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, para lo cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. De él dependen los demás organismos electorales.⁴

A efectos de ejecutar estas amplias funciones encomendadas por el Constituyente, el TSE desarrolla “(...) *tareas de administración electoral, de jurisdicción electoral y de naturaleza “cuasilegislativa”, que conjuntamente definen su función electoral*”. (Sobrado González, 2005, págs. 27-28)

El ámbito jurisdiccional exclusivo del TSE está delimitado por el concepto “materia electoral”⁵, cuyos contornos fueron precisados, en gran medida y antes de la entrada en vigencia

3 Ibídem. p. 52.

4 De acuerdo con el artículo 4 del CE, los organismos electorales son los siguientes:

- a) El TSE.
- b) El Registro Electoral
- c) El Registro Civil
- d) Las Juntas Electorales

5 Sobrado González (2005), p. 28.



del actual CE, por la jurisprudencia del TSE y de la Sala Constitucional. En su jurisprudencia, el TSE indicó:

“(...) Por obvio que resulte, es preciso dejar claro que al decir la Constitución Política “actos relativos al sufragio”, dentro de la competencia atribuida al Tribunal, no sólo se comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos por la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con todo el proceso electoral”.⁶

De acuerdo con Sobrado González (2005, pág. 28), el TSE: *“(...) concentra para sí la resolución de todas las modalidades del contencioso electoral y sus resoluciones –por no ser susceptibles de recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia o de revisión posterior en sede contencioso administrativa- pasan con autoridad de cosa juzgada material”.*

El actual CE establece en su Título V, Capítulo I, lo concerniente a esta jurisdicción especial. El artículo 219 señala que: *“La jurisdicción electoral es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el TSE y tiene como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral”.*

Sin perjuicio de las otras atribuciones que le confiere la CP y la ley, la función jurisdiccional del TSE comprende la tramitación y resolución de las siguientes materias:

- a) El recurso de amparo electoral.
- b) La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción.
- c) La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- d) El recurso de apelación electoral.
- e) La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- f) La cancelación o anulación de credenciales.
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Como se indicó al inicio de este trabajo, el poder jurisdiccional consiste etimológicamente en “decir el derecho”, es decir: interpretar, integrar y aplicar la Constitución y la ley al caso concreto con miras a dilucidar un conflicto jurídico. El poder jurisdiccional en materia electoral, es decir, la función de *decir el derecho en materia electoral* reposa de manera exclusiva en el

6 Vid resolución N.º 4 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996. Sobre el deslinde de competencias jurisdiccionales ver, entre otras, resolución del TSE N.º 38 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996 y de la Sala Constitucional nros. 0980-91, 3666-93, 0515-94, 0428-98, 3294-92, 2430-94, 0034-98, citadas por Sobrado González, op. cit., nota la pie n.º 10, pp. 28 y 29.

TSE, a partir de la disposición contenida en el numeral 102 de la CP. Este artículo encarga al TSE el “interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (inciso 3).

En criterio de la Sala Constitucional:

*“(...) Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional, porque, aún en la medida en que violara normas o principios constitucionales, estaría, como todo tribunal de su rango, declarando el sentido propio de la norma o principio, por lo menos en cuanto no hay en nuestro ordenamiento remedio jurisdiccional contra esa eventual violación (...)”.*⁷ (subrayado no es del original)

Por disposición constitucional también y salvo la acción por prevaricato, sus resoluciones no tienen recurso, por lo que cierran definitiva y absolutamente el litigio zanjado (cosa juzgada material)⁸ (artículo 103 de la CP). Además, en materia electoral, la jurisprudencia del TSE es vinculante *erga omnes*, salvo para sí mismo (artículo 221 del CE).

En este mismo sentido, el artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional⁹ refuerza el carácter de cosa juzgada de sus resoluciones, al disponer que no cabrá la acción de inconstitucionalidad contra los actos o disposiciones del TSE relativos al ejercicio de la función electoral.

La coercibilidad y ejecutividad de las resoluciones que emita el TSE en el ejercicio de sus competencias electorales se acentúa con lo dispuesto por el CE en su numeral 284 que establece lo siguiente:

“Artículo 284.- Desobediencia/ La desobediencia o el incumplimiento, total o parcial, de las resoluciones, las órdenes o los acuerdos que los contengan y que, con fundamento en sus atribuciones constitucionales y legales, emita el TSE en

7 Resolución n.º 3419 de las 3:29 horas del 2 de mayo de 2001.

8 Pese a su irrecurribilidad, las sentencias del TSE en materia electoral podrán ser aclaradas o adicionadas a petición de parte, si se solicita dentro del tercer día y, de oficio, en cualquier tiempo, incluso en los procedimientos de ejecución, en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo (artículo 223 del CE).

9 Ley N.º 7135, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 198 del diez de octubre de 1989.



*materia electoral, constituye el delito de desobediencia previsto en el Código Penal, sin perjuicio de las medidas que se tomen para hacerlos cumplir*¹⁰.

Como excepción a su ámbito jurisdiccional y pese a su relación con la materia electoral, la investigación y sanción de los “delitos electorales” corresponderá a las autoridades competentes en esa materia (artículo 285 del CE).

El TSE ha dejado claro que la investigación, valoración y existencia de delitos corresponde en forma exclusiva a la jurisdicción penal. Al respecto, precisó lo siguiente:

“II.- El Tribunal Supremo de Elecciones, como toda entidad de derecho público, está sometido al principio de legalidad, en virtud del cual únicamente puede realizar aquellos actos que el ordenamiento jurídico le autorice (artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública), estando expresamente prohibido a sus funcionarios arrogarse facultades no concedidas por ley (artículo 11 de la Constitución Política). La competencia jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones, en consecuencia, se constrañe a lo que la Constitución y la ley demarquen. Concretamente, el Tribunal, en tanto órgano jurisdiccional, goza de competencia sobre la materia electoral, tal y como ella es concebida, a partir de los artículos 9, 99, 102 y concordantes de la Constitución Política, en el Código Electoral, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, así como en otras leyes conexas. Sin embargo, el ordenamiento veda al Tribunal la posibilidad de valorar y determinar la existencia de delitos, aunque se encuentren vinculados a actividad electoral, pues ello es facultad exclusiva de la jurisdicción penal (excepto lo previsto en el inciso 5° del artículo 102 constitucional, referido a la parcialidad y beligerancia política)”. (Resolución n.º 1753-E-2002, de las 11:20 horas del 24 de septiembre del 2002)

Existe, pues, una jurisdicción electoral reconocida constitucionalmente, cuyo ámbito competencial fue, en principio, desarrollado y delimitado, por la jurisprudencia constitucional y electoral. Con la promulgación del actual CE, sus materias, procedimientos y alcances fueron reconocidos legalmente. De las disposiciones constitucionales y legales se desprende claramente la inimpugnabilidad, coercibilidad y ejecutividad de las resoluciones que en materia electoral dicte el TSE.

10 No obstante la claridad y pertinencia de este artículo, el tipo penal del delito de desobediencia incluye dentro de los supuestos para su configuración, el incumplir o no hacer cumplir, en todos sus extremos, la orden impartida por un órgano jurisdiccional (artículo 307 del Código Penal), supuesto en que se encuentra el TSE.

En el siguiente apartado se analizará cómo, a partir de la delegación expresa otorgada por el legislador a la DGRE, sus resoluciones, en materia de faltas electorales, ostentan el carácter de actos jurisdiccionales y cómo, a partir de sus atribuciones jurisdiccionales, puede solicitar a los entes públicos y privados información protegida por el secreto bancario o tributario.

IV. INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LAS FALTAS ELECTORALES: POTESTAD JURISDICCIONAL DELEGADA A LA DGRE

El Registro Electoral es un órgano bajo la dependencia directa del TSE. Las decisiones de su director o directora son recurribles ante el Tribunal (artículo 26 del CE). De acuerdo con el numeral 28 del CE, este órgano electoral tendrá las siguientes funciones:

“a) Llevar el registro de partidos políticos. En este registro se asentarán las inscripciones indicadas en el artículo 56 de este Código. Estas solo son oponibles a terceros a partir de su inscripción./ b) Resolver, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de los partidos políticos, de los estatutos partidarios y sus reformas, así como de las candidaturas a puestos de elección popular y demás actos sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos./ c) Emitir las certificaciones propias del registro./ d) Llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte./ e) Ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE./ f) Designar a los delegados que asistirán a las asambleas de los partidos políticos que el Tribunal autorice, cuando así proceda; además, supervisar su labor./ g) Coordinar la impresión de las papeletas electorales, cuando sea necesario o cuando se lo encargue el TSE./ h) Las demás funciones que le otorgue el ordenamiento jurídico electoral o le encargue el Tribunal”.

Adicionalmente a las funciones descritas, el numeral 296 del CE delega en la DGRE la aplicación de las multas por faltas electorales reguladas en dicho cuerpo normativo. Este artículo dispone lo siguiente:

“Artículo 296.- Aplicación de multas/ El TSE será el encargado de aplicar las multas por las faltas electorales reguladas en este Código, por medio de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos, cuyas decisiones serán revisables ante el Tribunal”.¹¹

11 La mención que hace el artículo a la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos corresponde a un error material del legislador puesto que en realidad la Dirección General creada con este Código es la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE como es identificada en este artículo).



Como parte de la exclusividad del TSE en materia electoral, el legislador estableció, dentro de sus competencias jurisdiccionales, la tramitación y aplicación, en única instancia, de las sanciones relativas a la cancelación de credenciales y las relacionadas con la participación o beligerancia política de los funcionarios públicos; sin embargo, en materia de faltas electorales, el artículo 296 citado, quiebra este principio de uninstancialidad y delega en la DGRE esta potestad de imperio.

La función encomendada por el legislador a la DGRE en materia de faltas electorales fue delimitada por el TSE de la siguiente manera:

“(...) la admisibilidad, la determinación del inicio de una eventual investigación preliminar, la orden de apertura del procedimiento administrativo ordinario, la aplicación de la multa y los demás trámites que de ella deriven, son aspectos que deben ser conocidos por la citada Dirección General. En estos procedimientos, este Tribunal actúa, exclusivamente, como instancia jurisdiccional revisora de las actuaciones de esa Dirección General, por tratarse de un órgano de la administración electoral inferior.”¹²

El procedimiento establecido para aplicar las multas está regulado en el artículo 297, que al efecto dispone lo siguiente:

“Artículo 297.- Procedimiento administrativo para aplicar la multa/ La determinación de hecho generador de la multa implicará la realización de un procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral, en el que se garantizará el debido proceso del presunto infractor”.

Dicho procedimiento guarda relación con el establecido para determinar la imposición de las sanciones ante denuncias por parcialidad o beligerancia política.¹³ Como parte del debido proceso, se utiliza el modelo del procedimiento administrativo ordinario regulado en la Ley

12 Vid resolución n.º 5409-E7-2009 de las 15:20 horas del 3 de diciembre de 2009.

13 En este sentido, el artículo 269, dispone lo siguiente:

“Admitida la denuncia para su conocimiento, el Tribunal la trasladará a la Inspección Electoral, la cual actuará como director del procedimiento. Para estos efectos se procederá según lo establecido en el procedimiento administrativo ordinario regulado en la Ley General de la Administración Pública. Una vez concluida la investigación, la Inspección Electoral trasladará el expediente al Tribunal, para su resolución.

El Tribunal también podrá ordenar, para efectos de determinar el mérito de la apertura del procedimiento administrativo ordinario, a la Inspección Electoral la instrucción de una investigación administrativa preliminar. Concluida dicha investigación, el Tribunal podrá archivar la denuncia o proceder conforme al párrafo primero de este artículo.”

General de la Administración Pública, con el fin de garantizarle a los investigados su derecho de defensa y demás garantías implícitas en éste.

Contra los actos que, en materia electoral, dicte la DGRE cabrá el recurso de apelación electoral (artículo 26, en relación con el numeral 240 inciso a, ambos del CE) y el de revocatoria, de acuerdo con lo desarrollado por el Tribunal en resolución n.º 5266-E3-2009 de las nueve horas cuarenta minutos del veintiséis de noviembre de dos mil nueve, en la cual dispuso:

“(...) ÚNICO: No obstante que los artículos 240 y 241 del Código Electoral no contemplan la existencia del recurso de revocatoria contra las resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, relativas a la materia electoral, es lo cierto que, por principio, esa opción recursiva constituye un derecho en favor de las agrupaciones partidarias y de las personas que, individualmente, ostenten la legitimación del numeral 245 de Código Electoral./ En efecto, parte sustancial del debido proceso garantizado en el Derecho de la Constitución, es el derecho a recurrir los actos jurisdiccionales o administrativos preparatorios o procedimentales, que tienen efecto propio. Así, le asiste, en este caso al Partido Renovación Costarricense, el derecho a que la instancia que dictó las resoluciones que denegaron la inscripción de algunas de sus nóminas de regidores, considere sus alegatos a efecto de revocar la decisión adoptada o mantenerla./ Lo anterior supone, desde luego, un juicio de admisibilidad previo, respecto del plazo y de la legitimación para recurrir, así como, en caso de que la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, no encuentre mérito para variar su criterio, la elevación, para ante este Tribunal, de la apelación planteada(...)”.

Adicionalmente, podrá formularse apelación por inadmisión contra las resoluciones que denieguen ilegalmente el recurso de apelación; en cuyo caso, se aplicarán analógicamente las reglas previstas en los artículos 583 y siguientes del Código Procesal Civil.

De lo desarrollado hasta el momento, se colige que la aplicación de las sanciones (multas) por faltas electorales forma parte de las atribuciones jurisdiccionales del TSE; no obstante, su ejercicio fue delegado en manos de la DGRE. En este sentido y tratándose de materia electoral, la revisión de sus resoluciones está vedada a cualquier otra jurisdicción que no sea la electoral.

Por consiguiente, la resolución estimatoria o desestimatoria que dicte la DGRE en materia de faltas electorales, que no sea apelada en tiempo por el investigado, produce el efecto de cosa juzgada material. Dado que estamos ante una potestad de imperio del TSE en materia electoral delegada a la DGRE, al precluir la etapa procesal recursiva, el litigio planteado se resolvería



en forma definitiva y absoluta, sin posibilidad de revisión posterior en la vía jurisdiccional contenciosa administrativa, ni en sede constitucional. Igual efecto tendrá, si el TSE confirma lo resuelto por la DGRE al conocer el recurso de apelación planteado contra ésta.

Como el mismo TSE señaló, éste actúa, exclusivamente, como instancia jurisdiccional revisora (órgano *ad quem*) de las actuaciones de la DGRE (*a quo*). Dicha revisión no representa un nuevo juicio declarativo, sino un análisis de legalidad y conformidad con el derecho de la Constitución, de las actuaciones y decisiones tomadas por la DGRE y restringido a lo solicitado en el escrito de impugnación.

Recordemos que la jurisdicción es una función estatal única; sin embargo, se confía a diversos órganos a los que se les atribuyen materias distintas objetivamente (materia penal, civil, agraria, contencioso-administrativa, electoral, entre otras). El ejercicio de la función jurisdiccional implica siempre una labor de interpretación por parte de los operadores jurídicos que la ostentan. En sus decisiones, el operador jurídico vierte o expresa en éstas su verdad legal, es decir, su decisión sobre el conflicto con arreglo al ordenamiento jurídico.

Dicha interpretación no es la única en una misma jurisdicción. Así, conforme se accede a la escala jerárquica superior de cada jurisdicción, por los mecanismos legales dispuestos para ello, el criterio de interpretación puede variar y por ende, esa verdad legal esgrimida en primera instancia, podría modificarse. Es claro que dentro del Poder Judicial, el intérprete máximo en cada materia corresponde a las magistraturas de las Salas I, II, III y IV. En materia electoral, dicho intérprete máximo es, sin lugar a dudas, el TSE. En consecuencia, la labor de interpretación que realiza la DGRE durante el trámite y decisión de los procedimientos por faltas electorales puede ser revisada por el TSE a través del mecanismo recursivo que previó el legislador.

Además de su posibilidad de generar cosa juzgada material, de la integración armónica del ordenamiento jurídico electoral, es posible argumentar que la resolución sancionadora dictada por la DGRE en materia de faltas electorales comulga con las demás características de coercibilidad y ejecutividad de las resoluciones del TSE, es decir, el incumplimiento de lo ordenado en ésta puede configurar el delito de desobediencia. Además, al tenor de lo establecido por el numeral 243 del CE, la resolución de la DGRE es ejecutable, pese a la interposición del recurso de apelación, salvo que el TSE dicte, en caso de ser necesario, cualquier medida de conservación o de seguridad que resulte procedente, con el fin de evitar que se produzcan daños de difícil o imposible reparación con la ejecución del acto.

Desde la perspectiva jurídica y considerando la función jurisdiccional de la DGRE en materia de faltas electorales, es posible inferir que, en el ejercicio de su competencia y con vista al esclarecimiento de una posible infracción a la normativa electoral, este órgano jurisdiccional pueda dictar las resoluciones que permitan acceder a datos personales protegidos por las figuras del “secreto bancario o tributario” bajo criterios de oportunidad y necesidad. En el siguiente apartado se hará referencia a las infracciones que en materia de financiamiento de partidos políticos pueden dar lugar al requerimiento de pruebas en este sentido.

V. INVESTIGACIÓN DE FALTAS ELECTORALES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS: POSIBILIDAD DE LEVANTAR EL SECRETO BANCARIO O TRIBUTARIO MEDIANTE RESOLUCIÓN FUNDADA DE LA DGRE

Las multas fueron creadas como mecanismo punitivo encargado de castigar el incumplimiento de sendas obligaciones y prohibiciones a los partidos políticos y demás actores en los procesos electorales. Por su naturaleza y contenido, su ubicación en la jurisdicción electoral resulta obligatoria.

El Capítulo II, del Título VI del CE, referido a los ilícitos electorales, desarrolla y tipifica las multas por faltas electorales. Dicho apartado establece las siguientes multas:

- a) Multas sobre publicación extemporánea de propaganda y encuestas (artículo 286).
- b) Multas relativas al control de contribución privada (artículo 287).
- c) Multas por el recibo de contribuciones irregulares (artículo 288).
- d) Multas por la difusión ilegal de propaganda y resultados de encuestas de opinión (artículo 289).
- e) Multas relativas al funcionamiento de las juntas electorales (artículo 290).
- f) Multas por prácticas indebidas de proselitismo electoral (artículo 291)
- g) Multas al patrono que obstaculice el ejercicio del sufragio a sus trabajadores (as) (artículo 292).
- h) Multas por el incumplimiento de deberes del funcionario público (artículo 293).
- i) Multas por la tenencia indebida de documentación electoral (artículo 294).

Para la aplicación de las multas, el legislador estableció como parámetro objetivo de cálculo el salario base establecido en la Ley n.º 7337 de 5 de mayo del 1993 y sus reformas.



Interesa resaltar, a los efectos del presente estudio, lo relacionado con la investigación y sanción de las faltas electorales originadas con motivo de las contravenciones en materia de financiamiento de partidos políticos.

Los artículos 287 y 288 del CE estatuyen y describen las conductas infractoras relacionadas con irregularidades en el financiamiento de los partidos políticos.

a) El numeral 287 relativo al control de contribución privada sanciona con multa de dos a diez salarios base:

A los partidos políticos que infrinjan las obligaciones establecidas en el artículo 88 del CE, a saber:

- Deber de registrar las operaciones y gastos en que incurran y llevar su contabilidad actualizada.
- Deber de la tesorería del partido de gestionar ante el TSE, el visado de todos los libros de control contable y de reponerlos en forma inmediata en caso de extravío.
- Deber del partido de remitir trimestralmente un reporte de los estados financieros.

b) Deberes contemplados en el artículo 122 del CE:

- Deber de utilizar una cuenta corriente única dedicada exclusivamente a depositar las donaciones, contribuciones y aportes privados que reciban.
- A los encargados de finanzas de las precandidaturas o candidaturas que infrinjan las obligaciones reguladas en el numeral 127 del CE, referidos al control de las contribuciones, donaciones o aportes a las precandidaturas, su manejo y personas autorizadas para realizar movimientos en la cuenta única del partido y el deber del encargado de finanzas de entregar al partido político un informe de los gastos realizados durante el proceso electoral interno.

c) El numeral 288 relacionado con el recibo de contribuciones irregulares reprime con una multa equivalente al doble del monto recibido por una contribución irregular: a los partidos políticos que reciban contribuciones infringiendo lo establecido en los siguientes artículos del CE:

Deberes y prohibiciones contemplados en el artículo 123, referido a los requisitos que deben observarse en materia de donaciones privadas, a saber:

- Deber de acreditar las contribuciones privadas sólo a favor de los partidos políticos o de las tendencias, precandidaturas o candidaturas debidamente oficializadas.
- Deber de individualizar y registrar toda contribución mediante comprobante bancario o recibo oficial expedido por el partido político, en este último caso firmado por el donante o contribuyente.
- Prohibición de recibir donaciones anónimas.
- Deber de reglamentar toda actividad de recaudación de dineros para el partido o para alguna de las tendencias oficialmente acreditadas.
- Deber del tesorero de llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido, incluso de las tendencias y movimientos.

Prohibiciones contempladas en el artículo 128 del CE:

- Prohibición a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos.
- Prohibición a los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, de otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos.

Prohibición contemplada en el artículo 129 del CE:

- Prohibición de depositar y recibir contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional.

En materia de financiamiento de partidos políticos, le corresponde al Registro Electoral, dentro de sus funciones, *“llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte”* (artículo 28, inciso d) del CE). Para ejecutar esta función se creó el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante “DFPP”).

Dicho Departamento es la oficina técnica encargada de la revisión de liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos, en los procesos electorales nacionales y



municipales. Entre otras funciones, le corresponde realizar las auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos que autorice y ordene la DGRE. Como resultado de esta labor, emitirá un informe, producto del estudio de fiscalización, con las correspondientes conclusiones y recomendaciones, que serán la base para el mejoramiento oportuno de las actividades realizadas por la entidad fiscalizada.

En el ejercicio de sus competencias, destaca la labor de investigación del DFPP en materia de faltas y delitos electorales, relacionados con el financiamiento de los partidos políticos. El artículo 94 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos regula el procedimiento en caso de que se advierta la comisión de faltas o delitos. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 94.- Procedimiento en caso de que se advierta la comisión de faltas o delitos/ Si el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos advierte algún incumplimiento o infracción a la normativa que regula el régimen de financiamiento de los partidos políticos, que pudiese estar tipificada como delito en los artículos 274 y siguientes del Código Electoral, o como faltas electorales previstas en los numerales 287 y 288 de ese mismo Código, levantará un informe con una relación circunstanciada de hechos, al que adjuntará toda la prueba que obtenga como resultado de la respectiva investigación administrativa. Dicho informe al menos debe contener la siguiente información: / 1. El motivo que originó la investigación administrativa. / 2. La descripción de la situación investigada. / 3. El resultado de la investigación realizada en forma pormenorizada. / 4. El señalamiento de los posibles responsables. / 5. La indicación de los artículos del Código Electoral infringidos. / El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos remitirá el citado informe a la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, la cual determinará si corresponde o no recomendar al Tribunal Supremo de Elecciones la remisión del asunto al Ministerio Público para lo de su competencia, de conformidad con el artículo 285 del Código Electoral, en caso de que se considere que se está en presencia de un posible delito. Si se considera que se está ante la comisión de una posible falta electoral, recomendará que se remita el respectivo informe a la Inspección Electoral, para que se proceda según lo señala el artículo 297 del mencionado Código Electoral”.

Con fundamento en el artículo transcrito y atendiendo a la etapa procesal en que se realiza el análisis de los casos, el DFPP tramita **investigaciones preliminares** con el fin de recabar los insumos probatorios necesarios, para elaborar los informes pertinentes que deberá remitir a la DGRE. En dichos informes, se puede recomendar la apertura de un procedimiento administrativo ordinario (en caso de eventuales faltas electorales) o la remisión del asunto al

Ministerio Público (ante la eventual comisión de un delito). Corresponde a la DGRE determinar la pertinencia o no de ordenar la apertura del procedimiento ordinario o de recomendar al TSE la remisión de la denuncia al Ministerio Público.

Bajo el marco de una investigación preliminar llevada a cabo por el DFPP por aparentes irregularidades en el financiamiento de algún partido político, o bien, durante la etapa del procedimiento administrativo ordinario donde se tramita la instrucción de un caso por esas mismas irregularidades, es posible que se requiera de alguna prueba de carácter personal de los contribuyentes o actores inmersos en el procedimiento de investigación, que no está enmarcada en el supuesto de publicidad y transparencia que cubre el manejo de las contribuciones de los partidos políticos (artículo 96, inciso 4, párrafo segundo de la CP)¹⁴ y que se encuentran protegidos por el secreto bancario o tributario.

El secreto bancario es “(...) *el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con estos, sobre todo, tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis (...)*”.¹⁵

14 Recordemos que: “(...) En lo relativo al supuesto a) es menester indicar que en vista de la sujeción del patrimonio de los partidos políticos -independientemente de su origen privado o público- a los principios de publicidad y transparencia por expresa disposición constitucional (artículo 96, párrafo 3°) la cantidad de cuentas corrientes, sus movimientos y los balances que los partidos políticos poseen en los Bancos Comerciales del Estado, bancos privados y cualquier entidad financiera no bancaria son de interés público y, por consiguiente, pueden ser accedidos por cualquier persona. **Frente a la norma constitucional de la publicidad de las contribuciones privadas de los partidos políticos no se puede anteponer el secreto bancario, puesto que, esta institución no tiene rango constitucional sino legal.** En todo caso debe entenderse que el párrafo 3° del artículo 96 de la Constitución Política constituye un principio instrumental para hacer efectivo el goce y el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 30 de la norma fundamental, esto es, el acceso a la información de interés público. Las contribuciones privadas de los partidos políticos están expresamente excepcionadas del contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad establecido en el artículo 24 de la Constitución, o lo que es lo mismo la transparencia o publicidad de las contribuciones privadas a los partidos políticos es un límite extrínseco o limitación al derecho esencial anteriormente indicado. Sobre el particular, la regla debe ser que si cualquier persona puede obtener de un partido político información de interés público sobre esa agrupación como lo es el origen y el monto de sus contribuciones privadas, de igual forma puede obtenerla de cualquier otro ente -público o privado- que la disponga o posea. **En lo tocante a la hipótesis b) este Tribunal estima que el número de cuentas corrientes que -Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Fundación, Asociación, etc.- sus movimientos y sus balances, en tesis de principio, sí están cubiertas por el derecho a la intimidad, puesto que, en esta hipótesis no opera la limitación constitucional expresa establecida para las contribuciones de los partidos políticos. En tal supuesto, rige, además, el instituto legislativo del secreto bancario contemplado en el artículo 615 del Código de Comercio para el contrato de cuenta corriente.(...)**” (resolución n.º 3490 de las 2:12 horas del 2 de mayo de 2003 de la Sala Constitucional) (subrayado y negrita no es del original)

15 Vid sentencia n.º2005-02703 dictada por la Sala Constitucional de las 10:17 horas del 10 de marzo del 2005 y en sentido similar, las sentencias n.º 2004-14210 de las 15:04 horas del 14 de diciembre del 2004 y 2003-00136 de las 15:22 horas del 15 de enero del 2003).



El artículo 615 del Código de Comercio dispone lo siguiente:

“Artículo 615.- Las cuentas corrientes bancarias son inviolables y los Bancos sólo podrán suministrar información sobre ellas a solicitud o con autorización escrita del dueño, o por orden de autoridad judicial competente. Se exceptúa la intervención que en cumplimiento de sus funciones determinadas por la ley haga la Superintendencia General de Entidades Financieras. Queda prohibida la revisión de cuentas corrientes por las autoridades fiscales”. (subrayado no es del original)

Con fundamento en el derecho a la intimidad y atendiendo al deber de confidencialidad que deben guardar las autoridades públicas que recaben y custodien datos de carácter personal, el secreto tributario o fiscal prohíbe su acceso a terceros salvo determinadas excepciones.

El artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece el carácter confidencial de las informaciones. Dicho numeral dispone lo siguiente:

*“Artículo 117.- **Carácter confidencial de las informaciones**/ Las informaciones que la Administración Tributaria obtenga de los contribuyentes, responsables y terceros, por cualquier medio, tienen carácter confidencial; y sus funcionarios y empleados no pueden divulgar en forma alguna la cuantía u origen de las rentas, ni ningún otro dato que figure en las declaraciones, ni deben permitir que estas o sus copias, libros o documentos, que contengan extractos o referencia de ellas sean vistos por otras personas que las encargadas en la Administración de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales reguladoras de los tributos a su cargo./ No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el contribuyente, su representante legal, o cualquier otra persona debidamente autorizada por aquel, pueden examinar los datos y anexos consignados en sus respectivas declaraciones juradas, lo mismo que cualquier expediente que contemple ajustes o reclamaciones formuladas sobre dichas declaraciones./La prohibición que señala este artículo no impide la inspección de las declaraciones por los Tribunales Comunes (...)”.* (subrayado no es del original)

Como se aprecia en ambos artículos (615 del Código de Comercio y 117 del Código Tributario), la confidencialidad de la información cede ante la petición de una autoridad judicial. Sobre este tema y con motivo de la interpretación que realizó del artículo 29 de la Ley de Referéndum, el TSE argumentó lo siguiente:

“Considerando V.- (...) conforme a las competencias constitucionales y legales asignadas a este Tribunal, se interpreta el artículo 29 de Ley sobre Regulación del Referéndum, en el sentido de que el mandato legal de “corroborar el gasto

incurrido por cada persona”, con motivo de los procesos consultivos, obliga a las instituciones del Estado –incluida la Administración Tributaria- a remitir, cuando así se requiera, la información de las personas físicas o jurídicas que se encuentre en sus bases de datos./ En apoyo de la conclusión alcanzada, debe señalarse adicionalmente que el artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, luego de establecer el carácter confidencial de la información que obtenga la administración tributaria de los contribuyentes, responsables y terceros y la prohibición de divulgar las declaraciones respectivas, excepciona expresamente de este último “la inspección de las declaraciones por los Tribunales Comunes”. A pesar de que el Tribunal Supremo de Elecciones no forma parte del Poder Judicial, es obvio que se trata de un órgano que administra justicia electoral, de donde se colige que no rige para él la prohibición que se establece como regla”.¹⁶ (subrayado no es del original)

Es claro que el TSE es un órgano que administra justicia, es decir, un órgano jurisdiccional, y en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de las finanzas partidarias, puede requerir información confidencial, para no dejar sin contenido el mandato constitucional de transparencia y publicidad. Como todo órgano jurisdiccional, las resoluciones donde solicite información protegida por el secreto bancario o tributario, deben estar fundamentadas y atender a criterios de oportunidad y necesidad, con el fin de ejercitar sus competencias.

Bajo este marco teórico y considerando la competencia delegada por el legislador a la DGRE, es dable concluir que este órgano electoral, en el ejercicio de sus potestades jurisdiccionales en materia de faltas electorales, puede requerir a las autoridades públicas pertinentes o empresas de carácter privado (bancos o entidades financieras privadas), mediante resolución fundamentada, aquellos datos de carácter personal que estén protegidos por el secreto bancario o tributario, con el fin de ejercer su competencia sancionadora.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

De la mano con el concepto de “materia electoral”, el TSE atrae para sí todas las competencias jurisdiccionales relacionadas con esta disciplina jurídica.¹⁷ Salvo el ejercicio del

¹⁶ Resolución n.º 3091-E-2007 de las 9:30 horas del 6 de noviembre de 2007.

¹⁷ Como excepción debe señalarse el control de constitucionalidad de las normas encargado a la Sala Constitucional: “(...) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Constitución Política, esta Sala es un Tribunal de Constitucionalidad y como Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza, entre ellas, las normas relativas a la materia electoral, (...)” (resolución n.º 3419 de las 3:29 horas del 2 de mayo de 2001).



ius puniendi en materia penal, la tramitación y aplicación de las sanciones relacionadas con la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular, las referidas a la beligerancia o participación política de funcionarios públicos y las faltas electorales corresponden al TSE, sin embargo, esta última competencia fue delegada por el legislador en la DGRE.

Con esta delegación competencial se rompe el carácter uninstancial del TSE y se crea un órgano que, en carácter de *a quo*, dicta resoluciones que pueden generar los efectos de cosa juzgada material.

De acuerdo con la perspectiva jurídica analizada en este artículo y de aceptarse la tesis sobre el poder jurisdiccional de la DGRE en materia de faltas electorales, podría estarse quizá, ante el germen de lo que sería el primer juzgado electoral que conozca, en primera instancia, materias asignadas tradicionalmente por el legislador al TSE.

LITERATURA CONSULTADA

Doctrina

Alsina, H. (2001). *Principios Generales de Derecho Procesal, Función Jurisdiccional del Estado*. México: Editorial Jurídica Universitaria.

Naranjo Mesa, V. (2003). *Teoría Consititucional e Instituciones Políticas*. Bogotá - Colombia: Temis S.A.

Ortiz Ortiz, E. (2002). *Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I*. San José, Costa Rica: Biblioteca Jurídica DIKE.

Sobrado González, L. A. (2005). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. 1era edición ed. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Legislación consultada

Código de Comercio

Código Electoral

Código Penal

Código Procesal Civil

Código Tributario

Constitución Política de Costa Rica

Ley de Jurisdicción Constitucional
Ley General de la Administración Pública
Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos

Jurisprudencia

Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones:

Resolución n.º 4 de las nueve horas veinticinco minutos del 3 de enero de 1996.

Resolución n.º 1753-E-2002, de las once horas veinte minutos del 24 de septiembre de 2002.

Resolución n.º 3091-E-2007 de las nueve horas treinta minutos del 6 de noviembre de 2007.

Resolución n.º 5266-E3-2009 de las nueve horas cuarenta minutos del veintiséis de noviembre de 2009.

Resolución n.º 5409-E7-2009 de las quince horas veinte minutos del 3 de diciembre de 2009.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional

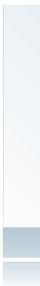
Resolución n.º 3419 de las quince horas veintinueve minutos del 2 de mayo de 2001.

Resolución n.º 3490 de las catorce horas doce minutos del 2 de mayo de 2003.



Mesa Redonda
SOBRE LÍMITES DE COMPETENCIAS ENTRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
Y LA SALA CONSTITUCIONAL

*LECCIÓN INAUGURAL DE LA CÁTEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL
DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (1º DE ABRIL DE 2011)*





El deslinde competencial entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional: una historia inconclusa en cuatro capítulos*

Dr. Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2011.

Resumen: Inicia con una breve introducción en donde señala las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos (Sala y Tribunal) dadas por la Constitución Política. Seguidamente, señala cómo por medio de la jurisprudencia emitida por ambas instancias, se han delineado criterios que paulatinamente han ido clarificando los respectivos ámbitos de competencia en materia electoral; no obstante, por sentencia n.º 13313 de 2010, la Sala Constitucional comprometió la autonomía y autoridad del TSE, al desconocer el carácter obligatorio y exclusivo de sus interpretaciones normativo-electorales y la naturaleza irrecurrible de sus decisiones.

Palabras clave: Competencia / Control de constitucionalidad / Conflicto de competencias / Función Electoral / Amparo Electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

Abstract: The paper begins with a brief introduction, which states the functions and powers of each Body (Court and Tribunal) as stated by the Constitution. Then, it points out how, through the jurisprudence of both levels, criteria have been gradually outlined, which have helped to clarify the corresponding areas of competence in electoral matters, notwithstanding sentence N.º 13313, 2010, through which the Constitutional Court compromised the autonomy and authority of the TSE, by ignoring the mandatory and exclusive nature of its electoral-normative interpretations, and the unappealable character of its decisions.

Key Works: Competence / Control of constitutionality / Conflict of competencies / Electoral function / Electoral injunction / Supreme Tribunal of Elections / Constitutional Court.

* Ponencia presentada en Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica el 1 de abril de 2011, en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones.

** 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. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y 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

Costa Rica fue de los primeros países de América Latina en establecer un órgano constitucional permanente, autónomo y especializado en materia electoral.¹ Surgió en el marco de la Constitución Política de 1949, que lo denominó *Tribunal Supremo de Elecciones* (TSE), y su exitoso desempeño lo llevó a convertirse en un modelo emulado en distintos países de América Latina.

El TSE es la fórmula institucional que el constituyente de 1949 adoptó para excluir la intervención, autorizada por la Carta de 1871, de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización de las elecciones y en su calificación. Para esos efectos previó, junto a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, una cuarta: la electoral, entendiéndola como la *organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio*, calificándola como *autónoma* y disponiendo que corresponde al TSE gestionarla con *exclusividad e independencia*. Por reforma constitucional dispuesta en el año 2002, la función electoral no solo se refiere a la elección del gobierno nacional y de los locales sino que, de igual modo, comprende la organización, dirección, fiscalización, escrutinio y declaración de resultados de los procesos de referéndum de alcance nacional.

De acuerdo con su diseño constitucional, el órgano electoral costarricense concentra las atribuciones de órgano superior de la administración electoral y de juez electoral, al corresponderle arbitrar los conflictos político-electorales. En su condición de jerarca del Registro Civil, que en nuestro país tiene carácter centralizado desde 1881, se responsabiliza también de su gestión, de la emisión de los documentos de identidad y de resolver, en segunda instancia, lo relativo a las opciones y las naturalizaciones.

En orden a apuntalar su autonomía, el constituyente originario estipuló que las resoluciones del TSE no tienen recurso y le concedió la potestad de interpretar, de modo exclusivo y obligatorio, las normas constitucionales y legales en materia electoral, quedándole expresamente vedado a la Asamblea Legislativa interpretar auténticamente esa normativa.

Aunque desde un principio se le concibió constitucionalmente como un órgano autónomo, ello resultó reafirmado mediante la reforma del año 1975 que, de manera expresa, le atribuyó al Tribunal el *rango e independencia de los Poderes del Estado*.

1 Le antecedió Chile (1925), Brasil y Uruguay (1934) y Nicaragua (1939).

1. “HA NACIDO OTRO HIJO”:

Cuarenta años después de promulgada la Constitución, ésta fue reformada a fin de crear la *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia* como jurisdicción especializada que, de modo concentrado, imparte justicia constitucional.

Así, cuatro décadas después de que entrara en funciones el órgano electoral costarricense, factor clave del afianzamiento democrático de Costa Rica, se estableció otro órgano constitucional que también revolucionó a nuestro país, puesto que con su accionar logró una concreción nunca vista de la Constitución Política como norma suprema, como eficaz dispositivo de control del poder y como garantía eficiente de la vigencia de los derechos humanos.

A partir de esa enmienda constitucional y de la promulgación –también en 1989– de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), esta Sala es la encargada de ejercer el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, de conocer los recursos de amparo y de *habeas corpus* que se establezcan para mantener o restablecer el goce de los derechos fundamentales y de arbitrar los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el TSE, así como con las demás entidades y órganos que indica la LJC.

En orden a preservar la indicada autonomía constitucional del TSE, la LJC estableció que sus actos o disposiciones relativos al ejercicio de la función electoral no son susceptibles de ser impugnados por la vía del recurso de amparo ni por la de la acción de inconstitucionalidad (arts. 30.d y 74).

No obstante lo anterior, la Sala Constitucional es la instancia legalmente competente para ejercer el *judicial review* respecto de las normas legales en materia electoral, lo que resulta evidente a la luz de lo preceptuado en el artículo 96.c de la LJC, que expresamente habilita al TSE para consultar a la Sala sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley de esa naturaleza.

2. “CADA UNO EN SU CASA Y DIOS EN LA DE TODOS”:

La existencia de competencias concurrentes en el ámbito electoral, así como la circunstancia de que la exclusión del control de la Sala sobre el TSE no sea plena, es fuente natural de potenciales conflictos entre esos órganos constitucionales.

Sin embargo, la jurisprudencia de ambas instancias ha venido delineando criterios que paulatinamente han ido reduciendo las zonas grises y clarificando los respectivos ámbitos de competencia, “con gran madurez y respeto”, como atinadamente lo calificaba la Sala en su sentencia n.º 15048 del 2010; proceso dialéctico que ha evidenciado que ésta y el TSE no se miran como antagonistas sino, por el contrario, como aliados que procuran construir equilibrios competenciales.

Al respecto, dos resoluciones de la Sala Constitucional relativamente tempranas resultaron fundamentales en este esfuerzo por deslindar sus competencias respecto de las del TSE. Se trata de las sentencias n.º 3194 y n.º 2150 del año 1992, a las que nos referimos de seguido.

La primera de ellas precisó los linderos del ámbito de actuación inimpugnable del TSE, al señalar que están en él comprendidos sus actos subjetivos, reglamentación autónoma y resoluciones jurisdiccionales, todos ellos en materia electoral. En cambio, sí se estimaron revisables por la jurisdicción constitucional las actuaciones del TSE de carácter registral-civil y las relativas al discernimiento de la nacionalidad costarricense, como también -agregaríamos nosotros- las que supongan el ejercicio de función administrativa pura o instrumental.

La segunda de las sentencias citadas constituyó un verdadero hito jurisprudencial, a partir del cual la Sala ha entendido que corresponde al TSE arbitrar los conflictos electorales, incluyendo los suscitados a lo interno de los partidos políticos. Si y solo si la jurisdicción electoral declina su competencia y, además, se invoca la lesión de derechos fundamentales, compete a la Sala pronunciarse.

Como bien lo reconocería la Sala Constitucional posteriormente, ese precedente auspició el surgimiento del *recurso de amparo electoral*, sobre cuya “procedencia no hay discusión alguna”, a pesar de su origen netamente jurisprudencial (sentencia n.º 29 del año 2002).

En efecto: antes de la promulgación del Código Electoral de 2009, el TSE no gozaba de una vía legalmente diseñada para el adecuado abordaje jurisdiccional de los conflictos *intrapartidarios*. Teniendo en cuenta que estos tienden a surgir durante el proceso electoral y que su resolución pierde interés pasado éste, solía ocurrir que los miembros de los partidos políticos finalmente no recibieran oportuna atención a sus demandas de justicia electoral -que ambas jurisdicciones se reenviaban- y, con desaliento, terminaban resignándose a su suerte.

Esta situación cambia radicalmente a partir del dictado de la sentencia del TSE n.º 303-E-2000, en la que el órgano electoral determinó la necesidad de reconocer un mecanismo eficaz de impugnación para la militancia partidaria. Dado el monopolio de los partidos en la nominación de candidaturas y la exigencia relativa a su accionar democrático (introducida por reforma constitucional de 1997), esa militancia no debía quedar en indefensión frente a actos irregulares de las dirigencias de los partidos, cuando lesionaran su derecho fundamental de participación política. En tal hipótesis, la situación no podía ser tolerada por el TSE y se imponía su lógica fiscalización. Y, dada su competencia natural para resolver estos conflictos internos, según lo precisado por la Sala desde 1992, no era dable rehuir su resolución por la circunstancia de que no existiera previsión legal o procedimiento idóneo, a la luz del principio de plenitud hermética del ordenamiento jurídico. Persuadida de lo anterior, la sentencia del TSE dispuso colmar la laguna legal detectada mediante las reglas usuales de integración normativa, que en la especie suponían aplicar analógicamente las normas de la LJC relativas al recurso de amparo, pero bajo el entendido de que su conocimiento y resolución estarían en lo sucesivo a cargo del propio TSE.

Esta fue la génesis jurisprudencial del recurso de amparo electoral, que cobró plena vigencia durante los años subsiguientes como garantía del funcionamiento democrático de los partidos políticos; y como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales en el terreno político. Aunque preferentemente utilizado para combatir la arbitrariedad de las dirigencias partidarias, también ha servido para proteger esos derechos frente a amenazas o violaciones que provengan de otros sujetos. El recurso de amparo electoral, que le permitió al TSE potenciar su faceta jurisdiccional y apropiarse más agresivamente de su rol constitucional, resultó finalmente receptado en la codificación electoral del año 2009.

Por otra parte, conviene referirse al tema de control de constitucionalidad de los estatutos de los partidos políticos. Ciertamente, la Sala ha entendido siempre que es competente para ejercer ese control y, por ello, ha admitido un sinnúmero de acciones de inconstitucionalidad, de esta naturaleza. No obstante, y a partir de la sentencia n.º 859-E-2001, la jurisprudencia electoral ha reconocido la potestad concurrente del TSE de desaplicar por inconstitucionales disposiciones estatutarias con motivo de la tramitación, ante él, de recursos de amparo electoral en que se cuestionen decisiones partidarias concretas que se fundamenten en esas normas inconstitucionales.

A estas alturas podemos formular un primer y halagüeño balance. Las precisiones jurisprudenciales a que nos hemos referido fijan reglas claras que han tendido a desproblematizar la cuestión y que, como veíamos, incentivaron la expansión jurisdiccional del TSE y preservaron adecuadamente su autonomía.

La propia jurisdicción constitucional advertía, en su sentencia n.º 29 de 2002, que desconocer este marco delimitador de competencias y disputárselas al TSE “implicaría convertir a la Sala en un superior jerárquico del Tribunal Supremo de Elecciones, que dejaría de ser supremo para convertirse en un órgano público más, perdiendo las características que le confiere la Constitución Política”.

A la luz de lo anterior, sostenemos que el TSE persiste como referente latinoamericano, dado que en muchos países del área, los organismos electorales siguen bajo la tutela de la jurisdicción constitucional y, por ende, mientras no hayan pasado por el tamiz de ésta, sus decisiones son siempre frágiles y provisionales.

3. “PERO NO TODO ES MIEL SOBRE HOJUELAS ...”:

Esta valoración altamente positiva debe, empero, matizarse con la inaceptable posibilidad de que, de acuerdo con la ya mencionada resolución n.º 3194-92 de la Sala Constitucional, la jurisprudencia electoral pueda ser fiscalizada por ésta.

La sentencia que interesa dejó expresamente establecido que, ciertamente, la Sala se encuentra impedida para examinar la interpretación de la normativa electoral subyacente a las disposiciones concretas del TSE en el ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, y dado que a ella le compete controlar la constitucionalidad de las leyes electorales, resultaba habilitada para revisar las *normas no escritas* resultantes de la jurisprudencia electoral.

El artificioso argumento de esa sentencia, según el cual la reiteración por parte del TSE de un determinado criterio interpretativo tenía la virtud de abrirle a la Sala las puertas del control, contradecía frontalmente el carácter *exclusivo* y *obligatorio* con que, según la Constitución, el TSE interpreta la normativa electoral, como también la naturaleza irrecorrible que la Carta Fundamental atribuye a las resoluciones electorales. Además, pasaba por alto que el TSE está facultado para hacer esas interpretaciones en abstracto y aun de oficio, según lo ha precisado

la legislación electoral desde 1952, así como su carácter vinculante *erga omnes* sin necesidad de reiteración.

Esa manera de ver las cosas por parte de la Sala Constitucional, aunque pesó como “espada de Damocles” sobre la autonomía del TSE durante dieciocho años, nunca se concretó en fallos estimatorios y, dichosamente, es un criterio que fue recientemente revertido por la propia Sala, en su sentencia n.º 15048 del año pasado.

Aun teniendo presente esa histórica rectificación, quedan en la mesa aspectos oscuros y disputables de la cuestión, que generan dudas como las que de seguido se formulan.

¿Es vinculante para el TSE la jurisprudencia de la Sala cuando ésta aborde temas electorales?

El TSE suele apoyarse en la autoridad que brindan los precedentes de la Sala Constitucional. También tiene claro que, bajo ningún concepto, puede tener como vigente una norma anulada previamente por ella ni desconocer las disposiciones concretas de sus resoluciones dictadas en la vía del amparo. Pero en ciertos casos ha hecho valer su facultad de apartarse de juicios interpretativos esbozados por la Sala, cuando resulten contrarios a su propio criterio hermenéutico. Así lo hizo el TSE, por ejemplo, cuando sostuvo que los servidores judiciales podían fungir como delegados o auxiliares electorales, sin que ello comprometiera su deber de neutralidad político-electoral; también el órgano electoral contradijo a la Sala cuando definió que la Contraloría General de la República no está facultada para decretar, a través de resoluciones administrativas, inhabilitaciones para acceder a cargos de elección popular.

¿Es vinculante para la Sala Constitucional la jurisprudencia del TSE?

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad contra la legalidad electoral, la Sala no suele sentirse atada por los criterios interpretativos del TSE. Sin embargo, debe mencionarse un intento de compatibilizar la potencia interpretativa del TSE con la potestad de la Sala de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales que, de modo aislado, aparece en la sentencia de esta última n.º 1750 del año 1997, cuya redacción fue empero dada a conocer hasta el año 2004. Consiste en entender que las normas legales electorales son del exclusivo resorte hermenéutico del TSE y que lo que valora la Sala, a través de la acción de inconstitucionalidad, es constitucionalidad de la norma interpretada, según el sentido que de esta misma le haya dado

el TSE, sin que pueda la Sala imponer una interpretación *de conformidad constitucional*. Es decir, debe limitarse a anular la norma tal y como es entendida por el TSE o declarar sin lugar la acción, sin que se encuentre entonces fiscalizando la interpretación legal hecha por éste. Se trata de una solución interesante pero parcial, puesto que no da respuesta o solución al problema que puede suscitarse con interpretaciones dispares, no ya de las normas legales de carácter electoral, sino de las constitucionales que sirven de parámetro del juicio de constitucionalidad.

Quizás deberíamos admitir que se trata de un “nudo gordiano” y que, ante este dilema insoluble, la única salida sea acudir a una reingeniería constitucional que nos proteja de mayores conflictos en el futuro. En ese sentido se ha sugerido una completa segregación de la materia electoral, que pase a confiar al TSE también el control de constitucionalidad de las leyes electorales.

4. “... Y EN CUALQUIER MOMENTO SALTA LA LIEBRE”:

En materia de referéndum y con ocasión del que aprobó el Tratado de Libre Comercio, la Sala Constitucional emitió numerosas resoluciones que dejaron establecidos los siguientes principios:

- La Sala no pierde su competencia para examinar la constitucionalidad de lo sometido a consulta popular.
- Aunque no procede la consulta preceptiva a cargo del Directorio de la Asamblea, por haber abandonado el asunto el trámite legislativo, sí es admisible la consulta facultativa pero restringida a temas de fondo.
- Los actos del TSE relativos a la organización, dirección, fiscalización, escrutinio y declaración de resultados de un referéndum se vinculan con el ejercicio del sufragio y, por ende, son materia electoral no fiscalizable por parte de la Sala (ver, entre otras, las resoluciones números 2159, 7954, 9469 y 18089 del 2007).

Tan solo tres años después y por intermedio de la sentencia n.º 13313 de 2010, la misma Sala declaró con lugar un recurso de amparo y anuló la autorización dada por el TSE para recolectar firmas de cara a un eventual referéndum de iniciativa ciudadana en torno al proyecto de *Ley de unión civil de personas del mismo sexo*.



Con independencia de las razones que llevaron a la Sala a resolver por el fondo como lo hizo, llama poderosamente la atención que, para fundamentar la admisibilidad del recurso, estimó que una consulta popular de esa naturaleza es materia legislativa y no electoral y que las atribuciones constitucionales del TSE en este ámbito son meramente *accesorias*. Como corolario de ello y en abierta contradicción con los precedentes citados, concluyó que los actos del órgano electoral sí son recurribles ante la jurisdicción constitucional.

Este giro de ciento ochenta grados constituye, a no dudarlo, un punto de inflexión que oscurece el largo y positivo proceso de construcción de un equilibrio competencial que hemos comentado.

Aunque el TSE no tenía más opción que acatar lo resuelto, como efectivamente lo hizo, consideró oportuno abrir un espacio de reflexión académica con el acompañamiento del Programa Estado de la Nación. La mesa redonda, coorganizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del TSE y la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica, cierra ese ciclo de reflexión.

En ese plano académico, nos permitimos formular un juicio crítico sobre este desaguisado judicial.

Estimamos que la resolución de comentario supuso una extralimitación competencial de la Sala Constitucional, que inexplicablemente revirtió una sólida doctrina jurisprudencial que ella misma había desarrollado recientemente y que, por lo demás, era coherente con la interpretación que ya había hecho el TSE sobre el particular.

Con ello comprometió la autonomía y autoridad del TSE, al desconocer el carácter *obligatorio* y *exclusivo* de sus interpretaciones normativo-electorales y la naturaleza irrecurrible de sus decisiones.

Cabe preguntarse cuál es la naturaleza jurídica de los actos del TSE cuando gestiona un referéndum si, como sostiene la Sala, no son de carácter electoral. La única y desconcertante respuesta posible sería entenderlos como simples actos administrativos, con lo cual el Tribunal deja de ser Supremo cuando hace valer la majestad del sufragio en el marco de esas consultas populares.

Y es que, llevando el criterio de la Sala hasta sus últimas consecuencias, con disgusto habríamos de admitir que podría la jurisdicción constitucional dejar sin efecto la declaratoria de resultados de un referéndum o modificar el escrutinio de votos efectuado por el TSE.

Por todo ello y a manera de conclusión sostenemos que, desde nuestro punto de vista, debe aprovecharse el proceso de reforma a la LJC que actualmente se desarrolla en la Asamblea Legislativa para legislar sobre el particular y, por ese medio, restablecer el equilibrio competencial demeritado por ese desafortunado fallo de la Sala Constitucional.



Límites en las competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones*

Luis Paulino Mora**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de junio de 2011.

Resumen: La ponencia se propone establecer la importante distinción entre órgano y función, con el fin de exponer algunas nociones que deben servir como orientación para la respuesta que pueda darse a la cuestión planteada de la delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones en lo que respecta a los derechos y las libertades de carácter político-electoral. Explica la base jurídica que la Sala Constitucional ha empleado para abordar los temas de su relación competencial con el Tribunal Supremo de Elecciones.

Palabras clave: Competencia / Control de constitucionalidad / Conflicto de competencias / Función Electoral / Amparo Electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

Abstract: The paper seeks to establish the important distinction between body and function with the aim of presenting some ideas that should serve as guidelines for the answer to the question of delimitation of competencies between Constitutional Court and the Supreme Electoral Tribunal regarding the rights and freedoms of political-electoral matters. The paper explains the legal basis that the Constitutional Court has used to address issues of competence relationship with the Supreme Electoral Tribunal.

Key Works: Competence / Control of constitutionality / Conflict of competencies / Electoral function / Electoral injunction / Supreme Tribunal of Elections / Constitutional Court.

* Ponencia presentada en Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica el 1 de abril de 2011, en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones.

** Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Juez Penal y Constitucional, así como autor de numerosos artículos sobre temas penales y ha participado en múltiples actividades de capacitación y en la redacción de importantes proyectos de ley.

INTRODUCCIÓN

Agradezco el honor que me ha sido concedido para intervenir en este acto simbólico de inauguración de las lecciones de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica.

Tengo que confesarles que al igual que ustedes -estudiantes- yo también vengo con toda la disposición para escuchar y sacarle el mayor provecho al conocimiento que adorna a los colegas profesores que me van a acompañar hoy en esta mesa. Nunca se acaba de aprender y en nuestra disciplina, una actitud abierta al intercambio de ideas es un requisito indispensable para una carrera exitosa.

El tema que se ha propuesto por parte de la organización es el de los “límites en las competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones” y destaco desde ya la palabra entre, porque nos lleva de la mano hacia una cuestión novedosa en el tanto en que involucra la relación entre dos recién llegados, no tanto a las funciones públicas del ordenamiento costarricense, pero sí indudablemente al cuadro de las organizaciones públicas.

Efectivamente, si vemos el tema desde la perspectiva de las funciones estatales, vamos a encontrar que la llamada “materia electoral” cualquiera que sea su caracterización, se distribuyó durante toda la época republicana anterior a 1949 entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que la función de control de constitucionalidad de las leyes se establece formalmente en nuestro país a finales del siglo XIX a cargo del Poder Judicial; y sigue aún a su cargo mediante una de las Salas de la Corte.

En cambio, como dije, en lo que se refiere a órganos en sí, por una parte, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su carácter actual, surge en nuestro ordenamiento con la Constitución Política de 1949 y encuentra en 1975 su definición clara y contundente en la Constitución Política, como órgano con el rango e independencia de los demás Poderes de la República; mientras que la Sala Constitucional surge constitucionalmente en 1989 con la reforma radical operada en la jurisdicción constitucional costarricense en ese año, y que incluyó un rediseño a fondo de las funciones de control.

Pues bien, me propongo en esta breve disertación basarme en esta importante distinción entre órgano y función, con el fin de exponer algunas nociones que en mi concepto deberían



servir como orientación para la respuesta que podamos darle a la cuestión planteada de la delimitación de competencias entre los órganos citados.

Analícemos entonces, en primer lugar, el tema desde la perspectiva funcional, comenzando por recordarles que como ya vieron ustedes en Teoría del Estado, la división de funciones es pieza clave de todos y cualquier estado moderno y democrático.

En un pasaje de su obra "Teoría Constitucional", Karl Loewenstein se refiere a la división de poderes como: "uno de los dogmas políticos más famosos que constituye el constitucionalismo moderno", y es sobre dicha base que se desarrolló el diseño que actualmente divide las funciones -más bien que los Poderes- en legislativa, ejecutiva y judicial o jurisdiccional.

Aunque, modernamente algunos autores han criticado el entramado teórico de esta noción, lo cierto es que las sociedades democráticas han aprendido a entender que la organización estatal -una de las dos partes en que la tradición doctrinal divide los textos constitucionales- debe inevitablemente contener la división del poder y concretarla en aquella modalidad ya más que bicentenaria.

Martin Kriele¹, por ejemplo, ha señalado recientemente que la división de poderes puede considerarse como un elemento sustancial y constitutivo de los derechos humanos; con lo cual la hace parte del patrimonio de la persona en cualquier sociedad que se diga respetuosa de los derechos fundamentales.

De tal manera, la lógica y finalidad detrás de la separación de funciones es el beneficio del ciudadano a través de la desconcentración del poder; es eso lo que conforma la esencia de la institución y lo que debemos siempre tener en cuenta cuando en casos como este analizamos problemas, diseños y cambios, respecto del tema de las relaciones entre órganos estatales y el control de actuaciones de unos sobre otros.

Hecha esta brevísima reseña tenemos que preguntarnos ¿cómo se encuadran las funciones tanto del Tribunal Supremo de Elecciones como de la Sala Constitucional en esta división tripartita clásica, que sin duda alguna está en la base de nuestro ordenamiento jurídico público?

¹ KRIELE MARTIN. "Derechos Humanos y división de Poderes". En Estado de Derecho y Democracia. 2 Edición. Comp. José Thsing. CIEDLA. Buenos Aires 1999. pp. 143 y ss.

En respuesta, me parece evidente que respecto del Tribunal Supremo de Elecciones y sus competencias actuales, en realidad éstas se componen de potestades que fueron sustraídas en su momento del ámbito de otros Poderes como puede verse en la lectura de los artículos 102 y 103 de nuestra Constitución Política.

En cambio, la situación es mucho más complicada respecto de las competencias y potestades de la Sala Constitucional, de las cuales puede afirmarse, que no fueron tomadas en cuenta con claridad en el diseño original de la separación de funciones, lo que hace que se hayan encontrado dos tipos de justificación para su establecimiento como parte normal del quehacer de todo Estado Democrático actual.

La primera justificación deriva de la jurisprudencia norteamericana y concretamente de la sentencia emitida en el caso *Marbury versus Madison* de 1804 en donde el propio Tribunal Supremo Norteamericano la incluye como una arista más de la función jurisdiccional, a pesar de no haber sido explícitamente recogida en el cuidadoso diseño de frenos y contrapesos elaborado años antes por los Constituyentes Norteamericanos.

Sobre tal noción, se pone a funcionar una primera forma de control de constitucionalidad en Costa Rica, donde a finales del siglo XIX se promulga mediante ley un sistema de control de constitucionalidad a cargo de todos los jueces de la República, para vigilar y anular los actos de los demás poderes que fueren “nulos por contrarios a la Constitución” Este sistema de control, con algunas variaciones, es el que se mantuvo hasta 1989 cuando se rediseña cualitativamente.

Pero resulta que ese último rediseño -de hace apenas 22 años- no se apoya tanto sobre la recién citada teoría, sino sobre una nueva forma de pensar originada en Europa, y al calor de un importante salto cualitativo que ocurre luego de concluida la Segunda Guerra Mundial, cuando algunas sociedades europeas van a plantearse la necesidad de enmendar la insuficiencia de una concepción meramente formal de Estado de Derecho, y contar con instrumentos constitucionales ya no simplemente proclamados de manera formal -los cuales existían con anterioridad-, sino de cambiar radicalmente la forma de entenderlos y aplicarlos.

Muy en breve, este nuevo concepto de Estado, identificado como Estado Constitucional de Derecho, reivindica la necesidad de asegurar verdaderas garantías para los derechos individuales reconocidos a todas las personas (igualdad material versus igualdad formal, por ejemplo).



Además, se terminan de afianzar los derechos sociales y las exigencias de intervención estatal, para que las ventajas sociales lleguen a la mayor cantidad de personas; todo lo anterior con los problemas de exigencia, alcance y realización que esto conlleva y se exige una serie de nuevos derechos de alcance prácticamente global y a la vez la protección de minorías de la diversidad de pensamiento y cultura.

Todo lo anterior comporta la definición de una función estatal particular y estructuralmente diferente de las demás, que haga valer a favor del ciudadano ese conjunto de derechos y valores sustanciales de la Constitución, y que lo haga principalmente frente y en oposición a los otros órganos estatales.

Claro está que ni antes, ni ahora, en Europa o en América Latina, el tema ha sido pacífico.

Solo como ejemplo cito a Otto (*Bajof*) Bachof quien señala que a partir de los años cincuenta, las normas constitucionales se comienzan a entender como derecho directamente inserto en el ordenamiento jurídico, aplicable aun frente al legislador, lo que ayuda a cambiar la perspectiva con la que los derechos fundamentales se veían anteriormente, de manera que esta nueva concepción diferente de la Constitución requería una renovación en el mecanismo de control. Nos dice el autor citado que:

...[esto significa] ni más ni menos que se ha entregado a los tribunales la responsabilidad última de cuidar y defender el orden constitucional de valores; aunque corresponde en esto un claro papel de guía al Tribunal Constitucional Federal, todos los tribunales tienen que desempeñar una importante función de colaboración.²

De igual manera, se han dado situaciones y discusiones parecidas en otros países europeos incluida España; y todo ese rico haber se tradujo en el sistema de control de constitucionalidad que se instaura en nuestro país en 1989 y del que estimo, la Sala ha sido fiel ejecutor en favor de las personas.

En resumen, tenemos entonces que la puesta en funcionamiento de una jurisdicción de control de constitucionalidad en 1989 a cargo de la Sala Constitucional, afecta en principio -y

2 IBIDEM p. 42

recalco en principio- de manera necesaria el ejercicio de todas las demás funciones estatales con independencia de los órganos que resulten ser sus titulares.

Ahora bien, debemos tener claro que tal afectación no significa intromisión ni menos aún sustitución en el ejercicio de las labores que la Constitución asigna (sean estas legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales), sino esencialmente una labor de verificación de que, en el ejercicio de ellas, no se salgan del marco que la Constitución les tiene asignado, todo ello en bien de los ciudadanos, puesto que la existencia de estos controles redundaría en mayor protección de los administrados.

Recalqué la expresión “en principio” porque es posible, y de hecho ocurre que el propio Constituyente decida atenuar o bien desactivar completamente la potestad de control de constitucionalidad en casos concretos, pero naturalmente, la primera regla que hay que aplicar es que los alcances de esas excepciones al control de constitucionalidad deben entenderse y leerse restrictivamente en tanto que se trata de desprotecciones para las personas.

Pues bien, en mi criterio es esta justamente la base jurídica que la Sala Constitucional ha empleado para abordar los temas de su relación competencial con el Tribunal Supremo de Elecciones.

Al respecto, si analizamos las disposiciones constitucionales sobre la cuestión, solamente encontraremos explícitamente formulada la excepción del artículo 10, que señala claramente que: *“...No serán impugnables en esta vía (es decir la de inconstitucionalidad) los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley”*.

Y el mismo artículo agrega con gran precisión que *“Le corresponderá además (a la Sala Constitucional): a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones así como demás entidades u órganos que indique la ley”*.

De tal modo, estas disposiciones se convierten en la segunda guía fundamental que habrá de orientar nuestras respuestas al reparto de competencias entre la Sala y el Tribunal, siendo el primero -como ya dije- la noción total de la separación de poderes y la posición especial y novedosa que en dicha teoría corresponde a la Sala respecto de los demás órganos públicos.



Otro elemento que también hay que tomar en cuenta, para esclarecer los problemas que se puedan plantear con el Tribunal Supremo de Elecciones, es el diseño constitucional que se recoge en las disposiciones establecidas en los artículos 102 inciso 3 y 103 Constitucional para dicho órgano.

La interpretación más extendida que se hace de estos artículos apunta hacia el reconocimiento de una modalidad específica de jurisdicción constitucional, la cual asigna al Tribunal Supremo de Elecciones la protección de los derechos fundamentales de las personas y a través de la cual se busca proteger lo que se ha denominado por la propia ley como *“los derechos y las libertades de carácter político-electoral”*, según el numeral 225 del Código Electoral.

Esa protección correspondería al Tribunal con exclusión de cualquier otro órgano, y en concordancia con dicha tesis, la Sala Constitucional definió a cargo de ella misma la existencia de una protección residual en aquellos casos que el Tribunal decline conocer.

Esa medida de la Sala tiene el mérito de darle una plenitud al sistema de modo que no queden espacios inmunes en el ejercicio del poder por parte de los órganos públicos, lo cual resulta importante, especialmente en lo que se refiere a lesiones de derechos fundamentales, como por ejemplo la igualdad o la libertad de expresión que se dan usualmente en otros temas, pero que pueden ocurrir en materia electoral. E igual condición de plenitud es necesaria en el caso del recurso de hábeas corpus, respecto del cual aun cuando no se han presentado situaciones problemáticas, es importante tener elementos de juicio que puedan orientar nuestro criterio en las posibles situaciones de conflicto.

En cambio, la solución ha sido diferente, cuando estamos frente a normas jurídicas, pues en este punto la Sala Constitucional ha dejado también clara su posición de ser el único órgano establecido constitucionalmente para la función de control de constitucionalidad; y también en este punto su tesis ha sido consistentemente sostenida a través de su jurisprudencia.

Para sostener esta tesis, encuentro que la Sala ha echado mano de los fundamentos básicos que he apuntado arriba en relación con el reparto y atribución de las funciones para cada órgano, y ha distinguido -a mi juicio con suficiente claridad- lo que es por un lado realización de funciones tanto administrativas como jurisdiccionales en el Tribunal, cuya descripción y condiciones se hacen en los artículos 102 y 103 constitucionales, mientras que ha quedado intacta en manos de la Sala la función de control de constitucionalidad recogido, con suma claridad en

su carácter de función estatal a cargo de un órgano especialmente creado y especializado para ello, y necesariamente ajeno, y la posibilidad de realización de otras funciones estatales como lo impone la mejor doctrina.

Al ahondar sobre esa base de razonamiento, encontramos una sólida jurisprudencia de la Sala, delimitando tanto lo que es su campo de acción como también el de los demás Poderes del Estado en atención de la función entregada a ella por el propio Constituyente en el artículo 10, el cual -de esa manera- refleja con claridad la opción elegida para el arbitrio y decisión final de los conflictos competenciales.

Resumir y concluir esta breve intervención, con la que he intentado mostrarles las variadas e interesantes aristas del tema principal de este encuentro, y hacerles ver aunque sea de manera rápida, cómo en este y en la enorme mayoría de los temas de Derecho Constitucional, no podemos nunca dejar de lado todo ese bagaje de nociones básicas, principios y valores que moldean al Derecho Constitucional y colorean con firmeza todas las controversias importantes en estos temas.

Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional*

Bernal Arias Ramírez**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de junio de 2011.

Resumen: Ponencia que en tres partes analiza las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional, y el posible roce que existe entre ambos. En la primera analiza las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que en la segunda se centra en las competencias de la Sala Constitucional en materia electoral y por último, el tercer apartado expone el peligro que a criterio del ponente representa la anulación de resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la Jurisdicción Constitucional.

Palabras clave: Competencia / Control de constitucionalidad / Conflicto de competencias / Función Electoral / Amparo Electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

Abstract: A three-part paper that analyzes the powers of the Supreme Electoral Tribunal and The Constitutional Court, and the possible friction that exists. The first part examines the powers of the Supreme Electoral Tribunal, while the second focuses on the powers of the Constitutional Court in electoral matters, and finally, the third section presents the danger that, according to the author, the annulment of decisions of the Supreme Electoral Tribunal by the Constitutional Court represents.

Key Works: Competence / Control of constitutionality / Conflict of competencies / Electoral function / Electoral injunction / Supreme Tribunal of Elections / Constitutional Court.

* Ponencia presentada en Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica el 1 de abril de 2011, en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones.

** El autor es Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Abogado y Politólogo, ambos de formación. Es además profesor del Posgrado Centroamericano de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, y de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Costa Rica. Actualmente funge como asesor parlamentario de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Buenas tardes, mi saludo cordial al Dr. Luis Antonio Sobrado, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones; Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia; Dr. Marvin Carvajal, Director de la Escuela Judicial y moderador el día de hoy.

Especial saludo también a las y los Magistrados presentes, funcionarios electorales, docentes y a todas y todos los amigos estudiantes.

Quiero agradecer a la Cátedra de Derecho Constitucional de la UCR y al Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) por la invitación cursada, para desarrollar un tema importante en el contexto actual *“Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia”*.

Mi análisis se basa en un artículo que está disponible en la Revista Electoral digital que aparece en el portal de Internet de este Organismo Electoral, trabajo realizado por invitación del Programa Estado de la Nación, complementado con apuntes adicionales que he hecho en los últimos días.

Mi exposición se divide en tres partes, 1. Las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones, 2. Las competencias de la Sala Constitucional en materia electoral, si las hay, y 3. El peligro que representa la anulación de Resoluciones del TSE por parte de la Jurisdicción Constitucional.

I. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Paso de seguido a las **competencias del TSE. Antes nos hacemos una pregunta: ¿Es el Tribunal Supremo de Elecciones un Tribunal de Justicia?**

En el Acta 76 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, a raíz de una discusión sobre si el Tribunal tenía competencias de jurisdicción electoral, el Diputado Baudrit Solera, indica, con claridad, que se trata de un “Tribunal de Justicia”, expresando que en caso de no serlo no tendría razón de existir.

Valga indicar, que hasta hace pocos años, el TSE no se inclinaba a su rol de jurisdicción y se concentraba en el manejo del Registro Civil, la confección de los padrones (ahora

Registro Electoral) y la organización, fiscalización y declaración de ganadores en los procesos electorarios para elegir autoridades.

Precisamente, esa etapa mimética o limitada permitió a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia admitir una y otra vez asuntos vinculados con los partidos políticos y con las garantías de los ciudadanos en los procesos electorarios, e incluso, admitir asuntos respecto del derecho al sufragio.

Esa amplia ventaja de la jurisdicción constitucional se torna discutible entre la elección de 1998 y el año 2000, no solo por los cambios en la integración del Tribunal, sino también por una mayor complejidad normativa debido a modificaciones subsiguientes en la Carta Política y en las leyes.

Por ejemplo, se pasó de organizar elecciones para elegir autoridades a organizar referendos, de impedir la recepción de amparos a facultar esa posibilidad, primero por la vía de la jurisprudencia del Tribunal Electoral, y después por conferirle el legislador esa facultad con la reforma del Código Electoral del año 2009.

Ciertamente, el artículo 219 del Código Electoral no deja duda acerca de los atributos que le dispensó el legislador al TSE de ejercer en forma exclusiva y excluyente las garantías de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral.

Admitiendo la expresión del Constituyente Baudrit Solera, fuente primaria, el sistema de garantías de los procesos electorarios, no solo incluye controles y cautelas, adoptando, el Tribunal Electoral, con rango de Poder de la República (art. 9 de la Constitución), acuerdos o resoluciones; sino también, la asunción de competencias jurisdiccionales para resolver los recursos que se le presenten, con lo cual, los Magistrados de este Alto Órgano se convierten en Administradores de Justicia especializada, cuando conozcan casos impugnatorios, recursos o acciones residenciados en su sede.

La Constitución y la ley le han dado prerrogativas al TSE que se ubican en el terreno de la tutela efectiva, equivalente a la que tienen jueces y tribunales en la resolución de causas, practicando control judicial electoral, o bien, en el caso de las nulidades o apelaciones, lo que podríamos llamar la sustanciación de contenciosos-electorales.

No cabe duda de que el proceso de interpretación y resolución de asuntos en materia electoral se ha ido incrementando. Ciertamente, este Tribunal tiene a cargo:

- El recurso de amparo electoral dispuesto en el artículo 12 inciso e) del Código Electoral que instituyó como atribución *“Garantizar, mediante el recurso de amparo electoral, el ejercicio de los derechos electorales previstos en la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes en Costa Rica, la ley, los reglamentos y los estatutos de los partidos políticos para el caso concreto, con motivo de la actividad electoral...”*

Pero también se ocupa de:

- La impugnación de acuerdos cuando se trate de los partidos políticos.
- La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- El recurso de apelación electoral.
- La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- La cancelación o anulación de credenciales.
- La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Además, hay que recalcar que la Constitución Política, en el inciso 3) del artículo 102 le delegó al Tribunal Supremo de Elecciones la función de *“Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”*.

Esa facultad constitucional de intérprete de la norma electoral fue complementada en la Ley N.º 8765, artículo 12 inciso c), al atribuirle el legislador al TSE: la capacidad de interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones constitucionales y las demás del ordenamiento jurídico electoral, reproduciendo así la norma constitucional.

La pregunta es ¿por qué el Tribunal Supremo de Elecciones no ha desarrollado esta atribución constitucional y legal? Antes de plantear mis tres argumentos, quiero indicar que, evidentemente, el TSE sigue cediendo la capacidad de intérprete de las normas electorales a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Por citar algunos ejemplos, entre otros:

- el voto con lugar N.º 9340-10 sobre estructura de los partidos políticos;
- el voto con lugar N.º 8297-10 sobre conformación de Juntas Receptoras de Votos;
- el voto rechazado por el fondo N.º 8284-09 sobre sistema de elección de diputados;

- el voto con lugar N.º 9582-08 sobre participación de mujeres en puestos de elección en el PLN;
- el voto con lugar N.º 15960-06 sobre inscripción de partidos políticos provinciales;

Entonces ¿por qué sigue dándose este fenómeno? De acuerdo con el análisis que he realizado, por tres razones fundamentales:

La primera, la Sala Constitucional no se ha autocontenido en admitir acciones de inconstitucionalidad y recursos de amparo vinculados con la materia electoral, tanto en el marco para elegir autoridades, como para llevar a consulta leyes o iniciativas de ley al soberano (Referendo); sin embargo, tiene el instrumento para hacerlo, el artículo 7 de la Ley de Jurisdicción Constitucional expresa que *“Le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia”*.

El segundo argumento radica en la falta o carencia de una Ley de Jurisdicción Electoral que desarrolle adjetivamente, en beneficio del TSE, la función de intérprete de las disposiciones referentes a la materia, situación impostergable que habría que plantear a la Asamblea Legislativa; y,

La tercer evidencia parece estar asociada a la comunicación que puedan lograr los Magistrados de la Sala Constitucional con la Magistrada y Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, para definir en adelante los contornos constitucionales y normativos que corresponden competencialmente a cada órgano jurisdiccional.

Para completar el tema competencial del Tribunal Supremo de Elecciones, me hice la siguiente pregunta: **¿Hay jurisdicción electoral sancionadora?**

En materia de ilícitos electorales, es decir, delitos electorales o políticos como le han llamado algunos, que están prescritos en el Título VI del Código Electoral; el TSE, a diferencia de otros tribunales electorales, como la Cámara Nacional Electoral argentina, no tiene capacidad ni jurisdicción para conocer, resolver ni sancionar conductas tipificadas en delito, pues nuestro ordenamiento jurídico ha concentrado la justicia penal en sus tribunales especializados y en la Sala III de la Corte.

En la Constituyente de 1949, se dio la discusión de si se le otorgaban competencias investigativas y sancionadoras al TSE, en el contexto de la discusión de la parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos. Baudrit González sugirió la tesis de tribunal sancionador, no aceptada por el representante Ortiz y otros, prevaleciendo la idea de que podía quedar en manos del Tribunal Electoral pronunciarse mediante un proceso electoral, dejando en manos de los Tribunales ordinarios la tramitación del juicio conforme a los Procedimientos Penales.

Efectivamente, el Constituyente le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones potestad de pronunciarse sobre culpabilidad con la imposición o inhabilitación directa para ejercer cargos públicos hasta por dos años, sin perjuicio de que el caso ingrese a la órbita Penal, creándose una especie de jurisdicción especial. En el caso de la parcialidad política, dependiendo del servidor público, el asunto es llevado a la Asamblea Legislativa para que ingrese como acusación contra miembros de los supremos poderes y otros funcionarios públicos de alto rango.

Adicionalmente, el legislador le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones facultades de imposición de multas a aquellas personas o partidos políticos que realizaren faltas (Véase art. 296 del Código Electoral).

Con esto termino un breve retrato de las competencias o incompetencia que tiene este Organismo.

II. LAS COMPETENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL

El Constituyente reformador de 1989 redactó que la Sala Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de normas y actos sujetos al Derecho Público (art. 10 de la CP). Asimismo, introdujo en el artículo 48 de la Carta Fundamental la pauta para que las personas acudan en amparo ante la Sala Constitucional para restablecer los *“derechos consagrados en la Constitución y los de carácter fundamental”*. Estas mismas competencias se ven desarrolladas en la Ley de Jurisdicción Constitucional N.º 7135; especialmente, el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala, en el inciso b), que le corresponde a esa jurisdicción *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad”*.

Con esta norma empieza el problema, pues los jueces constitucionales la colocan por encima de la Constitución, al no discriminar las normas electorales, cuando sabemos que el art. 102.3 de la Constitución lo hace. Entonces, mi tesis es que ni el Constituyente de 1949 ni el Poder Constituyente Reformador de 1989 dieron expresamente la materia especializada electoral a un órgano distinto al TSE.

La Sala Constitucional en 1992 emitió el Voto N.º 3194 que dividía las competencias, atribuyendo, supuestamente, en primerísima instancia, el conocimiento y resolución de la materia electoral al TSE y solo excepcionalmente, y en la hipótesis de que no resultara competente el Tribunal Supremo de Elecciones, entraría la Sala a conocer el asunto, órgano que reservaba su intervención en procura de reparar una violación a los derechos fundamentales, pero se reservó además, en confrontación con la Constitución misma, la interpretación de las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo, las que quedaban sujetas al control de constitucionalidad previsto por los arts. 10 de la Constitución y 73 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Para este docente, no existe en materia electoral competencia residual, entendida como aquella resultante de omisiones o falta de atribuciones específicas o de un fondo genérico que permita sustracciones competenciales. Todo lo contrario, hay un núcleo duro garantizado en la Constitución y en la Ley, que otorga exclusivamente la competencia, la interpretación y las garantías electorales al Tribunal Supremo de Elecciones, ergo, a ningún órgano más ni una dualidad de ellos.

Hay otras sentencias donde la Sala reitera el criterio (v.gr. la N.º 11650-01), en el sentido de que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones y no a la Jurisdicción constitucional dilucidar los conflictos que en general se susciten en materia electoral, pero y, en particular, la resolución de las denuncias por *violación a derechos fundamentales las asume como suyas*. Precisamente, esta apostilla de alcances abstractos y genéricos de interpretación amplia le permite a la jurisdicción constitucional asumir roles de la jurisdicción electoral; cuando subjetivamente así lo desee sin un parámetro objetivo manifiesto, con lo cual la supuesta regla de prioridad competencial del TSE se fractura.

Ahora bien, desde mi perspectiva, la Sala Constitucional tiene competencias para admitir y resolver casos relativos a los derechos civiles de participación ciudadana no vinculados a

procesos electorarios, o referendarios cuya competencia, insisto, le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones.

Paso a explicar mientras no se reforme la ley electoral, la Sala Constitucional tiene una zona inmune de competencia para resolver asuntos que le lleguen, cuando se trate de derechos civiles y políticos de participación de actos o actividades, aun de tipo electorario, no convocadas o supervisadas por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Me refiero a casos de procesos de elección de Juntas, Autoridades Universitarias, Consejos de Administración, Asambleas de organizaciones sociales o gremiales; es decir, de bancos, asociaciones, sindicatos, cámaras, universidades, aunque en este último caso bajo las cautelas de su autonomía, cuyos procesos no están supervisados ni fiscalizados por el TSE. En ese tanto, este Tribunal no tiene universalidad en todo proceso donde se practique el sufragio activo y pasivo y la participación ciudadana, a diferencia, por ejemplo, de la Corte Electoral del Uruguay, que tiene a cargo legalmente procesos electorarios distintos a los ordinarios de todo tribunal electoral, como el de la elección del Rector de la Universidad de la República, miembros del Banco de Previsión Social, miembros de las Asambleas Nacionales de Docentes de la Administración Nacional de Educación Pública, por citar algunos casos.

Con esto quiero decir que esa parcela la debe llenar la Sala Constitucional en orden al principio de hermetismo del ordenamiento jurídico, tal ha sido la admisión de asuntos como el de "Requisitos de Elección en la Universidad Nacional de Heredia", Voto N.º 13281-07; o la "Elección del Consejo de Desarrollo del Distrito Hospital, sin participación ciudadana", Voto N.º 4196-07.

Finalmente, quiero entrar a la última parte.

III. EL PELIGRO QUE REPRESENTA LA ANULACIÓN DE RESOLUCIONES DEL TSE POR PARTE DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo 103 constitucional nos indica que "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato". Este numeral no se refiere específicamente a la declaratoria de elección, se refiere en general a las resoluciones del TSE, sean preparatorias de actos comiciales o bien concluyentes y definitorios.

La Sala Constitucional en un Voto acertado del año 2007 (el N.º 07954-07), a propósito de la interpretación y alcances que dio el Tribunal Supremo de Elecciones al artículo 88 del Código Electoral, mediante la resolución N.º 1119-E-2007; juzgó que el recurso resultaba inadmisibile, pues el artículo 103 de la Constitución le impedía revisar lo resuelto por el TSE, aduciendo que se trataba de materia que excedía su competencia, para lo cual se remitió al art. 30 inciso d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en lo conducente dice *“No procede el amparo (...) Contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral”*.

Sin embargo, el año pasado, la Sala Constitucional, obviando absolutamente esa jurisprudencia, por ende, el art. 103 de la Constitución, admitió y declaró con lugar un recurso de amparo anulando la Resolución del TSE N.º 3401-E9-2008, mediante el Voto N.º 13313-10.

La resolución anulada trataba sobre la autorización para la recolección de firmas sobre el Referéndum a iniciativa ciudadana, que tenía como objetivo consultar al electorado el Proyecto de Ley sobre Unión Civil de Personas del mismo Sexo, acto típico de la función electoral.

Este precedente de la Sala es peligrosísimo, pues no solo riñe con las atribuciones constitucionales y legales del Tribunal Supremo de Elecciones en sus atribuciones dadas por el constituyente y el legislador, sino que también contradice el Voto 07954-07 antes mencionado, abriéndose una avenida de revisión ulterior ante órgano impropio; es decir, poder revisar la actuación de la justicia electoral en la jurisdicción constitucional.

Así como la Sala no puede admitir ni resolver amparos contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial, entiéndase otros tribunales distintos a la Sala IV, tampoco está autorizada para anular resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del poder electoral.

Justamente las Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones se apoyan en el “principio de la división de poderes”, conforme al cual, cada órgano del poder público es independiente de los otros; es decir, uno no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás.

Eso sí, en lo que corresponde a la función administrativa o de Derecho común incluido lo laboral, inherente a otras atribuciones distintas a las propiamente electorales, el TSE queda

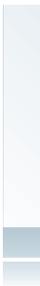


sometido al control de la jurisdicción constitucional, como fue el caso de la cedulação especial para los no videntes.

Como se aprecia, es un tema espinoso que tendrá que dilucidarse, ojalá lo más pronto posible, pues se trata de dos órganos superiores que contribuyen enormemente al sistema democrático.

Reseña
BIBLIOGRÁFICA





Revista Mundo Electoral, Año 4, Número 11, Mayo de 2011.
Panamá.



La Revista Mundo Electoral N.º 11, editada por el Tribunal Electoral de Panamá, presenta en este número un artículo de Daniel Zovatto, Director de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe, en el que analiza el calendario electoral latinoamericano de 2011. El autor señala que, al igual que el año anterior, las elecciones tendrán lugar en un contexto regional que se caracteriza por un importante crecimiento económico, acompañado de políticas sociales activas y con un significativo nivel de apoyo a la democracia. Advierte que la situación económica y, sobre todo, el tema de la inseguridad, serán dos factores clave sobre los cuales girará la mayoría de las elecciones presidenciales. Zovatto señala también que la mayoría de las elecciones de 2011 se celebrarán en un contexto de alta conflictividad político-electoral, en el cual destacan, por su complejidad, las de Guatemala y Nicaragua, y por su alto nivel de incertidumbre la de Perú.

Humberto Castillo, Director de Información y Relaciones Públicas del Tribunal Electoral de Panamá, expone las características de la maestría en Estudios Electorales que brinda la Universidad Especializada de las Américas, en virtud del convenio suscrito en marzo de 2010 con el Tribunal Electoral panameño. El autor señala que el objetivo del programa es ofrecer una propuesta de formación académica sistemática que brinde conocimientos, herramientas y estrategias en materia electoral a los estudiantes, con el fin de enriquecer el debate sobre las elecciones y procesos electorales, y generar nuevos espacios de reflexión, análisis y de investigación que desemboquen en ulteriores innovaciones en el sistema electoral.

Anthony Bowyer, de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), hace un análisis sobre la relación entre los medios de comunicación y el proceso electoral. Indica que una prensa libre e independiente es fundamental para la integridad de los procesos electorales, en virtud de que un proceso de elecciones no puede considerarse abierto y justo, a menos que los medios de comunicación sean capaces de informar acerca de todos los aspectos relativos al ciclo electoral.

En la sección “Pluma invitada”, Rubén Darío Rodríguez presenta un análisis del proceso de democratización en Panamá. Expone que son varias las coyunturas que marcan el proceso de transición panameño. El autor inicia el análisis haciendo referencia a la invasión armada de Estados Unidos de 1989, que determinó el fin de la dictadura militar, y a la emisión del Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, con fecha 21 de diciembre de 1989. Después de revisar algunos acontecimientos históricos, el autor indica que el *terminus ad quem* de la transición panameña se sitúa en las elecciones generales de 1994, que ratificaron la normatividad jurídico-política imperante en el país, mediante la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes.

Por su parte, Carla Ugalde, asistente del despacho del magistrado presidente del Tribunal Electoral de Panamá, aporta un estudio de los temas discutidos durante el año 2010 en la Comisión Nacional de Reformas Electorales, cuyo resultado fue el anteproyecto de ley presentado ante la Asamblea Nacional en enero de 2011. Entre los temas abordados en la propuesta están el del sistema de financiamiento de los partidos políticos; la adopción de medidas a favor de la transparencia; la incorporación de acciones positivas para favorecer la participación política de las mujeres, y la libre postulación de candidatos y candidatas para el cargo de Presidente de la República, sin intermediación de los partidos políticos.

El sociólogo boliviano, Salvador Romero, hace un recuento histórico del organismo electoral boliviano, compuesto hoy por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y nueve Tribunales Departamentales (TDE). El artículo intenta comprender la historia de este organismo, considerando el contexto político, social e intelectual, en cuatro etapas. La primera desde la fundación en 1956 hasta 1985, cuando su funcionamiento no era permanente y muchos comicios se celebraron con irregularidades por el dominio del gobierno sobre la institución; la segunda, entre 1985-1991, cuando desarrolló sus actividades de forma constante y los partidos lo controlaron provocando dudas sobre los resultados; la siguiente, desde 1991 hasta 2009, cuando el sistema político acordó conformar una CNE imparcial e independiente, exigiéndole elecciones irreprochables y recargándole responsabilidades. La última etapa se abre con la creación del TSE, que el autor señala es demasiado corta para ser juzgada definitivamente.

Alfredo Figueroa, Consejero del Instituto Federal Electoral de México, expone la estrategia nacional de educación cívica que fue aprobada por esa institución en el mes de febrero del 2011, y cuya población meta es la ciudadanía en general. La estrategia está compuesta por un conjunto de reglas que buscan impulsar una política pública nacional orientada a promover que la población cuente con las competencias necesarias para el ejercicio pleno de su ciudadanía. La idea es que esa política les permita mejorar, a través de ese ejercicio, las condiciones de la convivencia cívica en el país, propiciando que las relaciones entre los ciudadanos, y entre estos y el poder público, se expresen con apego a conocimientos, prácticas y valores propios de la democracia, fomentando el aprecio por la esfera pública y buscando potenciar la capacidad de la ciudadanía de transformar su entorno en el marco de las instituciones democráticas y su legitimidad.

Hernando Abraham Carrasquilla, Presidente del Foro Nacional de Juventudes de Panamá, expone en su artículo los objetivos que motivaron la creación de ese Foro. El autor expone cómo luego de muchos esfuerzos y unión de voluntades, se logró constituir como persona jurídica la *Fundación Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos*, con el propósito de impulsar y renovar la participación de la juventud dentro del ámbito político nacional, y de fortalecer la formación y educación en los derechos y deberes políticos y ciudadanos de los jóvenes. El artículo informa también que, dentro de las iniciativas del Foro, éste ha propuesto a la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, que se incorpore en el Proyecto de Ley de Reformas Electorales la iniciativa de lograr que del subsidio electoral que le corresponde a los partidos políticos legalmente constituidos, se destine el 10% de los recursos para la formación, adiestramiento y capacitación de la juventud de cada partido político.

El ex Presidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, Nicanor Moscoso, explica en su artículo el origen y objetivos del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA), instancia que organiza, desarrolla y participa en eventos académicos en todas las áreas de la ciencia política, jurídica y constitucional, así como en la administración y organización electoral, y otros temas de actualidad que se debaten en los países de la región. Para cumplir con sus propósitos, el CEELA se asocia y/o suscribe convenios con universidades, organismos internacionales, nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para la realización de labores conjuntas en observación electoral y en la organización de diplomados, seminarios, cursos y todo tipo de eventos académicos que impulsen la capacitación constante de los actores políticos y de la ciudadanía en general.

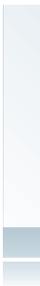
Por su parte, la Presidenta del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Tania Arias, presenta un artículo en el que explica los orígenes y competencias de ese órgano de justicia electoral, establecido a partir de la aprobación de la Constitución Política de 2008.

Otros artículos de interés son el de Félix Ulloa, que trata sobre la reelección presidencial en los Estados Unidos; el de Guido Canchari, sobre reglas electorales y gobernabilidad en el Perú, y el de Éricka Ortiz, que analiza el manejo de las herramientas MS Project en la organización del proceso electoral.

Finalmente, la revista contiene información sobre el avance de la campaña de valores que los tribunales electorales de Centroamérica, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, están promoviendo de forma conjunta en la región. El plan, impulsado por los organismos electorales de Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá, busca hacer un llamado para que la población refuerce sus valores como ciudadanos, inspirados en el respeto, el diálogo, la tolerancia, la solidaridad, la honestidad y la justicia social.

La Revista reseñada contiene además otras secciones complementarias con información electoral y política, entre ellas "Quién es quién", "Electotips", "Glosario" y el calendario electoral 2011.

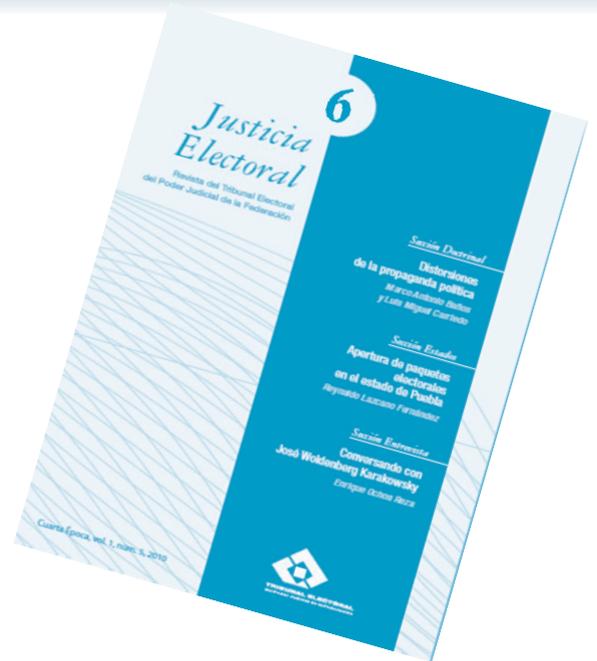
Ileana Aguilar Olivares





**Revista *Justicia Electoral* Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época,**
vol. 1, núm. 6, 2010

Mariela Castro Avila*



La segunda entrega del año 2010 de la revista *Justicia Electoral* incluye 12 artículos que reflexionan sobre las instituciones político-electorales y los cambios necesarios para fortalecerlas.

El primer trabajo, del magistrado José Alejandro Luna Ramos y Felipe de la Mata Pizaña, realiza un análisis del sistema electoral español, determinando la especial naturaleza de los derechos electorales.

El trabajo del magistrado Salvador Nava Gomar explica la importancia del lenguaje jurídico de las sentencias, en su misión de ser el vínculo entre el juez y la ciudadanía, pero también evidencia la necesidad de hacer más accesibles las resoluciones. El documento muestra una propuesta de sentencia más ejecutiva.

El magistrado Pedro Esteban Penagos realiza un análisis de la función de los jueces en el Estado de Derecho y de su papel como garantistas de los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales.

La consejera electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), Macarita Elizondo, realiza un estudio de la problemática suscitada a partir de 1996 entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en cuanto al control de constitucionalidad en materia electoral.

El doctor Daniel Zovatto afirma en su artículo "La reforma políticoelectoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos" la necesidad de incluir

* Politóloga del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, y profesora de la Universidad de Costa Rica.

exigencias de representación, participación y gobernabilidad en el tema de la reforma político-electoral en América Latina.

El maestro Jorge Mena analiza la figura del *amicus curiae* y realiza un breve desarrollo histórico de la figura, dando cuenta de su recepción y alcances en México. Además, expone algunos argumentos a favor y en contra de su implantación.

“El voto a la distancia en España” del doctor Luis Gálvez aborda la regulación del voto a distancia en España como ejemplo prototípico de esta modalidad de votación.

El artículo de la doctora María Martín Sánchez, denominado “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español”, explica que pese a que en el sistema constitucional español está prohibido el mandato imperativo, los partidos políticos han cobrado un protagonismo en la representatividad política como la “unidad del voto”, que hace necesaria la determinación de límites a su potestad.

El artículo “Visitaduría judicial electoral” del licenciado Rafael Elizondo Gasperín advierte la importancia de que el TEPJF cuente con una Visitaduría que supervise y vigile las Salas Regionales.

El doctor Luis Raigosa hace una revisión de varias resoluciones del TEPJF relacionadas con el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario. Señala la necesidad de profundizar en estudios relativos a las relaciones entre los órganos legislativos y los órganos jurisdiccionales.

El magistrado Fernando Xochihua San Martín aborda el debate de si las elecciones de rector de las universidades públicas, en su calidad de organismos autónomos, deben estar sujetas a los principios de constitucionalidad y legalidad, y sometidas a la jurisdicción de los tribunales electorales.

La sección documental presenta tres textos; el primero es una traducción del alemán al castellano del fallo de la Corte Constitucional Alemana- 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07. La traducción fue realizada por el Magister Manfredo Koessl. En esta misma, se encuentra un comentario a dicha sentencia elaborado por el doctor José M. Pérez Corti.

El segundo artículo de la sección es un trabajo del doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes, quien realiza una comparación entre las constituciones de 1812 y 1814: la Constitución Política de la Monarquía Española y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

La sección entrevista presenta la conversación entre el doctor Alan Knight y el doctor Enrique Ocha Reza. En esta entrevista se reflexiona sobre la historia de México: la Independencia, el porfiriato, la Revolución, y algunos apuntes para el futuro.

INSTRUCCIONES PARA LOS 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 cdocumentacion@tse.go.cr; el autor debe garantizar que el artículo 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 15 páginas; 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 currículum 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.

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.

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.);pág.-pág., (meses, año).

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.

JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.

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.

Revisión. Los trabajos serán sometidos a la revisión tanto de contenido por parte de al menos tres especialistas, como filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo, en el caso de requerir correcciones de fondo, de que se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas en éste.

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.

Derechos de autor. El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para el rechazar el original remitido.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

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