

ISSN 1659-2808

NÚMERO

18

*Revista*  
**DERECHO ELECTORAL**

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

San José, Costa Rica



SEGUNDO  
SEMESTRE  
**2014**  
JULIO-DICIEMBRE

## DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

### DIRECTOR

Dr. Luis Antonio Sobrado González

### SUBDIRECTOR

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

### CONSEJO EDITORIAL

Máster Hugo Picado León (Coordinador)

Licda. Rocío Montero Solano (Editora)

Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Licda. Ileana Cristina Aguilar Olivares

Máster Arlette Bolaños Barquero

Lic. Luis Bolaños Bolaños Bolaños

Lic. Andrei Cambroner Torres

Máster Ana Mariela Castro Ávila

Lic. Iván Gerardo Mora Barahona.

Máster Juan Luis Rivera Sánchez

### REVISIÓN FILOLÓGICA

Johanna Barrientos Fallas

### TRADUCTORA

Evelyn Aguilar Murillo

### DISEÑO

Alex González González

### DIAGRAMACIÓN

Mundo Creativo

### Dirección URL

[www.tse.go.cr/revista/revista.htm](http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm)

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

**revista@tse.go.cr**

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

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED (Indexación)

---

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

342.07

R

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

v

ISSN 1659-2808

Semestral

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

SITSE

**PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:**  
Centro de Documentación  
Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE



---

## PRESENTACIÓN

El número 18 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al segundo semestre de 2014, da continuidad a un empeño institucional del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica por enriquecer el acervo bibliográfico virtual para el estudio sobre democracia y elecciones, desde una perspectiva interdisciplinaria. La Revista asume la filosofía *Open Access*, por lo que sus contenidos están disponibles en internet en formato accesible y gratuito. Esta publicación constituye un aporte a los estudios electorales, propiciando la sistematización y divulgación del conocimiento de funcionarios electorales y de académicos especialistas, a nivel nacional e internacional.

Como es usual, la Revista inicia con la sección **Autor Invitado** que, en esta ocasión cuenta con el aporte de Carlos Marino Navarro Fierro, destacado funcionario del Instituto Nacional Electoral de México, sobre el “Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México”, en la cual describe los antecedentes, características e impactos de uno de los recientes procesos de rediseño electoral más comentados de Latinoamérica.

La sección **Contribuciones desde el TSE** contiene trabajos sobre financiamiento electoral y comunicación política. Ronald Chacón Badilla y Mario Andrés Matarrita Arroyo son los coautores de “Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalización”. Por su parte, Jazmín Granados Leal aporta su “Análisis de la comunicación del Tribunal Supremo de Elecciones con su público externo a través de Redes Sociales”.

La sección **Contribuciones externas** agrupa ocho investigaciones que van desde la teoría política hasta el análisis comparado y el estudio de casos. Carlos Manuel Rosales García aporta “Radiografía de la democracia: naturaleza, fundamentos y objetivos” y Sergio Trejos Robert escribe sobre “El ideal democrático: la democracia directa”, mientras Ronald Alfaro-Redondo, ofrece sus reflexiones en el texto en idioma inglés “Are political parties in decline?: recent contributions in the field” (“Están los

partidos políticos en declive?: aportes recientes en el campo”). De Félix Ulloa se publica “Dos siglos de elecciones en Centroamérica” y de José Alfredo Pérez Duharte “Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflicto: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay”. Marco Antonio Rodríguez Escobedo es autor de “La segunda vuelta electoral para la elección presidencial: una propuesta para México desde la visión latinoamericana”, Raudiel Peña Barrios suscribe “El registro electoral en la historia constitucional cubana (1901-1958)” y Arturo Fournier Facio aporta el artículo “El Salvador, acceso ciudadano directo a las Elecciones Legislativas y de Concejos Municipales, 11 marzo de 2012: una experiencia desde la observación electoral”.

Este número incorpora una **Sección especial: Elecciones en Costa Rica** que incluye el texto de Sergio Araya Alvarado. “Las elecciones 2014 y sus oportunidades de reafirmación del Estado constitucional y democrático de derecho” y el trabajo en coautoría de Diego Brenes Villalobos y Hugo Picado León, “Evaluando la paridad y alternancia”. Además, Diego González Fernández aporta “El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense”, Eric Briones Briones escribe sobre “El comportamiento laboral en tiempo de elecciones” y Elías Chavarría Mora reflexiona en torno a la “Relación entre desarrollo humano y abstencionismo a nivel local en Costa Rica para las elecciones del 2010”.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas** contiene comentarios del libro *Elecciones y Democracia* escrito por Luis Antonio Sobrado González en publicación conjunta del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Fundación Konrad Adenauer. Además, se incluyen reseñas de la *Revista Mundo Electoral* n.º 19, publicada por el Tribunal Supremo Electoral de Panamá, de la *Revista Justica Electoral* n.º 12, del Tribunal Electora de México, y de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* n.º 5, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

San José, 31 de julio de 2014

La Dirección

*Autor*  
**INVITADO**

---





# Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México

Carlos Marino Navarro Fierro\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 10 de junio de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 16 de junio de 2014.

**Resumen:** La reforma constitucional mexicana en materia político-electoral aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013, reconfiguró el modelo de distribución de competencias que, en materia político-electoral, había caracterizado al pacto federal desde 1946. El artículo ofrece una visión panorámica de algunos de los aspectos sustanciales de ese proceso de reforma constitucional, en especial la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y su sustitución por el denominado Instituto Nacional Electoral (INE), ente que, en lo esencial, conserva los atributos y estructura del IFE, pero que expande de manera importante su rango de atribuciones.

**Palabras clave:** Administración electoral / Organización electoral / Organismos electorales / Sistemas electorales / Sistema de gobierno / Reformas electorales / Reforma constitucional / México.

**Abstract:** The Mexican constitutional reform in regard to political and electoral issues, which was approved by Congress in December 2013, reconfigured the model of distribution of competencies that, in terms of political and electoral matters, had characterized the federal pact since 1946. The article offers a panoramic view of some of the fundamental aspects of this process of constitutional reform, particularly the disappearance of the IFE, Electoral Federal Institute, and its subsequent replacement by the National Electoral Institute, INE, which in essence kept the attributes and structure of IFE. However, it does expand considerably its range of responsibilities.

**Key Words:** Electoral administration / Electoral organization / Electoral bodies / Electoral systems / Government system / Electoral reforms / Constitutional reform / Mexico.

---

\* Mexicano, relacionista público, correo [carlos.navarro@ine.mx](mailto:carlos.navarro@ine.mx). Egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales y de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ingresó al hoy Instituto Nacional Electoral (INE) en 1993 en donde se desempeña como director de Estudios y Proyectos en el área internacional. Autor de las publicaciones que prepara el INE para la comunidad internacional y de diversos estudios comparados sobre temas políticos electorales. Ha participado en misiones internacionales de asistencia técnica en países de América Latina, África, Medio Oriente y Asia sobre temas como regulación, control y fiscalización del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, regulaciones para el acceso y uso de los medios de comunicación, sistemas electorales, voto en el extranjero, observación electoral y organización electoral. Representante y expositor del IFE en distintos foros regionales, continentales e internacionales de instituciones y asociaciones de organismos electorales. Autor de artículos sobre temas electorales en revistas especializadas y ha dictado conferencias sobre temas políticos y electorales en seminarios y diplomados organizados por diversas instituciones académicas y de educación superior.

## 1. MARCO DE REFERENCIA

En el marco y como resultado de un acuerdo político signado en septiembre de 2012 por el Ejecutivo Federal y las principales fuerzas políticas nacionales, el 10 de febrero de 2014 fue formalmente promulgado y, por consiguiente, entró en vigor un paquete de reformas constitucionales en materia político-electoral aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013.

Esa reforma, que está siendo complementada por el consecuente proceso de adecuación del marco jurídico que rige las elecciones en todo el país, incorpora importantes mutaciones y algunas novedades tanto en la forma en que se concibe como en la que se expresa el pacto federal en materia político-electoral.

Es intención del presente texto ofrecer una visión panorámica de algunos de los aspectos sustanciales de ese proceso de reforma constitucional y legal. Para ello, es pertinente empezar destacando la que es quizá su principal implicación jurídico-institucional: una muy peculiar reconfiguración del modelo de distribución de competencias que, en materia político-electoral, había caracterizado al pacto federal desde 1946.

En efecto, hasta antes de la reforma, si bien el texto constitucional mandataba un conjunto de disposiciones que debían regir el andamiaje jurídico-institucional relacionado con la organización de las elecciones en los distintos órdenes de Gobierno, reivindicaba, sobre esa base, un principio de división de competencias en lo atinente a la adopción de normas, instituciones y procedimientos electorales entre la federación y las 32 entidades federativas.

Como se podrá apreciar con claridad en varios de los apartados subsecuentes, la reforma constitucional y legal del 2014 introduce, entre otros temas de interés, un nuevo modelo de organización y distribución de competencias en asuntos político-electorales que, hasta donde se tiene conocimiento, no tiene precedente ni parangón dentro de los pactos de carácter federal que existen en el mundo.

Un componente esencial de ese ajuste es la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE, organismo público permanente, independiente y especializado responsable de organizar las elecciones federales creado en 1990 como pieza central de un proceso de reforma que trató de dar respuesta a una grave crisis de confianza en la organización y los procedimientos electorales), y su sustitución por el denominado Instituto Nacional Electoral (INE), ente que, en lo esencial, conserva los atributos y estructura del IFE, pero que expande de manera importante su rango de atribuciones.

Si bien la creación del INE no implica la supresión de los organismos responsables de conducir las elecciones en las 32 entidades federativas, sí sugiere, ya muy bien en su nomenclatura, el sentido e implicaciones del cambio en el diseño jurídico-institucional.

Por una parte, el hecho de que algunos componentes básicos de la actividad político-electoral, notoriamente la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, así como las instituciones y los procedimientos electorales, están ahora regidos, en buena medida, por leyes de carácter



general o nacional (aprobadas ambas a mediados de mayo), por tanto, de validez y aplicación para los distintos ordenes de gobierno y tipos de elecciones.

Por otra, el hecho de que se redistribuyen de tal forma las funciones electorales entre el INE y las autoridades electorales locales (ahora llamados organismos públicos locales –sic- u OPL), que el INE no sólo preserva su responsabilidad primigenia (organizar, conducir y vigilar las elecciones del presidente y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión), sino que además se le confieren atribuciones reglamentarias, concurrentes e incluso de intervención directa en las elecciones locales (autoridades ejecutivas y legislativas a nivel estatal y municipal).

Ahora, un breve repaso de algunas de las principales modificaciones e innovaciones que introducen las reformas constitucionales y legales de reciente factura.

## **2. RÉGIMEN DE GOBIERNO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

### ***a. Gobierno nacional de coalición***

Se le reconoce al presidente de la República la facultad de optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos que cuenten con representación en el Congreso de la Unión. De ser el caso, el gobierno de coalición se regulará por un convenio y un programa específicos que deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes del Senado. Entre otras cosas implicará que los secretarios de Estado, con excepción de los de la Defensa y Marina, deban ser ratificados por el Senado.

En este sentido es importante destacar que, en el marco del régimen plural y competitivo de partidos políticos que se ha arraigado en México a lo largo de los últimos años y como resultado de las preferencias expresadas por el electorado, desde las elecciones legislativas de 1997 ha prevalecido un formato de gobierno dividido en el que el partido en el Gobierno no ha contado con el respaldo de una mayoría parlamentaria.

### ***b. Umbral para contar con representación parlamentaria***

Para que los partidos políticos nacionales puedan participar en la asignación de diputados o senadores por el principio de representación parlamentaria, deben obtener por lo menos el 3% del total de los votos emitidos en la elección correspondiente. Más aún, la obtención de ese umbral en cualquiera de las elecciones federales que se celebren en una jornada comicial es indispensable para que un partido político nacional conserve su registro legal.

El umbral previo tanto para que un partido político nacional conservara su registro legal como para que participara en la asignación de escaños por el principio de representación parlamentaria era del 2% del total de los votos emitidos.

### ***c. Rango de proporcionalidad en la relación votos-escaños***

Una reforma constitucional de 1996 incorporó, como parte del dispositivo previsto para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (basado en un sistema electoral mixto complementario que guarda ciertas similitudes con el sistema alemán de representación proporcional personalizada), una disposición para que se acepte, como regla general, una variación de hasta ocho puntos porcentuales en la relación votos-escaños cuya aplicación busca acotar o mitigar, sobre todo, efectos de sobre-representación de la primera fuerza política.

Con la reciente reforma se ha dispuesto que se contemple y aplique un dispositivo análogo para la integración de las asambleas legislativas de las 32 entidades federativas. Y es que si bien para integrar esas asambleas ya se usaban sistemas mixtos, era notorio que en algunos casos el componente proporcional se concebía y aplicaba bajo reglas que no precisamente buscaban corregir o mitigar distorsiones en la relación votos-escaños provocadas por el componente mayoritario del sistema.

### ***d. Paridad de género en la postulación de candidatos***

Se adopta y garantiza a nivel constitucional un mandato de paridad de género en la postulación que realicen los partidos políticos de candidaturas a cargos legislativos tanto a nivel federal como local.

Previamente, la legislación reglamentaria a nivel federal disponía una cuota de género basada en el binomio 60/40 y, de ser el caso, la aplicable a nivel de las entidades federativas quedaba a discreción de su respectiva legislación.

Cabe destacar además que, en el marco del más reciente proceso electoral federal (2012) y en vista del incumplimiento por parte de algunas fuerzas políticas de la cuota para efectos de la postulación de candidaturas por la aplicación de un proceso de selección basado en los procedimientos democráticos previstos por sus estatutos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una sentencia en la que se resolvió la primacía de la cuota de género frente a cualquier otro procedimiento de selección interna para postular candidaturas que utilicen los partidos políticos, incluidas las elecciones internas.

### ***e. Derechos de las candidaturas independientes***

Una reforma constitucional de 2012 le había extendido carta de naturalización a las candidaturas no partidistas, pero sus derechos y prerrogativas quedaban sujetos a definiciones en la legislación reglamentaria correspondiente. Con la nueva reforma se les garantizan, en todo caso, las prerrogativas de financiamiento público y de acceso gratuito a la radio y la televisión durante los periodos y para fines de campaña electoral.



## ***f- Posibilidad de reelección inmediata***

A nivel federal, tanto los diputados (elegidos cada tres años) como los senadores (elegidos cada seis años) podrán ser reelegidos hasta por cuatro y dos periodos consecutivos respectivamente, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido que lo hizo inicialmente o medie renuncia o pérdida de militancia a ese partido antes de la mitad de su mandato.

La reelección sólo será posible para los diputados o senadores que sean elegidos a partir de las elecciones federales que se realicen en 2018. Antes de la reforma, la reelección sólo era posible después de transcurrido un periodo intermedio.

En cambio, la absoluta prohibición de reelección al cargo para quien haya accedido a la presidencia de la República no se modifica.

A nivel local, se dispone que las constituciones de los Estados garanticen la reelección continua por un periodo adicional de todas las autoridades municipales de elección popular y por hasta cuatro periodos de los legisladores locales, bajo los mismos términos previstos para los legisladores federales.

## **3. RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS**

### ***a. Ley nacional***

Como ya se mencionó, la reforma constitucional prescribió la emisión de una ley nacional de partidos políticos. La denominada Ley general de partidos políticos fue promulgada en mayo de 2014 y en ella se consagra un conjunto de normas que resultan aplicables por igual a los partidos políticos nacionales y a los locales.

Con anterioridad, si bien la Constitución General contemplaba una serie de disposiciones aplicables a los partidos políticos en su conjunto (y en especial a los de carácter nacional), preservaba en lo esencial el régimen de distribución de competencias entre las partes constitutivas del pacto federal para el grueso de los efectos regulatorios.

La Ley general de partidos políticos comprende regulaciones en materias como:

- Su proceso constitutivo, así como los plazos y requisitos para su registro legal;
- los derechos y obligaciones de sus militantes;
- los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos y la postulación de sus candidatos;
- las formas de participación electoral a través de coaliciones;

- el sistema para la fiscalización de sus ingresos y egresos;
- la organización y funcionamiento de sus órganos internos;
- los procedimientos y sanciones aplicables por incumplimiento de sus obligaciones;
- el régimen normativo aplicable en caso de pérdida del registro y su liquidación.

### ***b. Requisitos y procedimientos para su constitución y registro***

La ley fija normas, requisitos y procedimientos comunes para su conformación y registro, pero distribuye las competencias correspondientes entre el INE para el caso de los de carácter nacional, y las autoridades electorales locales (OPL) tratándose de aquellos de dimensión local.

En todo caso, los procesos para que una organización solicite su registro como partido político nacional o local sólo se abren cada seis años, ya ocurría a nivel federal, y justo después de que se celebre la elección presidencial o de gobernador, según corresponda.

Entre los requisitos que se estandarizan para acceder al registro destacan los relativos tanto a la distribución territorial como al número mínimo de los adherentes que se necesitan y que en su conjunto debe ser equivalente a por lo menos el 0.26% de los electores registrados en la demarcación correspondiente.

### ***c. Órganos internos***

Los partidos políticos están obligados a contar, entre otros, con órganos internos responsables de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y de la presentación de los informes correspondientes ante la autoridad electoral; un colegiado democráticamente integrado para organizar los procesos de selección interna de candidatos; otro colegiado para la impartición de justicia intra-partidaria; uno encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que impone la Constitución y otro encargado de la educación y capacitación cívica de sus militantes y dirigentes.

### ***d. Regulación, control y fiscalización del financiamiento***

Una de las principales novedades reside en que adopta la fórmula que era dispuesta por la legislación federal para determinar y distribuir el financiamiento público directo entre los partidos políticos nacionales; y se hace extensiva a todos los partidos locales, lo cual se regía con anterioridad por diversas variantes que contemplaba la legislación local.

Ahora, en todo caso, el monto anual se determinará multiplicando el número de electores inscritos en la jurisdicción territorial respectiva por el 65% del salario mínimo vigente y un 30% se distribuirá de manera igualitaria entre todos los partidos registrados, y un 70%, de acuerdo con la votación obtenida en la elección legislativa precedente.



También se estandarizan las reglas para asignar financiamiento público adicional para gastos de campaña y para actividades específicas como entidades de interés público. De igual forma, se homogenizan las regulaciones (prohibiciones, restricciones y límites) relacionadas con el financiamiento privado; así como las obligaciones de control contable y rendición de cuentas ante la autoridad electoral.

Todos los partidos, y en el caso de las campañas también los candidatos independientes están obligados a rendir diversos informes de ingresos y gastos bajo términos y modalidades puntualmente previstos en la ley. El Consejo General de la autoridad electoral nacional (INE) es el órgano competente para revisar todos los informes, practicar auditorías y, de ser el caso, investigar y sancionar trasgresiones.

### ***e. Prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión de los partidos políticos nacionales***

Al generoso sistema de acceso gratuito y permanente a la radio y la televisión de que disponen los partidos políticos, se agrega el hecho de que durante el lapso de alrededor de seis semanas que media entre los periodos de precampaña y de campaña, ahora se les distribuirá, para que difundan mensajes genéricos, un 50% del total del tiempo que administra la autoridad electoral (24 de 48 minutos), lapso durante el cual antes no recibían tiempo alguno.

### ***f. Umbral de votación para conservar su registro legal***

Como ya también se anticipaba, tanto los partidos políticos nacionales como los locales deberán obtener, por lo menos, el 3% del total de los votos emitidos en las respectivas elecciones para conservar su registro legal.

## **4. DISEÑO INSTITUCIONAL**

### ***a. Una nueva institucionalidad electoral***

Una de las mutaciones más notables que introduce la reforma constitucional tiene que ver con el esquema de distribución de competencias en materia electoral entre la federación y sus partes constitutivas y, por consiguiente, con el diseño, las atribuciones y el nivel de interrelación de los organismos responsables de organizar las respectivas elecciones.

Subsiste y, en buena medida, se amplía el rango de atribuciones del órgano federal (que ahora, acorde con las características del nuevo esquema de distribución de competencias y como ya se ha indicado, es de carácter y tiene la denominación de nacional), pero se preservan, con atribuciones más acotadas, los organismos gestores de elecciones a nivel (OPL) de las 32 entidades federativas.

## ***b. El Instituto Nacional Electoral***

- Conformado formalmente el 4 de abril de 2014, sustituye al Instituto Federal Electoral como organismo público permanente, independiente y especializado responsable de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, pero además adquiere, entre otras, facultades para:
- Participar de manera concurrente en la organización de elecciones locales, específicamente en las funciones de geografía electoral; padrón y listas de electores; ubicación de las mesas de votación; selección y capacitación de los integrantes de tales mesas.
- Fijar las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Elegir y remover al presidente y a los consejeros electorales de los OPL.
- Asumir directamente la realización de funciones propias de los OPL, conforme a las causas previstas puntualmente en la propia ley.
- Atraer para su conocimiento cualquier asunto que sea competencia de los OPL cuando así lo amerite su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.
- Fiscalizar los ingresos de todos los partidos y candidatos registrados para contender en todo tipo de elecciones (el IFE solo fiscalizaba a los partidos nacionales).
- Suscribir convenios con las dependencias del Ejecutivo Federal para efectos de coordinación y cooperación en materia de inteligencia financiera (atinentes a sus atribuciones en materia de fiscalización).
- Verificar el cumplimiento de requisitos para su procedencia y organizar consultas populares de carácter nacional.

El máximo órgano de dirección y decisión del INE, su consejo general, está conformado por once integrantes con voz y voto: un consejero presidente y diez consejeros electorales, todos ellos elegidos por dos terceras partes de los diputados a través de un novedoso y sofisticado proceso que involucra la participación de un comité técnico temporal de evaluación, pero además prevé que de no darse un acuerdo entre los diputados, su elección sea realizada en última instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un sorteo.

Si bien la ley prevé que todos ellos desempeñen el cargo por un periodo de nueve años y sin posibilidad de reelección, de manera excepcional y para asegurar su renovación escalonada, tres de sus actuales integrantes fueron elegidos para servir un periodo de tres años, y cuatro, para un periodo de seis años; los otros cuatro, incluido su consejero presidente, servirán el periodo completo de nueve años.

Entre los ajustes más importantes que experimenta la estructura orgánica que el INE heredó del IFE para asumir plenamente sus atribuciones, destaca la creación de las unidades técnicas de contencioso electoral y de vinculación con los OPL.

### ***c. Organismos electorales locales (OPL)***

Se preserva la figura de los organismos electorales de las entidades federativas, genéricamente denominados organismos públicos locales (OPL), pero ahora con atribuciones concurrentes con el INE para la organización y conducción de sus respectivas elecciones locales.

Si bien el Consejo General del INE está facultado para nombrar y remover a los siete integrantes con voz y voto que ahora deben integrar por igual el órgano de dirección de los OPL esto no implica que medie entre ellos una relación de subordinación jerárquica.

En este sentido, la ley nacional dispone que, al igual que el INE, los OPL, están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Entre las atribuciones de los OPL figuran las de registrar a los partidos políticos y los candidatos a cargos electivos locales, así como la de garantizar sus derechos y prerrogativas; preparar la jornada electoral; realizar el escrutinio y cómputo de los resultados finales; declarar la validez de las elecciones y entregar las constancias de elección a los candidatos ganadores; desarrollar y ejecutar programas de educación cívica dentro de su jurisdicción y organizar las consultas populares previstas por la legislación local.

Como se mencionó, algunas atribuciones relacionadas con las elecciones locales, como la fiscalización de partidos políticos o campañas electorales, son ejercidas de manera directa o pueden ser atraídas por el INE, en tanto que otras como la provisión de resultados preliminares, los sondeos de opinión o las de observación electoral las deben desarrollar, instrumentar o verificar los OPL de conformidad con las reglas, lineamientos o criterios que fije el INE.

## **5. PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

A la par de la Ley general de partidos políticos, el Congreso de la Unión aprobó a mediados de mayo de 2014 la Ley general de instituciones y procedimientos electorales. En el apartado precedente se esbozó con cierto detalle el nuevo arreglo jurídico-institucional en lo que concierne al diseño y distribución de competencias entre el organismo electoral nacional y las de las entidades federativas que contempla dicha ley.

En lo que atañe específicamente a los procedimientos electorales, se pueden destacar los siguientes registros e innovaciones:

- **Jornada electoral única**

Se deben tomar las previsiones para que, en lo sucesivo y a partir de 2015, la jornada de toda elección nacional o local se celebre el primer domingo de junio del año que corresponda.

Con anterioridad, las elecciones federales se celebraban el primer domingo de julio del año correspondiente, en tanto que la fecha de las locales era fijada libremente por la legislación de la entidad respectiva.

- **Mesa de votación única en caso de elecciones concurrentes**

Cuando en una misma jornada comicial coincida la realización de elecciones federales y locales, se dispone que se instale una mesa única para la recepción y el escrutinio de todos los votos. En la práctica esto representa, sobre todo, mayores facilidades para la emisión del voto por parte del elector.

Con anterioridad, esta posibilidad estaba sujeta a un acuerdo entre las autoridades electorales federal y local, pero lo usual es que se conviniera a lo sumo la instalación de mesas separadas dentro de un mismo recinto.

- **Debates**

Es obligatorio que el Consejo General del INE organice dos debates entre todos los candidatos presidenciales y que promueva la celebración de debates ente candidatos a senadores y diputados federales.

De igual forma, se prevé que, conforme lo dispongan las legislaciones locales, los OPL organicen debates entre los candidatos a gobernadores o de jefe de Gobierno en el caso del distrito federal y que promuevan debates para otros cargos electivos a nivel estatal y municipal.

Asimismo, se dispone que los medios de comunicación puedan organizar libremente debates entre candidatos siempre y cuando lo comuniquen a la autoridad electoral correspondiente, participen al menos dos candidatos de la misma elección y se establezcan condiciones de equidad en el formato.

- **Voto en el extranjero**

Para efectos de las elecciones federales, la posibilidad de ejercer el voto en el exterior se extiende a la elección de senadores (antes solo era para presidente) y, en el caso de las elecciones locales, puede comprender, si así lo determina la respectiva legislación, la elección del jefe del Poder Ejecutivo local.

Lo que es muy importante y responde a una reiterada exigencia de la diáspora, el documento indispensable para registrarse y emitir el voto en el exterior, la credencial para votar con fotografía que emite de forma gratuita el INE y hasta ahora sólo podría obtenerse dentro del territorio nacional, actualmente también podrá ser obtenida en el extranjero.

Más aún, la emisión del voto en el extranjero ya no solo podrá verificarse a través de la vía postal, sino que también podrá efectuarse de manera presencial en sitios especialmente habilitados dentro de embajadas y consulados e incluso por vía electrónica, en los términos que oportunamente defina el INE.



### **a. Nuevas causales de nulidad de una elección**

Se remite a la legislación reglamentaria aplicable el establecimiento de un sistema de nulidades de elecciones federales y locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- Exceder en 5% el límite de gastos de una campaña.
- Adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos por la ley.
- Recibir o utilizar en las campañas recursos de procedencia ilícita o de carácter público.

Al efecto, se puntualiza que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que son determinantes cuando la diferencia de la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5%.

Nuevamente, todo indica que México está innovando un tanto en esta materia a escala global y en un doble sentido pues, por un lado y hasta donde se tiene conocimiento, no hay otra legislación que disponga la anulación de una elección por causales relacionadas con trasgresiones a las regulaciones en materia de acceso a los medios de comunicación para fines de publicidad electoral.

Hay algunos precedentes dispersos en el mundo por violaciones a normas en materia de financiamiento y, en Brasil, incluso el rebase de los muy *sui géneris* límites de gasto puede comportar la nulidad de la elección (o la pérdida del cargo o la investidura), pero no se ha identificado ninguno por causas relacionadas con el acceso o uso de los medios de comunicación.

Desde luego, la anulación de una elección y la pérdida del cargo o investidura son figuras jurídicas que difieren en varios sentidos (la nulidad es un acto jurídico que forma parte del proceso electoral, la pérdida del cargo ya no, pues, casi por definición, es un acto jurídico que sólo puede ocurrir una vez que el proceso ha concluido), pero que en algunos casos pueden terminar teniendo el mismo efecto (repetir una elección viciada, por ejemplo) o sirviendo para el mismo fin (impedir que un candidato que violó la ley acceda o siga ejerciendo el cargo para el que fue elegido).

En todo caso, no hay que perder de vista que una diferencia importante entre la nulidad y la pérdida del cargo tiene que ver con el tiempo de que dispone la autoridad para emitir una resolución. La nulidad se tiene que dar antes de la conclusión formal del proceso y esto supone, casi por definición, que el procedimiento se tiene que desahogar y resolver dentro de un plazo perentorio que es mucho menor al requerido para que proceda una declaratoria de pérdida del cargo.

Por otra parte, establece un precedente muy controversial al aislar, primero, y adscribir, después, dentro de un rango que no puede dejar de ser discrecional (diferencia menor al 5% entre dos contendientes) el peso de una variable o causal predeterminada dentro de un fenómeno (las preferencias electorales) que, casi por definición, sólo puede entenderse y explicarse como resultado de un proceso multidimensional.

## 6. COMENTARIOS FINALES

Por más que desde la perspectiva de los actores y fuerzas políticas involucradas se haya reivindicado la importancia e incluso la trascendencia de la reforma constitucional y legal recién pactada para fortalecer las normas, las instituciones y los procedimientos asociados con la democracia electoral en México, no dejó de resultar sorprendente que el proceso no sólo desembocara en la supresión del IFE y su sustitución por el INE, sino que además se alteraran de manera significativa y en un sentido poco convencional las bases sobre las que se había estructurado y operado por casi siete décadas el modelo de distribución de competencias entre la federación y los 32 entes federados en materia político-electoral.

En el parecer de muchos especialistas y de importantes sectores de opinión interesados en el tema, se trató de una reforma que, por principio de cuentas, se apartó de su idea original, idea que, aunque discutible, tenía sentido: conferir a un solo organismo la responsabilidad de conducir todas las elecciones (y consultas populares) que se realizaran en el país, tanto para evitar duplicidades administrativas y presupuestales, como para asegurar homogeneidad e imparcialidad en la gestión de todos los procesos y en el arbitraje de todas las contiendas electorales.

De igual forma se cuestionó el hecho de que, a diferencia de las reformas que le precedieron desde 1989-1990, no respondiera tanto a la necesidad de resolver un problema, carencia o insuficiencia claramente identificada, como a la lógica y las necesidades de una estricta negociación e intercambio entre las principales fuerzas políticas.

Con la nueva reforma constitucional y legal se ha diseñado un modelo híbrido para la gestión y el arbitraje de las elecciones que no tiene precedente entre los pactos políticos de carácter federal que hay en el mundo y cuya operación seguramente planteará, sobre todo en su fase inicial, importantes retos y complejidades cuya superación demandará un alto grado de entendimiento, coordinación y colaboración entre las autoridades implicadas. La “prueba de ácido” está a la vuelta de la esquina, vendrá con las elecciones concurrentes de junio de 2015.

Por otro lado, es importante hacer notar que a lo largo del proceso de profundo cambio del andamiaje jurídico electoral que se inicia en México en el ámbito federal en 1989-1990 y que tiene como hito referencial la creación del IFE, ha sido notable la sistemática ampliación en el rango de las atribuciones que se le confieren a la autoridad electoral. O, dicho en otros términos, ha sido notable la expansión que ha experimentado el proceso regulatorio a propósito de la organización y de la competencia electorales, a tal punto que quizá por su variedad y densidad, tampoco tenga paragón a escala global. Con la creación del INE y, más en lo general, con la adopción del nuevo modelo de gestión electoral para el pacto federal, no sólo se ha mantenido esa lógica, sino que es claro que tiende a reforzarse e intensificarse.

De ahí que el modelo mexicano bien pueda constituir un excelente ejemplo para evaluar, con rigor y profundidad, cuáles son los desafíos y los riesgos que entraña esa tendencia a engrosar y sofisticar las reglas en materia electoral (sobre todo las de regulación de la competencia por el voto que tienen más carácter arbitral que gerencial), y, consecuentemente, a ampliar el rango de atribuciones de la autoridad encargada de ponerlas en práctica o de asegurar su cumplimiento.

Por último, no deja de ser paradójico que bajo un modelo de gestión y de competencia electorales tan densamente regulado y sofisticado como el mexicano y en el que se ha conformado una densa constelación de organismos electorales permanentes, independientes y altamente especializados, ni el IFE en su momento, ni ahora el INE como autoridad nacional, dispongan de atribución formal alguna para participar en el proceso de creación o reforma de disposiciones legales en la materia, como ya ocurre en otros países de la región.

## Literatura consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Tomado de: [https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/CPEUM\\_26022013.pdf](https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/CPEUM_26022013.pdf)

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)



*Aportes*  
DESDE EL TSE

---





# Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalizador

Ronald Chacón Badilla\*  
Mario Andrés Matarrita Arroyo\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 8 de abril de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 11 de junio de 2014.

**Resumen:** La transformación en el paradigma normativo que supuso la implementación de un nuevo Código Electoral, en 2009, trajo consigo la reforma del sistema de control en el financiamiento de los partidos políticos. Con las nuevas reglas vigentes, los procesos electorales nacional y municipal de 2010 representaron la primera experiencia de aplicación del modelo de fiscalización actual.

**Palabras clave:** Financiamiento del partido político / Liquidación de gastos / Contribución Estatal / Control financiero / Deuda política.

**Abstract:** The transformation of the regulatory paradigm in 2009, which involved the implementation of a new Electoral Act, brought about the reform of the control system of funding of political parties. With the new rules in effect, the national and municipal elections of 2010 represented the first enforcement experience of the current control model.

**Key Words:** Funding of political parties / Liquidation expenses / State contribution / Financial control / Political debt.

---

\* Costarricense, administrador y contador, correo: [rchaconb@tse.go.cr](mailto:rchaconb@tse.go.cr). 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.

\*\* Costarricense, abogado, correo [mmatarrita@tse.go.cr](mailto:mmatarrita@tse.go.cr) Estudiante regular de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica y licenciado en Derecho con énfasis en formación de Jueces por esa casa de estudios superiores. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia y diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa, Italia. Abogado del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE. Los autores agradecen la gentil colaboración de los señores Reinaldo González Zúñiga y Humberto Cordero Arguedas, funcionarios del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE, en la gestión de este escrito.

## 1. NOCIONES PRELIMINARES

Por primera vez en la historia costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (DFPP) llevaron a la práctica, con ocasión de los comicios electorales presidencial y municipal de 2010, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos mediante la ejecución integral del proceso de revisión, liquidación y comprobación de esos rubros para su reconocimiento con recursos de la contribución estatal; entre otras labores<sup>1</sup>.

El modelo de fiscalización propuesto por el anterior Código Electoral (CE) estipulaba que el TSE, por medio de la Contraloría General de la República (CGR), “revisará las liquidaciones y los comprobantes” (artículo 178 del CE derogado)<sup>2</sup>. Si bien ese sistema se mantuvo vigente por muchos años, la capacidad de fiscalización fue más bien poca. De tal forma, el desafío por erradicar la opacidad en el manejo de los fondos públicos -y lograr así niveles superiores de transparencia- exigía mejores y más eficientes controles.

El modelo implementado por el Código Electoral de 2009 (ley n.º 8765) fue diseñado para transparentar en mayor grado, y con enfoque integral, el ejercicio económico de los partidos políticos. Ese innovador sistema de fiscalización fue puesto a prueba con las elecciones presidencial y municipal de 2010; y el análisis de sus resultados, sin lugar a dudas, se justifica por razones de interés histórico al tiempo que permite la rendición de cuentas ante la institucionalidad y la ciudadanía costarricense.

## 2. SUPERACIÓN DE UN MODELO DE FISCALIZACIÓN

De previo a la promulgación del CE de 2009, la praxis jurídica propugnaba un control limitado y fragmentario sobre la actividad económica de los partidos políticos. El anterior modelo de control ofrecía, por ejemplo, una endeble fiscalización en materia de donaciones privadas toda vez que la normativa derogada facultaba al TSE, únicamente, a velar por la oportuna presentación de los reportes periódicos de contribuciones. El Órgano Electoral, en ese supuesto, no contaba con la habilitación legal para ejercer controles ulteriores ante lo que la efectividad del sistema se sabía insuficiente.

Asimismo, en relación con el financiamiento público, la CGR se limitaba a verificar el cumplimiento de los requisitos formales de los documentos aportados por los partidos políticos para respaldar sus gastos, esto con el propósito de recomendar al TSE la proporción del gasto que debía reconocerse con cargo a la contribución estatal.

Los señalamientos precedentes recogen algunos factores que permiten convenir en la debilidad y limitaciones del otrora modelo de fiscalización. Tras estas condiciones imperantes, el “oscurantismo” financiero en el manejo de las finanzas representó una amenaza al compromiso de transparencia

<sup>1</sup> Véase el apartado sobre “Transparencia en el sistema de financiamiento electoral” del Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica, emitido el 3 de febrero de 2014.

<sup>2</sup> Sobre el particular véanse, asimismo, los artículos 176 y 177 del Código Electoral derogado, ley n.º 1536.



del modelo democrático costarricense, siendo su punto más álgido de materialización de riesgo el hallazgo de contribuciones privadas no reportadas en el proceso electoral de 2002 recibidas mediante estructuras paralelas<sup>3</sup>.

Así, con la reforma al CE en 2009 se produjo un cambio significativo en los roles y responsabilidades de los actores involucrados en el control de las finanzas partidarias: el nuevo paradigma normativo centralizó en el TSE la ejecución de las labores contraloras indicadas con una vocación de fiscalización integral respecto del ejercicio económico de los partidos políticos.

De manera adicional, el legislador costarricense implícitamente sentó las bases de lo que posteriormente el DFPP adoptó como Modelo de Fiscalización de las Finanzas Partidarias<sup>4</sup>. Bajo esta plataforma de trabajo se integran labores en el ámbito de auditoría, análisis financiero, proceso de revisión de liquidaciones de gastos y aquellas relacionadas con el desarrollo de las investigaciones motivadas por la identificación de presuntas irregularidades y la interposición de denuncias<sup>5</sup>.

A partir de ese esquema operativo, el que es nutrido con la información financiero-contable remitida por los partidos políticos, se habilita un control cruzado tomando como base la información generada en las diferentes áreas de análisis, lo que permite contar con insumos precisos a los efectos de fundamentar las acciones correctivas, solicitudes de aclaración o recomendaciones para los partidos políticos.

Por último, y en armonía con las nuevas atribuciones encomendadas al TSE, la normativa introdujo un sólido régimen sancionatorio con el propósito de superar la ineffectividad coercitiva del modelo anterior.

Esos aspectos comentados permiten deducir que la implementación del nuevo CE representó un “parteaguas” en la historia de la fiscalización de las finanzas partidarias en Costa Rica. Así, con el propósito de conocer cuáles fueron los resultados de ese ejercicio fiscalizador, en los siguientes apartados se analizan algunos factores derivados del financiamiento de los partidos políticos con ocasión de las elecciones nacionales y municipales de 2010; en ese sentido, se procurará examinar rubros especialmente relevantes de las liquidaciones de gastos y aspectos puntuales sobre los ingresos y gastos partidarios.

<sup>3</sup> En relación con lo indicado, véase Sobrado González, L., *La Financiación de los Partidos Políticos en Costa Rica*, en Revista de Derecho Electoral n.º 8, correspondiente al primer semestre de 2009.

<sup>4</sup> Así, en el artículo *Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley n.º 8765* en Revista de Derecho Electoral n.º 11, correspondiente al primer semestre de 2011.

<sup>5</sup> En relación con lo indicado se sugiere la lectura del XVIII Informe del Estado de la Nación en su capítulo 5, “Fortalecimiento de la Democracia”. En ese apartado del documento se detallan las investigaciones que el DFPP instauró en contra de los partidos políticos por presuntas irregularidades en su gestión financiera (págs. 237 a 240 del informe).

### 3. DETERMINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESTATAL

Prevista en el numeral 96 constitucional, la contribución estatal se entiende como aquel aporte patrimonial que el Estado destina al mantenimiento del régimen democrático y que se materializa con la entrega de recursos económicos a los partidos políticos, a fin de permitir a esas agrupaciones el reconocimiento -vía reembolso- de los gastos en que incurran con ocasión de su participación en un proceso electoral. Además de la previsión constitucional antes señalada, el régimen normativo de la contribución estatal se complementa con la letra del CE (artículos 89 en adelante), los reglamentos sobre el financiamiento de los Partidos Políticos (RFP) y sobre el registro de contadores públicos autorizados para los servicios atinentes a las liquidaciones de gastos de los partidos políticos ante el TSE, y la jurisprudencia emanada del Órgano Electoral<sup>6</sup>.

Para febrero de 2010, el TSE -de conformidad con el indicado artículo 96 inciso 1) de la Constitución Política y las disposiciones del CE- fijó el monto máximo de la contribución estatal correspondiente a las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa en ₡17.174.926.340,00 (diecisiete mil ciento setenta y cuatro millones novecientos veintiséis mil trescientos cuarenta colones exactos) (\$30.890.155,28 al tipo de cambio de abril 2014)<sup>8</sup>. Sobre este punto: si bien el numeral 96 constitucional establece que el tope máximo de la contribución estatal será de un cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente al año tras anterior a la celebración de las elecciones nacionales, para las elecciones de febrero de 2010 ese tope de contribución fue reducido por el legislador nacional hasta un cero coma once por ciento (0,11%) del PIB del año 2008<sup>9</sup>.

Esa cantidad de recursos debía ser distribuida entre las 18 agrupaciones políticas participantes: de la totalidad de esos partidos políticos, nueve se inscribieron a nivel nacional e igual número a escala provincial.

Por su parte, para las elecciones de diciembre de 2010, y por primera vez en la historia del sistema electoral costarricense, los comicios municipales contaron con un financiamiento autónomo y específico, de conformidad con lo previsto por el numeral 91 del CE. Puesto que esa disposición legal estipula que *“el Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para*

<sup>6</sup> Justamente en relación con la jurisprudencia electoral, el TSE se ha aproximado al tema de la contribución estatal desde la trascendencia que representa, para el régimen democrático nacional, la posibilidad de que los partidos políticos puedan optar al financiamiento público para sufragar los gastos derivados de su participación en comicios electorales. Tal posición de la Magistratura Electoral se ha sustentado en virtud del efecto sobre la promoción de la competitividad entre todos los actores políticos y su rol como factor medular de equidad en la contienda. Asimismo, se destaca la contribución del aporte estatal como elemento importante en la promoción de un sistema de partidos políticos vigoroso, pluralista, con presencia permanente en la vida colectiva de las diferentes fuerzas políticas. Por último, la jurisprudencia electoral ha reiterado que con la contribución estatal también se busca evitar el tráfico de influencias y el ingreso de dinero ilícito en el escenario electoral. En relación con los temas señalados, véanse resoluciones del TSE n.os 2887-E8-2008, 5131-E8-2010, 6575-E8-2010, 6930-E10-2010.

<sup>6</sup> El tipo de cambio referido será empleado, en el cuerpo de este texto, para la totalidad de las conversiones de colones a dólares estadounidenses.

<sup>8</sup> Dicho monto representó el 0,11% del Producto Interno Bruto correspondiente al año 2008, y fue fijado mediante resolución n.º 4129-E8-2009 de las 15:00 horas con veinte minutos del 3 de setiembre de 2009, al tenor de lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Política, con base en el Transitorio I del CE y la información que para tales efectos suministró el Banco Central de Costa Rica.

<sup>9</sup> Véase Transitorio X del Código Electoral de 2009.

*cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos (sic) por su participación en los procesos electorales de carácter municipal”, por resolución n.º 4129-E8-2009, el TSE fijó en ₡4.684.070.820,00 (\$8.424.587,80) el monto máximo al cual podrían optar las agrupaciones políticas para el reembolso de los gastos derivados en tales comicios.*

Así, en síntesis, la financiación pública de los partidos políticos en los procesos electorales nacional y municipal de 2010 fue cubierta, en total, con un monto que ascendió al 0,14% del PIB nacional (₡21.858.997.160,00 o, también, \$39.314.743,09).

#### 4. FINANCIAMIENTO ANTICIPADO

Después de haber sido suspendido por la Sala Constitucional en 1997, para las elecciones nacionales de 2010 el mandato constitucional del artículo 96 relativo al adelanto de la contribución estatal fue aplicado nuevamente. Con esa nueva habilitación del Tribunal Constitucional fueron destinados ₡2.576.238.951,00 (dos mil quinientos setenta y seis millones doscientos treinta y ocho mil novecientos cincuenta y un colones exactos) (\$4.633.523,29) a título de financiamiento anticipado en orden a lo dispuesto por el numeral 96 del CE<sup>10</sup>.

En consecuencia, las agrupaciones partidarias inscritas a escala nacional podían recibir -como máximo- un adelanto de la contribución del Estado por un monto de ₡228.999.017,86 (\$411.868,73); por su parte, los partidos inscritos a escala provincial podían recibir, por el mismo concepto, hasta un monto máximo de ₡57.249.754,46 (\$102.967,18); sin embargo, ninguna de las nueve agrupaciones inscritas en esa segunda escala realizó las gestiones de solicitud sobre el particular.

Dicho lo anterior, los partidos políticos con derecho a optar por esta modalidad de financiamiento rindieron, ante el TSE, las garantías líquidas suficientes para asegurar los montos que les serían otorgados<sup>11</sup>, las cuales fueron analizadas por el DFPP a efectos de evaluar su idoneidad como instrumentos de respaldo y protección del patrimonio público. También destacó, como parte de esas labores de revisión, la tarea de verificación practicada entre las publicaciones partidarias de estados auditados de finanzas y listas de contribuyentes en diarios de circulación nacional<sup>12</sup>.

Concluida la revisión indicada, y comprobados los demás requisitos estipulados en la ley, la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda procedió a girar, por orden del TSE, aproximadamente ₡709,99 millones (\$1,276.960,43) en total para ser distribuidos entre los partidos solicitantes. Dicha suma representó el 27,56% del monto total previsto como adelanto y, como se observa en el cuadro n.º 1, los beneficiarios de esa distribución fueron únicamente los partidos Acción Ciudadana, Liberación Nacional, Movimiento Libertario y Renovación Costarricense.

<sup>10</sup> Según el procedimiento descrito, los partidos políticos podrían recibir, de forma anticipada y previa rendición de las garantías líquidas suficientes, hasta un 15% del monto determinado como contribución estatal. De tal porción, el 80% podría ser utilizado equitativamente por los partidos inscritos a escala nacional y el restante 20%, de la misma manera, por los inscritos a escala provincial.

<sup>11</sup> En esta oportunidad las agrupaciones políticas utilizaron el instrumento denominado “Garantía de Cumplimiento” emitida por los bancos de Costa Rica y Lafise, a efectos de respaldar el giro del anticipo de la contribución estatal.

<sup>12</sup> Deber que se desprende del numeral 34 del RFPP.

**Cuadro n.º 1** – Monto de financiamiento anticipado distribuido  
- En millones de colones -

Partido Político	Monto adelantado	Resolución
Acción Ciudadana	¢228,00	0506-E10-2010
Liberación Nacional	¢228,99	5722-E10-2009
Movimiento Libertario	¢228,00	0441-E10-2010
Renovación Costarricense	¢25,00	5754-E10-2009
<b>TOTAL</b>	<b>¢709,99</b>	

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Por último, es necesario señalar que los datos referidos corresponden, únicamente, al proceso electoral nacional de febrero de 2010. La elección municipal de ese mismo año no derivó datos para el análisis de este punto toda vez que, por diseño legal, el financiamiento anticipado está previsto únicamente para las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados.

## 5. CÁLCULO DEL MONTO MÁXIMO DE LA CONTRIBUCIÓN ESTATAL

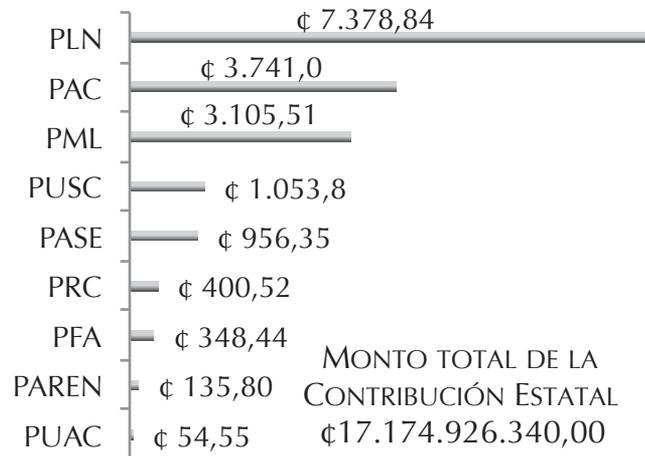
Una vez celebrados los procesos electorales de 2010, fueron definidos los montos máximos de la contribución estatal que habrían de ser distribuidos a cada una de las agrupaciones políticas que alcanzaron tal derecho conforme al caudal electoral obtenido por cada una de ellas<sup>13</sup>

Así pues, con base en el escrutinio definitivo de los votos válidamente emitidos (en adelante VVE) para la elección de presidente y vicepresidentes, y diputados a la Asamblea Legislativa, el TSE indicó cuáles partidos políticos podrían optar por el derecho a la contribución estatal, así como el monto máximo por recibir previa presentación de las liquidaciones de gastos para su respectiva revisión -comprobación de gastos- a cargo del DFPP. La información precitada se detalla en la *figura n.º 1*.

<sup>13</sup> El monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos fue precisado por el TSE en la resolución n.º 2124-E10-2010 de las 11:00 horas del 26 de marzo de 2010.



**Figura n.º 1** – Monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos, en el período 2006-2010  
- En millones de colones -



\*Las siglas corresponden a los siguientes partidos políticos: PLN (Liberación Nacional); PAC (Acción Ciudadana); PML (Movimiento Libertario); PUSC (Unidad Social Cristiana); PASE (Accesibilidad sin Exclusión); PRC (Renovación Costarricense); PFA (Frente Amplio); PAREN (Restauración Nacional); PUAC (Unión Agrícola Cartaginés).

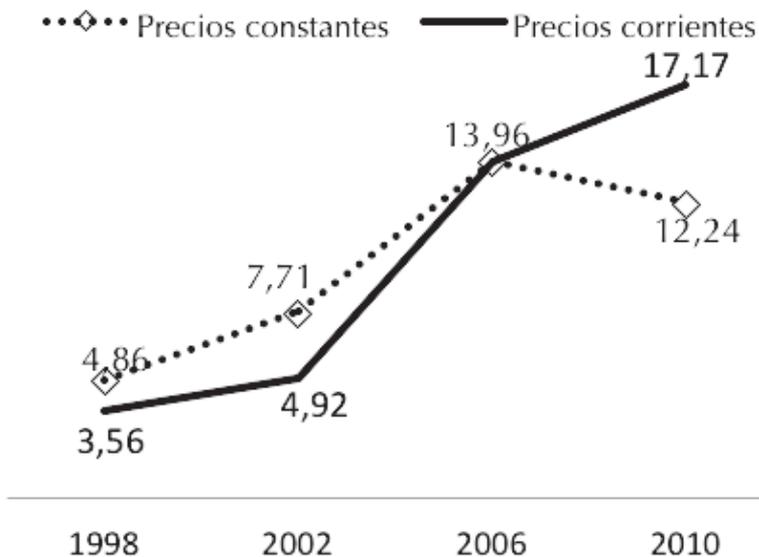
**Fuente:** Resolución n.º 2124-E10-2010 del TSE.

Por otra parte, aunque la cifra nominal correspondiente a la contribución estatal para el año 2010 es significativamente superior al monto precisado para el año 2006, resulta oportuno destacar que los partidos políticos experimentaron, en términos reales, una disminución en la contribución estatal de aproximadamente un 13,98%, tal como se puede apreciar en la *figura n.º 2*<sup>14</sup>. En ese diagrama se ilustra un ejercicio analítico en el cual fueron convertidas a colones las cifras de la contribución estatal del mes de julio de 2006, con el fin de obtener cifras expresadas en términos constantes, esto mediante la utilización del Índice de Precios como deflactor<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Es preciso indicar que la reducción real de la contribución estatal sería más pronunciada si se efectuara a un cálculo per cápita o por elector.

<sup>15</sup> Para el ejercicio propuesto se utilizó el IPC correspondiente al mes de julio de cada año en que fueron celebradas las elecciones y el PIB consignado en las resoluciones del TSE en las que se determina la contribución estatal, a saber: n.os 1103-1997 (elección de 1998), 2718-E-2001 (elección de 2002), 2310-E-2005 (elección de 2006) y 4129-E8-2009 (elección de 2010).

**Figura n.º 2** – Monto de la contribución estatal a precios corrientes y precios constantes (julio 2006)  
 - Miles de millones de colones -



**Fuente:** Elaboración propia con base en información obtenida del sitio web del Banco Central de Costa Rica y las resoluciones del TSE.

Sin perjuicio de la disminución señalada en la figura anterior, las razones tras este decrecimiento apuntan a indicar que para el período electoral de 2002-2006 el porcentaje previsto por el artículo 96 constitucional (0,19% del PIB) para la financiación de los partidos políticos no sufrió rebajo alguno, como sí ocurrió en los comicios correspondientes al período electoral de 2006-2010.

En punto al proceso electoral municipal de diciembre de 2010, de cuarenta y ocho (48) partidos políticos participantes -inscritos a escala nacional, provincial o cantonal- a cuarenta y tres de ellos (43) asistió el derecho de recibir recursos como parte de la contribución estatal, según se expresa en el *cuadro n.º 2* siguiente:



**Cuadro n.º 2-** Partidos políticos con derecho a contribución estatal en las elecciones municipales de 2010

- En millones de colones -

<b>Partido</b>	<b>Monto</b>	<b>Partido</b>	<b>Monto</b>
Accesibilidad sin Exclusión	¢157,66	Cívico de Tibás Fuenteovejuna	¢13,06
Acción Ciudadana	¢595,80	Curridabat Siglo XXI	¢45,06
Alianza Patriótica	¢12,86	Del Sol	¢15,09
Frente Amplio	¢30,30	El Puente y los Caminos de Mora	¢8,76
Integración Nacional	¢43,10	Garabito Ecológico	¢5,43
Liberación Nacional	¢2.074,85	Goicoechea en Acción	¢13,76
Movimiento Libertario	¢430,06	Independiente Belemita	¢4,93
Renovación Costarricense	¢120,96	Integración Barbareña	¢5,27
Unidad Social Cristiana	¢675,52	Movimiento Avance Santo Domingo	¢13,45
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	¢7,64	Unión Agrícola Cartaginés	¢22,59
Unión Poaseña	¢9,92	Organización Social Activa	¢6,13
Transparencia Cartaginés	¢5,53	Renovemos Alajuela	¢50,46
Verde Ecologista	¢4,60	Tarrazú Primero	¢6,03
Acción Cantonal Siquirres Independiente	¢4,87	Todo por Flores	¢10,73
Acción Naranjeña	¢5,89	Único Abangareño	¢7,72
Acción Quepeña	¢1,85	Unión Ateniense	¢11,87
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	¢11,02	Unión Palmareña	¢14,34
Autónomo Oromontano	¢5,18	Yunta Progresista Escazuceña	¢30,01
Coalición Alianza Zarcereña	¢3,84	Coalición Barva Unida	¢5,34
Coalición Cartago Unido	¢68,82	Coalición Montes de Oca Unida	¢7,75
Coalición Ramonense	¢28,03	Coalición Unidos por San Carlos	¢80,21
Coalición Unión Liberiana	¢7,75		

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

Cabe reconocer que si bien el número de agrupaciones con derecho a recibir alguna proporción del aporte estatal para los comicios municipales comentados fue elevado, lo cierto es que no todas esas agrupaciones presentaron sus respectivas liquidaciones de gastos, por lo que fue improcedente el giro de monto alguno. Por esta razón, y como se verá más adelante, la lista de los partidos favorecidos con deuda política fue más limitada que la del cuadro de los partidos con derecho a contribución.

## 6. DESARROLLO DEL PROCESO DE REVISIÓN

En procura de recibir el monto de la contribución estatal correspondiente al caudal electoral obtenido en la votación de las elecciones presidenciales de febrero de 2010, las nueve agrupaciones políticas con derecho a ello presentaron, ante el TSE, su respectiva liquidación de gastos.

Con los preceptos implementados en el nuevo modelo de fiscalización, el proceso de presentación de las liquidaciones partidarias experimentó una considerable mejora a causa de que el nuevo cuerpo normativo eliminó las liquidaciones parciales y el proceso de subsanación asociado a estas, alcanzando con ello mayores niveles en términos de fluidez y eficacia<sup>16</sup>.

Así las cosas, el DFPP inició el proceso referido con la recepción de los documentos relativos a un total de nueve liquidaciones de gastos (presentadas casi en su mayoría entre el 15 y 16 de junio de 2010)<sup>17</sup> cuya revisión dio lugar a la emisión de diez informes con sus correspondientes resultados. De esos diez informes, ocho se refieren al pronunciamiento sobre la totalidad de los gastos liquidados por cada una de las diferentes agrupaciones políticas, mientras que los dos restantes consignan, únicamente, los resultados parciales de una de las liquidaciones presentadas.

Es preciso indicar que la revisión de las liquidaciones es un proceso laborioso que, desarrollado en el marco del principio de comprobación del gasto, involucra procedimientos de revisión de carácter aleatorio respecto del cumplimiento de los requisitos dispuestos en la normativa electoral y cualesquiera otras normas afines. En 2010, la ejecución de esas labores estuvo a cargo de tres equipos de trabajo conformados por aproximadamente 40 funcionarios quienes requirieron, para su finalización, de un período de cinco meses y medio, plazo significativamente menor al empleado por la CGR en la revisión de los documentos de respaldo de los gastos relativos al ciclo electoral 2002-2006<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Las limitaciones aparejadas a la revisión de las liquidaciones parciales fueron apuntadas, en su momento, por la CGR. Como referencia, pueden consultarse los informes del órgano contralor n.ºs DFOE-GU-9/2003 y DFOE-PGA-37/2007 cuyo contenido resume los resultados globales derivados de los procesos de revisión de liquidaciones de gastos correspondientes a los ciclos electorales 1998-2002 y 2002-2006 respectivamente.

<sup>17</sup> El plazo para la presentación de las liquidaciones de gastos se extendió desde el 17 de marzo hasta el 16 de junio de 2010, según el cálculo realizado por el DFPP con base en lo dispuesto en el artículo 107 del CE. Tomando ese plazo en cuenta, ese departamento recibió las liquidaciones de gastos por parte de los partidos políticos en las siguientes fechas: partido Renovación Costarricense, 18 de mayo de 2013; partido Restauración Nacional, 14 de junio de 2013; partidos Accesibilidad sin Exclusión y Unión Agrícola Cartaginés, 15 de junio de 2013; y, partidos Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana, Frente Amplio y Movimiento Libertario, 16 de junio de 2013.

<sup>18</sup> El proceso de revisión de liquidaciones a cargo de la CGR, correspondientes al ciclo electoral 2002-2006, demoró aproximadamente 20 meses.

A partir de ese panorama, debe considerarse el impacto significativo que la reforma legislativa tuvo sobre el proceso de revisión de las liquidaciones partidarias. Particularmente, la implementación del nuevo modelo fiscalizador repercutió desde tres aristas que convergieron como factores de reducción de los lapsos temporales empleados para el desarrollo de dicho proceso, esto en comparación con las experiencias de las dos justas electorales anteriores.

El primero de estos elementos lo constituye la indicada eliminación de las liquidaciones parciales<sup>19</sup> y el establecimiento, en su lugar, de una liquidación única que, con fundamento en el artículo 95 del CE, debe ser presentada por los partidos políticos a efectos de optar por el aporte estatal. Al nuevo paradigma de control debe reconocérsele la reducción en ese carácter fragmentario que propiciaba un engorroso proceso de revisión y subsanaciones con consecuencias tan nocivas como los considerables retrasos en el pronunciamiento definitivo para la emisión de múltiples informes por agrupación política. A ello se agregaba la revisión de liquidaciones de gastos presentadas por partidos políticos quienes, posteriormente, no superaban el umbral de votación requerido para optar por alguna porción de la contribución estatal.

En segundo lugar, el cuerpo normativo vigente hace posible seleccionar una muestra aleatoria de documentos de respaldo para efectuar el pronunciamiento definitivo sobre la totalidad de los gastos incluidos en las liquidaciones, lo cual agiliza el desarrollo del proceso de revisión. En caso de que existiere alguna circunstancia que haga presumir la inconformidad de la totalidad de los gastos liquidados o parte de ellos, el Tribunal podría ordenar la revisión de la totalidad de los documentos (así con los partidos Renovación Costarricense y Movimiento Libertario en las elecciones nacionales de 2010)<sup>20</sup>.

Como tercer elemento importante debe destacarse el salto cualitativo que, en materia funcional, experimentó el rol de los contadores públicos autorizados. Al respecto, el paradigma normativo anterior contemplaba la participación de estos profesionales en la emisión de informes relativos a los estudios que efectuaban para certificar cada una de las liquidaciones de gastos; no obstante, la jurisprudencia del TSE tenía tales certificaciones como un requisito subsanable y, en ciertos casos, prescindible<sup>21</sup>. Actualmente, el marco regulatorio prevé, como causal de rechazo de plano de las liquidaciones, la omisión en la presentación de la certificación e informes de ese contador, situación que posiciona a ese profesional en un rol protagónico dentro del proceso de comprobación indicado<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> El artículo 178 del CE anterior obligaba a los partidos políticos a presentar al menos una vez al mes, durante el período comprendido entre la fecha de convocatoria a elección de presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa y la fecha de la declaratoria de elección de estos últimos, las liquidaciones de gastos admitidos por la normativa electoral.

<sup>20</sup> Al respecto se considera oportuno mencionar que el DFPP solicitó en dos ocasiones el pronunciamiento del TSE para ampliar el período estipulado en la normativa y realizar una revisión total de los documentos de respaldo al gasto.

<sup>21</sup> Así fue señalado por el TSE en sus resoluciones n.os 898-1-2002 de las 15:30 horas del 30 de mayo de 2002 y 1528-E-2002 de las 10:20 horas del 14 de agosto de 2002.

<sup>22</sup> Sobre este particular debe indicarse que, de conformidad con los numerales 105 y 46 del CE y el RFPP, respectivamente, el contador público autorizado debe estar registrado ante la CGR.

Aunque para algunas agrupaciones políticas el aporte de los contadores públicos autorizados en 2010 fue fundamental, a manera de filtro adicional, se visualizan diversas áreas en las que existe un considerable espacio de mejora justificado en los bajos porcentajes de comprobación mostrados por algunas agrupaciones políticas o, también, en la presentación de gastos carentes de los requerimientos técnicos exigidos por la normativa, como se mostrará en el siguiente apartado.

## 7. COMPROBACIÓN DEL GASTO

De conformidad con los resultados del proceso de liquidación indicado, el TSE revisó a los partidos políticos la documentación de respaldo de gastos por un total de ₡19.476,51 millones (\$35.029.694,24)<sup>23</sup>, de lo que se desprende un exceso que rondó, en promedio, un 13,4% con respecto al monto máximo de la contribución estatal al cual tenían derecho.

En relación con la comprobación del gasto debe indicarse que la normativa electoral vigente no compele a las agrupaciones políticas a presentar, en sus liquidaciones, la documentación de respaldo de la totalidad de sus erogaciones. No obstante lo anterior, el indicado exceso de gastos respaldados por los partidos -para su pretendido reembolso- es reflejo de que esas agrupaciones, en conjunto, superaron en esos términos el monto de aporte estatal dispuesto en esa oportunidad vía Constitución. Así las cosas, aún en un escenario de óptimo reconocimiento de gastos, una porción de estos ₡17.174.926.340,00 -como máximo de la contribución estatal- no podía ser redimible con cargo al financiamiento público<sup>24</sup>.

Como dato relevante, en esta ocasión se revirtió la tendencia decreciente en cuanto al porcentaje de aprobación del gasto a los partidos políticos -iniciada a partir de los comicios de 2002<sup>25</sup>- al registrar un porcentaje de comprobación total del 86,86%<sup>26</sup>. Comparativamente, el *cuadro n.º 3* refleja, en valores consolidados, los porcentajes de aprobación de gastos, con respecto a los montos máximos de contribución estatal, y los montos girados a los partidos con ocasión de las últimas cuatro elecciones presidenciales.

<sup>23</sup> Véanse artículos 47 y siguientes del RFPP.

<sup>24</sup> El modelo de financiamiento mixto adoptado en Costa Rica permite el aporte de contribuciones privadas a los partidos políticos con las limitaciones previstas en la Sección VII, Capítulo VI, Título III del CE y las disposiciones reglamentarias correspondientes.

<sup>25</sup> Las liquidaciones de la campaña electoral 1994-1998 mostraron un porcentaje de aprobación del 82,21%; por su parte, en la campaña 1998-2002 esa aprobación fue de 73,14%; y, en la campaña 2002-2006 se mostró el punto más bajo, pues el porcentaje de aprobación que se alcanzó fue del 53,40% del monto determinado en la contribución estatal.

<sup>26</sup> Esta cifra está calculada con base en la suma determinada por el TSE como monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos. De realizarse el cálculo sobre el monto presentado en la documentación de respaldo, los partidos políticos únicamente alcanzarían un porcentaje de aprobación del 76,8%.



**Cuadro n.º 3-** Efectividad en la aprobación de gastos con ocasión de los procesos electorales nacionales de 1998, 2002, 2006 y 2010

- En montos y porcentajes -

Proceso electoral	Total girado	Porcentaje de aprobación*
1998	¢2.924.830.540,01	82,21%
2002	¢3.594.965.362,66	73,14%
2006	¢7.452.461.329,58	53,40%
2010	¢14.918.085.415,99	86,86%

\*Monto derivado de la operación aritmética total girado/máximo de la contribución estatal para cada uno de los períodos reseñados.

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

En consecuencia, con la información de la tabla anterior, en 2010 los partidos políticos alcanzaron el punto más alto en efectividad de comprobación de gastos de los anteriores cuatro procesos electorales. Así, con particularidad para los comicios generales de febrero de 2010, el *cuadro n.º 4* muestra un resumen de los resultados del proceso de revisión de las liquidaciones presentadas por las agrupaciones políticas en esa ocasión.

**Cuadro n.º 4 –** Gastos aprobados, presentados y objetados para el proceso electoral nacional de 2010  
- En millones de colones -

P.p.	Aprobado	Presentado	Objetado
PLN	¢ 7.030,7	¢ 7.866,1	¢ 835,4
PAC	¢ 3.189,5	¢ 4.270,4	¢ 1.080,9
PML	¢ 2.673,9	¢ 3.922,4	¢ 1.248,5
PUSC	¢ 968,2	¢ 1.095,3	¢ 126,5
PASE	¢ 598,8	¢ 911,9	¢ 313,1
PFA	¢ 296,4	¢ 341,8	¢ 45,4
PAREN	¢ 129,0	¢ 204,9	¢ 75,89
PRC	¢ 31,0	¢ 808,8	¢ 777,8
PUAC	¢ 00,0	¢ 55,0	¢ 55,0
<b>TOTAL</b>	<b>¢ 14.917,5</b>	<b>¢ 19.476,5</b>	<b>¢ 4.558,5</b>

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Por su parte, el TSE estableció el monto definitivo de gastos que se tuvieron por comprobados y, por lo tanto, reconocidos a cada una de las agrupaciones políticas, así como las sumas por reservar para cubrir los gastos partidarios en los rubros permanentes de capacitación y organización política durante el ciclo electoral 2010-2014, tal como se muestra en el cuadro n.º 5.

Considérese que, del monto reconocido a los partidos políticos, la normativa establece una previsión de retención tanto de las sumas que se hayan otorgado por concepto de adelanto de la contribución como de la aplicación de cualesquiera otras retenciones previstas en la ley.

**Cuadro n.º 5** – Montos reconocidos a los partidos políticos con cargo a la contribución estatal y reserva para gastos de capacitación y organización política  
- En millones de colones –

<b>P.p.</b>	<b>Reconocimiento</b>	<b>Reserva</b>	<b>Resolución n.º</b>
PLN	¢7.030,7	¢348,13	6797-E10-2010
PAC	¢3.189,5	¢551,60	7235-E10-2010
PML	¢2.673,9	¢431,63	1337-E10-2011
PUSC	¢968,2	¢85,03	6566-E10-2010
PASE	¢598,8	¢357,5	2387-E10-2011
PFA	¢296,4	¢52,08	0089-E10-2011
PAREN	¢129,0	¢6,78	7547-E10-2010
PRC	¢31,0	¢369,51	6930-E10-2010
PUAC	¢0,0	¢14,18	6774-E10-2010
<b>TOTAL</b>	<b>¢14.805,9</b>	<b>¢2.230,62</b>	-----

Considérese que el monto total reconocido incluye las sumas que por reserva fueron determinadas por los partidos políticos.

**Fuente:** Resoluciones del TSE.

A este punto no puede dejarse de lado que dentro de ese total de montos reconocidos, una porción significativa de ellos ha sido objeto de investigación en razón de presuntas irregularidades detectadas las cuales son actualmente valoradas en la sede penal como hechos presuntamente constitutivos de delitos.

Por su parte, si bien en los comicios electorales municipales de 2010 la cantidad de recursos distribuidos entre las agrupaciones fue menor al de las elecciones nacionales de ese mismo año (tan solo 0,03% del PIB), el número de partidos que recibieron algún aporte proveniente del erario fue exponencialmente mayor. En ese sentido, el *cuadro n.º 6* detalla los pormenores del proceso de liquidación de gastos correspondientes a las elecciones de diciembre de 2010.



**Cuadro n.º 6-** Gastos aprobados, presentados y objetados para el proceso electoral municipal de 2010

- En millones de colones -

Partido	Monto Aprobado	Monto Presentado	Monto Objetado
Liberación Nacional	¢1.473,53	¢1.543,78	¢70,25
Movimiento Libertario	¢430,06	¢590,35	¢160,29
Unidad Social Cristiana	¢444,20	¢700,54	¢256,34
Acción Ciudadana	¢191,68	¢294,91	¢103,23
Accesibilidad sin Exclusión	¢65,09	¢147,32	¢82,23
Renovación Costarricense	¢32,79	¢121,69	¢88,89
Frente Amplio	¢20,47	¢36,15	¢15,68
Integración Nacional	¢0,46	¢43,70	¢43,24
Alianza Patriótica	¢0,00	¢25,43	¢25,43
Unión Agrícola Cartaginés	¢2,23	¢2,57	¢0,34
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	¢1,13	¢2,08	¢1,30
Acción Naranjeña	¢5,55	¢8,40	¢2,85
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	¢0,00	¢14,81	¢14,81
Curridabat Siglo XXI	¢0,00	¢54,52	¢54,52
Del Sol	¢5,19	¢5,83	¢0,64
El Puente y los Caminos de Mora	¢4,41	¢7,75	¢3,34
Independiente Belemita	¢4,93	¢5,75	¢0,82
Movimiento Avance Santo Domingo	¢3,28	¢5,70	¢4,32
Renovemos Alajuela	¢29,96	¢31,23	¢1,27
Todo por flores	¢10,68	¢10,68	¢0,00
Único Abangareño	¢0,00	¢11,11	¢11,11
Unión Ateniense	¢10,85	¢10,85	¢0,00
Unión Palmareña	¢4,78	¢7,03	¢2,25
Yunta Progresista Escazucaña	¢18,33	¢19,94	¢1,61
Coalición Alianza Zarcereña	¢1,72	¢1,72	¢0,00
Coalición Barva Unida	¢0,50	¢0,50	¢0,00
Coalición Cartago Unido	¢8,12	¢12,08	¢3,96
Coalición Montes de Oca Unida	¢0,38	¢0,78	¢0,40
Coalición Ramonense	¢3,99	¢5,01	¢1,02
Coalición Unidos por San Carlos	¢47,36	¢55,49	¢8,13
Coalición Unión Liberiana	¢0,00	¢16,45	¢16,45

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

Retomando lo dicho, aun cuando el número de agrupaciones con derecho a recibir alguna proporción del aporte estatal para los comicios municipales comentados fue elevado, también fue una realidad que no todas esas agrupaciones presentaron sus respectivas liquidaciones de gastos. De esta forma, los partidos Alianza Patriótica, Transparencia Cartaginés, Verde Ecologista, Acción Cantonal Siquirres Independiente, Acción Quepeña, Acuerdo Cantonal Desamparadeño, Auténtico Oromontano, Cívico de Tibás Fuenteovejuna, Garabito Ecológico, Goicoechea en Acción, Integración Barbareña, Organización Social Activa, Tarrazú Primero, Todo por Flores aunque contaban con la posibilidad de liquidar total o parcialmente los gastos derivados de su participación en los comicios municipales de 2010, esos partidos no gestionaron ese reembolso. En parte, esa situación puede atribuirse, entre otras cosas, a la falta de experiencia partidaria en el acopio y cumplimiento de requisitos de la documentación de respaldo que corresponde presentar como parte de tales liquidaciones de gastos.

También, del *cuadro n.º 6* se destacan dos factores que merecen ser tenidos en cuenta: en primer lugar, llama la atención el dominio del partido Liberación Nacional a nivel de captación de preferencias en el estrato municipal. Esa preponderancia del PLN queda demostrada cuando se hace notar que, de los ₡2.822,06 millones debidamente aprobados a las agrupaciones participantes en conjunto, ₡1.473,53 millones (52,21% del total) correspondieron a esa agrupación en razón de los votos recibidos en los 81 cantones en que fuera celebrada la elección. En segundo lugar, y en relación con lo señalado en la línea anterior, otro factor importante por destacar tiene que ver con la concentración de los recursos de la contribución estatal girados a los nueve partidos políticos inscritos a escala nacional<sup>27</sup> en contraste con lo otorgado a los partidos inscritos en las escalas provincial y cantonal. El *cuadro n.º 6* evidencia que, aun cuando se trató de comicios municipales, el peso relativo de los partidos provinciales y cantonales en la distribución del aporte estatal fue bajo toda vez que del total de ₡2.822,06 millones, los partidos “nacionales” acumularon en conjunto ₡2.658,29 millones (94,2%), frente a los ₡3,36 millones aprobados a los partidos provinciales (0,11%), los ₡97,36 millones de los partidos cantonales (3,47%) y los ₡62,45 millones aprobados a las coaliciones (2,21%).

## 8. ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL GASTO

Como se indicó con anterioridad, para recibir la proporción de financiamiento público al cual tenían derecho, los partidos políticos presentaron la documentación de respaldo de los gastos asociados a su participación en los procesos electorales de 2010, así como aquellos destinados a las actividades permanentes.

En este contexto, y de previo al estudio de la concentración del gasto, es preciso referirse a la modificación que sufrió el modelo de financiamiento político con la reforma electoral en 2009, particularmente respecto de la inclusión de un mecanismo de financiamiento permanente cuya instrumentación jurídica se materializa en la habilitación para realizar liquidaciones periódicas de gastos.

<sup>27</sup> Partidos Accesibilidad sin Exclusión, Acción Ciudadana, Frente Amplio, Integración Nacional, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense y Unidad Social Cristiana. De esa clasificación se excluye el partido Alianza Patriótica por cuanto no presentó su liquidación de gastos.

Este novedoso régimen implica la superación del paradigma normativo anterior ya que bajo ese diseño se habilitaba la liquidación de gastos permanentes en conjunto con los gastos electorales; esta situación es diametralmente opuesta en la actualidad dada la previsión del CE y el RFPP de realizar liquidaciones con periodicidad trimestral, en época no electoral, a fin de recibir el aporte del Estado para cubrir aquellas erogaciones de naturaleza permanente en los rubros de capacitación y organización política, lo cual reduce la “intermitencia” en la gestión de los partidos políticos al robustecer su permanencia allende las campañas electorales.

Por otra parte, la normativa estructura una tipología de los gastos referidos cuyo criterio de clasificación se centra en el momento -dentro del iter procesal electoral- en el que estos tienen lugar. Los gastos del período no electoral se asocian con las actividades permanentes de capacitación y organización política mientras que los gastos del período electoral –gastos de campaña– pueden incluir tanto gastos de capacitación y organización política como aquellos destinados a propaganda y signos externos, entre otros<sup>28</sup>.

En lo que respecta al estudio desarrollado, los gastos correspondientes al período no electoral estuvieron comprendidos por aquellas erogaciones hechas entre el día inmediato siguiente de aquel en que los partidos políticos entregaron al TSE la liquidación final de la campaña anterior (2002-2006) y hasta el 7 de octubre de 2009, fecha en que tuvo lugar la convocatoria a las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados de la República por celebrarse en febrero de 2010<sup>29</sup>. Por su parte, los gastos del período electoral fueron aquellos efectuados entre el 7 de octubre de 2009 y el 24 de marzo de 2010<sup>30</sup>.

Sin perjuicio de su distinta categorización, ambas cuentas de gastos fueron sometidas a su debida revisión. Ese proceso culminó con la liquidación única correspondiente al proceso electoral 2006-2010; con posterioridad a ella, las agrupaciones políticas han presentado sus liquidaciones con una regularidad trimestral y de conformidad con lo ordenado en el artículo 95 del CE.

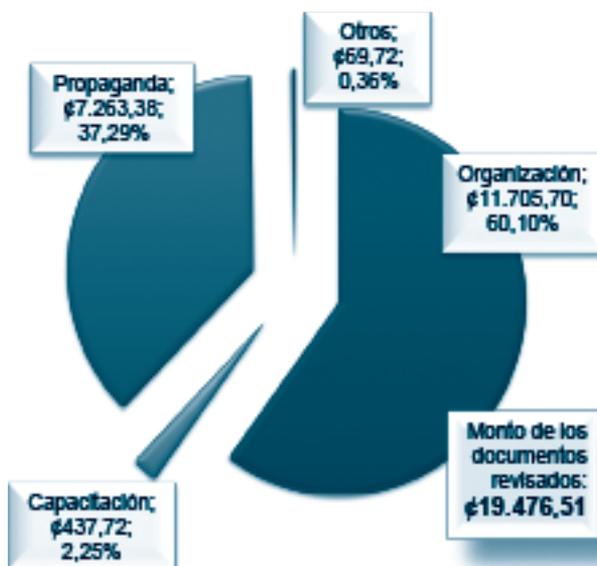
Tomando como base las premisas indicadas, los gastos partidarios pueden agruparse -con fines analíticos- en tres grandes categorías distinguidas por la normativa electoral: a) gastos de organización, operacional, técnico, funcional, administrativo, de dirección y censo; b) en segundo término, los gastos de propaganda; y, c) gastos de capacitación política. Dentro de la categorización, derivadas de la elección de febrero de 2010, las cuentas de mayor magnitud correspondieron, en orden decreciente, a las líneas de organización política, propaganda y capacitación, según se muestra en la *figura n.º 3*.

<sup>28</sup> Los artículos 92, 93 y 94 del CE desarrollan ampliamente el elenco de los gastos que los partidos políticos pueden someter a revisión para su eventual reconocimiento con cargo a la contribución estatal.

<sup>29</sup> Así lo dispone el Transitorio IV del CE, al referirse al tema de liquidaciones de gastos correspondientes a la campaña política 2006-2010.

<sup>30</sup> La fecha 24 de marzo fue establecida contando 45 días naturales después de celebradas las elecciones nacionales, según lo dispuesto en el artículo 92 del CE.

**Figura n.º 3** – Monto de los gastos presentados por las agrupaciones políticas en sus liquidaciones de gastos  
 - En millones de colones y valor relativo -



El rubro “Otros” se compone de la porción de gastos determinados como no redimibles y los pasivos reportados por el partido Unión Agrícola Cartaginés, los que fueron rechazados con posterioridad a su revisión.

**Fuente:** Informes de revisión de liquidación emitidos por el DFPP.

### a) *Gastos de organización*

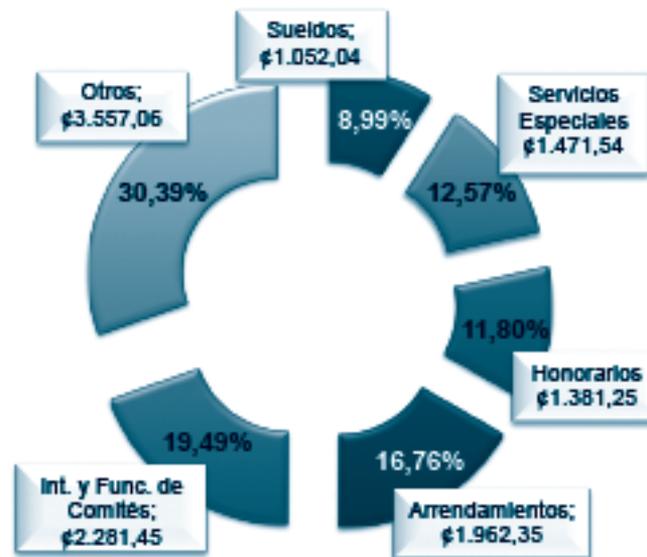
El cuadro y manual de cuentas del RFPP dispone 32 rubros para la contabilización de los gastos asociados a la organización política<sup>31</sup>. Dentro de estas categorías de gasto -según la cuantía mostrada en el proceso de revisión de liquidaciones desarrollado- se destacaron individualmente cinco cuentas que, en conjunto, representaron aproximadamente el 70% de los gastos asociados a esta categoría, y el 41,84% respecto del total de gastos presentados por las agrupaciones políticas. La *figura n.º 4*.

**Fuente:** Ilustra la composición de los gastos correspondientes a organización política para el proceso electoral nacional de 2010.

<sup>31</sup> El inciso a) del artículo 93 del CE señala que el gasto de organización política “comprende todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos político electorales”. Asimismo, son también gastos de organización política aquellos relacionados con divulgación, censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión, según lo previsto en los incisos c) y d) de ese mismo artículo.

**Figura n.º 4** - Monto y valor relativo de los gastos de organización política presentados por las agrupaciones políticas en sus liquidaciones

- En millones de colones y valor relativo -



**Fuente:** Informes de revisión de liquidación emitidos por el DFPP.

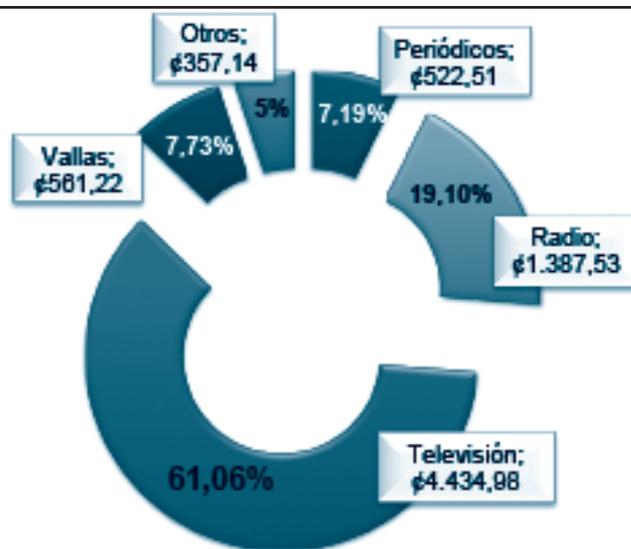
Nótese que el rubro individual “Integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones y plazas públicas” constituyó la cuenta no agregada más representativa de esta categoría de gastos, ascendiendo a un monto aproximado a ₡2.281,45 millones (19,49% del total de los gastos de organización). Esta cuenta se conforma por todas aquellas erogaciones partidarias por concepto de: banderas, gorras, camisetas, calcomanías, distintivos y alimentación para sus seguidores y adeptos. En punto a los gastos agrupados en el rubro residual “Otros” se destacan, entre otras erogaciones, las correspondientes al pago de obligaciones obrero-patronales, viáticos, transportes, combustibles, instalación de clubes, equipos de oficina y cómputo, descuentos aplicados a los certificados de cesión, intereses y comisiones.

En este sentido, el espectro diverso que comprende la cuenta de organización y su importancia para el mantenimiento de las agrupaciones políticas, así como de la divulgación de las propuestas, entre otros aspectos, salta a la vista cuando se toma en consideración que esta cuenta agrupó un poco más de la décima parte del total de gastos revisados en el proceso de liquidaciones (específicamente un 11,71%).

## b) Gastos de propaganda

Con respecto a los gastos de propaganda<sup>32</sup>, el marco normativo vigente en la actualidad dispone de 13 cuentas para realizar su registro. De estas, las cuentas más representativas de las erogaciones por liquidar fueron las asociadas a los servicios televisivos y radiales cuyos valores relativos alcanzaron, respectivamente, un 61,06% y un 19,10% con relación al monto revisado en las cuentas de propaganda, según se muestra en la *figura n.º 5*.

**Figura n.º 5** - Monto y valor relativo de los gastos de propaganda presentados por las agrupaciones políticas en sus liquidaciones  
 - En millones de colones -



**Fuente:** Informes de revisión de liquidación emitidos por el DFPP.

Vale la pena mencionar que el rubro de *Televisión y Servicios de audio y video para cortos de televisión* conjuntamente representó un 22,77% del total de gastos sujetos a revisión, y un 25,86% del monto de la contribución estatal definida para distribuir entre los partidos políticos participantes en el proceso electoral 2006-2010, lo que coloca a dicho rubro, en términos comparativos, como el de mayor magnitud pese a que no todas las agrupaciones políticas presentan gastos en esta cuenta.

<sup>32</sup> De conformidad con el numeral 94 inciso a) del CE la propaganda electoral se define como “la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estime convenientes”.

### **c) Gastos de capacitación**

Las cuentas contables contenidas en la categoría de gastos de capacitación<sup>33</sup>, presentadas por las agrupaciones políticas, se constituyeron como la tercera y última categoría respecto de su peso relativo (cuantía), pues únicamente representaron el 2,95% del total de erogaciones sometidas a revisión.

De las cuentas más representativas en esta tipología de gasto, los “Cursos de Formación” acapararon aproximadamente el 82,62% en virtud de que el monto reportado en ese rubro ascendió a ¢361,6 millones; mientras que las cuentas “Seminarios y Talleres” y “Becas” agruparon el restante 17,38%, para un total de ¢76,10 millones.

Así, pues, en este rubro los partidos políticos sometieron a revisión un monto de gastos que parece, en principio, poco significativo pese al mandato constitucional dispuesto en el segundo párrafo del inciso 1.º del artículo 96. Esto podría llevar a concluir que los partidos han subutilizado los recursos previstos para la capacitación y formación de los integrantes de órganos internos y militantes, siendo desaprovechados recursos que los partidos podrían capitalizar de una mejor forma.

En consideración de esa realidad en las estructuras financieras de los partidos políticos, el TSE adoptó una posibilidad de alternativa en la canalización del gasto, por intermedio de su resolución n.º 3646-E3-2013, a fin de que las reservas de organización y capacitación puedan ser redistribuidas -en cuanto a los montos que las integran- siempre y cuando esta modificación sea registrada en el estatuto interno del partido y adoptada mediante acuerdo de la Asamblea Superior del partido político, así como que esa nueva distribución de los fondos no vacíe la reserva que será disminuida con la aplicación de ese movimiento. Esa flexibilización de las reglas vigentes en materia de reservas de capacitación y organización pretende que los partidos políticos logren un máximo aprovechamiento con miras a asegurar una presencia activa y permanente en el escenario político nacional.

En lo atinente a la fiscalización en los rubros enunciados así como del control de ingresos y otros aspectos de interés (v.gr. pasivos y patrimonio) para el período objeto de análisis, el DFPP del TSE desarrolló auditorías en cuatro agrupaciones políticas a partir de las cuales fueron emitidas, en cada caso, las recomendaciones orientadas al mejoramiento continuo de la gestión financiera en esas agrupaciones.

## **9. RANGO DE LEY DE LAS RESERVAS PARA GASTOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y CAPACITACIÓN**

El tópico del financiamiento permanente de los partidos políticos fue otro de los que dio un importante giro con la reforma del CE, en el tanto la normativa vigente modificó, de conformidad

<sup>33</sup> El inciso b) del artículo 93 del CE indica que los gastos de capacitación se relacionan con las actividades que permiten a los partidos políticos desarrollar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas, así como la logística y los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo.

con el artículo 107 del CE, la forma en que los gastos de organización política y capacitación serán reconocidos con cargo a la contribución estatal. Esa transformación se fundamenta en el pretendido fortalecimiento de los partidos como *“(...) entes permanentes que vivifiquen la democracia costarricense y que sirvan como instrumentos básicos para la participación política y no simples maquinarias electorales (...)”*<sup>34</sup>.

## a) Determinación y cálculo

De previo a la promulgación del nuevo CE, los gastos de organización política y capacitación podían ser objeto de reconocimiento siempre y cuando fueran presentados, en el proceso de liquidaciones parciales, con arreglo a las formalidades en ese momento exigidas. Para optar por el reconocimiento de los gastos con recursos del patrimonio estatal, como se ha dicho anteriormente, los partidos debían superar el umbral del 4% de los votos válidamente emitidos o la designación de, al menos, un diputado a la Asamblea Legislativa, al tiempo que debían demostrar la congruencia de sus gastos con las previsiones de sus estatutos dispuestas al efecto.

En ese anterior escenario, el modelo de financiamiento obligaba a las agrupaciones partidarias a sufragar gastos con una cuota de incertidumbre durante el período no electoral, pues se veían forzadas a ejecutar sus recursos con base en una expectativa de reconocimiento derivada del resultado por obtener en los futuros comicios<sup>35</sup>, lo que indudablemente complicaba la adecuada planificación y administración del recurso financiero.

El nuevo procedimiento asociado al reconocimiento de gastos de capacitación y organización permite definir un monto, en función de reserva, con base en el porcentaje dispuesto por los estatutos de cada partido y el derecho a la contribución estatal determinado a la luz del caudal electoral captado por los partidos en los comicios generales. De forma distinta a lo prescrito por el otrora modelo de financiamiento, esa reserva no se ve reducida por los gastos de organización política y capacitación del ciclo electoral concluido, sino que se mantiene, exclusivamente, con el fin de sufragar los gastos futuros en estas cuentas. Para acceder a estos montos, según se dijo, las agrupaciones deberán presentar trimestralmente sus liquidaciones de gastos, las cuales son revisadas por el DFPP para su eventual reconocimiento (art. 107 del CE)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> En ese sentido véase resolución del TSE n.º 3146-E-2000.

<sup>35</sup> Considérese que la porción de la contribución estatal que las agrupaciones políticas destinan para los rubros de organización política y capacitación se definen porcentualmente y, por lo tanto, el monto máximo de la contribución estatal -calculado con base en el caudal electoral- afecta directamente la cuantía monetaria de dicha porción.

<sup>36</sup> La transición normativa experimentada con la promulgación del nuevo CE sería, en principio, la única excepción a esta regla, pues en el proceso de revisión de liquidaciones, los gastos de capacitación y organización política correspondientes al ciclo electoral 2006-2010 fueron cargados a la reserva calculada con base en los porcentajes definidos estatutariamente, disminuyendo el monto del que las agrupaciones políticas disponen para cubrir este tipo de gastos durante el ciclo electoral 2010-2014. Así fue dispuesto mediante resolución n.º 4877-E8-2010 de las 12:30 horas del 13 de julio de 2010.

Dicho lo anterior, el proceso de revisión de las liquidaciones de gastos permitió a los partidos políticos conformar unas reservas de gastos permanentes de organización y capacitación en las proporciones detalladas en el *cuadro n.º 7*.

<b>Cuadro n.º 7 - Reservas para gastos de organización política y capacitación, por partido político<sup>37</sup></b>				
<b>- en millones de colones -</b>				
<b>P.P.</b>	<b>Reserva según Estatutos</b>		<b>Reserva después de la liquidación</b>	
	<b>Org. (%)</b>	<b>Cap. (%)</b>	<b>Org.</b>	<b>Cap.</b>
PASE	¢430,36 (45%)	¢44,67 (5%)	¢312,86	¢44,67
PAC	¢374,11 (10%)	¢374,11 (10%)	¢49,78	¢501,82
PFA	¢34,65 (10%)	17,42 (5%)	¢34,65	¢17,42
PLN	¢737,88 (10%)	¢73,79 (1%)	¢237,85	¢110,28
PML	¢310,55 (10%)	¢155,28 (5%)	¢264,03	¢167,60
PRC	¢292,38 (73%)	¢20,03 (5%)	¢345,82	¢23,69
PUSC	¢105,38 (10%)	¢31,62 (3%)	¢53,41	¢31,62
PRN	¢8,15 (6%)	¢6,79 (5%)	¢0,00	¢6,79
PUAC	¢5,45 (10%)	¢1,64 (3%)	¢10,91	¢3,27

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Con los datos arrojados por el cuadro anterior cabe destacar que, indudablemente, las reservas previstas en la ley para destinar a los rubros de organización y capacitación representan sumas nada despreciables que facilitarían, en tesis de principio, el funcionamiento regular de las agrupaciones partidarias. Adicionalmente, nótese que una vez deducidos del monto total de la reserva aquellos gastos relativos a las cuentas de capacitación y organización presentados en las liquidaciones correspondientes al ciclo electoral 2006-2010, se estableció el monto definitivo de los recursos que serían destinados para cubrir los gastos permanentes futuros de las agrupaciones políticas. En ese sentido, para el período comprendido entre el último trimestre de 2010 y setiembre de 2013 (período no electoral) los partidos Accesibilidad sin Exclusión, Acción Ciudadana, Frente Amplio,

<sup>37</sup> Cifra compuesta por las previsiones estatutarias formuladas al efecto y las proporciones de montos “remanentes no reconocidos” que, en ciertos casos, correspondió adicionar a los rubros en cuestión.

Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense, Unidad Social Cristiana, Restauración Nacional y Unión Agrícola Cartaginés tenían a su disposición, aproximadamente y en conjunto, ₡2.500 millones de colones para sufragar los gastos derivados de esas cuentas.

## b) Evolución durante el ciclo 2010-2014

Con base en la información incluida en el apartado anterior, a los partidos políticos asiste el derecho de utilizar las reservas comentadas para sus gastos permanentes de organización y capacitación una vez que los recursos económicos sean integrados a esos fondos con posterioridad a las elecciones nacionales de 2010. Así, con base en datos actualizados a enero de 2014, las agrupaciones políticas presentaron un total de 80 liquidaciones trimestrales de gastos y, producto de estas gestiones, los montos revisados y el estado actual de las reservas permanentes se resumen en el *cuadro n.º 8* que a continuación se detalla.

<b>Cuadro n.º 8 – Liquidaciones trimestrales y remanente de las reservas para gastos permanentes</b>				
- En millones de colones, a enero de 2014 -				
P.p.	Total	Monto Comprobado	Remanente	
			Org.	Cap.
PASE	8	₡0,58	₡312,28	₡44,67
PAC	14	₡86,79	₡0,00	₡443,98
PFA	6	₡39,19	₡0,00	₡15,89
PLN	14	₡253,56	₡0,00	₡110,28
PML	6	₡270,18	₡0,00	₡166,94
PRC	11	₡57,65	₡288,18	₡22,69
PUSC	7	₡59,69	₡0,00	₡31,62
PAREN	14	₡0,00	₡0,00	₡6,79
PUAC	0	₡0,00	₡10,91	₡3,27
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>₡767,63</b>	<b>₡611,37</b>	<b>₡846,13</b>

**Fuente:** Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

De lo visto, particular atención merecen las situaciones de los partidos Liberación Nacional y Acción Ciudadana, por ejemplo, cuyos montos reservados para cubrir los gastos de organización política estarían completamente agotados en el rubro de organización. En el caso de ambas agrupaciones, el PLN utilizó toda su reserva durante los primeros dos trimestres subsiguientes a la conclusión del ciclo electoral 2006-2010, mientras que la segunda agrupación agotó ese fondo con su tercer trimestre liquidado<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Considérese que el período no electoral en el que se liquidan gastos de naturaleza permanente consta, aproximadamente, de 14 trimestres los cuales se encuentran comprendidos entre marzo de 2010 y octubre de 2013, mes en que -según la normativa electoral- se realizaría nuevamente la convocatoria a las elecciones nacionales del 2 de febrero de 2014.

Esa situación reviste particular importancia en virtud del acento que ha querido poner el TSE en punto a la especial importancia de contar con un robusto sistema de partidos que, con recursos financieros suficientes, permita a estas agrupaciones constituirse en entes permanentes y protagónicos de la democracia costarricense<sup>39</sup>.

## 10. CONCLUSIÓN

La reforma del Código Electoral, en 2009, significó un cambio de paradigma en la regulación de la financiación de los partidos políticos. Las experiencias derivadas de la implementación del nuevo sistema de fiscalización permiten convenir que, frente al modelo derogado, el Código Electoral, el Reglamento sobre Financiamiento de los Partidos Políticos y la jurisprudencia electoral han dado un salto cualitativo en procura de un mejor resguardo de los principios de seguridad, transparencia, publicidad y comprobación de los gastos como pilares fundamentales que son en el régimen democrático costarricense. No obstante lo anterior, la aplicación del nuevo modelo regulatorio se sabe todavía reciente, razón por la cual, y en aras de potenciar sus efectos beneficiosos, es necesario atender los espacios de mejora que fueron concretados en la propuesta de reformas electorales sugerida por el Tribunal Supremo de Elecciones a efectos de robustecer ese modelo de fiscalización de las finanzas partidarias imperante en Costa Rica.

---

<sup>39</sup> Como referencia se pueden consultar las resoluciones n.os 3146-E-2000 de las 8:05 horas y del 8 de diciembre de 2000; 1236-3-E-2001 de las 14:40 horas del 7 de junio de 2001; 2287-E8-2008 de las 14:30 horas del 26 de agosto de 2008; 2141-E8-2011 de las 10:15 horas del 2 de mayo de 2011, entre otras.

## **Literatura consultada**

CHACÓN BADILLA, R. y GONZÁLEZ ZÚÑIGA, R. (2013). “Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N.º 8765”. En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 11.

SOBRADO GONZÁLEZ, L. (2009). “La financiación de los partidos políticos en Costa Rica y equidad del financiamiento partidario”. En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 8.

## **Informes**

ESTADO DE LA NACIÓN (2012) Informe XVIII la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. San José: Programa de Estado de la Nación.

Costa Rica. Contraloría General de la República, informes n.º DFOE-GU-9/2003 de 2003 y DFOE-PGA-37/2007 de 2007.

## **Leyes electorales y proyectos de ley**

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

Costa Rica. Código Electoral, ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952.

## **Jurisprudencia**

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones n.os 2887-E8-2008, 5131-E8-2010, 6575-E8-2010, 6930-E10-2010, 4129-E8-2009, 2124-E10-2010, 1103-1997, 2718-E-2001, 2310-E-2005, 4129-E8-2009, 898-1-2002, 1528-E-2002, 3146-E-2000, 4877-E8-2010.

Costa Rica. Sala Constitucional del Poder Judicial, resoluciones n.os 15343-2013 de las 16:30 horas del 21 de noviembre de 2013 y 980-1991 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991.



# Análisis de la comunicación del Tribunal Supremo de Elecciones con su público externo a través de redes sociales

Jazmín Granados Leal\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 20 de mayo de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 9 de junio de 2014.

**Resumen:** El desarrollo de este tema tiene como objetivo analizar la incursión del Tribunal Supremo de Elecciones en las nuevas tendencias sobre comunicación como las redes sociales, con el fin de llegar a todos sus públicos externos, brindando información relativa a las funciones institucionales que sean de interés para la ciudadanía. La investigación forma parte de un proyecto de tesis de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Comunicación de Mercadeo. Se muestran los resultados de una encuesta realizada a seguidores del perfil institucional en Facebook y una entrevista a funcionarios de la institución.

**Palabras clave:** Comunicación / Comunicación electrónica / Redes sociales / Imagen institucional / Servicios públicos / Transparencia / Rendición de cuentas / Tribunal Supremo de Elecciones.

**Abstract:** The developments of this topic aims at analyzing the incursion of the Supreme Tribunal of Elections in the new trends of communication such as social networks with the purpose of reaching external audiences and provide information concerning institutional functions that may be of interest to the citizens. The research is part of a graduation thesis project to obtain the Licentiate degree in Marketing Communication. The research presents the results of a survey of Facebook followers of the Institution and an interview made to staff from the institution as well.

**Key Words:** Communication / Electronic communication / Social networks / Institutional image / Public services / Transparency / Accountability / Supreme Tribunal of Elections.

\* Costarricense, relacionista pública, correo jgranados@tse.go.cr. Licenciada en Comunicación de Mercadeo. Funcionaria en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones.

## 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del siguiente tema tiene como objetivo analizar la incursión del Tribunal Supremo de Elecciones en las nuevas tendencias en comunicación, con el fin de llegar a todos sus públicos externos, brindando la información relativa a las funciones institucionales que sean de interés para la ciudadanía. Forma parte de un proyecto de investigación de tesis de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Comunicación de Mercadeo. En este artículo se presentan los resultados de una encuesta realizada a seguidores del perfil institucional en Facebook y una entrevista a funcionarios de la institución.

El avance continuo de la tecnología y con ella las formas de comunicación ha contribuido a que las organizaciones tanto públicas como privadas se vean en la necesidad de incursionar en las nuevas herramientas que se desarrollan para facilitar la comunicación con sus diferentes públicos internos y externos<sup>1</sup>.

Las redes sociales les permiten a las organizaciones una comunicación bidireccional al conocer qué consideran los usuarios de ciertos temas y de qué forma podrían mejorar en algunos aspectos o tomarlos en cuenta a futuro. La información divulgada a través de las redes sociales debe ser transparente, ya que circulará de forma abierta y puede ser aprobada, criticada o contestada por los usuarios de la misma forma –transparente-. Haciendo un uso adecuado de aquellas por parte de las organizaciones, las redes sociales se convierten en un medio que va a fomentar la credibilidad de la empresa y su imagen ante los usuarios.

A través de las redes sociales se aumenta la capacidad de convocatoria y se favorece una mayor difusión del mensaje; en este caso, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) podría aprovechar sus diferentes perfiles cuando se acercan los procesos electorales para una mayor distribución de sus comunicados, logrando llegar a más personas de forma instantánea.

El ahorro económico en publicidad es evidente, ya que se trata de herramientas de bajos costos y en algunos casos, gratuitas. Las redes sociales permiten una búsqueda o desarrollo de nuevas ideas, pues pueden abrir espacios de creatividad para los usuarios o ayudar en la resolución de un problema.

**Se debe definir claramente el objetivo del uso que se les dará a las redes sociales en una organización<sup>2</sup>**, en tanto que lo que se busca es comunicar, informar a los usuarios manteniendo la credibilidad y transparencia de la información que se publica de la organización.

Las redes sociales son cada vez más populares y se han transformado en un excelente espacio para generar notoriedad, fidelizar comunidades de usuarios, difundir una marca, provocar acciones de *marketing* viral y, también, para canalizar oportunidades profesionales o localizar talentos.

<sup>1</sup> Las redes sociales hoy día, a nivel empresarial permiten la interacción con los usuarios, conocer sus opiniones e inquietudes de forma directa y sin intermediarios, lo que las convierte en una valiosa fuente primaria y directa de información válida de primera mano.

<sup>2</sup> Las redes sociales deben ser vistas como una herramienta para compartir con sus seguidores información, aclarar inquietudes y ser participativos; no saturarlas repitiendo constantemente la misma información o publicidad que podría resultar desagradable para los usuarios al tergiversarse su finalidad.

Existen diversos tipos de redes sociales enfocadas hacia diferentes tipos de usuarios o temas. Por esa razón, la empresa debe saber elegir bien en cuáles redes sociales quiere participar y con qué estrategia. Las empresas u organizaciones que hoy día no están en las redes sociales reducen automáticamente sus oportunidades de crecimiento, sus ventajas competitivas y su credibilidad. Clientes consolidados y potenciales internos y externos, aliados, proveedores, otros, están utilizando las redes sociales.

El adecuado desempeño de los perfiles institucionales como canales de comunicación del TSE requiere de la participación y apoyo de todas las unidades que lo conforman, como poseedoras de la información y conocedoras de los diferentes temas electorales y civiles que se desarrollan en la institución, a fin de que haya una adecuada difusión de los mensajes y de la información.

## **2. ANTECEDENTES**

El Tribunal Supremo de Elecciones es una institución pública de servicio cuya función primordial es la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio; fomentar cultura democrática y registrar actos civiles. Tiene como dependencia inmediata al Registro Civil encargado de llevar la información de los hechos vitales y actos civiles de los costarricenses, expedir la cédula de identidad y formar el Padrón Electoral. Cuenta con una Oficina de Comunicación que depende de la Secretaría General del Tribunal Supremo de Elecciones y a la que corresponde planificar y desarrollar estrategias de comunicación para respaldar al Tribunal en el desarrollo y logro de su visión-misión, favoreciendo la integración interna, así como la constante adaptación al ambiente externo a través de la comunicación.

En el campo de la comunicación externa, el Tribunal ha procurado mantener un contacto con el público externo mediante material impreso como despleables, afiches, así como publicidad a través de medios de comunicación tradicionales (radio, tv, prensa), entre otros, para dar a conocer sus servicios. Además de la implementación de la página web (1998) donde se dan a conocer los diferentes servicios que se brindan tanto en materia civil como electoral.

Ante la aparición de nuevas herramientas de uso externo para una mejor comunicación con su público, el Tribunal, en el año 2010, adopta la implementación de perfiles institucionales en redes sociales –*Facebook*, *Twitter*, y el canal de *Youtube*-. La encargada de administrar los perfiles del Tribunal, Sra. Alejandra Ocampo Rodríguez, comentó: “el desarrollo de los perfiles institucionales nacen para la campaña de publicidad de las Elecciones del 2010, siendo que en un principio serían utilizadas solo por el período que durara la campaña, pero al ver que la experiencia de la utilización de esas herramientas arrojó resultados muy positivos y en virtud del interés manifestado por parte de las señoras magistradas y los señores magistrados por aprovechar de la mejor manera las nuevas tecnologías para una mejor función de este organismo electoral, fue recomendación de la jefatura de la Oficina de Comunicación que dichos perfiles se mantuvieran como canales permanentes de comunicación de la institución”.

Consciente de la utilidad que las redes sociales ofrecen como un medio alternativo para entrar en contacto con los públicos meta de una forma interactiva (es decir que permite una comunicación en doble vía), el TSE introdujo, como una innovación dentro de la campaña de motivación y sensibilización que la institución realiza para cada proceso electoral, la creación de perfiles en las páginas *Twitter* y *Facebook*, así como la apertura de un canal en *Youtube*.

Estos perfiles fueron creados por medio de la empresa adjudicataria de la contratación de una campaña de publicidad para las elecciones presidenciales a celebrarse en febrero del 2010 y su actualización y seguimiento estuvo a cargo de la empresa Publimark, bajo la supervisión de la Oficina de Comunicación. Los perfiles fueron creados el 30 de diciembre de 2009” (Oficio COM-126-2010 del 14 de mayo del 2010).

Para el cierre del proceso electoral correspondiente a las elecciones nacionales 2010 los diferentes perfiles del Tribunal reportaron la siguiente información:

**Facebook:** 3067 seguidores con alrededor de 7650 visitas.

**Twitter:** 998 seguidores del perfil.

**Youtube:** 51 videos colocados con 1640 reproducciones.

A raíz de la buena aceptación que tuvieron los perfiles institucionales, la Oficina de Comunicación aboga porque estos sean utilizados de forma permanente –no solo en los procesos electorales-. Los mensajes de apoyo y respaldo por la labor del TSE en el proceso electoral, el despejar dudas de los usuarios y desmentir información errónea permitieron a la institución conocer la percepción de los usuarios sobre diversos temas y dar prontas respuestas a sus quejas e inconformidades.

*“El objetivo es consolidar los perfiles creados por el TSE en redes sociales como medios de comunicación alternativos para promover una mayor interacción entre la institución y sus públicos”* (Oficio COM-126-2010). De esta forma, el Tribunal busca brindar información sobre temas de interés a los públicos meta de la institución en materia civil y electoral y sobre sus diferentes servicios.

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1 Tipo de investigación

Se realizó una investigación descriptiva para hacer un análisis de la comunicación externa a través de redes sociales del Tribunal Supremo de Elecciones, con entrevistas y encuestas realizadas a los seguidores de la red social de *Facebook*, a fin de conocer cuál era su opinión. Se realiza la presentación de los resultados obtenidos, además de las opiniones o argumentos del público objetivo; se evitó caer en suposiciones o argumentos no válidos por parte del investigador al interpretar los resultados de forma idónea, correcta y verídica.

De acuerdo con los resultados que se deseaban obtener con la investigación, el estudio descriptivo cumple con las características necesarias ya que según Lerma: *“Su objetivo es describir el estado, las características, factores y procedimientos presentes en fenómenos y hechos que ocurren en forma natural, sin explicar las relaciones que se identifiquen”* (2003: 64).

Los métodos de investigación que se utilizaron fueron tanto cualitativos como cuantitativos con el fin de poder obtener conclusiones certeras y una mayor información de la investigación realizada.

### **3.2 Sujetos de información**

Los sujetos de información son todas aquellas personas que por su posición o conocimiento tienen la capacidad de aportar información valiosa en una investigación. Este tipo de fuente informativa adquiere un papel importante especialmente en aquellos casos en los que la bibliografía es escasa o insuficiente.

Las personas objetos de estudio, también conocidas como población o universo, según Barrantes (2005) *“la población: conjunto de elementos que tienen características en común (...) Pueden ser finitas o infinitas”* (pág. 135).

En el caso de esta investigación, los sujetos de estudio más relevantes fueron en primer lugar los funcionarios del TSE que tenían un cargo de mando medio y que tuvieron que ver con la incursión del TSE en las redes sociales; a fin de conformar los antecedentes y el capítulo de análisis lo que fue vital para la realización de la investigación, y en segundo lugar, los seguidores de la red social *Facebook* del Tribunal.

Las personas entrevistadas fueron:

Bach. Alejandra Ocampo Rodríguez, encargada de Redes Sociales.

Lic. Ana María Jiménez Rodríguez, jefa Oficina de Comunicación.

Dr. Diego Brenes Villalobos, asesor de la Gestión Política. (diciembre 2011-octubre 2013)

Lic. Gustavo Román Jacobo, encargado de la Gestión Política (julio 2010-setiembre 2011)

Lic. Héctor Fernández Masis, director del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos).

Los seguidores o usuarios de la red social *Facebook* oscilaban en edades entre los 18 y 55 años, y según datos suministrados por el Tribunal, a través de la Oficina de Comunicación, fueron 8 982 usuarios (al momento de la investigación en agosto de 2012).

## 4. RESULTADOS

La encuesta se publicó en el perfil de *Facebook* el 13 de agosto de 2012 para que todos los usuarios pudieran verla; consta de preguntas sobre las herramientas de comunicación externa del Tribunal, su incursión en la red social *Facebook* y el tipo de información que se presenta en esta.

La encuesta estuvo en línea por un periodo de un mes -13 de agosto al 13 de setiembre de 2012-, y la respuesta que se obtuvo de los usuarios fue positiva, para un total de 200 encuestas contestadas.

A continuación se muestra el dato sobre el número de personas que contestaron la encuesta, el rango de sus edades y su género.

### *Cuadro n. ° 1: Rango de edades de las personas encuestadas*

EDAD	CANTIDAD DE PERSONAS ENCUESTADAS
18 – 24 años	27
25 – 34 años	109
35 – 44 años	41
45 – 55 años	23

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recolectados.

### *Cuadro n. ° 1: Género de las personas encuestadas*

GENERO	CANTIDAD DE PERSONAS ENCUESTADAS
Masculino	88
Femenino	112

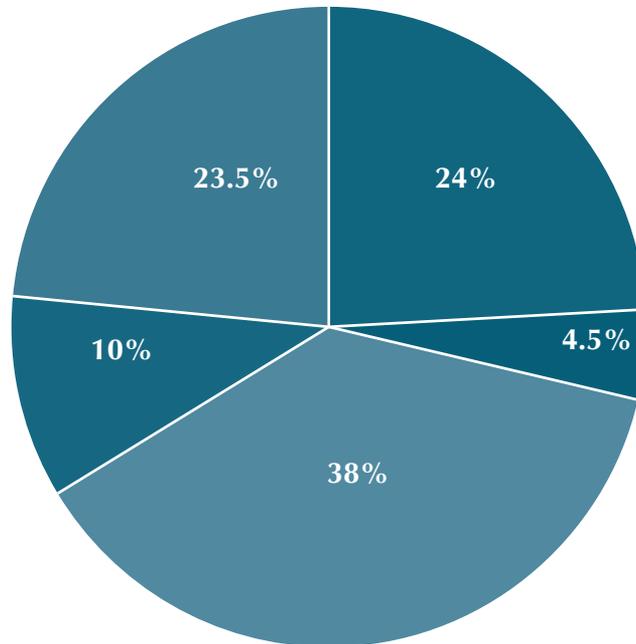
Fuente: Elaboración propia con base en los datos recolectados.

### 4.1 Resultados de la encuesta

Los datos obtenidos de algunas de las preguntas realizadas en la encuesta se muestran a continuación.

- ¿Hace cuánto tiempo sigue el perfil del Tribunal Supremo de Elecciones en *Facebook*?

**Gráfico n.º 1: ¿Hace cuánto tiempo sigue el perfil del Tribunal Supremo de Elecciones en Facebook?**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos recopilados.

Los datos reflejan que un 38% de los encuestados, para un total de 76 personas, indica tener menos de un año de seguir el perfil del Tribunal en Facebook y un 24% de los usuarios, equivalente a 48 personas, indica tener más de un año de seguir el perfil de la institución en esta red social.

Un 23.5% de los usuarios, 47 personas en total, tiene menos de 6 meses de seguir el perfil del TSE; un 10%, equivalente a 20 personas, indica que tiene más de 6 meses de seguirlo y un 4.5% de los encuestados, para un total de 9 personas, tiene un año de darle seguimiento.

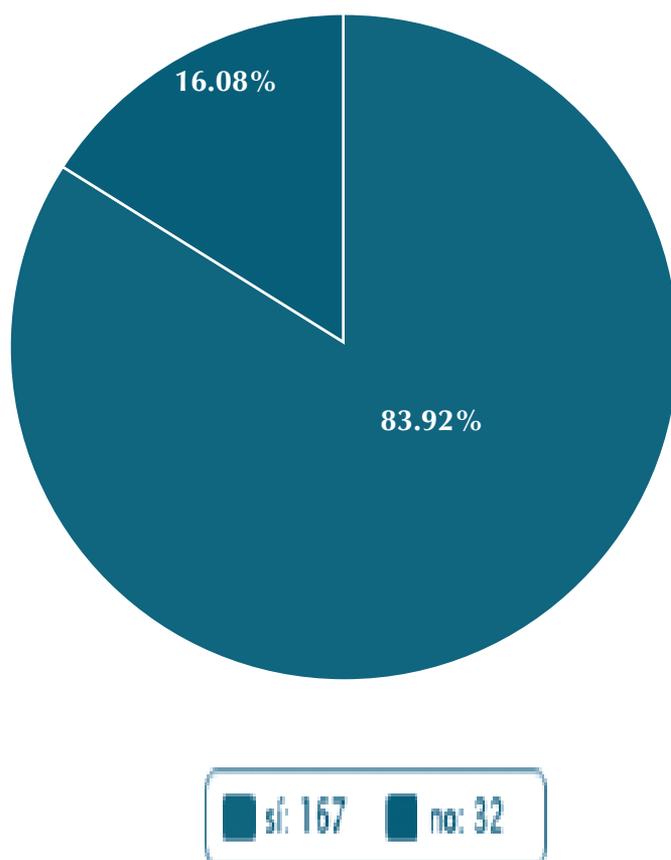
Un alto porcentaje de los seguidores tiene más de un año, lo que induce a pensar que el perfil institucional ha sido de utilidad ya que, como lo manifiestan los usuarios, ha permitido una interacción más directa, la información que requieren se les facilita, en la medida de lo posible, en un tiempo breve, a menos que la complejidad de la información requerida amerite que se deba

recurrir a personas encargadas o especializadas sobre el tema que se consulta, para una mejor y amplia contestación y, de esta manera evacuar la duda correctamente.

Además, el uso de la red social facilita la obtención de información sobre los servicios que ofrece la institución, ya que los seguidores del perfil no conocen de la página web del Tribunal, por lo que al frecuentar el perfil obtienen información rápida y veraz de los servicios, sea del área civil o electoral.

- ¿Consideran que la incursión del TSE en la red social *Facebook* ha mejorado su imagen?

**Gráfico n.º 2: ¿Consideran que la incursión del TSE en la red social *Facebook* ha mejorado su imagen?**



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada.

Los datos anteriores indican que un total de 83.92% de los encuestados, que es igual a 167 personas, manifestó que sí había mejorado la imagen; sin embargo, 32 personas que contestaron la encuesta, equivalentes a un 16.08%, indicaron que la incursión del Tribunal en la red social *Facebook* no había mejorado en nada su imagen.

Los que piensan que sí ha mejorado su imagen ven de forma positiva que el Tribunal haga uso de las herramientas que están al alcance –de muchos- en este caso las redes sociales, permitiendo la agilización de consultas. Asimismo, aprueban que el Tribunal vaya de la mano con las nuevas formas de comunicar ya que, al ser una institución pública, debe procurar mantener informados a los ciudadanos, y en sí por lo que representa la institución. Se implementa una comunicación directa con los usuarios permitiendo conocer cuáles son sus inquietudes; y se da una retroalimentación; al lograr mayor interacción entre ambas partes, las personas tienen más conocimiento sobre las actividades que realiza el TSE y sobre la variedad de sus servicios.

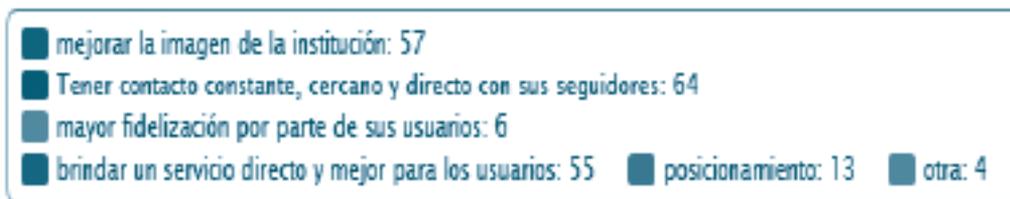
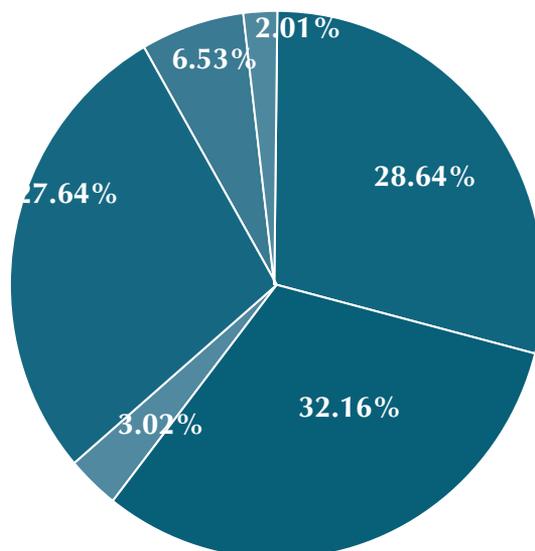
Otro aspecto positivo es que en el perfil se realizan actualizaciones constantes sobre informes, noticias, fechas importantes, temas electorales y civiles, información que se muestra de forma clara y efectiva lo que en muchos casos no se logra en su página web. Igualmente, poco a poco permite que la institución se vaya modernizando e innovando en el uso de herramientas funcionales de comunicación y que están al alcance de una cantidad considerable de personas.

El gráfico n. ° 2 evidencia la buena aceptación de los usuarios ante la incursión del Tribunal en el tema de redes sociales llegando así a una importante cantidad de personas que utilizan esta herramienta para informarse.

El porcentaje que indicó que no ha mejorado en nada su imagen dice que la institución no depende de las redes sociales, sino de sus características propias como institución que vela por organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables.

- ¿En qué contribuye el perfil del Tribunal Supremo de Elecciones?

**Gráfico n.º 3: Contribución del perfil del Tribunal Supremo de Elecciones.**



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada.

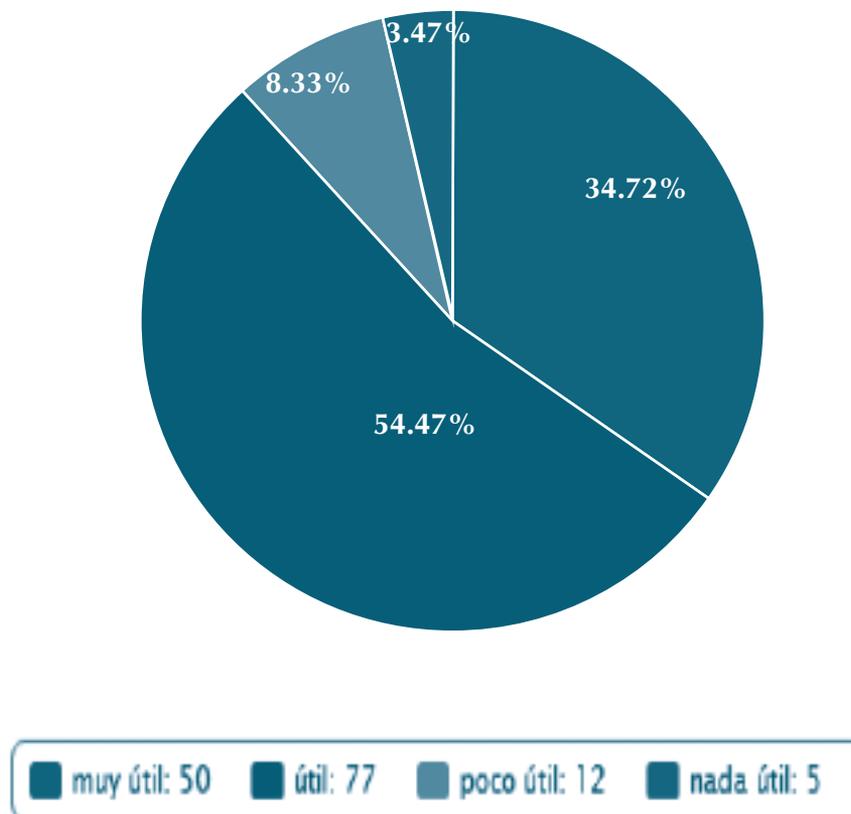
Un grupo de 64 personas, para un porcentaje equivalente al 32.16% de los usuarios encuestados, manifestó que el perfil del Tribunal contribuye a tener un contacto constante, cercano y directo con sus seguidores; un 28.64%, equivalente a 57 personas, indicó que el perfil contribuye a mejorar la imagen de la institución; seguido de un 27.64% que es igual a 55 personas encuestadas indica que contribuye a brindar un servicio directo y mejor para los usuarios.

Un 6.53% de los usuarios, correspondiente a 13 personas, manifestó que el perfil del TSE contribuye a tener un mejor o mayor posicionamiento de la institución ante sus seguidores en la red; el 3.02% de los usuarios, que es igual a 6 personas, dijo que contribuye a una mayor fidelización por parte de los usuarios y solo un 2.01% de los encuestados que corresponde a 4 personas indicaron "otra".

Los usuarios que indicaron que el perfil del Tribunal contribuye a tener un contacto constante, cercano y directo con sus seguidores es debido a que le permite al TSE conocer sobre cuáles son sus principales inquietudes o dudas. Las nuevas herramientas son accesibles para una gran mayoría de personas y no tienen costo alguno; las respuestas son más confiables, los tiempos de respuesta son muy favorables y la interacción es mejor. El publicar fotos, videos, notas ayuda a tener un panorama más amplio sobre el tema que se desarrolla y de la institución como tal.

- ¿Experiencia con respecto a la información que se transmite en el perfil de Facebook?

**Gráfico n.º 4: Experiencia con respecto a la información que se transmite en el perfil de Facebook**



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada.

Los datos que se muestran indican que un 53.47% de la población, que es igual a 77 personas, dijo que la experiencia con respecto a la información que se transmite a través del perfil de Facebook del Tribunal es útil; seguido de un 34.72% de las personas consultadas para un total de 50 personas quienes manifestaron que la información es muy útil.

El 8.33% de la población encuestada, que es igual a 12 personas, indicó que la información es poco útil; seguido de un 3.47% de los usuarios que equivale a 5 personas quienes mencionaron que la experiencia con respecto a la información que se transmite a través del perfil es nada útil.

Desde la creación del perfil del Tribunal en Facebook, se ha procurado mantener a la población, que lo sigue por este medio, informada sobre el acontecer diario de la institución y donde esta participa. Esto se logra subiendo fotos, videos, comentarios, notas, entre otros, de las diferentes actividades que se llevan a cabo y de los temas que se desarrollan a través de talleres, conferencias, capacitaciones, etc., que son de interés para las personas.

A la vez, se atienden todas las consultas recibidas diariamente relacionadas con temas civiles como: la cédula de identidad, certificaciones, casos de naturalización, matrimonios, entre otros; sin dejar de lado las consultas electorales sobre temas como voto en el extranjero, partidos políticos, entre otros temas propios del área electoral que aumentan cuando se está próximo a iniciar el año preelectoral.

## **4.2 EXTRACTOS DE LAS ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE LA INSTITUCIÓN**

### ***a. Aspectos a nivel de imagen de la institución***

Uno de indicadores que se midieron fue la imagen institucional, en la entrevista se consultó en cuáles aspectos a nivel de imagen ha mejorado desde su incursión en las redes sociales.

En la entrevista realizada a la señora Jiménez Rodríguez, esta indica que “la interacción con los seguidores, el tener conocimiento sobre cuáles son sus principales dudas; sobre qué temas son de interés; que los tiempos de respuesta para las preguntas sea el menor posible, independientemente de la complejidad de las preguntas que se plantean, y con la mayor veracidad y confiabilidad posible; el contarle a la población qué está realizando la institución como tal ha sido un aspecto muy importante y la gente lo mira con buenos ojos, de forma positiva, que el Tribunal Supremo de Elecciones haga uso de las nuevas herramientas y que se preocupe por darle un seguimiento diario a la misma”.

La señora Ocampo Rodríguez afirma “la interacción con las personas, el conocer cuáles son sus principales inquietudes dependiendo del momento que se esté viviendo, pues así van a ser las consultas; como no se está en proceso electoral, la mayoría de las consultas tienen que ver con los servicios de la institución. Esa retroalimentación que se da en el responder y el opinar de los seguidores”.

Por otro lado, el señor Brenes Villalobos comenta “la interacción con los ciudadanos seguidores del Tribunal a través de esta herramienta. La búsqueda de diálogos cordiales; hay una ventaja adicional que cuando alguien plantea una pregunta y se le contesta el que está siguiendo también aprende de la respuesta, se da una retroalimentación. Los tiempos de respuesta del Tribunal ante las consultas son de forma inmediata por parte de la encargada de las redes sociales; otras consultas

llevan un poco más de análisis del funcionario especializado o encargado para propiciar la mejor respuesta. Sin que implique que el Tribunal atiende gestiones por medio del perfil. En caso de que alguien plantee una denuncia, se le indica cuál es la forma en que debe proceder para formalizarla; no se adopta ningún juicio. Artículos que se publican en los periódicos para explicar, comentar se replican en redes”.

El señor Fernández Masís apunta que “las nuevas herramientas permiten no solo texto, sino que permiten mostrar imágenes que dicen más que mil palabras. El mostrar fotos de funcionarios entregando cédulas en zonas indígenas, personas empacando material electoral, o de alguien con una caja al hombro de material electoral, personas juramentándose como miembro de mesa son aspectos que las personas quieren conocer y que de esta forma se procede a contarle a la gente en lo que se está trabajando, para motivar la participación de la gente, por ejemplo contarle a las personas que formar un partido político no es difícil. Se está empezando y definitivamente va para más”.

El señor Román Jacobo indica que “no hay una medición que conozca, de forma intuitiva la comunicación, el hacerle ver a la gente que quien manejaba el perfil era la Oficina de Comunicación y no los magistrados, que el rol del perfil era informativo y no de resolver situaciones, el que las personas manifiesten sus opiniones. Que el perfil sirviera como un espacio para dar elementos de información sobre cuáles son los requisitos de realizar ciertos trámites”.

Todos concuerdan en que rendir cuentas, contar a la gente cómo se trabaja ha sido uno de los aspectos que más destacan; el monitoreo constante de las redes sociales por parte de la Oficina de Comunicación para conocer qué opinan los seguidores, la forma de emitir respuestas rápidas y confiables ponen al TSE en un buen lugar, con una buena aceptación y un mayor número de seguidores.

## ***b. Información que se transmite en el perfil del Tribunal para los usuarios***

El objetivo es tener una percepción de la información que se transmite por medio de la red social *Facebook* del Tribunal, si esta puede ser catalogada como útil, importante, de interés general para los seguidores.

Al respecto la señora Jiménez Rodríguez indica que “la información que se publica es muy útil e importante darla a conocer, ya que siempre habrá alguien que muestre interés en un tema u otro, pero que al final todos son de utilidad ya sean en el aspecto civil en temas como naturalización, certificaciones, inscripciones; leyes como la de Paternidad Responsable, entre otros y por supuesto en temas electorales, celebraciones, actividades y servicios que esté brindando la institución dentro y fuera de la misma. No faltarán los comentarios mal intencionados, pasados de tono, hostiles que busquen crear cierta atmósfera negativa y que generen confusión entre los seguidores, pero que ante estos comentarios simplemente se opta por no entrar en ningún tipo de discusión, se respeta el pensar de los demás y se busca la forma de aclarar dudas generadas ante diversos temas o consultas”.

Sobre este mismo tema, la señora Ocampo Rodríguez refiere “la información es positiva, útil; en el caso de los servicios, la gente agradece cuando se le contesta o aclara alguna pregunta o duda; cerca del 90% de las consultas es sobre servicios; cuando es el periodo de elecciones todo gira en torno a ese tema las consultas. El TSE desde el Registro Civil ofrece una cantidad de servicios y que la gente desconoce y cómo se realizan los trámites.

Aunque las redes no le llegan a todo el mundo a pesar del avance tecnológico, personas de sectores bajos o zonas alejadas van a tener un acceso restringido o del todo no tienen internet.

La red social multiplica porque la respuesta que se le da a una persona puede ser observada por otra y ahí se va expandiendo se da un “boca a boca”, la gente agradece que se le responda de forma pronta y en un afán de ofrecer información fidedigna. Hay que tener claro que a través del perfil del Tribunal no se hacen trámites, no se agilizan trámites, solo se le da la explicación de a dónde tienen que dirigirse para realizar alguna gestión que necesiten”.

Sobre el particular, el señor Brenes Villalobos afirma que “la información es útil para las personas, se le llega a más gente, la divulgación de actividades por el efecto viral y hay una retroalimentación. Las preguntas que se plantean van dando una idea de qué es lo que piensa la gente, por dónde anda el movimiento. Los ciudadanos están buscando espacios dónde expresarse, buscan diálogos cordiales, pero no se escapan a algún comentario pasado de tono que el TSE no censura”.

Asimismo, el señor Fernández Masís indica “la información es útil, ya que todos los seguidores tienen sus intereses particulares sobre temas electorales así como civiles”.

Finalmente, el señor Román Jacobo dice que “sí es útil, la mayoría de la información aspira a eso y depende también de los públicos el crear comunidad, cercanía, fidelidad son muestras muy importantes”.

Todos los funcionarios entrevistados concuerdan en que la información es útil para todos los usuarios de una u otra forma, ya que el público que sigue al Tribunal desde el perfil de *Facebook* es muy variado y las necesidades son diferentes. Hay quienes necesitan obtener información sobre los actos civiles como inscripciones -nacimientos, defunciones, matrimonios- trámites de naturalizaciones, certificados, entre otros; así como sobre temas electorales de interés, sin dejar de lado los talleres, capacitaciones y las charlas.

## 5. CONCLUSIÓN GENERAL

La incursión de la institución en redes sociales como *Facebook*, *Twitter* y tener un canal de *Youtube* demuestran que busca presencia y ser accesible para una cantidad importante de personas que utilizan las redes sociales. Hoy en día los ciudadanos costarricenses quieren saber de forma rápida y de una fuente directa la labor de las entidades públicas y qué mejor forma de hacerlo que utilizando estos medios.

Las instituciones que emplean las redes sociales están creando oportunidades para la innovación y el posicionamiento, además de dar a conocer la imagen de la entidad ante todos sus posibles públicos. La imagen del Tribunal ha mejorado, ya que es percibida como una institución que busca estar actualizada; que hace uso de nuevas herramientas para informar a las personas, siempre brindando la facilidad para que los usuarios tengan toda la información posible al alcance.

Aunque no todas las personas tienen acceso internet, específicamente a redes sociales, la entidad cuenta con herramientas para comunicar a la mayor parte de la ciudadanía sea a través de medios tradicionales o por medio de las nuevas herramientas *online*. Es un comienzo y poco a poco, se irá teniendo el alcance y el posicionamiento deseado, procurando mantener una comunicación fluida, constante y fidedigna con sus seguidores y permitiendo una retroalimentación.

Como se indicó en las entrevistas, aunque el estar en las redes sociales genere cierta vulnerabilidad y exposición, la institución tiene que estar preparada para esto; así como puede recibir comentarios positivos, puede tenerlos también negativos. Saber cómo manejar correctamente las redes sociales es importante, ya que implica una labor de mucha responsabilidad y entrega para obtener los mejores resultados.

A cuatro años de la creación de los perfiles institucionales, se nota el crecimiento y la importancia que han pasado a tener como herramientas de comunicación de la institución y que ha sido evidenciada en diferentes proyectos donde se menciona el tema.

El proceso electoral de este 2014 permitió que las redes sociales del TSE tuvieran un papel muy significativo, puesto que se dio un crecimiento importante por parte de seguidores en ambos perfiles. Para octubre, cuando inicia formalmente el proceso electoral, el perfil en *Facebook* contaba con 16 448 seguidores; la realización de los debates presidenciales por parte de la institución y el hecho de que fueran televisados marcaron un repunte importante. En *Facebook*, el crecimiento fue de más de 5000 seguidores y el día de las elecciones ese número ascendió a 7 271. Al finalizar el proceso con la entrega de credenciales a presidente y vicepresidentes, se contó con un total de 50 215 seguidores en el perfil de *Facebook*, y en *Twitter* con 32 808.

Es evidente que la incursión y la evolución han sido muy positivas, y que la necesidad de mantener los perfiles activos es fundamental por cuanto las consultas diarias que se reciben respecto a servicios y actividades han ido en aumento desde su creación. Aún falta explotar más las herramientas digitales, creando espacios para una mayor interacción y diálogo en tiempo real entre las personas.

## LITERATURA CONSULTADA

- Alvarado, M. (2013). *Tribunal Supremo de Elecciones 2.0, diagnóstico y propuesta de comunicación digital para la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos*. Tesis de graduación para optar por el grado de licenciatura en Ciencias de la Comunicación colectiva con énfasis en Relaciones Públicas de la Universidad de Costa Rica.
- Bernal, C. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Editorial Pearson Educación.
- Begoña, O. *Redes Sociales en la Empresa ¿sí o no?* obtenido en junio 2012 en: <http://tendenciasweb.about.com/od/el-trabajo-y-la-web/a/Redes-Sociales-En-La-Empresa-Si-O-No.htm>
- Brenes, D. (2013). *El Rol Político del Juez Electoral*. San José, C.R.: Editorial IFED-TSE.
- Cárdenas, L. (2009). *Comunicación y construcción de ciudadanía*. España: Editorial Libros de la Catarata.
- Carretón, M. (2007). *Las relaciones públicas en la comunicación interna*. España: Editorial netbiblo.
- Carro, F. (2007). *Funciones de la administración*. Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Cordero, M. (2011). *Redes Sociales: lo que debe saber*, obtenido en julio 2012 en: <http://www.redessociales.es>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2008). *Manual de Procedimientos Oficina de Comunicación*. San José, Costa Rica: TSE
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2010). *Manual de Procedimientos para la Administración de los perfiles Institucionales en Redes Sociales TSE*. San José, Costa Rica: TSE
- Felix, S. (2011). *Las Redes Sociales y las Organizaciones: “Me Conecto, luego existo”* obtenido en julio 2012 en: <http://www.degerencia.com/articulo/redes-sociales-y-organizaciones-me-conecto-luego-existo>.
- Fernández, S. (2008). *Cómo gestionar la comunicación en organizaciones públicas y no lucrativas*. Madrid, España: Editorial Narcea.
- Garza, A. (2007). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales y humanidades*. 7.ª ed. México: El Colegio de México.
- Jiménez, A. (2007). *Comunicación e imagen corporativa*. 1.ª ed. España: Editorial UOC.
- Lerma, H. (2003). *Metodología de la investigación*. Bogotá, Colombia: Editorial Ecoe.

- Malavassi, R. (2011) *Informe analiza impacto de Redes Sociales de Internet en Costa Rica*, obtenido en junio 2012 en: [http://www.vinv.ucr.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1002:informe-analiza-impacto-de-redes-sociales-de-internet-en-costa-rica&catid=1&Itemid=68](http://www.vinv.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1002:informe-analiza-impacto-de-redes-sociales-de-internet-en-costa-rica&catid=1&Itemid=68)
- Morales, R. (2008) *El uso de Redes Sociales dentro de la Empresa mejora los Resultados*, obtenido en julio 2012 en: [http://www.tendencias21.net/El-uso-de-redes-sociales-dentro-de-la-empresa-mejora-los-resultados\\_a2067.html](http://www.tendencias21.net/El-uso-de-redes-sociales-dentro-de-la-empresa-mejora-los-resultados_a2067.html)
- Muñoz, M. (2010). *Protocolo y relaciones públicas*. 1.ª ed. España: Editorial Paraninfo.
- Rojas, O. (2008). *Relaciones públicas: la eficacia de la influencia*. 2.ª ed. España: Editorial Esic.
- Redes Sociales en Costa Rica; Twitter, Facebook, Google buzz*, obtenido en julio 2012 en: <http://twitters.costa.rica.cr/post/396133323/costa-rica-twitter-facebook-buzz>.
- Ruiz, J. (2012). *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*. España: Editorial Deusto.
- Salkind, N. (1998). *Métodos de investigación*. México: Editorial Pearson Educación.
- Sánchez, J. (2009). *Imagen corporativa influencia en la gestión empresarial*. España: Editorial Esic.
- Sampieri, R., Fernández C., Baptista P. (2006). *Metodología de la investigación*. 4.ª ed. México: Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- UNIMER. (2010). *Estudio Redes Sociales en CR 2010*. Costa Rica.
- Walker, B. (2007). *Fundamentos de marketing*. 14.ª ed. México: Editorial McGraw-Hill.

## ENTREVISTAS

- Brenes Villalobos, Luis Diego. Encargado de la Gestión Política. Agosto 2012.
- Fernández Masís, Héctor. Director General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. Agosto 2012.
- Jiménez Rodríguez, Ana María. Jefa Oficina de Comunicación. Agosto 2012.
- Ocampo Rodríguez, Alejandra. Encargada de Redes Sociales. Agosto 2012.
- Román Jacobo, Gustavo. Asesor de la Gestión Política. Octubre 2012.



*Colaboraciones*  
**EXTERNAS**

---





# Radiografía de la democracia: naturaleza, fundamentos y objetivos

Carlos Manuel Rosales García\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 13 de noviembre de 2013.

**Revisión, corrección y aprobación:** 12 de enero de 2014.

**Resumen:** El presente artículo formula un análisis de la democracia, explorando las maneras como ha sido entendida y desarrollada, las bases que la fundamentan y los objetivos de este sistema político, desde una perspectiva teórico-conceptual.

**Palabras clave:** Democracia / Derechos políticos / Elecciones / Legitimidad.

**Abstract:** This article formulates an analysis of democracy exploring the ways in which it has been understood and developed, its bases and the objectives of this political system from a theoretical-conceptual perspective.

**Key Words:** Democracy / Political rights / Elections / Legitimacy.

---

\* Mexicano, abogado, correo electrónico cmr268@yahoo.com. Asesor del Centro Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Estudios Internacionales por la Universidad de Barcelona. Doctorado en Derecho programa Mecesus de la Universidad de Chile.

## 1. INTRODUCCIÓN

Winston Churchill declaró que “la democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo”<sup>1</sup>. Sin embargo, este sistema político garantiza la libertad, protege los derechos fundamentales y el mejoramiento de la sociedad. Pero sobre todo, permite que sea el pueblo el que determine su propio destino.

Desde el aspecto institucional, la democracia posibilita el establecimiento de normas para el control de las autoridades estatales, con el objetivo de que no abusen del poder que se les ha delegado temporalmente.

Actualmente gozamos de un déficit democrático a nivel mundial al no haber un reflejo efectivo entre los actos gubernamentales y los deseos de la sociedad; pues casos como corrupción, demagogia, rescates bancarios insultantes, subordinación ante los poderes fácticos, desinformación pública, poderes políticos coludidos con el crimen organizado, manipulación cultural e ideológica, represión social, censura, indebida intervención electoral (privada y pública), opacidad estatal, etc.<sup>2</sup>, hacen dudar del valor de esta forma de gobierno. Por eso se vuelve necesario reformular, recolocar y mostrar los beneficios que debe producir la democracia, con el fin de que esta permee y se regenere endógenamente.

Sin duda, el valor político y social de la democracia se encuentra en la legitimidad de los actos de la autoridad. Por lo que este trabajo intentará descubrir los rasgos esenciales de este sistema político.

El primer objetivo de esta radiografía será presentar el sentido y alcance del concepto “democracia”. Esto nos permitirá reconocer su naturaleza, funciones y, sobre todo, entender su importancia. Posteriormente, se analizarán sus elementos funcionales: los derechos políticos y las elecciones. Ambos componentes permiten, por medio de un procedimiento legal, obtener y retener el poder de manera pacífica y, consecuentemente, legitimar la existencia del Estado.

El objetivo principal de esta monografía es desentrañar a la democracia a partir de diversas acepciones, analizar sus componentes y finalidades, pero, sobretodo, enhestar y reconsiderar su valor intrínseco.

## 2. NATURALEZA INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

La democracia es un término muy amplio que cuenta con acepciones descriptivas, funcionales, referenciales, etc. por lo que se llega a perder su sentido, debido a la diversidad de sus significados que van desde una generalidad hasta una ambigüedad de lo que representa<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Frase pronunciada en la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947.

<sup>2</sup> Vid, Keane, John. *The Life and Death of Democracy*. London: Ed. Simon and Schuster, 2009

<sup>3</sup> Sunstein, Cass R. “Constitutions and democracies”. En: Elster, Jon. *Constitutionalism and democracy*. USA: Ed. Cambridge University Press, 1998, p.352.



Hay que recordar que “la democracia nació sin Constitución. Su identidad como proyecto partía del reconocimiento de un valor, la dignidad de todos los ciudadanos; del abanderamiento de un principio, la autonomía política, y la defensa de una forma de acción concreta, la participación generalizada”<sup>4</sup>.

Esto ha convertido a este sistema político en el único medio de legitimación del poder con una aceptación general lo que ha conllevado que la democracia se transforme en un concepto “ideal” que todo gobierno usufructúa para autocalificarse; y ha producido un sinnúmero de acepciones de la democracia<sup>5</sup>.

La definición más reconocida de la voz ‘democracia’ es acorde con su origen etimológico “gobierno del pueblo”<sup>6</sup>. El otro significado más utilizado es el que ofrece la Real Academia de Española (RAE): “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”<sup>7</sup>. Sin embargo, para Luigi Ferrajoli esta acepción es incompleta desde el punto de vista de que no se dejan claros los conceptos de qué se debe entender por poder o quiénes conforman al pueblo, entre otras cosas<sup>8</sup>.

Para Michael Walzer, la democracia es entendida como una manera de asignar el poder y legitimar su uso -o mejor dicho, es la manera política de asignar el poder-<sup>9</sup>.

Norberto Bobbio definió a la democracia con base en tres principios institucionales: “1) conjunto de reglas (primarias o fundamentales) de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, 2) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones y, 3) mediante qué procedimientos”<sup>10</sup>. Por lo mismo, Bobbio considera que un régimen es democrático en cuanto sea mayor la cantidad de personas que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones.

Michelangelo Bovero estima que un régimen político puede ser definido como democrático – cualquiera que sea su forma- “cuando a todos los sujetos a que se dirigen las decisiones colectivas tienen el derecho-poder de participar, con igual peso con respecto a cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones”<sup>11</sup>.

Jorge Carpizo al explicar en qué consiste la democracia, se allana a la definición de Hans Kelsen: “la democracia es la identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”<sup>12</sup>. Esta definición empata la selección de las autoridades con la representación del soberano en los poderes políticos.

<sup>4</sup> “Esta es la paradoja de nuestro tiempo: para que la democracia se realice, es necesaria la Constitución, y para que esta se realice plenamente, es necesario un órgano que, actuando con una racionalidad distinta a la política, garantice su observancia”, Cossío Díaz, José Ramón. “Sobre jueces y política”. En: Vázquez, Rodolfo, (compilador). Corte, jueces y política. México: Ed. Fontamara, 2007, p.95.

<sup>5</sup> Serrano Gómez, Enrique. Consenso y conflicto. México: Ed. Interlínea, 1996, p.60.

<sup>6</sup> Gómez de Silva, Guido. Diccionario Etimológico de la Lengua Española. México: Ed. FCE, 2001, p.213.

<sup>7</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. España: Ed. Espasa, 2001, p.744.

<sup>8</sup> Ferrajoli, Luigi. Democracia y garantismo. Madrid: Ed. Trotta, 2008, p.87.

<sup>9</sup> Walzer, Michael. Las esferas de la justicia. México: Ed. FCE, 2004, p.313.

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México: Ed. FCE, 1998, pp.21-24.

<sup>11</sup> Bovero, Michelangelo, óp. cit., p.16.

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge. Concepto de democracia. México: Ed. UNAM, 2006, p.97.

Robert Dahl ofrece una definición descriptiva de la democracia, pues un régimen es democrático cuando reúne por lo menos las siguientes características: la renovación de las élites; la decisión de qué elite gobernará, tomada mediante elecciones libres abiertas, competitivas y transparentes, y la tutela y la protección de los derechos fundamentales<sup>13</sup>.

Respecto de cuáles son los principales tipos de democracia, David Held expone de manera detallada una clasificación basada en factores evolutivos (históricos), políticos y sociales. Las definiciones que él desentraña son: democracia clásica, democracia republicana, democracia liberal, democracia directa, democracia elitista competitiva y la visión tecnocrática, democracia pluralista y, democracia deliberativa<sup>14</sup>.

En cuanto a su ideal, algunas definiciones destacan los elementos que debe contener el sistema democrático:

“La democracia es aquel sistema en el que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, participa en la toma de las decisiones públicas, principalmente mediante la elección de sus gobernantes lo que asegura y garantiza el respeto a sus derechos fundamentales, un mínimo de seguridad económica y la no concentración del poder en una persona o grupo, además de permitir el pluralismo ideológico”<sup>15</sup>.

La democracia afirma la autonomía del sistema político, de manera que en último análisis sea la sociedad civil la que legitime al Estado. “Sólo el sistema político tiene como tarea hacer funcionar a la sociedad en su conjunto combinando la pluralidad de los intereses con la unidad de la ley y estableciendo relaciones entre la sociedad civil y el Estado”<sup>16</sup>.

Por lo que la democracia, en un sentido más amplio, es el régimen que permite libertad política, que necesita de la participación ciudadana; en el que los gobernados seleccionan a sus autoridades delegándoles el poder público; así, la autoridad se funda en la voluntad de aquellos a quienes obliga, vigila la economía y permite a sus habitantes cumplir sus metas<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Dahl, Robert, A. *La poliarquía*. México: Ed. REI, 1993, pp.14-15.

<sup>14</sup> *Models of democracy*. USA: Ed. Stanford University Press, 2006, pp.27, 44, 48, 78, 92, 116, 152, 173, 201, 215, 253, 282 y 308.

<sup>15</sup> Solorio Almazán, Héctor. “Democracia interna de los partidos políticos”. En: *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*. México: Ed. TEPJF, 2002, p.174.

<sup>16</sup> Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia?. México: Ed. FCE, 2004, pp.65 y 69.

<sup>17</sup> Agresto, John. *The Supreme Court and Constitutional democracy*. USA: Ed. Cornell University Press, 1984, pp.53-54.

De esta manera, se observa que la democracia es un sistema político que puede alojar diferentes tonalidades, o sea, puede tener diversas orientaciones políticas y alternativas entre sí<sup>18</sup>. Esto origina la relación de la democracia con los valores políticos –y con adjetivos de valor- lo que tiene dos efectos: “en primer lugar, la democracia se basa en un cierto núcleo de valores, en el sentido de que se hace posible solamente mediante la garantía institucional de algunos principios de valor determinados que constituyen sus precondiciones; en segundo, la democracia como tal, precisamente en cuanto consiste en un conjunto de *reglas del juego*, contiene en sí la afirmación de otro núcleo de valores”<sup>19</sup>.

La participación de la ciudadanía es otro de los mecanismos que se utilizan para clasificar a la democracia; esto significa el acceso que tiene su influencia con las decisiones de su desarrollo, ya sea de manera directa (formal) o indirecta (vía representativa)<sup>20</sup>.

Esta versión de la democracia implica el ejercicio de poderes decisorios por parte de los órganos públicos que se presentan como inmediata expresión del pueblo, por ejemplo: 1) la iniciativa popular; 2) la revocación popular; 3) el veto popular; 4) el referéndum; y 5) el plebiscito<sup>21</sup>.

La finalidad de estos mecanismos de participación ciudadana en el poder público se basa en diversas razones: a) expresar una opinión sobre los problemas que aquejan a los ciudadanos; b) buscar el ejercicio de una acción del gobierno; c) ratificar o censurar una decisión tomada por los órganos del gobierno; o d) la adopción de una nueva Constitución, ley o reforma a las normas vigentes<sup>22</sup>.

Por lo que la democracia formal se sustenta por:

“...la formación del gobierno por medio de la participación libre y equitativa de los ciudadanos; en la que a través de designaciones mayoritarias, se elige a aquellos que deberán ocupar los cargos públicos. Para ellos es vital que los ciudadanos gocen del derecho al sufragio activo y pasivo; de la libertad para designar a sus candidatos; de la posibilidad de formar partidos políticos y presentar a sus candidatos; de la libertad para organizar y participar en campañas electorales y el derecho de las minorías a continuar en la política para lograr ser mayoría”<sup>23</sup>.

La democracia formal consiste principalmente en ser un método de formación de las decisiones colectivas: “precisamente en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por tanto a la mayoría de sus miembros, el poder –directo o a través de representantes- de asumir decisiones. De

<sup>18</sup> Bovero, Michelangelo. Los adjetivos de la democracia, *óp.cit.*, p.24. Jacques Maritain señala que la auténtica democracia entraña el acuerdo de voluntades para construir una vida en común. Y si consideramos que es digno respetar dichas convenciones, entonces debemos afirmar que para ello es preciso construir instituciones capaces de hacer valer la opinión libre y consciente de los ciudadanos. *El hombre y el Estado*. Madrid: Ed. Encuentro, 1997, p.129.

<sup>19</sup> Bovero, Michelangelo, *óp.cit.*, p.28.

<sup>20</sup> Woll, Peter. *American Government*. USA: Ed. Harper Collins, 1993, pp.319-326.

<sup>21</sup> Shapiro, Ian, *The state of democratic theory*. USA: Ed. Princeton University Press, 2003, p.58. Vid, Sheldon, Charles H.. *Essentials of the american constitution*. USA: Ed. West view, 2001, pp.97-99.

<sup>22</sup> Arratibel Salas, Luis Gustavo. “Conceptualización del derecho electoral”. En: Serrano Migallón, Fernando (coordinador). *Derecho Electoral*. México: Ed. Porrúa, 2006, p.25.

<sup>23</sup> Ídem, p.24.

hecho, ella identifica a la democracia únicamente sobre la base de las formas y de los procedimientos idóneos para garantizar la voluntad popular<sup>24</sup>.

Así, la democracia participativa se compone de la intervención de los órganos y de los representantes de los intereses colectivos en procedimientos que habrán de concluir en decisiones de órganos legislativos, administrativos o jurisdiccionales<sup>25</sup>.

Por otro lado, la democracia representativa es el sistema que la mayoría de los sistemas actuales ha adoptado. Esta versión de la democracia tiene como principio justificativo “el igual derecho para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa”<sup>26</sup>.

De esta forma, la democracia indirecta es identificada con una particular atención al contenido de las decisiones colectivas, “*per le peuple*, mediante el pueblo, o mejor aún, a través de los ciudadanos en el proceso de las decisiones colectivas”<sup>27</sup>.

Una democracia representativa o sustancial acaece cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales<sup>28</sup>. Estos representantes serán delegados de la voluntad ciudadana, por lo mismo tendrán el deber de cumplir sus compromisos y ofertas de campaña<sup>29</sup>.

Sobre la democracia sustancial, el magistrado Constancio Carrasco del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF) considera que esta delegación se relaciona con “la representatividad de los gobernados; esto es, la existencia de actores sociales que se erigen como instrumentos políticos al asumir la función pública”<sup>30</sup>. En esta definición, se delega el poder a otros para representarlos para que, a través de ellos, se realicen las exigencias de una comunidad<sup>31</sup>.

La democracia indirecta se sustrae de todo poder decisorial tanto público como privado; ofrece la disponibilidad no sólo de los derechos políticos y del método democrático en la formación de las decisiones, sino del entero conjunto de los derechos fundamentales y de los otros principios constitucionales como la división de poderes, la independencia de la jurisdicción –tanto ordinaria como constitucional– y las varias figuras de incompatibilidad dirigidas a impedir excesos de poder y conflictos de intereses<sup>32</sup>.

Sobre las pasadas definiciones, Luigi Ferrajoli considera que la democracia formal coincide con el planteamiento de Bobbio, en cuanto a que la democracia es un procedimiento que establece el “quién” y el “cómo” de las decisiones y que la democracia sustancial es el límite de lo decible.

<sup>24</sup> Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Ed. Trotta, Madrid, 2008, p.77.

<sup>25</sup> Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política”. En: *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*. México, 2003, p.476.

<sup>26</sup> Cienfuegos Salgado, David. *Justicia y Democracia*. México: Ed. El Colegio de Guerrero, 2008, p.187. Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política”, óp. cit., pp.466-467.

<sup>27</sup> Bovero, Michelangelo, óp.cit., pp.22 y 23.

<sup>28</sup> Böckenforde, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Ed. Trotta, 2000, pp.145-150.

<sup>29</sup> Rosenthal, Alan. *Republic on trial: The case for representative democracy*. USA: CQ Press, 2003, p.1.

<sup>30</sup> Carrasco Daza, Constancio. “Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos”. En: *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, Año XI, N.º 146, México, 2007, p.31.

<sup>31</sup> Sobre los actuales problemas de la representatividad democrática, se puede consultar a Roberto Gargarella. *Crisis de la representación política*. México: Ed. Fontamara, 2002, pp.95-97.

<sup>32</sup> Ídem, p.82. Vid, De Cabo, Carlos. *Contra el consenso*. México: Ed. UNAM; 1997, pp.127-172.



Ello implica que existen ciertas cuestiones que ninguna mayoría bajo ninguna circunstancia puede decidir. Este límite a la voluntad de las mayorías son los derechos fundamentales tanto individuales como sociales. Pues ninguna mayoría puede decidir vulnerar un derecho individual, y tampoco ninguna mayoría en ningún supuesto puede decidir dejar de satisfacer un derecho social<sup>33</sup>.

Igualmente, existen otras acepciones, significados y usos para este sistema político; por ejemplo, se cuenta con la democracia protectora que se justifica porque los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes, así como frente a sus semejantes “para asegurarse de que los que gobiernan lleven a cabo políticas que correspondan a los intereses de los ciudadanos en conjunto”<sup>34</sup>.

Otra clasificación de la democracia es la denominada desarrollista que centra su argumento de que la participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo. Se alude a la participación política como requisito indispensable para la expansión más alta y armoniosa de las capacidades individuales<sup>35</sup>.

A la democracia también se le ha asignado una carga de distribución de recursos y oportunidades que se ha denominado democracia social. Este concepto se basa en la nivelación de oportunidades por medio de la paridad y la igualación, mediante la política social del Estado, para crear condiciones que permitan el disfrute del trabajo, la habitación, la salud, la alimentación, la educación, la asistencia social, la seguridad social, la información y la comunicación, la cultura como tesoro de identidades característica de diferencias, saber operativo y medida de conducción en una sociedad incluyente en la cual con la misma amplitud que exigimos a los demás el respeto de nuestros derechos, con esa misma amplitud se reconozcan y se respeten los derechos de los demás, en la reciprocidad y la complementariedad<sup>36</sup>.

También se ha utilizado a la democracia como medio de participación de la sociedad en los asuntos públicos. La democracia política es la participación efectiva, consciente, reiterada y respetada de los derechos del sufragio, de su ejercicio en el voto, en la opinión pública, en la elección de los gobernantes para decidir ¿a quién seguimos? y ¿hacia dónde lo seguimos?<sup>37</sup>.

Por lo anterior, se puede considerar que la democracia, en su sentido político, “es un sistema en el que la comunidad participa en la organización y en el ejercicio del poder público y tiene como sustento, el respeto de los derechos humanos y el estado de Derecho”<sup>38</sup>.

Asimismo, se ha conceptualizado a la democracia con un sentido elitista competitivo cuyo principio justificativo es el método de una selección política cualificada e imaginativa, capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Vid, Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías*. Madrid: Ed. Trotta, 1999, capítulo primero.

<sup>34</sup> Cienfuegos Salgado, David, *óp.cit.*, p.185.

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> González Durán, Carlos. “Justicia electoral y resolución de conflictos”. En: *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, N.º1, México, 1998, p.209.

<sup>37</sup> Ídem, p.210.

<sup>38</sup> Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política”, *óp.cit.*, p.444.

<sup>39</sup> Cienfuegos Salgado, David, *óp.cit.*, p.186.

Actualmente, la discusión se centra en dos grandes concepciones de la democracia: la procedimental (minimalista) y la sustantiva (maximalista)<sup>40</sup>.

Joseph Schumpeter considera a la democracia en el sentido clásico (minimalista), o sea, como el conjunto de arreglos institucionales que permite arribar a decisiones políticas mediante las cuales se realiza el bien común al dejar a los individuos decidir las cuestiones comunes a través de la elección de las personas que han de realizar su voluntad<sup>41</sup>. Este autor define a la democracia como: *“la ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas, por la cual algunos individuos, adquieren el poder decidir a través de una lucha competitiva, por el voto del pueblo”*<sup>42</sup>.

Esta concepción minimalista es un procedimiento decisorio en el que los individuos llegan a tener un poder de decisión mediante una lucha competitiva por el sufragio popular<sup>43</sup>.

Una opinión que se adhiere a la denominada democracia procedimental es la de Adam Przeworsky. Este autor se adhiere al trabajo de Schumpeter, considerando a la democracia como un sistema de reglas mediante las cuales los gobernantes se seleccionan a través de comicios competitivos; pero al mismo tiempo, retoma la opinión de Karl Popper de que la democracia sirve como instrumento de la sociedad para remover a las autoridades sin necesidad de violencia<sup>44</sup>.

Sobre este concepto de democracia, Bovero estima que la democracia mínima consiste esencialmente *“en un conjunto de procedimientos –las reglas del juego– que permiten la participación de los ciudadanos en el proceso decisorial político”*<sup>45</sup>. Por lo mismo, este tipo de democracia es esencialmente formal<sup>46</sup>.

Para José Ramón Cossío, la democracia minimalista contiene dos ámbitos: “el que se refiere a las elecciones, llamado democracia, y el que alude al contexto institucional en el que el primero (y otras funciones estatales) se desarrollan. Lo que implica darle una importancia vital al procedimiento electoral con un sufragio efectivo y elecciones justas. Lo que significa, reducir a los interesados a solo participar en las elecciones, pues no se les contempla, en ningún otro acto público”<sup>47</sup>.

Esta opinión sobre la democracia mínima considera que la representación del pueblo es más que un procedimiento por el que se expresa el poder soberano, es la materialización de ese poder<sup>48</sup>.

<sup>40</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús “Justicia Constitucional electoral y democracia en México”. En: *Anuario Latinoamericano de Justicia Constitucional*, N.º 7, 2003, p.331.

<sup>41</sup> Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Ed. Harper and Row publishers, 1942, p.250. Vid, Held, David. *Models of democracy*. USA: Ed. Standford University press, 2006, pp.11-28.

<sup>42</sup> Schumpeter, Joseph A., óp.cit., p.269.

<sup>43</sup> Shapiro, Ian. *The state of democratic theory*, óp. cit., p.6. Vid, Hirschl, Ran, *Towards juristocracy*. USA: Ed. Harvard University Press, 2007, p.221.

<sup>44</sup> Przeworsky, Adam. “Minimalist conception of democracy: a defense”. En: Shapiro, Ian. *Democracy’s Value*. USA: Ed. Cambridge, Cambridge, 1999, pp.23-55. Shapiro, I. *The state of democratic theory*, óp. cit., p.88.

<sup>45</sup> Bovero, Michelangelo, óp. cit., p.20.

<sup>46</sup> Dahl, Robert A. *Democracy and its critics*. USA: Ed. Yale University Press, 1989, p130.

<sup>47</sup> Cossío Díaz, José Ramón, óp. cit., p.35.

<sup>48</sup> Shapiro, Ian, óp. cit., pp.58-64.



Esta representación tiende a autorizar a los órganos estatales que indiquen lo que quiere la Nación, a ser su voluntad y su voz. “El pueblo no realiza una transmisión, sino una declaración de voluntad con esa delegación popular”<sup>49</sup>.

En síntesis, la democracia procedimental significa: contiendas electorales equitativas, legales y transparentes. Pero esto no es suficiente para garantizar a todo gobernado el *status* de ciudadano con los mismos derechos y libertades frente al poder<sup>50</sup>.

La teoría que critica el trabajo de Schumpeter es la denominada democracia maximalista o sustantiva. Esta acepción de la democracia tiene: “una visión tecnocrática de la democracia, en la que la agenda pública escapa, finalmente, del control del *demos*, es decir, de la ciudadanía”<sup>51</sup>. Además, considera que la concepción procedimental “presupone la existencia del bien común como criterio orientador de las acciones políticas y, presupone también que tal criterio es accesible a toda persona a través de la argumentación racional”<sup>52</sup>.

Por lo mismo, las definiciones de democracia basadas solo en la participación ciudadana y las elecciones son vistas como una versión incompleta de lo que hoy es la democracia:

“Si bien nadie duda de la importancia de los aspectos procedimentales en una democracia, no es válida, en mi concepto, una concepción puramente formal o procedimental de la democracia, ya que, resulta insostenible la idea de la democracia como régimen político basado en un conjunto de reglas, que aseguran el poder omnímodo de la mayoría”<sup>53</sup>.

Asimismo, en la teoría maximalista, la libertad se limita por el Estado de Derecho y la soberanía popular está moderada por instituciones estatales o, lo que es igual, que permita constituir una democracia liberal. Aquí se ve que se homologan dos concepciones de democracia: la maximalista y la liberal.

Los elementos de la democracia liberal son: “control del Estado, control del poder ejecutivo; incertidumbre de los resultados electorales en cuanto a la alternancia del poder; existencia de partidos políticos; libertades de creencia, opinión, decisión, expresión, publicación, reunión y petición; igualdad política; protección efectiva de las libertades individuales; protección a

<sup>49</sup> Przeworsky, Adam- “*Minimalist conception of democracy: a defense*”, óp. cit., p.43.

<sup>50</sup> Ansolabehere, Karina- *La política desde la justicia*, óp.cit., p.115. Jorge Carpizo, considera que cuando se relaciona la democracia y su procedimiento, se habla de democracia electoral. Óp. cit., p.111.

<sup>51</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús- “Justicia Constitucional electoral y democracia en México”. En: *Anuario Latinoamericano de Justicia Constitucional*, óp. cit., p.332.

<sup>52</sup> Cossío Díaz, José Ramón, óp. cit., pp.4 y 36.

<sup>53</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús. “Justicia Constitucional electoral y democracia en México”, óp. cit., p.333. La tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional y la minimalista aboga por disposiciones generales a la legislación secundaria para regular aspectos más específicos. Zovatto, Daniel. “La regulación de los partidos políticos en América Latina”. En: Salazar Ugarte, Pedro. *Constitución, democracia y elecciones*, óp. cit., p.103.

los ciudadanos, etc.”<sup>54</sup>. Por lo tanto, la concepción maximalista termina por ser “una forma de gobierno mixto, en donde la Constitución incorpora elementos liberales y democráticos (y en su caso sociales)”<sup>55</sup>.

Los principios que rigen en una democracia liberal son:

“1. El de la igualdad, que pretende que los participantes en la competencia política tengan un trato equitativo, en cuanto a la ayuda pública o privada, y también en cuanto a fijar la duración de las campañas; 2. La independencia de las fuerzas políticas, no sólo del Estado, sino también de los grupos de presión de carácter privado, vigilando el origen de las contribuciones, la publicidad de los ingresos y el control del gasto y, 3. Libertad de expresión en el nivel de participación de las organizaciones y el derecho de la información, en el nivel de los ciudadanos, lo que tiene que ver con el contenido de la propaganda y publicidad”<sup>56</sup>.

Hasta hace pocos años ‘democracia liberal’ era un término noble que designaba un sistema formado por la tutela de las libertades individuales, por el respeto del disenso y de las minorías, por la defensa del Estado de Derecho y de la división de poderes, así como por la rígida separación entre la esfera pública del Estado y la esfera privada del mercado<sup>57</sup>.

Actualmente, *Liberalismo* equivale a ausencia de reglas y límites al mercado, es decir, a los poderes económicos tranquilamente equiparados a los derechos de libertad o, incluso, aceptados, aun cuando se trata de poderes como las máximas libertades fundamentales; mientras que ‘Democracia’ quiere decir omnipotencia de los poderes políticos de la mayoría e intolerancia con los vínculos constitucionales y los controles vinculados al pluralismo político e institucional y a la separación de poderes<sup>58</sup>.

Una opinión proveniente de una autoridad judicial sobre este sistema político es la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicana (TEPJF) el cual definió que un régimen es democrático cuando: “todos los sujetos a los que se dirigen las decisiones políticas colectivas (leyes y disposiciones *erga omnes*) tienen el derecho de participar, cada uno con igual peso con respecto a cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de tales decisiones”<sup>59</sup>.

De manera descriptiva, el TEPJF enumera los elementos comunes característicos de la democracia:

<sup>54</sup> Cossío Díaz, José Ramón, óp. cit., pp.12 y 36. En esta calificación de democracia maximalista y minimalista encontramos que Robert Dahl en su concepto de Poliarquía presenta los elementos esenciales para considerar un sistema político como democrático (funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, derecho a ser votado, libertad de expresión, posibilidad de obtener información alternativa y autonomía de asociación). Este catálogo ha llevado a varios académicos a colocar a Dahl tanto dentro de la corriente maximalista como de la minimalista. *Democracy and its critics*. New Haven: Ed. Yale Press, 1989, pp.221 y ss.

<sup>55</sup> Cossío Díaz, José Ramón, óp. cit., p.45.

<sup>56</sup> García Laguardia, Jorge Mario. “La financiación política en América Latina”. En: *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*. México: Ed. IFE, 2006, p.269. Para Bovero la democracia liberal se resuelve en el “Estado mínimo, aunque fuerte, dedicado a imponer el orden para permitir el desarrollo libre de las reglas naturales de la economía”. Óp.cit., pp.26 y 32.

<sup>57</sup> Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*, óp. cit., p.26.

<sup>58</sup> Ídem, p.110.

<sup>59</sup> Sentencia SUP-JDC 21-2002.



“1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de tomas de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, libertades de expresión, información y asociación y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos en que la gravedad lo amerite”<sup>60</sup>.

Las pretéritas definiciones contienen rasgos comunes sobre el sistema democrático: limita el poder; debe responder a las demandas de la mayoría; reconoce el derecho de los individuos y de las colectividades; faculta la libre elección de los gobernantes por los gobernados; permite la capacidad y participación en la creación y transformación de las instituciones sociales y políticas<sup>61</sup>.

En general, se ha visto que existen múltiples acepciones y usos para el concepto de democracia. Sin embargo, cada una de estas definiciones ha sido originada y extraída dentro de un periodo histórico o de algún sistema político empírico: “La riqueza del concepto [democracia] proviene de sus elaboraciones contextuales, que son variables y pueden tirar en direcciones opuestas”<sup>62</sup>.

El objetivo de mostrar estas definiciones fue localizar los rasgos comunes para este sistema político, los cuales serán los siguientes aspectos que examinaré.

### 3. COMPONENTES DEMOCRÁTICOS

La ciencia política y la jurídica han evolucionado y perfeccionado sus argumentos para concebir a la democracia como un procedimiento por medio del que todos los interesados pueden participar en la toma de decisiones que los afectan. “La democracia, es en principio, el procedimiento de las mayorías y el respeto a las minorías”<sup>63</sup>.

Los elementos esenciales para considerar a un régimen como democrático son<sup>64</sup>:

1. El control de decisiones de gobierno sobre la política es la Constitución -el aliado concedido en funcionarios públicos.
2. Los representantes elegidos son seleccionados en elecciones frecuentes y conducidas de manera limpia, en la que la coacción no es común.
3. Prácticamente, todos los adultos tienen el derecho de votar en la elección de funcionarios.
4. Prácticamente, todos los adultos tienen el derecho de participar para cargos en el gobierno.

<sup>60</sup>Sentencia SUP-JDC 781-2002.

<sup>61</sup> “La historia de las democracias está ligada con las luchas del pueblo en contra de los abusos del poder”. Serrano Gómez, Enrique, *óp. cit.*, p.63.

<sup>62</sup> Whitehead, Laurence. *Democratization*. Great Britain: Ed. Oxford, 2003, p.20.

<sup>63</sup> Nieto, Santiago, *óp. cit.*, p.295.

<sup>64</sup> Águila, Rafael. *Manual de ciencia política*. Madrid: Ed. Trotta, 2000, p.156.

5. Los ciudadanos tienen el derecho de expresarse sin peligro de castigo severo, sobre asuntos políticos ampliamente definidos.
6. Los ciudadanos tienen el derecho de buscar fuentes alternativas de información. Además, las fuentes alternativas de información existen y rara vez se protegen por la ley.
7. Los ciudadanos tienen el derecho de formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos independientes y grupos de interés.
8. Los representantes elegidos popularmente deben poder ejercer sus poderes constitucionales, sin oposición legal de los candidatos no elegidos.
9. El régimen debe ser autónomo; debe ser capaz de interpretar y aplicar las normas, de manera independiente, sin coacciones impuestas”<sup>65</sup>.

Para Leonel Castillo, los rasgos más comunes del sistema democrático son:

“Participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de tomas de decisiones; Igualdad, pues no podría tenerse como democrática una forma de organización que admita un trato desigual a los que se encuentran en igualdad de condiciones; Control de órganos electos, es decir, la posibilidad real de que los ciudadanos puedan seleccionar no sólo a quienes van a elegir a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo ameriten y, Garantía de derechos fundamentales, a través de instrumentos eficaces para hacerlos valer consistentes en el establecimiento de tribunales encargados de su tutela, dotados de imparcialidad e independencia, así como de los procedimientos correspondientes”<sup>66</sup>.

El Estado democrático se basa en dos principios de formación contrapuestos: el de la identidad del pueblo consigo mismo, que configura la unidad política, y el de la representación en virtud del cual la unidad política es representada por el gobierno<sup>67</sup>. Por lo que se puede afirmar que el denominador común del sistema democrático son: la participación de los ciudadanos por medio de sus derechos políticos y las elecciones<sup>68</sup>.

## 4. DERECHOS POLÍTICOS

La afirmación de que la democracia y la representación están relacionadas supone que bajo la democracia los gobiernos serán representativos sólo si son elegidos en una competencia electoral honesta, en la que haya una participación ciudadana amplia<sup>69</sup>.

Los derechos políticos (también llamados derechos ciudadanos) permiten participar en la expresión de la soberanía nacional: derecho de voto en las elecciones, derecho de elegibilidad, es decir, de representación de candidatura, derecho de adhesión a un partido político, entre otros<sup>70</sup>. Estos

<sup>65</sup> Whitehead, Laurence, *óp.cit.*, pp.10-11.

<sup>66</sup> IFE. *Democracia interna y fiscalización*, *óp. cit.*, p.60.

<sup>67</sup> “La historia de las democracias está ligada con las luchas del pueblo en contra de los abusos del poder”. Serrano Gómez, Enrique, *óp. cit.*, p.65.

<sup>68</sup> Linz, Juan J. *Problems of democratic transition and consolidation*. USA: Ed. The Johns Hopkins University Press, 1996, p.5.

<sup>69</sup> Gómez Palacio, Ignacio. *Procesos Electorales*. México: Ed. Oxford, 2000, p.17.

<sup>70</sup> Shapiro, Ian, *óp. cit.*, p.20



derechos proceden a la vez de la idea de la libertad política y de la libertad individual, y por este carácter mixto no pueden ser concedidos a todos los individuos, sino solamente a los que están en edad y capacidad de ejercerlos, los ciudadanos<sup>71</sup>.

Lo primero que se debe aclarar es que los derechos políticos son de ejercicio exclusivo de los ciudadanos<sup>72</sup>. Esta calidad es comprendida como la relación de la persona con el Estado: “el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. La ciudadanía tiene el enorme valor de servir de sustento condicionante para el goce y el ejercicio de los derechos políticos”<sup>73</sup>.

La pertenencia a la comunidad política del pueblo se determina formal y jurídicamente por la condición de ciudadano. Esta categoría constituye el pueblo político que se delimita hacia afuera como unidad frente a otros hombres y grupos de hombres, se organiza hacia dentro a través del Estado y se gobierna asimismo, sobre la base de derechos políticos iguales de participación<sup>74</sup>.

Este derecho establece una relación política entre el hombre y el Estado, y engendra el nacimiento de derechos y deberes políticos<sup>75</sup>.

Asimismo, la ciudadanía implica la capacidad, mediante la instrumentación normativa atinente, de participar e influir de forma más continua y efectiva en la toma de decisiones estatales, pero sin que esto signifique la sustitución del origen popular de los principales órganos del gobierno ni que su inclusión traiga aparejada la distorsión del escenario político democrático<sup>76</sup>. Así, se puede decir que somos ciudadanos, porque participamos en la adopción de las decisiones fundamentales; porque decidimos las reglas de nuestra convivencia<sup>77</sup>.

De esta forma, los derechos democráticos consisten en la facultad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente y/o por medio de representantes, de votar y ser elegidos en elecciones auténticas en condiciones de igualdad<sup>78</sup>.

Los derechos político-electorales que se deben tutelar son:

- Votar en las elecciones populares;
- poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

<sup>71</sup> Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ed. Ariel, 1980, pp.227-228.

<sup>72</sup> Santos de la Garza, Luis. “Justicia electoral en México”. En: *Revista del Senado*, Volumen 2, N.º 4, México, 1996, p.123.

<sup>73</sup> Voz: Ciudadanía. *Enciclopedia OMEBA*, Tomo II, B-Cla. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1976, p.1038.

<sup>74</sup> Böckenforde, Ernst Wolfgang, óp. cit., p.84.

<sup>75</sup> Vid, Ackerman, Bruce. *Social Justice in the Liberal State*. USA: Ed. Yale University Press, 1980, p. 164.

<sup>76</sup> Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política”. En: Testimonios sobre el desempeño del TEPJF. México, 2003, p.469. Castillo González, Leonel. *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, óp.cit., pp.6, 95, 125 y 166.

<sup>77</sup> Salazar Ugarte, Pedro. “Justicia constitucional y democracia”. En: Vázquez, Rodolfo. *Corte, jueces y política*. México: Ed. Fontamara, 2007, p.39.

<sup>78</sup> Vid, Santos de la Garza, Luis. “Justicia electoral en México”. En: *Revista del Senado*, Volumen 2, Número 4, México, 1996, p.127.

- asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país;
- ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición;
- libertad para manifestar sus ideas políticas<sup>79</sup>.

Con base en estas prerrogativas, se garantiza la participación ciudadana mediante los derechos de comunicación, de asociación y de selección. De la combinación de estos derechos, se crean las posibilidades de adquirir influencia real sobre el proceso político y sobre el control de este.

El mecanismo para poder conocer la preferencia política de los ciudadanos es a través del voto por medio del sufragio<sup>80</sup>.

El voto es un derecho electoral que se puede ejercer en asambleas o en comicios. Este parecer se puede manifestar de palabra o por medio de papeletas, boletas o actitudes (levantarse o levantar el brazo) para aprobar o rechazar alguna propuesta, para elegir a alguna persona o a varias para determinados cargos, para juzgar la conducta de alguien o para mostrar la adhesión o discrepancia con respecto a una o más personas<sup>81</sup>.

El voto debe sustentarse con diversos atributos para que sea real. Las características del voto efectivo son: universalidad, libertad, secreto, directo, igualdad, personal e intransferible:

- “Universalidad del voto: significa que en principio tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos que no tengan sus derechos políticos suspendidos, sin restricciones de sexo, raza, nivel de educación o riqueza.
- Libertad del voto: significa que el ciudadano pueda decidir con conciencia la emisión del voto y, sobre todo, ejercerlo el día de la jornada electoral sin estar sometido a ninguna clase de presión o coacción.
- El secreto del voto significa que su emisión debe ser en condiciones tales que ningún otro ciudadano pueda identificar su uso y/o preferencia, es una condición de su libertad.
- Voto directo: quiere decir que los candidatos reciben los votos de los ciudadanos sin intermediación de ningún órgano o cuerpo de electores.
- Voto personal e intransferible: significa que sólo la persona que es titular de tal derecho puede ejercerlo. No se permite la emisión del voto por medio distinto a la emisión personal, aunque sí excepcionalmente por correo en algunos países.

<sup>79</sup> Castillo González, Leonel, óp. cit., p.166. Estos derechos promueven la inclusión y participación de la sociedad en los asuntos públicos. Fix-Fierro, Héctor, óp. cit., pp.22 y 63.

<sup>80</sup> Levinson, Sanford. *Our undemocratic Constitution*. New York: Ed.Oxford, 2006, p.28.

<sup>81</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico*, óp. cit., p.469.



- La igualdad en el voto tiene un doble significado: por un lado, que los individuos tienen igual número de votos; por el otro, que el valor y el peso de cada voto es aproximadamente el mismo, esto es, cuando existe una proporción similar entre el número de votantes y el número de representantes electos”<sup>82</sup>.

La principal clasificación del voto es: activo y pasivo<sup>83</sup>. El voto activo es el derecho de participación política por excelencia y consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo, es decir, le permite actuar como miembro del órgano encargado de la designación<sup>84</sup>. Mientras que el voto pasivo es la capacidad para ser elegido a un cargo de elección popular, de acuerdo con los requisitos constitucionales y legales<sup>85</sup>. Aparte del derecho de votar y ser votado a los cargos de elección popular, se cuenta con otros derechos para intervenir en los asuntos públicos, como el derecho de asociarse para conocer y participar en la vida pública nacional<sup>86</sup>.

El derecho de asociación es definido como “el derecho de que gozan los particulares tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de los asociados”<sup>87</sup>.

La asociación política es una de las principales libertades que debe proteger un sistema democrático. Se puede deducir que este derecho es una continuación de la manifestación de las ideas, pero con un mayor alcance e impacto<sup>88</sup>.

El ejemplo por excelencia de asociación son los partidos políticos<sup>89</sup>. A través de estas instituciones, el Estado democrático ha establecido las bases para la participación colectiva de los ciudadanos en la lucha política, de tal suerte que los partidos políticos existen y funcionan dentro de un marco jurídico<sup>90</sup>.

Para Georges Bourdeau un partido político es un “grupo de individuos que profesan los mismos puntos de vista políticos y se esfuerzan por hacerlos prevalecer, afiliando a ellos el mayor número de ciudadanos y buscando conquistar el poder o, por lo menos, influenciar sus decisiones”<sup>91</sup>.

<sup>82</sup> Fix-Fierro, Héctor. *Los derechos políticos de los mexicanos*, óp.cit., pp.45 y 46. Vid, Castillo González, Leonel, óp. cit., pp.99 y 139.

<sup>83</sup> Aragón, Manuel. “Derecho de sufragio: Principio y Función”. En: Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson, José. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2007, pp.162-197. Aquí cabe hacer una aclaración el sufragio es el derecho de los ciudadanos para manifestarse políticamente en los comicios, mientras que el voto es la materialización de ese derecho. En esta monografía no haremos distinción entre ambos términos, citándolos indistintamente.

<sup>84</sup> Fix-Fierro, Héctor, óp. cit., p.44. Vid, Covarrubias Dueñas, José de Jesús. “Justicia electoral”. En: *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, Número 1, México, 1998, pp.40-41.

Cabanellas, Guillermo, óp. cit., p.469.

<sup>85</sup> Fix-Fierro, Héctor, óp. cit., p.56. Vid, Castillo González, Leonel. *Reflexiones temáticas*, óp.cit. pp.96, 101-103.

<sup>86</sup> Cooter, Robert D. *The strategic Constitution*. USA: Ed. Princeton University Press, 2000, pp.20-25.

<sup>87</sup> Fix-Fierro, Héctor, óp. cit., p.74. También la doctrina incluye, el derecho de los integrantes de las asociaciones a renunciar y el derecho de los ciudadanos de no asociarse a ninguna agrupación política. Vid, Castillo González, Leonel. *Reflexiones temáticas*, óp.cit., pp.96, 104 y 106.

<sup>88</sup> Amar, Akhil Reed. “The case of missing amendment”. En: Amar, Vikram David, *Freedom of speech*. New York: Ed. Prometheus, 2009, p.209.

<sup>89</sup> Sheldon, Charles H., óp. cit., pp.110 y 125.

<sup>90</sup> Cabanellas, Guillermo, óp. cit., p.469.

<sup>91</sup> Silva Bascuñan, Antonio, óp. cit., p.145.

Los requisitos más usuales para la conformación de un partido son:

“un número amplio de ciudadanos; agrupación voluntaria, es decir, libre y, al mismo tiempo, ha de serlo la formación misma del partido al cual se afilia; Cierta unidad o coincidencia de puntos de vista en relación al bien general, o sea, una comunidad de ideas; Procurar que el mayor número de personas participen de sus puntos de vista y colaboren en la prosecución de las actividades encaminadas a concretarlos; Proponerse conquistar el poder del Estado como instrumento eficaz para realizar las aspiraciones proclamadas; en tanto se prepara para obtener el poder político hace la crítica del gobierno existente y busca intensificar su influencia ante la opinión pública”<sup>92</sup>.

Las funciones de los partidos políticos son agrupar a los ciudadanos conquistando adhesión en el mayor número; informar a la ciudadanía tanto sobre los ideales y propósitos del partido como sobre los problemas políticos; animar y proyectar en la vida política y en su lucha los propósitos del partido; formar el personal político que va a ser llamado a integrar la vida pública, por lo que se le necesita instruir de vocación y experiencia.

En la preparación del proceso electoral, se requieren de los partidos políticos declaraciones de candidaturas, explicación de las alternativas que se juegan en la consulta, difusión de los nombres y de la personalidad de los candidatos, vigilancia de la pureza y rectitud del proceso cívico y defensa del resultado efectivo del escrutinio de las urnas. Sin partidos políticos las consultas al electorado no podrían organizarse ni alcanzar ellas sentido alguno.

En el Parlamento, los partidos políticos son indispensables para que en la legislación hagan prevalecer sus ideas de bien común a través de sus representantes y para apoyar o fiscalizar consecuentemente, en el ejercicio de las atribuciones, los actos del poder<sup>93</sup>. En el Gobierno, los partidos dan apoyo al poder imponiendo el respeto y estimulando el cumplimiento de lo que se ordena, para que cristalicen la razón y objetivos del mando<sup>94</sup>. Se puede deducir que las elecciones y los Parlamentos son instrumentos de representación y los partidos lo son de movilización<sup>95</sup>.

La libertad de manifestación de ideas es fundamental para el debate democrático<sup>96</sup>. Estas opiniones no tienen sentido si son solitarias, sino que su importancia radica en que los individuos que se concentran en torno a cualquier tema público puedan discutirlo libremente. Esto brinda la oportunidad de conocer personas afines a sus ideas o principios y poder organizarse o elucidar conceptos, para los fines que a ellos convengan.

Un Estado democrático, al mismo tiempo que permite la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado, debe garantizar la libertad de expresión.

---

*Ídem*, p.146.

<sup>93</sup> Cooter, Robert D., *óp. cit.*, p.63.

<sup>94</sup> *Ídem*, p.148.

<sup>95</sup> Huntington, Samuel. *The third wave, Democratization in the late Twentieth century*, *óp.cit.*, p.353.

<sup>96</sup> Chafee, Zechariah Jr. “Free speech in war time”. En: Amar, Vikram David. *Freedom of speech*. New York: Ed. Prometheus, 2009, pp.34 y 63.



La idea fundamental es que las opiniones ciudadanas descansen en la libre comunicación de ideas; la ley debe defender el derecho de todo ente social a exponer su punto de vista ante la población, por cualquier medio que no afecte al orden público, y el deber de proteger a los individuos contra cualquier malicioso ataque personal<sup>97</sup>.

Otro derecho político que permite la consolidación del sistema democrático es el de libertad de imprenta (o de prensa). Esta libertad permite a la población conocer los acontecimientos y problemas que se suscitan en la esfera pública del Estado. Esto se obtiene presentando un criterio o un hecho en la actuación de las autoridades estatales, publicando las diferentes conductas de los servidores públicos, produciendo diversos juicios en la ciudadanía sobre los actores políticos<sup>98</sup>.

La comunicación con el gobierno se tiene garantizada por el derecho de petición. Esta facultad consiste en que todos los habitantes puedan dirigirse a las autoridades públicas, a fin de reclamar u observar su actividad. Este derecho constituye, junto a los derechos de reunión e imprenta, los medios de que se vale el pueblo para controlar y orientar la conducta de los gobiernos.

Para Alberto P. Bertoli, el derecho de petición es “inherente al hombre y no nace solo de la forma republicana representativa, sino del mismo sistema social, cualquiera que sea el régimen político que lo informa. No significa, por lo tanto, este derecho la concesión de un favor a los particulares, sino el reconocimiento a un derecho natural que hoy forma parte de las garantías políticas contenidas en las instituciones de todos los pueblos libres”<sup>99</sup>.

Los derechos políticos hacen posible la alternancia pacífica en el ejercicio de poder, a través de la competencia electoral<sup>100</sup>.

La preferencia política del ciudadano se realiza por medio del sufragio. Este derecho se ejerce a través de las elecciones en donde el ciudadano podrá seleccionar entre el mercado de ofertas políticas, de donde surgirá la voluntad soberana.

## 5. ELECCIONES

La institución fundamental, común a todos los regímenes democráticos contemporáneos, es la elección de representantes por medio de sufragio universal<sup>101</sup>.

Guillermo Cabanellas define al término ‘Elección’ como: “escogimiento, selección, preferencia, liberación, libertad para actuar. I Nombreamiento por votación, o por designación de quien tiene tal autoridad, para cubrir un cargo o desempeñar un empleo. II. En Derecho Político, ejercicio

<sup>97</sup> Mackenzie, W.J.M. *Elecciones libres*. Madrid: Ed. Tecnos, 1972, p.175. *Vid*, Castillo González, Leonel, *óp.cit.*, p.106.

<sup>98</sup> Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005, pp.335-367, 423 y ss.

<sup>99</sup> Voz: Derecho de petición en Enciclopedia OMEBA, Tomo VIII, Dere-Diva. Buenos Aires, Argentina: Editorial Bibliográfica, 1976, p.110.

<sup>100</sup> Ruíz-Tagle Vial, Pablo. “La tesis de la doble pluralidad: jueces y democracia el caso de la transición chilena 1990-2002”. En: Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez. *La función judicial*. México: Ed. Gedisa, 2003, p.276. Sin embargo, el afán de conquistar más votos por los actores políticos ha generado la captación de votos tanto de manera correcta como ilegal.

<sup>101</sup> Bovero, Michelangelo, *óp. cit.*, p.17.

del derecho del sufragio”<sup>102</sup>. Entonces, las elecciones son el medio material que permite a los ciudadanos seleccionar entre las diversas ideas políticas.

Por medio de las elecciones se consolida la autonomía del sistema político y, al mismo tiempo, se ejercitan los derechos políticos. Por lo que se puede apreciar, las elecciones deben ser un procedimiento jurídicamente regulado.

Para Dieter Nohlen, las elecciones “se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Por lo que las elecciones son en sí mismas un acto de participación política de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector”<sup>103</sup>. Pero sobre todo, las elecciones deben ser auténticas, es decir que “sus resultados sean reflejo de la voluntad de los ciudadanos”<sup>104</sup>.

Las elecciones son el método insustituible a través del cual la diversidad política puede competir y convivir de manera institucional, pacífica y ordenada<sup>105</sup>. Igualmente, se les considera un mecanismo para designar a ciertas personas con el objeto de que estas desempeñen ciertas tareas<sup>106</sup>. “Las elecciones tienen el propósito de escoger buenas políticas o a políticos con buenas políticas”<sup>107</sup>. Ahora se analizarán los revestimientos que deben tener las elecciones para que sean reales.

Es una premisa fundamental del sistema democrático que las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder; porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder.

Unas elecciones se califican libres cuando son “verdaderas, auténticas, el voto es del ciudadano –el que vota, escoge-; hay diversidad de opciones diferenciadas en candidatos, programas y partidos; elecciones transparentes, observadas y vigiladas (salvo el voto personal y secreto), correctas, sin tretas ni mañas, ni presiones; competidas y confiables, sin ausencia, abstención, ni ausentismo graves”<sup>108</sup>.

En general, las elecciones libres son el mecanismo para que el electorado demuestre no sólo sus preferencias entre los partidos y sus políticas, sino también su compromiso con el proceso democrático.

Estos procedimientos ofrecen la oportunidad de expresar inconformidades y protestas sin poner en peligro las estructuras institucionales<sup>109</sup>. Igualmente, se debe dar al ciudadano garantías de transparencia y limpieza de las elecciones, para que las decisiones que resulten del procedimiento

<sup>102</sup> Cabanellas, Guillermo, óp. cit., p.158.

<sup>103</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. México: Ed. UNAM, 2008, pp.138-139

<sup>104</sup> Castillo González, Leonel, óp. cit., p.108.

<sup>105</sup> Woldenberg, José. “La próxima reforma electoral”. En: en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro. *Constitución, democracia y elecciones*, óp.cit., p.81.

<sup>106</sup> Fernández Santillán, José Florencio, óp. cit., p.10.

<sup>107</sup> Gómez Palacio, Ignacio, óp. cit., p.17.

<sup>108</sup> González Durán, Carlos. “Justicia electoral y resolución de conflictos”. En: *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8. N.º México, 1998, p.215

<sup>109</sup> Fix-Fierro, Héctor, óp. cit., p.25.



sean respetadas y, como resultado, el sistema político sea legitimado<sup>110</sup>. Así, los procesos electorales son el mecanismo principal para fundar y legitimar el origen y el ejercicio de la autoridad política<sup>111</sup>.

Mackenzie considera necesarias cuatro condiciones para que haya elecciones libres, y con esto contar con una virtualidad auténticamente legitimadora:

“1) Un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral y resuelva las controversias suscitadas en ese ámbito; 2) Una administración sana, competente e imparcial, que lleve a cabo las elecciones; 3) Un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como una alternativa de opción y 4) La amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder”<sup>112</sup>.

Las elecciones deben ser imparciales y objetivas. La financiación de las elecciones debe garantizar la igualdad de recursos materiales en la competencia electoral<sup>113</sup> (gastos máximos con base en topes de las contribuciones privadas, equidad en los tiempos disponibles en los medios electrónicos de comunicación, prohibición de prácticas desleales de autoridades, partidos políticos y candidatos, entre otras)<sup>114</sup>.

Asimismo, las elecciones deben realizarse en los tiempos establecidos y permitir a los actores políticos obtener las preferencias de los electores en igualdad de recursos materiales (financiamiento, no permitir la intervención del gobierno, regular tiempos de campaña, vigilar la propaganda oficial y contratada, etc.).

Los comicios deben realizarse periódicamente, pues adquieren un carácter democrático mediante su repetición habitual, la cual debe realizarse en los plazos que señala la norma legal<sup>115</sup>.

Las elecciones se clasifican de la siguiente manera:

- “1. Directas e indirectas: En las primeras participan de modo inmediato y, en las segundas, quienes votan designan un cuerpo electoral que a su vez elige a los gobernantes en una segunda elección;
2. Universales y restringidas: las primeras dan capacidad de voto a un amplio sector de la población, en tanto las segundas se restringen a ciertos grupos sociales;
3. Obligatorias y voluntarias: en el primero de los casos, la emisión del voto no es sólo un derecho sino una obligación, en tanto que en la segunda es un derecho de libre ejercicio”<sup>116</sup>.

<sup>110</sup> *Ídem*.

<sup>111</sup> *Ídem*, p.9.

<sup>112</sup> Mackenzie, W.J.M.. *Elecciones libres*, óp.cit. pp.16 y ss.

<sup>113</sup> Rosas Leal, Víctor Manuel. “Democracia interna de los partidos políticos”. En: *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*. México: Ed. TEPJF, 2002, p.185.

<sup>114</sup> Carpizo, Jorge, óp. cit., p.102.

<sup>115</sup> Fernández Santillán, José Florencio, óp. cit., p.14.

<sup>116</sup> Gómez Palacio, Ignacio, óp. cit., p.70.

Lo que se desea obtener con este procedimiento es que las elecciones sean auténticas; lo que quiere decir que sus resultados sean el reflejo fiel de la voluntad de los ciudadanos<sup>117</sup>. Por lo que se puede afirmar que las elecciones son la verdadera llave del cambio político en un país con un sistema democrático confiable.

“La continuidad del juego democrático requiere que el rival derrotado en la lid electoral mantenga sus derechos y, con ellos, la posibilidad de que en un momento posterior, su postura llegue a obtener los votos de la mayoría. El principio democrático de la alternancia de los partidos políticos en el poder se fundamenta, precisamente, en el hecho de que un procedimiento electoral no garantiza que el vencedor tenga la verdad o que se encarne la opción correcta”<sup>118</sup>.

Al contarse con un sufragio efectivo y elecciones reales, se contará con autoridades legítimas<sup>119</sup>.

## 6. LEGITIMIDAD

La legitimidad es fundamental para cualquier autoridad en un sistema democrático, pues su autoridad y poder se fundamenta en el Derecho que recoge de las disposiciones del poder soberano materializadas a través de normas legales promulgadas por quienes se hallan en la cúspide del aparato estatal; con el propósito de ordenar a la sociedad de acuerdo a su voluntad, pero también cumpliendo otro papel no menos importante, el de legitimar el ejercicio del poder<sup>120</sup>. Por lo que se puede entender como la cualidad de un sistema político desde la calidad con que deben contar los representantes o de una forma proveniente de la legalidad<sup>121</sup>.

La legitimidad también puede ser vista como “el aseguramiento de un orden estable duradero como causa eficiente de un consenso estable de los gobernados”<sup>122</sup>.

De la voluntad del pueblo se desprende el principio de legitimación del poder<sup>123</sup>. Pues un sistema democrático es auténtico sólo cuando el pueblo, soporte del poder político, se encuentra en condiciones de ejercerlo directamente o, al menos, de controlar su ejercicio<sup>124</sup>. Una autoridad política electa democráticamente se mantiene en tanto cuenta con legitimación<sup>125</sup>.

Así, la legitimidad se ha convertido en el principio fundamental democrático en la época contemporánea<sup>126</sup>. Por ello, la práctica y la autenticidad del sufragio constituyen las vías de legitimación del poder político, resuelto del libre consentimiento y la participación popular. “Los

<sup>117</sup> Castillo González, Leonel, óp. cit., p.102. Vid, Canto Presuel, Jesús. *Diccionario Electoral*. México: Ed, TEQROO, 2008, p.36.

<sup>118</sup> Serrano Gómez, Enrique, óp. cit., p.46.

<sup>119</sup> Shapiro, Ian, óp. cit., p.76.

<sup>120</sup> Lipset, Seymour Martin. Algunos requisitos sociales de la democracia: *desarrollo económico y legitimidad política*. BarcelonaEd. Ariel, 1992, pp.15-25. Böckenforde, Ernst Wolfgang, óp. cit., p.56.

<sup>121</sup> Nohlen, Dieter, óp. cit., p.7.

<sup>122</sup> Marramao, Giacomo. *Poder y secularización*. Barcelona: Ed. Península, 1989, p.163.

<sup>123</sup> Held, David, óp.cit., p.1.

<sup>124</sup> Burdeau, George. *La democracia*. Barcelona: Ed. Ariel, 1970, p.42.

<sup>125</sup> Rawls, John. *Political Liberalism*, op.cit., p.137. Rosas Leal, Víctor Manuel. “Democracia interna de los partidos políticos”, óp. cit., 173.

<sup>126</sup> Orozco Henríquez, Jesús. “Justicia constitucional electoral y democracia en México”, óp.cit., p.331.

procesos electorales se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático que se ve garantizado por los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia en el contexto electoral”<sup>127</sup>.

En particular, en materia judicial no es suficiente que los jueces satisfagan los requisitos constitucionales y legales para su labor. Por lo que los jueces deben obtener legitimidad a partir de su función jurisdiccional<sup>128</sup>.

En la mayoría de los casos, los magistrados carecen de legitimidad democrática, por lo que deben obtenerla al momento y en la forma en que apliquen las normas<sup>129</sup>. Sin embargo, la simple aplicación de las leyes produce exclusivamente legalidad, no legitimidad; por lo que esta última deviene de la forma en cómo se justifiquen las decisiones de los órganos electorales y cómo esa justificación es aceptada por la comunidad<sup>130</sup>.

Por lo tanto, las sentencias no sólo deben estar fundadas y motivadas, también “deben responder a una verdadera interpretación de la Constitución, para que puedan generar legitimidad en la sociedad”<sup>131</sup>.

La obligación de los jueces de razonar y publicar las sentencias permite tener a la vista y analizar los motivos con los que solucionaron los conflictos expuestos ante ellos. “Se trata de una herramienta imprescindible de escrutinio, sin la cual no hay forma de descartar que los jueces decidan por motivos espurios. Para que una sentencia sea aceptable, tampoco basta la honorabilidad de los jueces que la dictan”<sup>132</sup>.

La justificación y publicación de las sentencias es el proceso más amplio que corre paralelo a la consolidación del sistema democrático. “Mientras más abierta la sociedad y la sociedad jurídica, mayores posibilidades tendrían de rebatir los argumentos de los tribunales e influir en la toma de decisiones políticas. Se trata de un proceso de mejores y mayores razonamientos”<sup>133</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

- La esencia de la democracia consiste en la medida mayor posible de la intervención del pueblo en las grandes decisiones de la comunidad lo que, a través de la historia, se ha obtenido mediante la combinación de medios directos (participativos) o por medios indirectos (representativos) y sólo a través de estos se exprese el ejercicio del poder soberano<sup>134</sup>. “En la raíz de todas las definiciones de democracia, independientemente de cuán refinadas y complejas sean, está la

<sup>127</sup> Soto Flores, Armando, “Democracia y justicia electoral”, óp. cit., p.58.

<sup>128</sup> Orozco Henríquez, Jesús. “Judicialización de la política y legitimidad judicial”. En: *Corte, jueces y política*, óp.cit., p.101.

<sup>129</sup> Yackle, Larry. *Regulatory Rights*. USA: Ed. The University of Chicago Press, 2007, p.80.

<sup>130</sup> Nieto, Santiago, óp. cit., pp.4 y 294.

<sup>131</sup> Courtis, Cristian. “La legitimidad del poder judicial ante la ciudadanía”, óp.cit., p.18.

<sup>132</sup> *Ídem*, p.52.

<sup>133</sup> Nieto, Santiago, óp. cit., p.225.

<sup>134</sup> Castillo González, Leonel *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*. México: Ed. TEPIF, 2006, p.117. Bickel, Alexander M. *The least dangerous brand*. USA: Ed. Yale, 1986, p.27. Serrano Gómez, Enrique, óp. cit., p.73.

idea del poder popular, de una situación, en la que el poder y la autoridad descansen en el pueblo”<sup>135</sup>.

- La democracia se ha consolidado como un modelo basado en la toma de decisiones mediante votación libre, la deliberación como forma primordial de competencia política, y la convivencia con el oponente como condición previa necesaria para que aquellas dos sean posibles.
- La democracia como sistema político permite participar a los ciudadanos en la selección de sus gobernantes, mediante elecciones justas, honestas, legítimas y periódicas; en las que los candidatos compiten libremente por los votos y donde casi toda la población adulta reúne los requisitos para votar<sup>136</sup>.
- La democracia también es un método para la sucesión permanente y ordenada del poder que permite resolver los asuntos públicos sin recurrir a la violencia; pero la seguridad, la certidumbre y las libertades civiles son argumentos no menos contundentes para emprender el camino de su construcción. Empero, la democracia no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos (el cómo tomar decisiones), sino centralmente tiene que ver con “el qué” de las decisiones. Esto supone -entre otros principios del modelo del Estado constitucional democrático de Derecho- un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales<sup>137</sup>.
- Al sufragio y al diálogo se unieron valores como la tolerancia, la pluralidad, el respeto a la libertad y la legalidad constituyéndose en ingredientes esenciales del modelo democrático o fundamentos de su legitimidad<sup>138</sup>.
- “La democracia representa una verdadera identidad entre el individuo y el todo; el gobierno es el mismo para todos los individuos, y la voluntad de estos expresa el interés del todo. El individuo persigue sus propios intereses individuales y es, por ende, el bourgeois; pero también se ocupa de las necesidades y tareas del todo, es por lo tanto, el citizen”<sup>139</sup>.

## LITERATURA CONSULTADA

Ackerman, Bruce. *Social Justice in the Liberal State*. USA: Ed. Yale University Press, , 1980.

Agresto, John. *The Supreme Court and Constitutional democracy*. USA: Ed. Cornell University Press, 1984.

Águila, Rafael. *Manual de ciencia política*. Madrid: Ed. Trotta, 2000.

<sup>135</sup> Arblaster, Anthony. *Democracia*. México: Ed. Nuevo Siglo, 1991, p.19.

<sup>136</sup> Huntington, P. Samuel. *The third wave, Democratization in the late Twentieth century*, óp. cit., pp.7 y ss.

<sup>137</sup> Orozco Henríquez, Jesús. *Justicia electoral y garantismo jurídico*, óp.cit., p.157.

<sup>138</sup> Mirón Lince, Rosa María. “El derecho electoral como pilar de la transición democrática”. En: Serrano Migallón, Fernando (coordinador). *Derecho Electoral*, óp.cit., p.39.

<sup>139</sup> Marcuse, Herbert. *Razón y revolución*. España: Ed. Altaya, 1999, p.88.

- Amar, Vikram David. *Freedom of speech*. New York: Ed. Prometheus, 2009.
- Ansolabehere, Karina. *La política desde la justicia*. México: Ed. Fontamara, 2007.
- Arblaster, Anthony. *Democracia*. México: Ed. Nuevo Siglo, 1991.
- Bickel, Alexander M. *The least dangerous brand*. USA: Ed. Yale, 1986.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Ed. FCE, 1998.
- Böckenforde, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Ed. Trotta, 2000.
- Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. México: Ed. IFE, 1997.
- Burdeau, George. *La democracia*. Barcelona: Ed. Ariel, 1970.
- Canto Presuel, Jesús. *Diccionario Electoral*. México: Ed. TEQROO, 2008.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia*. México: Ed. UNAM, 2006.
- Carrasco Daza, Constancio. "Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos". En: *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, Año XI, N.º 146, México, 2007.
- Castillo González, Leonel. *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*. México: Ed. TEPJF, 2006.
- Cienfuegos Salgado, David. *Justicia y Democracia*. México: Ed. El Colegio de Guerrero, 2008.
- Cooter, Robert D. *The strategic Constitution*. USA: Ed. Princeton University Press, 2000.
- Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro. *Democracia sin garantes*. III, México, 2009.
- Dahl, Robert, A. *Democracy and its critics*. USA: Ed. Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert, A. *La poliarquía*. México: Ed. REI, 1993.
- De Cabo, Carlos. *Contra el consenso*. México: Ed. UNAM; 1997.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. España: Ed. Espasa, 2001.
- Enciclopedia OMEBA*, Tomo II. Buenos Aires, Argentina: Ed. Bibliográfica 1976.
- Elster, Jon. *Constitutionalism and democracy*. USA: Ed. Cambridge University Press, 1998.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías*. Madrid: Ed. Trotta, 1999.

- Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Ed. Trotta, 2008,
- Fix-Fierro, Héctor. *Los derechos políticos de los mexicanos*. México: UNAM, 2006.
- Gargarella. *Crisis de la representación política*. México: Ed. Fontamara, 2002.
- Gómez de Silva, Guido. *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*. México: Ed. FCE, 2001.
- Gómez Palacio, Ignacio. *Procesos Electorales*. México: Ed. Oxford, 2000.
- González Durán, Carlos. "Justicia electoral y resolución de conflictos". En: *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, N.º 1, México, 1998.
- Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ed. Ariel, 1980.
- Held, David. *Models of democracy*. USA: Ed. Standford University Press, 2006.
- Hirschl, Ran. *Towards juristocracy*. USA: Ed. Harvard University Press, 2007.
- Kelsen, Hans. "Los fundamentos de la democracia". En: *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid: Ed. Debate, 1990.
- Huntington, P. Samuel. *The third wave, Democratization in the late Twentieth century*. Oklahoma: Ed. University of Oklahoma Press, 1991.
- Levinson, Sanford. *Our undemocratic Constitution*. New York: Ed. Oxford, 2006.
- Linz, Juan J. *Problems of democratic transition and consolidation*. USA: Ed. The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lipset, Seymour Martin. *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política*. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.
- Mackenzie, W.J.M. *Elecciones libres*. Madrid: Ed. Tecnos, 1972.
- Malem, Jorge, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez. *La función judicial*. México: Ed. Gedisa, 2003.
- Marcuse, Herbert. *Razón y revolución*. España: Ed. Altaya, 1999.
- Maritain, Jacques. *El hombre y el Estado*. Madrid: Ed. Encuentro, 1997.
- Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson, José. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2007.



- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. México: Ed. UNAM, 2008.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. "Justicia Constitucional electoral y democracia en México". En: *Anuario Latinoamericano de Justicia Constitucional*, N.º 7, 2003.
- Nieto, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídica*. México: Ed. UNAM, 2003.
- Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Ed. Columbia University Press, 2005.
- Rosenthal, Alan. *Republic on trial: The case for representative democracy*. USA: Ed. CQ Press, 2003.
- Salazar, Pedro. *Constitución, democracia y elecciones*. México: Ed. UNAM, 2007.
- Serrano Gómez, Enrique. *Consenso y conflicto*. México: Ed. Interlínea, 1996.
- Serrano Migallón, Fernando (coordinador). *Derecho Electoral*. México: Ed. Porrúa, 2006.
- Shapiro, Ian. *Democracy's Value*. Cambridge: Ed. Cambridge, 1999.
- Shapiro, Ian. *The state of democratic theory*. USA: Ed. Princeton University Press, 2003.
- Sheldon, Charles H. *Essentials of the American constitution*. USA: Ed. West view, 2001.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Ed. Harper and Row publishers, 1942.
- Tourraine, Alain. *¿Qué es la democracia?* México: Ed. FCE, 2004.
- Vázquez, Rodolfo (compilador). *Corte, jueces y política*. México: Fontamara, 2007.
- VVAA. *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*. México: Ed. TEPJF, 2002.
- VVAA. *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*. México: Ed. TEPJF, 2003.
- VVAA. *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*. México: Ed. IFE, 2006.
- Walzer, Michael. *Las esferas de la justicia*. México: Ed. FCE, 2004.
- Whitehead, Laurence. *Democratization*. Great Britain: Ed. Oxford, 2003.
- Woll, Peter. *American Government*. USA: Ed. Harper Collins, 1993.
- Yackle, Larry. *Regulatory Rights*. USA: Ed. The University of Chicago Press, 2007.



## El ideal democrático: la democracia directa\*

Sergio Trejos Robert\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 25 de febrero de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 7 de mayo de 2014.

**Resumen:** La democracia directa es el régimen político donde el pueblo se gobierna a sí mismo sin hacer uso de representantes. Lejos del delito de sedición se trata de estudiar el ideal democrático. Este régimen político se ubica dentro de la corriente de la soberanía popular. Para aquellos que piensen que la representación de la nación es el único régimen viable. Esta atraviesa una gran crisis, según la opinión de diferentes autores. Recientes reformas constitucionales hacen evolucionar el régimen político de la representación hacia una democracia semi-directa.

**Palabras clave:** Derecho constitucional / Democracia directa / Régimen político; / Soberanía / Representación política.

**Abstract:** Direct democracy is the political regime in which the people govern themselves without using representatives. Far from the crime of sedition, the aim is to study the democratic ideal. This political regime is located in the flow of popular sovereignty. For those who believe that the representation of a nation is the only viable way, this regime is going through a big crisis according to the opinion of different authors. Recent constitutional reforms make the political regime evolve towards a semi-direct democracy.

**Key Words:** Constitutional law / Direct democracy / Political regime / Sovereignty / Political representation.

\* Dedicado con mucho amor a mis abuelos y mi padre allá en Purral. Nosotros los de a pie también podemos escribir derecho constitucional.

\*\* Costarricense, estudiante de derecho, correo [sergiorobertejos@hotmail.com](mailto:sergiorobertejos@hotmail.com). Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los más afamados filósofos de la ilustración escribió: *“Pueblos libres acordados de esta máxima: se puede adquirir la libertad, pero jamás se puede volver a recobrarla una vez perdida”*<sup>1</sup>. ¿Qué significa la libertad de un pueblo? Cuando se gobierna a sí mismo, sin que ningún tirano le imponga su voluntad.

En este ensayo trataremos de encontrar el ideal democrático. En esta búsqueda nos orientaremos principalmente en el derecho constitucional que es la rama de esta disciplina dedicada a estudiar el contrato entre ciudadanos y gobernantes.

Más de doscientos cincuenta años después, una constitucionalista francesa sigue la misma línea que trazó Rousseau, la profesora escribe en su tratado lo siguiente:

“Durante mucho tiempo, la doctrina consideró que solamente eran democráticos los regímenes que establecían la democracia directa. Este modo de gobierno está fundado sobre la noción de soberanía popular, y sus instrumentos jurídicos más importantes son el sufragio universal y la promulgación directa de las normas por el pueblo”<sup>2</sup>.

¿En qué consiste la noción de la soberanía popular? Para responder a esta pregunta primero debemos tratar de definir el concepto de soberanía. Luego definiremos lo que entendemos por soberanía popular.

En búsqueda de una definición consultamos el tratado de derecho constitucional de la escuela de Aix-en-Provence, los profesores franceses escriben lo siguiente:

“Es esta cualidad que llamamos, en este campo de estudio, “soberanía”. Se trata simplemente que el Estado en tanto que sistema jurídico considerado en su conjunto, no se encuentra directamente sometido a ningún otro Estado”<sup>3</sup>.

Esta definición pareciera ser más propia del derecho internacional público que del derecho constitucional. La soberanía es el poder del Estado. El poder de promulgar las leyes, de castigar a quienes las incumplen. El poder de percibir tributos por parte de los habitantes para financiar el aparato estatal.

<sup>1</sup> Rousseau (2001, pág.71)

<sup>2</sup> Cohendet(2013, pág.93) Traducción del autor del artículo, texto original: *«Pendant très longtemps, la doctrine a considéré que seuls étaient démocratiques les régimes établissant la démocratie directe. Ce mode de gouvernement est fondé sur la notion de souveraineté populaire, et ces instruments juridiques majeurs sont le suffrage universel et l’adoption directe des normes par le peuple».*

<sup>3</sup> Favoreau(2013, pág.43). Traducción del autor, texto original : *«C’est cette propriété que l’on appelle, dans ce domaine, «souveraineté». Il s’agit simplement du fait que l’Etat en tant que système juridique considéré globalement, n’est pas directement soumis à un autre Etat».*

Ya hemos dado una definición<sup>4</sup> de soberanía. Ahora trataremos de explicar lo que queremos decir con ella cuando la calificamos de popular. De nuevo consultaremos un tratado de derecho constitucional francés para buscar el significado de soberanía popular, en este párrafo Marie-Anne Cohendet explica la tesis de Jean-Jacques Rousseau acerca de la soberanía:

“En el contrato social, en 1762, afirma que “la soberanía consiste esencialmente en la voluntad general” expresada por la ley. Pero, dice que la voluntad general no se delega. Los gobernantes están inclinados a confiscar la soberanía del pueblo, es por eso que si existen deben tener un mandato corto y ser controlados por el pueblo, de los cuales son los empleados. Recordamos que para él la soberanía está dividida en tantas partes iguales como haya ciudadanos”<sup>5</sup>.

El titular de la soberanía es el pueblo. Más propiamente la ciudadanía, que son aquellos habitantes de un país que gozan del derecho al voto. En este punto apreciamos que el soberano y los gobernantes son uno solo. El pueblo se gobierna él mismo y es también el titular de la soberanía. En otras palabras:

“La democracia directa, es decir el ejercicio directo del poder por el pueblo, supone la identidad entre el soberano y el gobernante. El objetivo de esta identidad es garantizar el poder ilimitado del soberano-gobernante. Dispone de poderes sin límites, que en principio no pueden serle confiscados”<sup>6</sup>.

En una república la legitimidad del aparato estatal depende de que los ciudadanos elijan democráticamente a sus representantes, los cuales a su vez en el marco del derecho constitucional participan en la creación de las normas. La autora citada anteriormente expone esta idea de la siguiente manera:

“En democracia, el voto es la única fuente de legitimidad de las personas y de las normas. Sentimos que una institución o una ley son justas ya que emana del pueblo y entonces de nosotros mismos (si la libertad y la igualdad son aseguradas frente al poder). Es por eso, esencialmente, que aceptamos obedecerla, ya que pensamos obedecer no a jefes sino a nosotros mismos”<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Bastante deficiente por cierto, pero el lector entenderá que se trata principalmente de conceptos jurídicos indeterminados que cada intérprete del derecho construye a su antojo y conveniencia. En este ensayo estoy construyendo mi propia definición de soberanía. Inspirado del trabajo que han hecho muchos otros autores antes que yo. Si bien es cierto que la Constitución Política costarricense en su artículo 2 establece el principio de soberanía nacional -en mi adorada UCR como en mi amado país- siempre habrá espacio para los que pensamos que las cosas deberían ser diferentes. Muy lejos del delito constitucional de sedición, solamente pretendo hacer una investigación académica.

<sup>5</sup> Cohendet(2013, pág.94). Traducción del autor, texto original: «*Dans le contrat social, en 1762, il affirme que « la souveraineté consiste essentiellement dans la volonté générale exprimée par la loi. Or, dit-il, la volonté générale ne se délègue pas. Les gouvernants sont enclins à confisquer la souveraineté du peuple, c'est pourquoi s'il y en a ils doivent avoir un mandat bref et être contrôlés par le peuple, dont ils sont les commis. On se souvient que pour lui la souveraineté est divisée en autant de parts égales qu'il y a de citoyens »*»

<sup>6</sup> Cohendet(2013, pág.93). Traducción del autor, texto original: «*La démocratie directe, à savoir l'exercice direct du pouvoir par le peuple, suppose l'identité entre souverain et gouvernant. L'objectif de cette identité est de garantir le pouvoir illimité du souverain-gouvernant. Il dispose de pouvoirs sans bornes, qui ne peuvent en principe lui être confisqués.*»

<sup>7</sup> Cohendet(2013, pág.94). Traducción del autor, texto original: «*En démocratie, le vote est la seule source de légitimité des hommes et des normes. On ressent qu'une institution ou une loi est juste car elle émane du peuple et donc de nous-mêmes (si la liberté et l'égalité sont assurées face au pouvoir). C'est pour cela, essentiellement, que nous acceptons de lui obéir, car nous pensons obéir non pas à des chefs mais à nous-mêmes.*»

Otra precisión conceptual importante que tenemos que hacer desde la introducción es acerca de la diferencia entre régimen político y sistema político. Antes de traducir un párrafo entero del tratado de Cohendet, debemos confesar a los lectores que se trata de una clasificación que no cuenta con unanimidad dentro de la doctrina del derecho constitucional. Pero es la definición doctrinal que seguimos en este ensayo. Escribe Marie-Anne Cohendet:

“Una de las mayores razones por las cuales los autores no llegan a entenderse sobre la calificación de un régimen es porque ciertos entienden el régimen en sentido amplio, que corresponde a los hechos, a la práctica institucional, y otros entienden el régimen en sentido estricto, para designar las reglas constitucionales y las instituciones tal como lo son previstas por el texto. Para evitar cualquier confusión y poder apreciar la conformidad de los hechos a la norma, aquí entendemos el régimen político en sentido estricto, y llamamos sistema político lo que algunos autores entienden por régimen en sentido amplio”<sup>8</sup>.

Para algunos profesores de derecho esto no es de su total satisfacción. Ya existían definiciones unívocas de estos conceptos. Debemos entonces dar una buena razón por la cual hemos decidido cambiar el significado de estos conceptos del derecho constitucional. No podemos darnos el lujo de complicar las cosas solamente para rellenar algunos párrafos de la introducción. Una vez más citamos a Cohendet profesora de derecho constitucional de la universidad de la Sorbona:

“Uno de los reproches más importantes hechos por Michel Troper a la tipología tradicional de los regímenes políticos es que no corresponde a la realidad, y no permite saber cómo funcionan concretamente los regímenes. Es innegable que el texto de las constituciones no es respetado al pie de la letra y que todos los regímenes no funcionan como habían sido imaginados. El régimen político previsto no funciona siempre en el sistema político que había sido imaginado”<sup>9</sup>.

Entonces recapitulando sobre estos dos conceptos, el régimen político se refiere a los institutos tal como están concebidos en el texto de la constitución; el sistema político, por su parte, consiste en la aplicación práctica en la realidad de estos institutos. La razón por la cual distinguimos entre uno y otro es porque algunas veces los institutos se quedan en el papel de la carta magna y no se traducen por su aplicación en el aparato estatal.

Tenemos que avanzar desde la introducción en que cualquier régimen político por más democrático que sea en el papel, puede convertirse en un sistema político arbitrario si nosotros los ciudadanos no protegemos con valor y fervor nuestros derechos y libertades.

<sup>8</sup> Cohendet(2013, pág.162). Traducción del autor, texto original: «*Un des motifs majeurs pour lesquels les auteurs ne parviennent pas à s’entendre sur la qualification d’un régime est que certains entendent le régime au sens large, comme correspondant aux faits, à la pratique institutionnelle, et d’autres entendent le régime au sens strict, pour désigner les règles constitutionnelles et les institutions telles qu’elles sont prévues par le texte. Pour éviter toute confusion et pour pouvoir justement apprécier la conformité des faits à la règle, nous entendons ici le régime politique au sens strict, et nous appelons système politique ce que certains auteurs entendent par régime au sens large*».

<sup>9</sup> Cohendet(2013, pág.162). Traducción del autor, texto original: «*Un des reproches les plus importants faits par Michel Troper à la typologie traditionnelle des régimes politiques est qu’elle ne correspondrait pas à la réalité, qu’elle ne permettrait pas de savoir comment vont fonctionner les régimes concrètement. Il est indéniable que le texte des constitutions n’est pas toujours respecté à la lettre et que tous les régimes ne fonctionnent pas exactement comme cela avait été imaginé. Le régime politique prévu ne fonctionne pas toujours dans le système politique qui avait été imaginé*».

A modo de ejemplo traduciremos un largo párrafo donde se describen las prácticas anti-democráticas que algunos gobernantes implementan para hacerse los portavoces de la voluntad general. La libertad de expresión es el primer pilar de la democracia.

No importa si se trata de una potencia europea o de un pequeño país centroamericano. La democracia puede rápidamente convertirse en autoritarismo. La libertad puede ser cambiada por cadenas y mordazas si los ciudadanos no la defienden, nosotros mismos somos los que debemos de velar porque los gobernantes cumplan las pautas que les impone la Constitución, que vale la pena recordar es el contrato que une a los gobernados y los gobernantes.

“Si la Constitución afirma estas libertades y las garantiza, en principio el régimen puede ser democrático (si se cumplen otras condiciones). Pero si estas libertades no son respetadas en los hechos al tiempo que son afirmadas en derecho, es el sistema político que no es democrático. Así, la efectividad de la libertad de expresión presenta un problema cuando un primer ministro o un presidente de la República tiene un poder de influencia muy fuerte sobre la prensa por el hecho que posee algunas de las grandes televisoras o que sus amigos son propietarios de los principales periódicos y pueden lograr el despido de los periodistas por el solo hecho que han dado una imagen del jefe del ejecutivo o de sus allegados que no le ha gustado. Por ejemplo, las relaciones de Silvio Berlusconi con los medios y, en menor medida, de N. Sarkozy con ciertos propietarios de periódicos han presentado problemas. Este último ha obtenido nombrar él mismo a los directores de las televisoras o las radioemisoras, lo que era muy contestable y ha sido cuestionado en el 2013”<sup>10</sup>.

¿En qué consiste la democracia directa? ¿Es posible que el pueblo se gobierne a sí mismo sin representantes? En este ensayo trataremos de responder a estas preguntas. Pero ya lo avanzamos desde el título, se trata de buscar el ideal democrático.

El camino, a veces, es más importante que el destino. El plan que desarrollaremos para andar en búsqueda de nuestro ideal es el siguiente:

- Una definición de democracia directa.
- La representación de la Nación no reemplaza el lugar del ideal.

Todo para desarrollar la pretenciosa búsqueda del ideal democrático y darle aunque sea una escueta definición.

---

<sup>10</sup>Cohendet(2013, pág.100). Traducción del autor, texto original: «Si la Constitution affirme ces libertés et prévoit leur garantie, en principe le régime peut être démocratique (si d’autres conditions sont remplies). Mais si ces libertés ne sont pas respectées dans les faits alors qu’elles sont affirmées en droit, c’est le système politique qui n’est pas démocratique. Ainsi, l’effectivité de la liberté d’expression pose problème quand un premier ministre ou un président de République détient un pouvoir d’influence très fort sur la presse du fait qu’il possède certaines des plus grandes chaînes de télévision ou que ses amis sont propriétaires des principaux journaux et peuvent obtenir le licenciement des journalistes du seul fait qu’ils se sont permis de donner une image du chef de l’exécutif ou de ses proches qui lui a déplu. Par exemple, les rapports de Silvio Berlusconi avec les medias et, dans une moindre mesure, de N. Sarkozy avec certains propriétaires de journaux ont posé problème. Ce dernier a obtenu de nommer lui-même les directeurs de chaînes télévisées ou de radios, ce qui était très contestables et a donc été remis en cause en 2013».

## 2. UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA DIRECTA

En búsqueda de la definición del régimen político de la democracia directa, consultamos el manual de Marie-Anne Cohendet, ella expresa que en este régimen la soberanía reside en todos los ciudadanos.

Cada ciudadano tiene una pequeña fracción alícuota de la soberanía y por ello la ley debe ser aprobada directamente –sin intermediarios o representantes– por la mayoría de los ciudadanos. En palabras de la jurista, la democracia directa “es el régimen en el cual el pueblo se gobierna directamente adoptando las leyes él mismo. Es ligada a la soberanía popular: siendo cada ciudadano titular de una parte de la soberanía, cada quien debe expresar directamente su voluntad para adoptar la ley, que será consecuentemente la expresión de la voluntad general”<sup>11</sup>.

El profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica, el doctor Olivier Gassiot explica este rasgo distintivo de la democracia directa en su curso de Derecho Constitucional:

“Él (pueblo) hace la ley, toma las decisiones gubernamentales como la designación de los funcionarios, la conclusión de los contratos y de los tratados e imparte justicia”<sup>12</sup>.

Hemos encontrado que los diferentes autores están de acuerdo sobre esta definición, la escuela de Aix en Provence, en su tratado de Derecho Constitucional nos aporta una definición con los mismos elementos que la de Marie-Anne Cohendet; no sin antes afirmar que:

“La democracia directa es la forma más pura de democracia. Se trata en efecto de un régimen en el cual el pueblo ejerce directamente la soberanía, de conformidad con la noción de soberanía popular. Cada ciudadano dispone así de una parcela de soberanía y puede dirigir él mismo los asuntos del Estado sin hacer uso de representantes”<sup>13</sup>.

Por su parte, Michel Verpauw aporta un elemento más a esta definición de democracia directa que hemos venido exponiendo. En efecto, para que exista la democracia directa, ésta debe ser ejercida a través del sufragio universal. Este régimen político no es compatible con el sufragio censitario. El tratadista francés comenta que la democracia directa “Es la expresión de la participación directa del pueblo al ejercicio del poder. No hay representación ni delegación del poder. El sufragio no puede ser más que universal, ya que todo ciudadano es miembro de derecho de la comunidad política”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Cohendet (2008, pág.133). Traducción del autor, texto original: «C'est le régime dans lequel le peuple se gouverne directement en adoptant lui-même les lois. Elle est liée à la souveraineté populaire : chaque citoyen étant titulaire d'une partie de la souveraineté, chacun doit exprimer directement sa volonté pour adopter la loi, qui sera par conséquent l'expression de la volonté générale».

<sup>12</sup> Gassiot, Olivier. Palabras citadas en el material de estudio del curso de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica.

<sup>13</sup> Favoreau(2010, pág.588). Traducción del autor, texto original: «La démocratie directe est la forme la plus pure de démocratie. Il s'agit, en effet du régime dans lequel le peuple exerce directement la souveraineté, conformément à la notion de souveraineté populaire. Chaque citoyen dispose ainsi d'une parcelle de souveraineté et peut diriger lui-même les affaires de l'État sans avoir recours à des représentants».

<sup>14</sup> Verpauw (2010, pág.136). Traducción del autor, texto original: «La démocratie directe. Elle est l'expression de la participation directe du peuple à l'exercice du pouvoir. Il n'y a pas de représentation ni de délégation du pouvoir. Le suffrage ne peut être qu'universel, car tout citoyen est membre de droit de la communauté politique».

La profesora de derecho constitucional de la Sorbona que he traducido anteriormente -Cohendet- escribe lo siguiente acerca de las implicaciones del sufragio universal en este régimen político:

“Es un derecho. Cada hombre y cada mujer, cualesquiera que sean su vida y sus conocimientos, es considerado como más capaz que quienquiera que sea para decir lo que estima bueno para él y la sociedad. Cada quien es libre e igual, cada quien puede expresar su autonomía y así contribuir a la autonomía de todo el pueblo. En la concepción de la soberanía popular, el acceso al voto es un derecho, y no una función, de esta forma no puede ser limitada, debe imperativamente garantizarse a todos. Unos de los principios de base de la democracia es “una persona, un voto”<sup>15</sup>.

Los autores citados concuerdan en que en el régimen político de la democracia directa el pueblo es el único soberano. Ya que la característica clave de este régimen consiste, como lo hemos destacado en el párrafo anterior, en que el pueblo ejerce directamente la soberanía. Los autores son bastante claros y puntuales en este aspecto:

“La noción de soberanía popular fue desarrollada por Rousseau, para establecer y garantizar la soberanía del pueblo (Contrato social 1762). Para él, si el Estado está compuesto de diez mil ciudadanos, cada uno detendrá un diez milésimo de la autoridad soberana”<sup>16</sup>.

Para terminar, vamos a expresar esta idea con las mismas palabras que usó Rousseau hace más de doscientos años:

“Supongamos que el Estado se compone de diez mil ciudadanos. El soberano no puede considerarse más que colectivamente y en su cuerpo; pero cada particular, en su calidad de súbdito, es considerado como diez mil es a uno, es decir, que cada miembro del Estado no tiene más que la diezmilésima parte de la autoridad soberana”<sup>17</sup>.

Otro punto en que la doctrina parece estar de acuerdo, es que la democracia directa es el régimen político más democrático dentro de los cuales el pueblo se puede gobernar. Es el único régimen en el que el pueblo se gobierna a sí mismo sin hacer uso de representantes de la nación (para los partidarios de la soberanía nacional) o delegados del pueblo (soberanía popular). Cada ciudadano participa directamente en la creación de la ley al ejercer su pequeña porción de la soberanía.

“Se trata de un sistema ideal que responde a una aspiración popular en el cual los gobernados son ellos mismos los gobernantes. La premisa es que el “pueblo se gobierna él mismo a través de la participación de todos los ciudadanos”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Cohendet (2013, pág. 94). Traducción del autor, texto original: «C'est un droit. Chaque homme et chaque femme, quelles que soient sa vie et ses connaissances, est considéré comme étant plus capable que qui que ce soit d'autre de dire ce qu'il estime être bon pour lui et pour la société. Chacun étant libre et égal, chacun doit pouvoir exprimer son autonomie et contribuer ainsi à l'autonomie de tout le peuple. Dans la conception de la souveraineté populaire, l'accès au vote est un droit, et non pas une fonction, de sorte qu'il ne peut pas être limité, il doit impérativement être garanti à tous. Un des principes de base de la démocratie est « un homme, une voix ».

<sup>16</sup> Cohendet (2008, pág. 435). Traducción del autor, texto original: «La notion de souveraineté populaire a été développée par Rousseau pour établir et garantir la souveraineté du peuple (Contrat social 1762). Pour lui, si l'État est composé de dix mille citoyens, chacun détiendra un dix millième de l'autorité souveraine».

<sup>17</sup> Rousseau (2001, pág.87)

<sup>18</sup> Gassiot

Es por ello que más que de un régimen político, podemos hablar de un ideal democrático. Los ideales son importantes tanto en la política como en el derecho constitucional ya que son la brújula que tenemos para guiarnos en el estudio de las normas. De los ideales que cada operador jurídico tenga en su cabeza dependerá la interpretación que haga éste de las normas.

Claro, tampoco debemos radicalizarnos en nuestros ideales para no correr el riesgo en que caen algunos autores de calificar como democrático solamente aquello que concuerda con sus propios ideales:

“Para ciertos autores, sólo la democracia directa sería una verdadera democracia, la representatividad no sería más que un señuelo apuntando a hacer creer que un régimen es democrático, cuando el poder es ejercido por una parte de los ciudadanos. En esta óptica, prácticamente todos los regímenes serían hoy oligarquías, a lo mejor aristocracias”<sup>19</sup>.

Algunos de los lectores podrían argumentar que si, como lo he dicho en el párrafo anterior, la democracia directa es más un ideal que un régimen político, debemos descartarla como una forma de gobierno. Adoptando como se ha hecho el régimen político de la representación de la Nación a través de una asamblea de diputados electos democráticamente por los ciudadanos. Concentrando nuestros esfuerzos en perfeccionar este régimen político desde el derecho constitucional.

Sería una pertinente afirmación. Este régimen político ha sido estudiado de forma exhaustiva por la doctrina, en nuestro país podemos nombrar dos autores que lo han hecho: Hernán Esquivel Salas y Rubén Hernández Valle. Por ello no vamos a definir ni explicar ningún instituto que el derecho constitucional conoce acerca de este régimen.

### 3. LA REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN NO REEMPLAZA EL LUGAR DEL IDEAL

Lo que sí es pertinente realizar en este ensayo es traducir y aportar algunas críticas que los autores del derecho constitucional han hecho al régimen de la representación. Estos parecieran coincidir en aceptarla como un mal menor. Hasta que el pueblo pueda gobernarse a sí mismo serán necesarios los diputados.

Kelsen hace una crítica bastante profunda al régimen político de la representación. Para entender la referencia bibliográfica debemos tener en cuenta que Kelsen se está refiriendo a este régimen político como *Parlamentarismo*, ya que las democracias europeas adoptan este sistema en particular. Pero su crítica también es válida en el sistema presidencial. Consiste en recordarnos que el régimen político que un país adopte no necesariamente conlleva que su ejercicio sea democrático:

“Sin duda, democracia y parlamentarismo no son teóricamente una sola y misma cosa. Pero la democracia directa siendo prácticamente inaplicable al Estado Moderno, no

<sup>19</sup> Cohendet (2008, pág. 144). Traducción del autor, texto original: «Pour certains auteurs, seule la démocratie directe serait une véritable démocratie, la démocratie représentative n'étant qu'un leurre visant à faire croire qu'un régime est démocratique, alors que le pouvoir y est exercé par une partie des citoyens. Dans cette optique, pratiquement tous les régimes seraient aujourd'hui des oligarchies, au mieux des aristocraties».

se podría dudar seriamente que el parlamentarismo sea hoy la única forma posible de realización del ideal democrático<sup>20</sup>.

Vemos que a pesar de su crítica, Kelsen descarta la democracia directa para un estado moderno y por ello admite el régimen de la representación.

Ya lo había constatado el padre de la soberanía popular: “Rousseau admite la necesidad de la representación del pueblo para las leyes ordinarias. Así, el ideal es que el pueblo haga él mismo la ley, pero debemos admitir como mal menor el sistema de la representación”<sup>21</sup>.

Debemos de recordar que si los autores descartan la democracia directa para un Estado, no la están descartando para ser aplicada al interior de estados federales ni tampoco a nivel municipal dentro de los estados unitarios.

En 1762, el filósofo Jean-Jacques Rousseau esgrime en El contrato social críticas profundas al régimen político de la representación. Sin contar con que esta obra es, además, una de las primeras de derecho constitucional, ya que el autor expone que la base de un estado moderno es una Constitución Política. En los términos de Rousseau:

“Una constitución sana y vigorosa es lo primero que se necesita buscar; y más se debe contar con la fuerza que nace de un buen gobierno que con los recursos que facilite la posesión de un gran territorio”<sup>22</sup>.

El autor tiene el cuidado de definir la palabra gobierno, diferenciándola del concepto de estado. En la definición que hace del concepto jurídico de gobierno podemos entrever un modelo de estado liberal en donde la función del Estado es la de preservar el orden y la paz tal como se ha establecido por medio de leyes:

“¿Qué es, pues, el gobierno? Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia y encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad tanto civil como política”<sup>23</sup>.

Claro está que estas leyes en el pensamiento de Rousseau debían de ser elaboradas por quienes deben de obedecerlas, según este autor el pueblo es el único soberano con la potestad de legislar. El poder ejecutivo tan solo debe ejecutar las leyes que el pueblo en uso de su soberanía legisla, es por ello que el autor concibe que el poder ejecutivo sea ejercido por pocas personas, ya que en todo caso su poder está limitado a lo que la mayoría de los ciudadanos han decidido legislar:

<sup>20</sup> Kelsen, citado por Cohendet (2008, pág. 144). El texto que hemos traducido no es el original, es una traducción al francés que la autora ha citado y a su vez el autor ha traducido al español: «Il faut cependant reconnaître avec Kelsen que « sans doute, démocratie et parlementarisme ne sont théoriquement pas une seule et même chose. Mais la démocratie directe n'étant pratiquement pas applicable à l'État moderne, on ne saurait douter sérieusement que le parlementarisme soit aujourd'hui la seule forme véritable de réalisation de l'idée démocratique».

<sup>21</sup> Cohendet (2008, pág.435). Traducción del autor, texto original: «Rousseau admet la nécessité de la représentation de peuple pour les lois ordinaires. Ainsi, l'idéal est que le peuple fasse lui-même la loi, mais on doit admettre comme un pis-aller le système de la représentation».

<sup>22</sup> Rousseau (2001, pág.74)

<sup>23</sup> Rousseau (2001, pág.85)

“Hemos visto que el poder legislativo pertenece al pueblo, y que no puede pertenecer más que a éste. Se ve fácilmente, por los principios que hemos establecido, que el poder ejecutivo no puede corresponder a la generalidad como legisladora o soberana, porque este poder no consiste más que en actos particulares que no pertenecen a la *jurisdicción de la ley, ni, por consiguiente a la del soberano, cuyos actos son leyes*”<sup>24</sup>.

En nuestras democracias actuales, regidas bajo el régimen político de la representación, la separación de los poderes es planteada tal como la presenta el autor. El poder ejecutivo reposa sobre un número muy reducido de personas: el presidente y sus ministros. Pero el poder legislativo también es concentrado en un grupo relativamente pequeño de personas (57 en Costa Rica). Nos encontramos entonces dentro de una forma de gobierno donde pocas son las personas llamadas a decidir sobre los asuntos que conciernen al Estado. Esta cuestión revela una especial importancia, ya que el modelo de Estado Benefactor (segunda mitad del siglo XX) implicó que para poder intervenir en la economía era necesario que el tamaño del Estado creciera significativamente. Esto quiere decir que las instituciones públicas que han sido creadas en los últimos 60 años han expandido el tamaño del Estado<sup>25</sup>, llevando servicios públicos a sectores antes dejados a la libre empresa.

Esto ha dado mayor poder a los gobernantes con respecto al pueblo, en un gobierno ejercido por pocos como lo es el régimen político de la representación, la balanza se inclina hacia el lado de los gobernantes rompiendo el equilibrio del que nos habla Rousseau:

“Por otro lado, al dar el engrandecimiento del Estado a los depositarios de la autoridad pública mayor número de tentaciones y medios de abusar de su poder, el gobierno también precisa de mayor cantidad de fuerza para contener al pueblo, y el soberano, a su vez, debe tenerla para contener al gobierno”<sup>26</sup>.

Otra crítica bastante interesante al régimen político de la representación es expresada por el jurista francés Maurice Duverger en un ensayo, publicado en Costa Rica, con miras al referéndum del 2007. En efecto, los ciudadanos tenemos la lamentable tendencia de ver al diputado como un representante personal y no de la Nación. En palabras del autor:

“La expresión directora de la opinión pública. La teoría de la democracia representativa se aplica en la realidad imperfectamente. El elector no se identifica nunca plenamente con sus diputados; sobre todo, considera a su propio diputado como una especie de mandatario personal encargado únicamente de la defensa de sus intereses personales y localistas”<sup>27</sup>.

Este fenómeno que nos explica el profesor francés también tiene otra faceta: El diputado se siente representante del grupo que lo ha llevado a la curul más que de la Nación. Ello conlleva el peligro que legisle solamente en interés de este grupo deformando así severamente los principios sobre los cuales reposa la representación.

<sup>24</sup> Rousseau (2001, pág.85).

<sup>25</sup> Considerándolo éste como lo dice el artículo primero de la Ley General de la Administración Pública: “el Estado (central) y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado”.

<sup>26</sup> Rousseau (2001, pág.87).

<sup>27</sup> Duverger (2007; pág.13)

El último defecto que señalaremos a la representación -y que también señaló Rousseau- demuestra que este sistema trae consigo grandes problemas de aplicación al igual que la democracia directa.

En efecto, la mal llamada voluntad general no es más que la suma de voluntades individuales. Si este fenómeno se da a gran escala inclusive en la democracia directa donde son los mismos ciudadanos los soberanos, se amplifica cuando esta *voluntad general* no es más que la voluntad de un número reducido de diputados. En este caso tal voluntad no es más que la suma de los intereses personales y partidarios de estos diputados. Este vicio del régimen político ya era estudiado desde la Ilustración:

“Si cuando el pueblo, suficientemente informado, delibera, no tuvieran los ciudadanos ninguna comunicación entre sí, del gran número de pequeñas diferencias resultaría siempre la voluntad general, y la deliberación sería siempre buena. Pero, cuando se hacen pandillas, asociaciones parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de estas asociaciones llega a ser general con relación a sus miembros y particular con relación al Estado”<sup>28</sup>.

En el derecho constitucional moderno, también se ha tratado esta distorsión del concepto de la voluntad general. Es una de las críticas que hace Marie-Anne Cohendet al régimen político de la representación:

“La unicidad de la voluntad del pueblo, así como su representación por los parlamentarios, es largamente ficticia, en lo que el conjunto de los ciudadanos no es más que una suma de individuos con opiniones e intereses diversos”<sup>29</sup>.

El Derecho se encuentra lleno de conceptos que constituyen en verdad ficciones (para ejemplificar este punto la autora nos pregunta si ya hemos desayunado con una persona jurídica). El problema viene cuando asumimos estas ficciones como una realidad incontestable, aferrándonos para ello a dogmas jurídicos. Como lo dice la autora, lejos de buscar un derecho donde no existan ficciones “el objetivo no es mitificar esta ficción, ni negarla, sino acercarla lo más posible a la realidad”<sup>30</sup>.

## 4. CONCLUSIONES

La democracia directa parece un ideal inalcanzable. Los autores por eso optan por inclinarse por la representación. Sin embargo, este régimen político parece no satisfacer las aspiraciones democráticas de muchas personas.

En Costa Rica, unas reformas constitucionales operadas en el gobierno de don Abel Pacheco (2002-2006) implementaron el instituto de democracia directa conocido como referéndum.

<sup>28</sup> Rousseau (2001, pág.55).

<sup>29</sup> Cohendet (2008, pág.144). Traducción del autor, texto original: «*L'unicité de la volonté du peuple, tout comme sa représentation par les parlementaires, est largement fictive, en ce que l'ensemble des citoyens n'est qu'une somme d'individus aux opinions et aux intérêts divers*».

<sup>30</sup> Cohendet (2008, pág.144). Traducción del autor, texto original: «*L'objectif n'est pas de mythifier cette fiction, ni de la nier, mais de la rapprocher le plus possible de la réalité*».

Se trata de la reforma implementada por las leyes 8281 del 28 de mayo de 2002 y 8364 del 1 de julio de 2003. Es un paso del régimen político de la democracia representativa hacia una democracia semidirecta.

Tiemblan las bibliotecas de derecho constitucional costarricense. Se caen algunas de las viejas teorías. Tenemos que dimensionar el postulado del artículo 2 de la constitución que dicta: “*La Soberanía reside exclusivamente en la Nación*”.

Ahora, el pueblo también puede legislar. Además; el Código Municipal ya prevé la revocación del mandato de un representante: el alcalde. Estamos cada día más cerca de que los ciudadanos podamos revocar el mandato del diputado y del presidente.

Tenemos que tratar de reescribir algunas de las páginas que debemos arrancar de los manuales de derecho constitucional. Es una tarea muy difícil. Por dicha en Costa Rica, a pesar de ser un país pequeño, existen juristas que pueden sacar adelante esta difícil tarea. Antes de estudiar a fondo las implicaciones de estas reformas constitucionales; tenía que repasar el ideal sobre el cual reposan.

## LITERATURA CONSULTADA

### *Libros*

Cohendet, Marie Anne. Droit constitutionnel. Paris: Lextenso éditions, 2013.

Cohendet, Marie-Anne. Droit Constitutionnel. París: Montchrestie éditions, 2008.

Duverger, Maurice, La democracia semidirecta y el referéndum. San José: Editorial Juricentro, 2007.

Favoreau, Louis. Droit constitutionnelle. París: Dalloz, 2013.

Favoreau, Louis. Droit constitutionnel. París: Éditions Dalloz, 2010.

Rousseau, Jean-Jaques. El contrato social. Traducción del Doppelhaimer. Madrid: Ediciones Mestas, 2001.

Verpaux, Michel. Manuel de droit constitutionnel. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2010.

### **Otros**

Gassiot, Olivier. Palabras citadas en el material de estudio del curso de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica.



## ¿Están los partidos políticos en declive? Aportes recientes en el campo

Ronald Alfaro Redondo\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 18 de marzo de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 20 de mayo de 2014.

**Resumen:** No hay duda de que los partidos políticos han venido experimentando una serie de cambios en los últimos años, la creencia convencional sugiere que a finales del siglo veinte muchas sociedades, principalmente postindustriales, experimentaron una retirada ciudadana de la participación política, introduciendo en las ciencias políticas los vocablos tanto de apatía partidaria como de política. El artículo presenta dos tendencias que parecen confirmar esta suposición: en primer lugar, los partidos políticos han visto que sus socios desaparecieron y en segundo lugar, ciudadanos ordinarios son ahora más escépticos sobre la idea de hacerse a la política. A pesar de esta realidad, los partidos se han adaptado a los cambios sociales uniéndose a los votantes, organizándose internamente y manejando campañas electorales, y hasta quizá el modo en que gobiernan.

**Palabras clave:** Autorregulación partidaria / Democracia interna del partido político / Militancia política / Apatía partidaria / Descontento político / Reforma del partido político / Renovación de estructuras partidarias / Renovación interna del partido político.

**Abstract:** Undoubtedly, political parties have experienced a series of changes in the last years. Conventional belief suggests that at the end of the twentieth century many societies experienced citizens' desertion of political parties introducing in the vocabulary of political sciences the phrases political apathy as well as partisan apathy. The article presents two trends that seem to confirm this supposition: in the first place, political parties have seen their members disappear, and in the second place, ordinary citizens are now more skeptical about the idea of getting involved in politics. In spite of this reality, political parties have adapted to the social changes, joining with voters, organizing themselves internally and managing electoral campaigns and maybe even the way in which they rule.

**Key Words:** Partisan self-regulation / Internal democracy of political party / Political partisanship / Partisan apathy / Political discontent / Reform of political party / Renewal of party structures / Internal renewal of political party.

\* Costarricense, politólogo, correo ronald.alfaro@ucr.ac.cr. Investigador del Programa Estado de la Nación. Bachillerato y Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Master of Arts, Quantitative Methods in the Social Sciences. Columbia University. New York, USA. Estudiante de doctorado en Ciencia Políticas, University of Pittsburgh, Pennsylvania. USA. Áreas de especialidad: Metodología y Análisis Político<sup>74</sup> Cuantitativo. Partidos políticos y Elecciones. Proyectos en los que ha participado: Comportamiento electoral, elecciones nacionales y municipales. cultura política y opinión pública.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las definiciones de partidos políticos abundan en la literatura; los aportes de Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein, Giovanni Sartori, entre otros, han tenido un profundo impacto en cómo los politólogos conceptualizan, definen y entienden estas instituciones. La definición de Duverger de partidos enfatiza la estructura del partido y la naturaleza de su organización (Duverger 1963). La definición mínima Sartoriana de partido conceptualiza los partidos como “cualquier grupo político identificado por una etiqueta que tome parte en elecciones y que a través de ellas pueda hacer que sus candidatos lleguen a puestos políticos públicos” (Sartori 1976). Downs introduce el componente estratégico cuando define partidos “como un equipo de hombres que busca el control del aparato gubernamental al obtener acceso a puestos políticos de gobierno en una elección competitiva” (Downs 1957). Otros definen partidos de una manera más estrecha: “cualquier grupo que busca votos bajo una etiqueta reconocible” (Epstein 1967).

Independientemente del alcance limitado y el número selectivo, los anteriores ejemplos revelan el hecho de que no hay consenso en el campo con respecto a lo que es exactamente un partido político; y cómo podemos ver después, algo similar ocurre cuando analizamos los cambios de partidos políticos. A pesar de esto, está implícito en esta literatura el supuesto de que los partidos son actores por excelencia en los regímenes democráticos y aun en algunas políticas autocráticas donde están presentes.

De hecho, muchos estudios de partidos políticos concuerdan con Schattschneider en que “la democracia moderna es impensable excepto en términos de partidos” (Schattschneider 1942). Otros han ido más lejos argumentando que “los partidos son inevitables. Nadie ha demostrado cómo un gobierno representativo podría funcionar sin ellos” (Bryce 1921).

La sabiduría convencional sugiere que a finales del siglo XX muchas sociedades, principal pero no exclusivamente, algunas postindustriales, experimentaron una ola de retirada de los ciudadanos de los canales de participación política, que incluyen sentimientos antipartidistas y el deterioro de las organizaciones cívicas (Norris 1999, 2002). Una cantidad significativa de puntos de evidencia señala un decreciente papel de los partidos en la formación de política. De acuerdo con Aldrich (1995), con algunas excepciones, entre 1970 y 1980, los estudios académicos de los partidos (mayoritariamente estadounidenses) pasaron de la teoría fundamental al estudio del declive, deterioro y descomposición de los partidos.

Las dos tendencias parecen confirmar este supuesto generalizado desde una perspectiva ampliamente comparada. En primer lugar, muchos partidos políticos establecidos han visto un desvanecimiento entre sus adeptos y, en segundo lugar, los ciudadanos comunes ahora son más escépticos sobre la idea de involucrarse en la política. A pesar de la extensa literatura sobre partidos políticos, los académicos siguen divididos sobre el patrón general de los cambios partidistas (Dalton and Wattenberg 2000).

En la literatura correspondiente a política partidaria, podemos identificar tres enfoques principales para entender los cambios partidarios y la medida en que estos partidos están en declive; y si es así, cuáles son las principales manifestaciones e implicaciones de este fenómeno.

## 2. EL ENFOQUE FUNCIONAL A LOS CAMBIOS DE PARTIDO

En la primera propuesta, los partidos son vistos como determinantes para la democracia porque estos juegan varias funciones claves dentro de la sociedad. Para Dalton y Wattenberg (2000) un punto natural de inicio para el análisis de los cambios de los partidos es considerar las funciones que estos representan en cualquier democracia. De acuerdo con los autores, la literatura de la ciencia política está repleta de una impresionante y diversa lista de funciones partidistas. Por ejemplo, usar una estructura de trabajo tripartita, V. O. Key (1964) desenreda las funciones de partidos de la siguiente forma: partidos en el electorado, partidos como organizaciones políticas y partidos como instituciones de gobierno. Para Epstein (1967) los partidos políticos son el producto de sus respectivas sociedades, por lo tanto sus funciones están concebidas como relevantes al mantenimiento de sus propios sistemas. Para él los partidos representan dos funciones: estructurar la escogencia de voto y conducir el gobierno. También, otros académicos (Almond y Powell 1978) enumeran una variedad de funciones políticas asociadas con los partidos políticos. Los partidos, observaron ellos, están involucrados en la socialización, reclutamiento, comunicación, articulación de interés, y especialmente, acumulación de interés. En resumen, de acuerdo con este marco, en cualquier investigación de cambio partidario, es imprescindible empezar por preguntarse si los partidos políticos continúan representando el papel que tradicionalmente se les atribuye.

La suposición detrás de este primer enfoque es que los partidos políticos han perdido el control de algunas de las actividades políticas, o funciones que previamente han desempeñado (Stom y Svåsand 1997). De acuerdo a esta posición, el surgimiento de los partidos “atrapalo todo” ilustra algunos de los cambios en la lista de funciones que los partidos han ejercido previamente cuando los comparamos con aquellos que son más recientes. Nadie en la literatura política de partidos podría dudar del papel de la socialización y de los partidos como canales para integrar individuos y grupos; y que son dos funciones importantes; sin embargo, como Kirchhmeir ha mostrado (Kirchhmeir 1966), la competencia electoral y la caza de votos para asegurar una victoria electoral inmediata inducirá a las agrupaciones a aliviar su bagaje ideológico y convertirse en partidos “atrapalo todo”. Kirchhmeir mismo expresó su preocupación porque este nuevo tipo de partido político marcará el declive de oposición significativa en los sistemas de partidos políticos a medida que, la ideología política es cada vez más irrelevante para estructurar las diferencias políticas entre los partidos políticos. En síntesis, bajo las circunstancias de deterioro, los partidos políticos son incapaces de llevar a cabo las funciones básicas vinculadas a su existencia, proporcionando de esta manera “base para mantenerse pesimista sobre los efectos que éste tendría en los partidos, en la representación y en la gobernabilidad democrática” (Hale 2009).

## 3. EL ENFOQUE ORGANIZACIONAL A LOS CAMBIOS PARTIDARIOS

El segundo enfoque ha sido tradicionalmente asociado con teorías de cambio de organización de partido. Las tendencias longitudinales con frecuencia documentan un declive en el número de miembros de partido (Dalton y Wattenberg 2000). Como Norris (2002) ha señalado, los partidos en democracias establecidas encaran movimientos de membresías en contracción lo cual es considerado como un indicador indirecto de activismo erosionado. Analizando los 18 países de la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que han sido continuamente democráticos desde 1945, Scarrow (2000) provee conformación suficiente de reportes recientes de bajas generalizadas en las membresías de partidos. No obstante, también ofrece advertencias claras en contra de exagerar ya sea el ascenso, o la desaparición de las organizaciones basadas en membresía. También argumenta que en términos absolutos, el registro partidario no decayó en todos los países. Sin embargo, debido a que el electorado estaba en expansión en esos años, cuando estandarizamos el uso de votantes elegibles, ellos nos pintan una imagen mucho más convincente o un declive organizativo.

Similarmente, Norris (2002) reclama que más que cualquier “crisis” en la organización partidaria, o incluso una erosión constante, la evidencia sugiere que los patrones de membresía de partidos varían sustancialmente a nivel de naciones, con caídas en algunos países y aumentos en otros (particularmente democracias recientes), más que una erosión de corto plazo consistente aparente en todas las sociedades.

Para otros estudiosos dentro de este aporte, la noción de institucionalización de partidos (Panebianco 1988; Mainwaring y Scully 1995) ha provisto un mejor entendimiento en la evolución de partidos. La institucionalización de partidos se refiere al proceso mediante el cual una práctica o una organización llega a estar bien establecida y ampliamente conocida, aunque no necesariamente aceptada. Enfocándose en la idea de partidos como organizaciones políticas a nivel de partido, Panebianco sugiere que los partidos, en su rumbo de desarrollo organizacional tienden a ir de un período inicial en el que ciertas necesidades prevalecen (dominio del entorno) a un período subsecuente en el cual diferentes necesidades prevalecen (adaptarse al entorno). Él describe un modelo de evolución organizativa de partido que incluye tres fases: génesis, institucionalización y madurez. Finalmente, en su teoría Panebianco correlaciona el grado de institucionalización del partido y el grado de organización de los subgrupos. Esencialmente, cuanto más institucionalizado el partido, menos organizados están sus grupos internos (esto es facciones) y consecuentemente, cuanto menos institucionalizado el partido, más organizados están sus facciones internas. Así que, esta teoría sugiere, implícitamente, que los partidos con diferente nivel de evolución organizativa pueden coexistir aun dentro del mismo contexto en donde compiten.

La estructura de institucionalización ha sido utilizada a nivel colectivo (sistema de partidos). Mainwaring and Scully (1995) discuten que para que un sistema democrático de partido sea institucionalizado, cuatro condiciones deben cumplirse: a) la estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competencia intrapartidaria; b) los principales partidos deben tener de alguna manera raíces estables en la sociedad; c) los principales políticos concuerdan en la legitimidad del proceso electoral y de los partidos; y por último d) los partidos no están subordinados a los intereses de líderes ambiciosos. Utilizando estos cuatro criterios Mainwaring y Scully identifican niveles diferentes de institucionalización de partidos en los casos latinoamericanos. Los autores concluyen que “en donde el sistema de partidos están más institucionalizado, los partidos con actores clave que estructuran el proceso político; mientras que en donde están menos institucionalizados los partidos no son tan dominantes, ellos no estructuran el proceso político de igual manera, y la política tiende a ser menos institucionalizada y por lo tanto más impredecible”.

En contraste con la sabiduría convencional que proclama una percepción positiva de la institucionalización, otros han proporcionado evidencia empírica que sugiere que niveles más bajos de organización pueden ser ideales bajo ciertas circunstancias. Utilizando un estudio detallado del Partido Peronista Argentino, Levitsky (2003) contribuye al enfoque organizativo de cambio de partido. Su argumento es que un partido débil institucionalmente, así como esos encontrados en muchos partidos populistas de trabajadores, están mejor equipados para adaptarse a cambios de ambiente rápidos que otros partidos de trabajadores más burocráticos. Así que, y a pesar del hecho de que altos niveles de institucionalización de partidos son considerados casi unánimemente como mejores para la democracia y la estabilidad política, Levitsky señala que niveles más bajos de institucionalización –aunque con frecuencia vistos como fuente de ineficiencia, desorden, y representación inválida- tienden a realzar la flexibilidad de partidos durante períodos de crisis y facilitar así su adaptación y supervivencia.

Previamente, la institucionalización partidaria ha llegado a ser sumamente útil en la explicación de la evolución de partidos y la transformación en casos como los países latinoamericanos donde los partidos surgen de una forma muy diferente a sus contrapartes en Europa (Dix 1989).

#### 4. EL ENFOQUE ELECTORAL A LOS CAMBIOS PARTIDISTAS

El tercer enfoque se refiere al vínculo entre partidos y votantes. La percepción del declive partidista entre académicos y expertos ha sido fuertemente influenciada por las tendencias de afiliación a partidos. A finales de los sesenta Lipset y Rokkan (1967) publicaron un aporte innovador argumentando que los sistemas modernos de partido son el producto de conflictos sociales que se dieron en los últimos siglos. Ellos identificaron cuatro líneas de división en el desarrollo de sociedades industriales modernas. Su tesis de que “los sistemas de partido occidentales de los sesenta reflejan, con pocas excepciones significativas, la estructura de división de los años veinte” dominó el campo hasta mediados de los ochenta.

Esta perspectiva se basa en las medidas de apego de los individuos a los partidos políticos. Cuanto más fuerte el apego, mejor para las democracias. Los partidos son esenciales para simplificar las escogencias de los electores durante las elecciones por dos grandes razones. Primero, para ponerlo de manera sencilla, los partidos ayudan a hacer que la política sea “amigable” para los ciudadanos (Dalton y Wattenberg 2000). En segundo lugar, en casi todas las políticas democráticas, los partidos juegan un rol importante en hacer que la gente salga a votar y participe en el proceso electoral (Rosenstone y Hansen 1993). Habiendo dicho esto, no es tan difícil comprender porqué la identificación de partido ha jugado un papel fundamental en las políticas electorales, en el tiempo y a través de todos los casos.

La caída del partidismo en los Estados Unidos se asoció primero con crisis políticas excepcionales: los conflictos de los derechos civiles y la oposición a la Guerra de Vietnam. Empero, tendencias similares aparecidas pocos años después en Gran Bretaña y otras naciones Europeas, señalando la existencia de un fenómeno transnacional: el desalineamiento. La tesis del desalineamiento sostiene que el apego de agrupaciones políticas se erosionó como consecuencia de la modernización social

y política. También, la teoría implica que estamos atestiguando una disminución amplia y profunda del derribamiento en el rol de los partidos políticos, y no simplemente una caída en la satisfacción del público con los partidos (Dalton y Wattenberg 2000). En su libro, Dalton et al. (1984) identifica un patrón extenso de partidismo debilitado. En 17 de 19 países el porcentaje de simpatizantes de partidos ha disminuido y en cada caso los lazos se han erosionado también.

A pesar de una vasta mayoría de los estudios de apego de partido se ha realizado en el contexto americano, los académicos han explorado el mismo fenómeno en otro contexto. Schikler y Green (1997) sugieren que, después de algunos ajustes a la medida partidista para lidiar con los efectos de error de medida, los identificadores de partido en los Estados Unidos tienen mucho más en común con el partidismo en otros países de lo que frecuentemente se asume.

A pesar de esta evidencia otros académicos han dudado de la generalización y validez de los resultados. Analizando muchos casos europeos y resultados electorales durante un siglo (1885-1985) Bartolini y Mair (1990; 2007) retan la tesis del desalineamiento, rebatiendo, básicamente, que la alta volatilidad observada no es notablemente distintiva a los episodios históricos anteriores, proporcionando una fuerte confirmación por otro lado de la hipótesis “del congelamiento” de Lipset y Rokkan.

Recientemente, revisionistas también han aportado una versión refinada de esta tesis después de mostrar tendencias muy diversas en lugar de un movimiento general hacia el desalineamiento en los casos latinoamericanos (Carreras, Morgenstern y Pin-Su 2013). Más importante aún, la tesis de realineamiento-desalineamiento supone la existencia anterior de alineaciones, una suposición que en varios casos no tiene en toda la región. Además, los académicos resaltan otra desventaja de esta teoría: su rigidez para dar cuenta de las preferencias electorales fluidas institucionalizadas y los sistemas multipartidistas. En consecuencia, los autores agregaron al repertorio de posibles resultados que los casos de alineamiento continuo, realineamiento, alineamiento parcial y continuación de sistemas que nunca han conseguido alinearse.

## 5. EL IMPACTO DEL DESCENSO PARA LA DEMOCRACIA

Independientemente de si estamos a favor de proclamar que los partidos políticos están en declive en regiones de Europa y América, o si somos escépticos al respecto, una versión detallada de la literatura enseña resultados mixtos con respecto a si los partidos han decaído o no con el tiempo.

La vieja versión clásica de los partidos políticos y sus funciones ha evolucionado como el resultado de muchos factores políticos y sociales. En teoría, la pérdida de funciones y el deterioro de su capacidad de organización interna combinada con el modelo inestable de la arena electoral, reta a los partidos políticos y su rol en los regímenes democráticos. Estos factores pueden impactar no solamente en la manera en la cual los partidos políticos funcionan, sino también en la desempeño de las democracias. Lo que sea que ocurra con los partidos políticos podría tener repercusiones en las condiciones bajo las cuales las democracias funcionan. No obstante, incluso quienes defienden la teoría del declive reconocen que el deterioro del electorado no necesariamente refleja una

tendencia al decenso en la organización de partidos o en las dimensiones gubernamentales de partidos (Dalton and Wattenberg 2000).

Bajo circunstancias de un proceso largo y continuo de deterioro en los partidos políticos, las nuevas condiciones podrían poner en riesgo y entorpecer la democracia. Como alguien más sugiere “en dónde los partidos políticos son débiles, la política tiende a ser caracterizada por una volatilidad extrema, conflicto ejecutivo-legislativo, políticas ineficientes y el surgimiento de candidatos foráneos o antisistema es mucho más probable” (Levitsky 2003).

En adición, el debilitamiento partidario disminuye por el número de votantes los cuales se sienten motivados para salir a las urnas y “apoyar” a su partido. Por lo tanto, este modelo de la actividad de decrecimiento de los partidos podría aumentar las brechas socio-demográficas identificadas por la literatura con respecto al número de votantes.

La proclama del decenso de partidos ha deparado ser muy popular entre algunos académicos, periodistas, la élite política y los expertos. Sin embargo, estas todavía no son razones serias para especular acerca de la idea de la desaparición de los partidos políticos. Permanecen como actores clave en los regímenes democráticos. Como se pronunciaron los académicos del campo, a pesar de estos acontecimientos, los partidos continúan siendo cruciales porque dominan la política electoral.

En consecuencia, los gobiernos democráticos son elegidos a través de los partidos. Como el actor principal de la arena electoral, los partidos garantizan acceso al gobierno. En resumen, las democracias modernas se involucran en la competición, no solamente de individuos aislados, sino que también entre partidos (Mainwaring y Scully 1995).

Por último, la literatura sobre los partidos políticos demuestra que, en vez de una presunta extinción, los partidos están adaptándose a los cambios sociales, alterando la relación con los electores, organizándose internamente, dirigiendo las campañas electorales, y quizás, la forma en que gobiernen (Dalton y Wattenberg 2000).

## LITERATURA CONSULTADA

- Aldrich, J. (1995). Why parties? : the origin and transformation of political parties in America. Chicago, University of Chicago Press.
- Almond, G. and B. Powell (1978). Comparative politics: System, process, and policy, Little, Brown Boston, MA.
- Bartolini, S. and P. Mair (1990; 2007). "Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates, 1885-1985." New York: Cambridge University Press, 1990.
- Bryce, J. (1921). "Modern Democracies" Vol. 2. New York: Macmillan.
- Carreras, M. Morgenstern. S., Pin-Su Y. (2013). "Refining the theory of partisan alignments: Evidence from Latin America." *Party Politics*.
- Dalton, J. R. and P. M. Wattenberg (2000). Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton R.; Flanagan, Scott; Beck, Paul; Alt, James (1984). Electoral change in advanced industrial democracies : realignment or dealignment? Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Dix, R. H. (1989). "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America" Comparative Politics 22(1): 23-37.
- Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. New York, Harper.
- Duverger, M. (1963). Political parties: Their organization and activity in the modern state, Taylor & Francis.
- Epstein, L. D. (1967). Political parties in Western democracies, Praeger.
- Hale, M. (2009). "Kirchheimer's French Twist: A Model of the Catch-All Thesis Applied to the French Case." Party Politics 15(5): 592-614.
- Key, V. O. 1964. Politics, parties, and pressure groups. New York: Crowell.
- Kirchhmeir, O. 1966. The transformation of the Western European Parties. Pp. 177-200 in Weiner, M., LaPalombara J.; Binder. L. (1966). Political parties and political development. Princeton, N.J., Princeton University Press.

- Levitsky, S. (2003). Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective, Cambridge University Press.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan (1967). Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives, Free press.
- Mainwaring, S and Scully, T. (1995). Building democratic institutions: Party systems in Latin America, Stanford University Press.
- Norris, P. (1999). Critical Citizens: Global Support for Democratic Government: Global Support for Democratic Government, Oxford University Press, USA.
- Norris, P. (2002). Democratic phoenix: Reinventing political activism, Cambridge University Press.
- Panebianco, A. (1988). Political parties: organization and power. New York: Cambridge University Press
- Rosenstone, S. J. and Hansen, J. M. (1993). Mobilization, participation, and democracy in America. New York, Macmillan Pub. Co : Maxwell Macmillan Canada : Maxwell Macmillan International.
- Sartori, G. (1976). Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, New York: Cambridge University Press.
- Scarrow (2000). Parties without members?: party organization in a changing electoral environment. In
- Dalton, J. R. and P. M. Wattenberg (2000). Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. (1942). Party government. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Schickler, E. and D. P. Green (1997). "The Stability of Party Identification in Western Democracies Results from Eight Panel Surveys". Comparative Political Studies 30(4):450-483.
- Strom, K. and L. Svåsand (1997). Challenges to political parties: The case of Norway, University of Michigan Press.



## Dos siglos de elecciones en Centroamérica\*

Félix Ulloa\*\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 25 de abril de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 9 de junio de 2014.

**Resumen:** El proceso de participación ciudadana en la elección de sus representantes inicia en América Central con las Cortes de Cádiz y la promulgación de la Constitución de 1812. El camino ha sido arduo en todos los países de la región, cada uno con sus particularidades, pero todos con avances y retrocesos muy parecidos. El repaso histórico del fortalecimiento de la democracia en América Central es el eje central del presente artículo que inicia precisamente con la convocatoria para la elección de representantes ante las Cortes de Cádiz hasta las reformas electorales actuales dadas por la vía de la jurisdicción constitucional, que han permitido el fortalecimiento de las instituciones y la modernización de los marcos jurídicos electorales. Lo cierto es que en la actualidad la región tiene una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores; está atenta y participa de los grandes eventos políticos y electorales.

**Palabras clave:** Historia política / Historia electoral / Reformas electorales / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Formación en democracia / Participación ciudadana / América Central.

**Abstract:** The process of citizen participation in the election of its representatives started in Latin America with the Courts of Cadiz and the enactment of the 1812 Constitution. The road has been difficult in all the countries of the region, every country with its own particular situations, but all of them with very similar breakthroughs and setbacks. The historical review of the strengthening of democracy in Central America is the key issue of this article. It begins with the call for election of representatives before the Courts of Cadiz up to the current electoral reforms given via constitutional jurisdiction, which have allowed the strengthening of the institutions and the modernization of electoral judicial frameworks. The truth is that nowadays, the region has a more educated citizenry who is better fed and who has higher expectations and who is also alert and willing to participate in the big political and electoral events.

**Key Words:** Political history / Electoral history / Electoral reforms / Strengthening of democracy / Development of democracy / Training in democracy / Citizen participation / Central America.

\* Ponencia presentada en el Seminario internacional: "Reformas electorales en Honduras: visiones plurales y comparadas para un debate democrático", celebrado del 16 al 17 marzo de 2014 en Tegucigalpa, Honduras.

\*\* Salvadoreño, abogado, correo felixulloa0604@gmail.com. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha realizado otros estudios de postgrado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de París, Francia y en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Fue magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, miembro de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y de la Comisión Especial redactora del Código Electoral vigente. Actualmente es presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES).

## 1. INTRODUCCIÓN

Centroamérica fue descubierta por Cristóbal Colón en 1502, en su cuarto viaje. Para ese entonces, la población bordeaba los 6 millones de habitantes. Tres siglos más tarde, en los albores de la independencia de la corona española, los centroamericanos no llegábamos al millón de almas. Pérez Brignoli lo relata así:

“Para mencionar datos centroamericanos baste decir que de unos 6 millones al momento del contacto, la población indígena descendió a 956 mil en 1550, 546 mil en 1581, 294 mil en 1684, para llegar a unos 587 mil hacia 1800, al final del período colonial”<sup>1</sup>.

Hablamos de acercarnos al millón si contamos también no solo a los españoles y criollos, sino a los afro descendientes que en el decir del obispo de Tlaxcala, José Miguel Guridi y Alcocer, ante las Cortes de Cádiz, formaban parte de la nación española en este lado del Atlántico. Y en la lucha por su reconocimiento –y supresión del abominable régimen de castas- contó con el apoyo de José Simeón de Uria, obispo de Guadalajara, en la redacción del art. 22 de la Constitución promulgada el 19 de marzo de 1812.

De las cinco provincias que se reunieron en el Congreso Constituyente de 1824 para proclamar la República Federal de Centroamérica independiente de cualquier potencia del viejo o del nuevo mundo<sup>2</sup>, a este momento del siglo XXI han sucedido cambios sustanciales en la región.

En la actualidad, Centroamérica es un espacio comunitario que convoca siete países soberanos y, con base en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, ha creado un andamiaje institucional que reúne en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) los órganos fundamentales que reproducen el modelo republicano del Ejecutivo (cumbres presidenciales), Legislativo (Parlamento Centroamericano), Judicial (Corte Centroamericana de Justicia), así como una serie de organismos ejecutivos: Secretaría General, Comité Consultivo, Comité Ejecutivo, etc.

A la fecha somos casi 60 millones de habitantes<sup>3</sup> en esta región, viviendo en una superficie territorial de aproximadamente 570,000 Km<sup>2</sup>; si incluimos a la República Dominicana que como estado asociado forma parte del SICA. Es decir, que superamos a España y a muchos estados de la comunidad internacional en territorio y población, lo cual nos colocaría frente al dilema de convertirnos en potencia media o seguir el avieso destino de estados pequeños o débiles que, en el decir de Palou, son aquellos que *“independientemente de su situación económica y de desarrollo, poseen un territorio y/o una población reducidos y una participación limitada en los asuntos internacionales”*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Héctor Pérez Brignoli. Población y Salud en Mesoamérica. Revista electrónica semestral, ISSN-1659-0201 Volumen 7, número 2, archivo 1, Archivo: Sección de documentos históricos. Enero - junio, 2010. Publicado 1 de enero, 2010 <http://ccp.ucr.ac.cr/revista/> América Latina en la transición demográfica, 1800-1980.

<sup>2</sup> Ya se habían librado las guerras contra la política anexionista de Iturbide, autoproclamado emperador de México y el 22 de noviembre de 1824, con el nombre de Constitución de la República Federal de Centroamérica, se aprobó su texto el cual entró en vigencia en septiembre de 1825.

<sup>3</sup> Número de habitantes de los países de América Central (año 2014): Guatemala=15 675 000, Honduras=8 653.000, El Salvador=6 714 000, Nicaragua= 6 290 000, Costa Rica= 4 704 000, Panamá=3 638 000, Belice= 354 000 y República Dominicana=10 276 621.

<sup>4</sup> Jordi Palou. El concepto de potencia media. Los casos de España y México. Fundación CIDOB, Revista d'AFERS INTERNACIONALS # 26.Barcelona España. www.cidob.org

Pero territorio y población son solo dos de los elementos constitutivos del Estado. La organización institucional del poder es fundamental para su caracterización, por eso echaremos una mirada retrospectiva de doscientos años de alcance, para recordar los primeros ensayos electorales que dieron origen y han venido perfilando la presente identidad política y cultural de los centroamericanos.

Leer en clave electoral este periodo de la historia puede ser el hilo conductor para comprender otros desarrollos en nuestra compleja realidad.

## 2. CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812

En el marco de la guerra de independencia (1808-1814) dada la ocupación napoleónica en España, se convocó a las Cortes de Cádiz las cuales se reunieron por primera vez el 24 de septiembre de 1810. La resolución de la Junta Central sobre la convocatoria por estamentos se libró en Sevilla el 21 de enero de 1810, en los términos siguientes: *“La Junta Suprema gubernativa del Reino, en vista de la consulta de la Comisión de Cortes sobre la forma de convocar a los Prelados y a los grandes a las Cortes generales del Reino, y modo de concurrir y votar en ellas; conformándose con el dictamen extendido en dicha consulta, se ha servido resolver: 1. Que los Prelados en ejercicio y los grandes sean convocados individualmente y según la forma antigua expresada en las copias que la Comisión ha acompañado, y que devuelvo a Vuestra Alteza Serenísima para el uso conveniente; 2. Que uno y otro Estamento, ya esté reunido en el Congreso, ya separado de él, vote por orden y no por cabezas; 3. Que, reuniéndose los dos brazos en una Cámara separada, tengan en ella un solo voto para la deliberación de los negocios, reformándose en esta parte el acuerdo tomado anteriormente en razón de este asunto. De Real orden lo participo a Vuestra Alteza Serenísima para inteligencia y gobierno de la Comisión. Dios guarde a Vuestra Alteza Serenísima muchos años”*. Como podemos observar, el voto se ejercería de forma estamentaria y además no se convocaba a los representantes de las colonias americanas.

Dada la necesidad de enfrentar a Napoleón y que los costos de las operaciones militares se cargaban bastante a las finanzas coloniales, se decidió integrar a las Cortes a representantes de las colonias de ultramar en América y Asia. La representación americana se vio condicionada por dos hechos, los levantamientos insurgentes que se generalizaban en el continente y la influencia de la ilustración francesa que había prendido sus ideales en amplios sectores liberales.

Resultado de esas Cortes fue la Constitución de Cádiz de marzo 1812 dentro de cuyos logros al terminar con el Antiguo Régimen estuvieron la definición del concepto de Nación y de soberanía nacional, la abolición del voto estamentario y la representación de la nación por cada individuo electo representante, la elección indirecta para ayuntamientos y diputaciones provinciales, el criterio poblacional para la elección de diputados. Un avance notorio que siguió a la eliminación del voto estamentario fue la adopción del sufragio censitario, mediante el cual se habilitó su “universalidad” a los hombres alfabetos que poseían bienes y eran contribuyentes del Estado.

*La diputación centroamericana en las Cortes fue muy homogénea y en su integración confluyeron diversas profesiones complementarias: dos militares, tres eclesiásticos y tres abogados. La excelente formación de los electos contribuyó a que su presencia en la asamblea fuera relevante para afrontar los diversos problemas que el nuevo orden constitucional contemplaba<sup>5</sup>. El costarricense Florencio del Castillo presidió dichas Cortes y el nicaragüense López de la Plata fungió como vicepresidente. Los periodos de ambos se sucedieron en 1813.*

Sin duda, las Cortes de Cádiz y la Constitución que promulgaron constituyeron un hito de dimensiones históricas y que, para nuestra nación centroamericana, marcaría un rumbo a seguir en los años venideros. Su vigencia fue muy corta (dos años) dada su derogatoria cuando Fernando VII regresó a España en 1814; sin embargo, se vio forzado a restablecerla durante el Trienio Liberal (1820-1823). Entre los efectos del Trienio se declaró en Centroamérica la libertad de imprenta. El doctor e independentista Pedro Molina Mazariegos aprovechó esta oportunidad y fundó “El Editor Constitucional” a través del cual promovió la independencia. A su vez, José Cecilio del Valle fundó “El Amigo de la Patria”. Las opciones de Molina y de del Valle dieron lugar al nacimiento de dos partidos políticos, Los Gazistas de del Valle y los Cacos de Molina Mazariegos. Ambos se fueron a elecciones para diputados a cortes, imponiéndose el Partido de del Valle. Pero los Cacos lograron una victoria el 9 de marzo de 1821 al colocar al subinspector del ejército Gabino Gaínza como jefe político superior y capitán general de la Provincia de Guatemala. La independencia de Centroamérica entraba en su recta final.

### 3. INDEPENDENCIA Y ELECCIONES FEDERALES

Un año antes, en enero de 1820, en una localidad sevillana, el teniente coronel Rafael de Riego, mediante su pronunciamiento llamando a la restauración de la Constitución de Cádiz, daba inicio a un periodo conocido como el Trienio Liberal, con lo que los patriotas independentistas centroamericanos, perseguidos durante el periodo del absolutismo, tuvieron condiciones favorables para continuar la gesta iniciada el 5 de noviembre de 1811 en San Salvador, interrumpida por las capturas y posteriores Procesos de Infidencia de 1814.

Ya el 24 de febrero de 1821 Agustín de Iturbide había lanzado el Plan de Iguala o Plan de Independencia de la América Septentrional, por ello no extrañó que los eventos promovidos por los Cacos, incluyendo la agitación realizada el viernes por la noche por doña Dolores Bedoya de Molina, esposa de Molina Mazariegos, culminaran el sábado 15 de septiembre de 1821 con la suscripción del Acta de Independencia firmada en el Palacio Nacional de Guatemala.

El camino no fue fácil. A pesar de la docilidad de Gaínza, hubo que luchar contra el anexionismo de Iturbide y contra las propias debilidades imperantes en las cinco provincias que quedaron, puesto que Chiapas decidió integrarse a México. Al parecer la lapidaria expresión del sabio del Valle: “ayer ordeñaban vacas... hoy quieren dirigir naciones” auguraba la fatalidad de su propio destino.

<sup>5</sup> Jorge Mario García Laguardia. Centro América en las Cortes de Cádiz. [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/)

Después de ingentes esfuerzos, la Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica aprobó el 22 de noviembre de 1824 la Constitución de la República Federal de Centroamérica, con el propósito de forjar una gran república bajo el esquema de la división de poderes y la elección de sus gobernantes y representantes mediante el sufragio popular, regulando en la Sección 5 de su Título III el régimen del sufragio y la forma de elegir a las supremas autoridades. Así, estableció que los representantes serían electos uno por cada 30 mil habitantes, los senadores se elegirían popularmente dos por cada estado y el presidente sería electo por los pueblos de todos los estados.

El primer ejercicio electoral federal se realizó en 1825 para elegir al presidente y vicepresidente de la Federación. De un total de 82 votos asignados, solo se emitieron 79. Los candidatos eran el conservador José Cecilio del Valle, de Honduras, y el liberal Manuel José Arce de El Salvador. Arce obtuvo 34 votos y del Valle 41 votos. El Congreso, dominado por los liberales, determinó que ninguno obtuvo la mayoría, pues contó los votos sobre la base de 82 y no de 79. Luego, en una votación en su seno, eligió a Arce por 22 votos contra cuatro para del Valle. Desde luego que del Valle desconoció tal elección y rechazó el cargo de vicepresidente.

Como era de esperarse, un nuevo periodo de convulsión política estremeció a la recién creada Federación y la guerra civil desoló los campos del istmo. El presidente Arce salió al campo de batalla y depositó su mandato en el vicepresidente Mariano de Beltrán y Llano quien había sido nombrado cuando del Valle se negó a aceptar el cargo.

El 13 de abril de 1829, un ejército encabezado por Francisco Morazán Quesada entró en la ciudad de Guatemala y derrocó al vicepresidente Beltrán que desde febrero de 1828 ejercía interinamente la primera magistratura en sustitución del presidente Arce quien para entonces ya se había pasado al bando conservador. Morazán dispuso llamar a sesiones al Congreso y al Senado de 1826 cuyo mandato estaba más que extinguido. Esos dos cuerpos eligieron el 25 de julio como presidente provisional a José Francisco Barrundia y Cepeda quien procedió a convocar elecciones presidenciales y legislativas en 1830. En estas elecciones hubo varios candidatos, pero los más votados fueron Francisco Morazán con 202 votos y José Cecilio del Valle con 103.

A la hora de reconocer si hubo o no triunfo por elección popular, los congresistas se encontraron con problemas similares a los de 1825: si para establecer mayoría absoluta tomaban en cuenta los votos válidos llegados al Congreso, Morazán triunfaba constitucionalmente y la elección era popular; pero si determinaban la mayoría por el número de votos que debían haber votado, no había elección popular, y entonces el Congreso debía elegir. En 1825 el Congreso resolvió este asunto de acuerdo con la segunda tesis; pero en 1830, se inclinó por la primera y proclamó el triunfo de Morazán.

Dado que el periodo presidencial era de cuatro años, hubo que convocar a elecciones el 2 de junio de 1834. De nuevo compiten los hondureños Morazán y del Valle. Esta tercera vez, del Valle gana las elecciones, pero su destino de no gobernar la República Federal estaba escrito y el 2 de marzo muere en ruta desde Honduras hacia Guatemala, sin llegar a recibir la investidura. Ante tal situación, se convoca a elecciones nuevamente para el 2 de febrero de 1835 por parte del Congreso Federal las cuales fueron ganadas por Francisco Morazán. El 14 de febrero de 1835 fue juramentado como presidente para un segundo mandato que terminaría el 1 de febrero de 1839.

La República Federal tuvo una corta existencia, y después de varias guerras civiles se disolvió en 1839, y los cinco estados de la federación se erigieron en cinco repúblicas independientes. El primer país en separarse definitivamente fue Nicaragua, en abril de 1838. En octubre el Estado de Honduras también abandonó la Federación, y en noviembre Costa Rica se separó, constituyéndose en Estados nacionales.

La Federación quedó disuelta con Guatemala gobernada desde 1840 por Rafael Carrera y la Constitución abrogada de hecho, aunque el Estado de El Salvador no lo aceptó hasta 1841.

Hubo varios intentos posteriores por reconstruir la Patria Grande, pero no prosperaron. Con la hegemonía conservadora de Rafael Carrera, la Iglesia Católica recuperó muchos de los privilegios materiales que los liberales le habían conculcado, sobre todo en las vastas propiedades y latifundios (contratos enfitéuticos). En materia de control poblacional, fue hasta el nuevo auge de los liberales en 1871 que se introdujeron reformas sustanciales<sup>6</sup> como la separación de la Iglesia y el Estado que, junto con la adopción del Código Civil, creó los registros civiles fuera de los archivos parroquiales, la educación pública gratuita, una banca de fomento, etc. Todas estas reformas constituyeron un avance en la modernización del Estado y prepararon al istmo para su inserción en el siglo XX.

#### 4. PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

En varios países de la región, las formaciones decimonónicas adscritas a los conservadores y liberales dominaron el escenario político en la primera mitad del siglo. En Honduras y Nicaragua esa forma de bipartidismo fue la dominante, mientras El Salvador y Costa Rica abrían espacio a las nuevas ideas que influenciadas por los movimientos obreros llegaban desde Europa. Guatemala heredaría el disfuncionalismo que presenta su actual sistema de partidos desde esos periodos cuando la ocupación de la United Fruit Co. y sus intereses dominaba el escenario político.

Pero no solo Centroamérica adolecía de esas instituciones sólidas e indispensables de la democracia, pues según Duverger eran entidades que hasta 1850 solo estaban estructuradas en los Estados Unidos de América. Fue Kelsen quien abrió la posibilidad de que partidos políticos no solo se legitimaran en la democracia, sino que también adquirieran rango constitucional<sup>7</sup>, tendencia que se confirmaría después de la Segunda Guerra Mundial, en la tradición de la Constitución de la República de Weimar y en la doctrina que Triepel llamó “constitucionalismo racionalizado”. El proceso de constitucionalización de los partidos políticos en nuestra América se inicia:

“...con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88 que se referían a la composición de Senado, otorgó 15 bancas a la lista más votada del partido más votado y quince a la lista que seguía en número de votos, por lo que se le llamó la ley del medio y medio...”. Sin embargo, su inmersión en el orden jurídico ya se había producido con antelación. “En México, por ejemplo, la ley electoral de 19 de diciembre de 1911, trató específicamente a los partidos políticos, y señalaba requisitos para intervenir en

<sup>6</sup> En su primer periodo en los primeros años de la Federación, los liberales habían logrado grandes avances con la adopción de instituciones del Código de Livingston, como el jurado popular, o el divorcio que introdujo el jefe de Estado de Guatemala Mariano Gálvez en 1831.

<sup>7</sup> El dinero y la Democracia. Félix Ulloa. Editorial Libros en Red, Argentina. 2004 ISBN 987-561-118-2.

los procesos electorales; una nueva ley de 20 de setiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley de 6 de febrero de 1917..."<sup>8</sup>.

Los partidos políticos se batían entre continuar con las agónicas agendas del s. XIX o adoptar las ideas y planteamientos socialistas que comenzaban a irrumpir en el debate político, entre ellos la adopción del sufragio universal y el fin del voto censitario.

Otro elemento que se introdujo como reivindicación inmediata fue el derecho del voto a las mujeres. Los movimientos feministas en la región tuvieron momentos épicos que marcaron el rumbo irreversible de su lucha. Destacan la creación de la Liga Feminista en Costa Rica en 1923, liderada por la legendaria Sara Casal, o la marcha de las mujeres en San Salvador reprimida violentamente en 1922, que incentivó los ánimos sufragistas llevando a Prudencia Ayala a proclamarse candidata presidencial en 1931. También el caso de Josefa Toledo de Aguerri quien además fue la fundadora de las primeras organizaciones feministas, de la Revista Femenina Ilustrada Mujer Nicaragüense.

Finalmente, y con la legislación salvadoreña que otorga el derecho del sufragio a las mujeres de manera condicional en 1939, y Guatemala que lo reconoce plenamente en 1945, el voto de las mujeres entra en vigor en la segunda mitad del siglo. Costa Rica lo consigna en su Constitución de 1949, mientras que Honduras y Nicaragua lo reconocen en 1955.

## 5. SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Después de la Segunda Guerra Mundial, sacudido el yugo de la UFC y con los cambios de la Revolución de 1944, Guatemala, al igual que el resto de Centroamérica, entra en la ola renovadora que inspira la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El art. 21 consagra el sufragio activo y pasivo como derecho humano y lo acompaña de un mecanismo mediante el cual se deberán desarrollar elecciones libres, periódicas y mediante el sufragio universal.

Sin embargo, la región se vería afectada por factores y hechos externos que modificarían el decurso de su historia. En primer lugar, el inicio de la guerra de Corea en 1947 marca el inicio de la llamada Guerra Fría que no fue otra cosa que la confrontación de las dos superpotencias USA/URSS y la salvaguarda de sus zonas de influencia, etapa también conocida como confrontación Este/Oeste. Nosotros quedamos en la órbita de los Estados Unidos de América. El otro evento fue el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y su alineamiento al bloque soviético.

Estos dos hechos marcarían no solo el destino de nuestros pueblos, sino que también condicionarían el funcionamiento de los sistemas políticos y electorales a la salvaguarda de los intereses de los Estados Unidos de América en la región de por sí geopolíticamente estratégica.

A causa de la confrontación ideológica que vivió el mundo en ese periodo, el destino de los partidos políticos fue sombrío, a pesar del "constitucionalismo racionalizado y democrático" en

<sup>8</sup> Ulloa, Ob.Cit.

la Europa Occidental. En los países del llamado bloque soviético, la imposición del partido único aplastó cualquier esfuerzo de pluralismo; primero amparados en el dogma de la dictadura del proletariado y, posteriormente, bajo el marco doctrinario de “la soberanía limitada” anunciada por Leonid Brezhnev.

En tanto, de este lado del Atlántico, los Estados Unidos de América sostenían modelos autoritarios y dictaduras militares maquilladas de democracias formales mediante periódicas mascaradas electorales, en las cuales el pluralismo y la competitividad eran válidos únicamente para los partidos políticos de los diferentes signos conservadores. Las fuerzas progresistas, democráticas o revolucionarias de izquierda, fueron proscritas y perseguidas, su exclusión llegó a institucionalizarse en los sistemas normativos y los esfuerzos organizativos de sus personeros tuvieron como precio la cárcel, el exilio, la muerte y cuando menos, el ostracismo social.

La doctrina de la seguridad nacional y *la teoría del enemigo interno* habilitaron regímenes dictatoriales y antidemocráticos cuya única credencial de legitimidad exigida por Washington era su devoción anticomunista. En la defensa del “orden democrático occidental y cristiano” se creó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y se expulsó a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Privilegiar las relaciones con los militares golpistas y autócratas, así como con sectores de la gran empresa, por parte de los Estados Unidos de América, desechando el diálogo y entendimiento con sectores democráticos de las clases medias, profesionales y medianos empresarios, generó un clima de confrontación al interior de nuestros países, que promovió la exclusión política, social y económica de amplios sectores mediante regímenes surgidos de cuestionados procesos electorales. Los escandalosos fraudes en las elecciones, los exilios forzados de políticos opuestos a las dictaduras; la persecución contra líderes políticos, gremiales, religiosos, etc., fueron orillando a estos sectores a optar por la lucha armada como vía legítima para disputar el ejercicio del poder público.

## 6. LUCHA ARMADA Y RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

El triunfo de un puñado de alzados en armas en la Sierra Maestra contra el ejército y el aparato de gobierno de la dictadura de Fulgencio Batista fue un inequívoco ejemplo a seguir por múltiples movimientos revolucionarios en el continente. Centroamérica no fue la excepción. A inicios de la década de los 60 varios grupos guerrilleros inician la lucha armada: las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en Guatemala, dirigidas por Marcos Yon Sosa, Luis Turcios Lima y Cesar Montes; el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR) en El Salvador, organizado por el Partido Comunista, de muy corta duración porque el PCS hizo un giro hacia una estrategia electoral y abandonó la lucha armada; el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), con Carlos Fonseca a la cabeza, fue el único movimiento que triunfó militarmente el 19 de julio de 1979, derrocando al dictador Anastasio Somoza Debayle.

Demostrada la inviabilidad del método guerrillero en América del Sur, desde la desmovilización de la guerrilla venezolana, la caída de Mariguella en Brasil, Luis de la Puente Uceda en Perú, Massetti en Argentina y el Che en Bolivia, así como la desarticulación de la guerrilla urbana de los Tupamaros en Uruguay, el ERP de Santucho y los Montoneros de Firmenich, durante las décadas de 1960 y 1970, nadie habría apostado al triunfo sandinista en Nicaragua, menos aún a un poderoso movimiento revolucionario en El Salvador que articulaba las cinco organizaciones político militares clandestinas que operaban en la ciudad y mantenían zonas rurales bajo su control, llamadas frentes de guerra, y movilizaban amplias organizaciones de masas conformadas por obreros, campesinos, estudiantes, sectores medios y religiosos. Por su parte, Guatemala libraba su propia lucha de liberación, siguiendo los pasos de Nicaragua y El Salvador, sin que las acciones militares llevaran la confrontación a un nivel de guerra civil, como fue el caso de sus vecinos.

En El Salvador se desencadenó la guerra cuando las cinco organizaciones guerrilleras se unificaron bajo el nombre de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y lanzaron la ofensiva final el 10 de enero de 1981, y no finalizó hasta la firma de los acuerdos de paz suscritos en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992.

Ante el alto costo en vidas humanas, infraestructura y demás recursos que demandaba la guerra, su prolongación indefinida por el involucramiento directo de la Administración de los Estados Unidos de América e indirecta de la URSS; tanto los actores nacionales como importantes sectores de la comunidad internacional llegaron a la convicción de que no habría victoria militar que definiera los conflictos en la región y lo mejor era buscar soluciones políticas y negociadas<sup>9</sup>.

En la búsqueda de esas soluciones, los países de la región trataron de fortalecer sus marcos institucionales, y les concedieron a los partidos políticos un rango principal. En las constituciones y leyes electorales se les consideró como instituciones privilegiadas del sistema democrático. En Costa Rica se le conceptúa en el art.98 de la Constitución Política y el Código Electoral en el Título III, art. 48 y ss. En El Salvador, el art. 85 de la Constitución los define como el único instrumento del pueblo para hacerse representar en el gobierno. El Código Electoral los regula en el Título VII art. 150 y ss. En Guatemala se les regula constitucionalmente en el Título V art. 233 y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el Libro II, relativo a las "Organizaciones Políticas", las regula a partir del art. 16 y ss. En Honduras el art. 47 de la Constitución los considera instituciones de derecho público y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas los regula a partir del Título II art. 12 y ss. En Nicaragua, el Poder Electoral es el Cuarto Poder de la República, según lo establece el art. 168 de la Constitución y en el art. 55 de la Constitución se habilita la formación de los partidos políticos. En cuanto a la Ley Electoral, esta los contiene en el Título V art. 50 y ss., considerándolos expresamente como personas jurídicas de derecho público, al igual que Honduras. En Panamá se les considera organismos funcionales de la Nación. La Constitución los reconoce mediante el art. 132. El Código Electoral desarrolla su funcionamiento en el Título III art. 36 y ss.

<sup>9</sup> Se calculan unas 250 mil en Guatemala durante los 30 años de lucha armada, más de 150 mil en los años 80 en Nicaragua, 80 mil en El Salvador, sin contar a los desaparecidos, refugiados, discapacitados, viudas y huérfanos. La ayuda militar de la administración republicana de USA a El Salvador era de 3.5 millones de dólares diarios, solo superada por la que recibía Israel. El apoyo a la revolución en Nicaragua creó tantos conflictos internacionales como el desconocimiento de la competencia de la Corte Internacional de Justicia, como internos, con el Congreso dominado por los demócratas, que culminaron con acusaciones a Oliver North por el escándalo Irán/Contras, que salpicaron al presidente y obligaron a renunciar a altos funcionarios como McFarlane y Poindexter

## 7. PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS

La década de 1980 se consideró como la década perdida, dada la conflictividad que vivía la región y las pérdidas que toda guerra genera para las naciones. Sin embargo, en el nivel político fue un periodo cuasi fundacional que generó procesos que culminaron con la elaboración de nuevas constituciones. Honduras aprobó la suya en 1982, El Salvador, en 1983; Guatemala, en 1985 y Nicaragua, en 1987.

A la vez, procesos de diálogo se iniciaron de manera seria y sistemática los cuales, dadas las particulares condiciones de cada país, tuvieron sus propias dinámicas. Es importante destacar el papel de la comunidad internacional en estos procesos. Primero con iniciativas bilaterales, luego con esfuerzos de países vecinos como México, Venezuela, Colombia y Panamá que generaron el Grupo Contadora, hasta el involucramiento directo de Naciones Unidas y finalmente los Estados Unidos de América, una vez terminada la Guerra Fría con la caída del Muro de Berlín en 1989.

En Nicaragua donde se intentó desde 1981 un acuerdo patrocinado por Thomas Enders, hasta los Acuerdos de Sapoá en marzo de 1988 firmados por el gobierno de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, después de aprobada la nueva Constitución que permitía la firma y el cumplimiento de los compromisos adoptados en la negociación, hubo que pasar por muchas jornadas e iniciativas, casi todas vetadas por la intransigencia del Gobierno republicano de Ronald Reagan.

Igual calvario se vivió en el proceso salvadoreño iniciado con el encuentro en la localidad de La Palma en 1984 entre la delegación del Gobierno y los insurgentes del FMLN. El Acuerdo de Chapultepec firmado en México en 1992 puso fin al conflicto. Previamente –y al igual que en Nicaragua- se habían desarrollado cambios constitucionales (abril 1991), producto de la mesa de negociación, entre ellos la reforma al sistema electoral generando una nueva legislación en la materia y creando una nueva autoridad que administrara los procesos electorarios de manera justa e imparcial.

Guatemala llegaría más tarde con el acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, conocido como Acuerdo de Querétaro por haberse firmado en esa ciudad mexicana el 25 de Julio de 1991, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) hasta la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera suscrito en ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

Todos estos procesos tuvieron como punto de partida la suscripción de los Acuerdos de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, para definir el procedimiento que permitiría establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, con base en la Declaración de Esquipulas y el Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El Acuerdo de Esquipulas II definió un número de medidas para promover la reconciliación nacional, el final de las hostilidades, la democratización, las elecciones libres, el término de toda asistencia para las fuerzas militares irregulares, negociaciones sobre el control de armas y la asistencia a los refugiados.

El Acuerdo de Esquipulas I había sido elaborado con base en los trabajos del Grupo de Contadora y sometido a consideración de los presidentes centroamericanos en mayo de 1986, pero fue rechazado por los Estados Unidos de América, argumentando el carácter antidemocrático del gobierno sandinista presidido por Daniel Ortega.

Es decir, que la primera generación de reformas electorales en Centroamérica se da en el contexto de las guerras civiles y con el objetivo de crear condiciones adecuadas para la realización de elecciones justas y competitivas que permitieran a todas las fuerzas políticas disputar el ejercicio del poder mediante la vía electoral y abandonar las luchas armadas.

Esquipulas II abrió ese marco de posibilidades habilitando el retorno de los exilados y garantizando a los líderes de las organizaciones políticas no armadas su inserción en los procesos electorales. En ese marco regresan los dirigentes de la Contra a Nicaragua y los del Frente Democrático Revolucionario (FDR) a El Salvador encabezados por Guillermo Ungo, para participar en los procesos electorales que se aproximaban.

## 8. PROTOCOLO DE TIKAL Y CONSOLIDACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES EN CENTROAMÉRICA

Para entonces, y a inicios de 1980, se había creado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, mediante un convenio entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Gobierno de Costa Rica. En 1983, el IIDH crea un programa especializado en temas electorales denominado Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) que inicia sus labores en 1985 bajo la dirección del jurista guatemalteco Jorge Mario García Laguardia quien con su visionario liderazgo y el apoyo del presidente del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Arturo Herbruger, organiza en septiembre de ese mismo año la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, quienes por haberse reunido en la monumental e histórica ciudad de Tikal, bautizaron el acta constitutiva como **Protocolo de Tikal**<sup>11</sup>, dando origen a una iniciativa que serviría para que los organismos electorales de otras regiones se agruparan con los mismos propósitos.

Así, en 1989 se conformó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur conocida como **Protocolo de Quito**, y en 1991 ambas asociaciones constituyeron la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), instancia que posteriormente se amplió con el ingreso de organismos electorales de América del Norte.

El Protocolo de Tikal:

“se funda en un momento en que la democracia, en proceso de recuperación en las Américas, todavía parecía incierta, por lo cual el Protocolo de Tikal resulta un espacio de solidaridad y apoyo recíproco entre las instancias encargadas de hacer elecciones. Como consecuencia, marca el inicio de procesos de consolidación institucional, lo cual termina siendo de la mayor importancia para la estabilidad democrática y resulta un adelanto

<sup>11</sup> Los organismos electorales fueron: la Oficina de Elecciones de Antigua y Barbuda, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, el Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, el Comité Asesor Electoral de Jamaica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Electoral de Panamá, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, la Junta Central Electoral de República Dominicana y la Oficina Electoral de Santa Lucía.

de lo que vendría a ser la “segunda generación” de reformas que buscan apuntalar la democracia en América Latina<sup>12</sup>.

Las reformas electorales de primera generación son el resultado de los compromisos de las partes beligerantes y las condiciones generadas por los Estados en las nuevas normativas constitucionales, para garantizar el desarrollo de procesos electorales justos y competitivos. Ello significaba sustituir a los viejos organismos electorales, incondicionales servidores de las dictaduras militares. Por eso, en la región, actualmente y con la sola deshonrosa excepción de Nicaragua, las autoridades electorales gozan de un amplio prestigio social y de la confianza de los ciudadanos.

Pero acompañado a ese cambio institucional en la administración de los procesos electorales, hubo que hacer otros ajustes mayores a los sistemas electorales; uno de ellos fue la creación de registros electorales que aprovechando las nuevas tecnologías se mantuvieran en constante depuración y actualización.

Para la época que estamos mencionando, solo Costa Rica podía presumir de un registro electoral confiable y centralizado. En el resto de países existía una dispersión y falta de coordinación entre los registros civiles que manejaban las municipalidades, y los registros electorales asignados a los organismos electorales y, en el peor de los casos, como la Nicaragua de los 80, no existían registros electorales, por lo que en cada elección había que elaborar uno provisional.

El papel de CAPEL, en calidad de Secretaría Ejecutiva del Protocolo de Tikal, fue clave para brindar asistencia técnica en esta materia. Expertos de varias nacionalidades llegaban a los organismos electorales a compartir experiencias, y el intercambio dentro de una política de cooperación horizontal fue más que fructífero en esta materia. Así, se inició una serie de capacitaciones in situ o mediante visitas programadas al personal de los organismos electorales y se organizaron los cursos interamericanos de Elecciones y Democracia que, programados sistemáticamente, se han constituido en verdadero espacio de reflexión académica e intercambio de experiencias prácticas entre juristas, políticos y politólogos, administradores y funcionarios electorales; llenando además, con los trabajos presentados, un vacío bibliográfico en temas tan especializados como los que presenta la materia electoral. También se logró, en esta etapa inicial, generar una doctrina electoral regional a partir de las conferencias del Protocolo de Tikal donde los funcionarios del más alto nivel de los organismos electorales discutieron temas estructurales que sirvieron de andamiaje doctrinario y de derecho comparado para la siguiente generación de reformas.

Vale la pena enlistar en este apartado el inicio de las misiones de observación electoral entre los miembros del Protocolo de Tikal. Pero CAPEL tuvo un radio de acción más amplio y pudo observar desde ese periodo los procesos electorales en el sur de América desde la misión que se envió a las elecciones de Bolivia en 1985, luego al emblemático plebiscito chileno de 1988 y las elecciones en medio de la guerra en El Salvador en 1985, 1988, 1989 y 1991. El valor de los informes de las misiones de observación fue siempre relativo, pues además de señalárseles como misiones de “turismo electoral” no podían presentar verdaderas evaluaciones de los procesos, ya que asistían

<sup>12</sup> Presentación. Conmemoración del XXV aniversario de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Protocolo de Tikal. Secretaría Ejecutiva Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tegucigalpa Honduras.

exclusivamente a observar el desarrollo de la jornada electoral el día de las elecciones. Pero a partir justamente de esas deficiencias, otras instituciones internacionales creadas en esos días como el National Democratic Institute for International Affairs (NDI) de los Estados Unidos, IFES o el Centro Carter pudieron destacar misiones de observación electoral de largo plazo.

## 9. TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS Y REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Se puede afirmar que el inicio de las transiciones democráticas en la convulsionada región centroamericana se dio con la participación de la izquierda democrática en las elecciones presidenciales de El Salvador en 1989, con la candidatura de Guillermo Ungo por la Convergencia Democrática, en las que triunfó la opositora y conservadora Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), así como la entrega de la presidencia de un civil a otro<sup>13</sup>, hecho político que no se observaba en el país desde 1931, cuando se derrocó al presidente Arturo Araujo y se instauró la dictadura militar.

El otro hecho relevante en esta transición democrática fue cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional perdió las elecciones generales en Nicaragua en 1990 y entregó el poder a la coalición opositora que postuló a Violeta de Chamorro. Ante aflictivos momentos de crisis postelectoral donde el FSLN no esperaba una derrota<sup>14</sup> y no se había preparado ni psicológica ni políticamente para ella, la tensión fue muy fuerte. La mediación del presidente Carter jugó un papel importante y la dirección del Frente aceptó los resultados marcando un hito histórico en el que se registraba el hecho de que una fuerza política que había tomado el poder por la vía armada, lo entregaba como resultado de un evento electoral.

Se abría un nuevo ciclo de restauración democrática en la región en el que las elecciones se legitimaban como el medio idóneo para la disputa del ejercicio del poder político, por lo tanto había que trabajar en la profundización y modernización de los procesos electorales.

Una segunda generación de reformas electorales se fue creando en los países del istmo. El marco institucional de Centro América se actualizó con la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, mediante el cual se recreaba una nueva institucionalidad democrática, con órganos fundamentales como las cumbres presidenciales, la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano. La región se preparaba para insertarse en el nuevo mundo globalizado donde Europa, con el Tratado de Maastrich, anunciaba su acelerado proceso de integración y demandaba de sus futuros socios en Centroamérica el cumplimiento de ciertos valores democráticos cuyos parámetros se fijaban en el respeto a los derechos humanos y, por supuesto, las prácticas democráticas que contienen los ejercicios electorales periódicos, justos y transparentes.

Una vez aceptados los procesos de paz que desmontaron las maquinarias de guerra en la región, tanto las que se dieron entre los Estados (no declaradas pero activas) por interpósitas fuerzas irregulares como los conflictos armados internos que redujeron el papel de los partidos políticos

<sup>13</sup> El presidente José Napoleón Duarte de la Democracia Cristiana le entregó la presidencia al electo Alfredo Cristiani, de ARENA.

<sup>14</sup> Todas las encuestas daban el triunfo de manera absoluta al FSLN.

a un protagonismo de tercer orden, estos volvieron a cobrar su perfil social. La confianza que la sociedad les devolvió a los procesos electorales los cuales se vieron legitimados por actitudes como la entrega del poder por parte del FSLN o la erradicación de los fraudes electorales en El Salvador durante las elecciones de esta década, constituyó la mejor oportunidad que nunca antes habían tenido los partidos políticos de la región en este siglo, para afianzar su papel de intermediarios legítimos y conductos idóneos para la representación popular.

Sin embargo, sus prácticas antidemocráticas, los escándalos de corrupción, la falta de ética en el ejercicio del poder público, su incapacidad técnica para gobernar, dada la ausencia de un servicio civil profesional y el abuso en el clientelismo, la resistencia a la fiscalización de sus finanzas y su rechazo al principio de rendición de cuentas son, entre otras, las causas que les están haciendo perder ese capital político heredado de las luchas que sostuvieron las juventudes democráticas y revolucionarias en las décadas de los 60 y 70.

Con esos antecedentes, resulta más fácil comprender por qué algunas de las funciones básicas de los institutos políticos se encontraban (y aún se encuentran) en crisis. Por ejemplo, la representación que es casi la razón de ser de los partidos, está duramente cuestionada, entre otras, por las razones que señala Juan Méndez “la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. La excesiva burocratización y crecimiento desmedido de los aparatos estatales, la corrupción manifiesta en diversos estratos de la manifestación pública y los bajos niveles de participación y control que tiene la sociedad sobre las instituciones políticas, son algunas de las manifestaciones actuales de esa falta de legitimidad política”. Agrega Méndez que otro factor es la percepción que tiene la opinión pública de los partidos como maquinarias electorales y no como organizaciones representativas de corrientes de pensamiento, lo mismo que su falta de crecimiento cualitativo<sup>15</sup>.

En cuanto a la crisis en su papel de intermediarios entre la sociedad civil y la sociedad política o Estado, considero que lo que ha sucedido es una deformación del concepto y una derivación a prácticas corruptas.

La mediación como concepto tradicional otorgaba a los institutos políticos la capacidad de interlocución con el Estado en sus diferentes instancias. Eran los partidos, especialmente los de oposición, los que se adjudicaban esa función de interceder por sus bases ante los Gobiernos, para la consecución de algunas reivindicaciones o negociar con el partido oficial cuotas de influencia para el desarrollo de algunas actividades en favor de sectores, comunidades o grupos sociales excluidos de los proyectos gubernamentales.

En cuanto a los partidos oficiales, siempre usaron esa capacidad de influir en los planes y programas de gobierno para mantener el clientelismo político que les garantizara resultados electorales favorables.

El concepto como tal se fue deformando tanto por esas mismas prácticas viciadas que la opinión pública comenzó a identificarlas como gestiones en provecho propio de los partidos, de sus

<sup>15</sup> MÉNDEZ, JUAN. Partidos y Representatividad. PARTIDOS Y ELECCIONES EN CENTROAMÉRICA. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert. Compilación de Ricardo Córdova Macías y Carlos Guillermo Ramos. San Salvador, El Salvador.

dirigentes o sus círculos próximos; al extremo de que otros sujetos fueron asumiendo el papel de intermediación con mayor eficacia. Entre estos sujetos están sin duda los medios de comunicación los cuales, con el giro que tuvieron los espacios informativos, los programas de opinión, el periodismo investigativo, los servicios a la comunidad entre otros, se volvieron efectivos canales para pedir, denunciar, reconocer, evaluar etc. a los funcionarios públicos, la prestación de los servicios del Estado, la gestión de los municipios, legislaturas, tribunales y demás órganos y funciones del Estado.

Es curioso que en la mayoría de las encuestas de opinión en materia de confianza social y política, los medios de comunicación encabezan las preferencias y los partidos se encuentran en los últimos lugares. Surgieron también otros sujetos como las ONG, algunas instituciones religiosas, académicas y comunitarias que vinieron a reemplazar a los partidos políticos con mucha más eficiencia, dada la especificidad de sus áreas de trabajo, su autonomía frente al poder público, su ausencia de compromisos con el sistema político, en fin, su mayor libertad de acción y expresión.

Todo lo anterior se expresó en exigencias y demandas ciudadanas de mayor participación en los procesos electorales, abriéndose avenidas para el surgimiento de **outsiders exitosos** como Fujimori, Aristide y más tarde el propio Chávez en Venezuela.

También se dio paso a una demanda de reformas en el financiamiento de la política y la exigencia de transparencia en el manejo de los fondos partidarios. Varios foros regionales y continentales de discusión sobre este tema fueron iluminando las futuras legislaciones que en cada uno de los países se regulaba de manera diferente. La buena noticia es que los jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el día 15 de noviembre de 2006 en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, en ocasión de la 12.<sup>a</sup> Conferencia Internacional Anticorrupción, firmaron la DECLARACIÓN DE GUATEMALA PARA UNA REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN y se comprometieron en el numeral 12 a **“Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político”**.

Un compromiso y una reforma que sigue pendiente de profundización y exacto cumplimiento, pero que la presión social y la auditoría ciudadana siguen exigiendo. Por suerte, en este periodo hicieron su aparición en la escena política varios organismos internacionales que mediante mecanismos de asistencia electoral fueron elevando los estándares de calidad en materia de administración electoral, desempeño de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil que participaban en la política y específicamente en los procesos electorales.

Al inicio fueron los organismos multilaterales como Naciones Unidas y la OEA los que por el carácter estatal de su membresía lograron continuar trabajando en los temas electorales después de finalizados los conflictos militares. Posteriormente, se habilitó la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales como NDI, Centro Carter, IFES, IDEA International así como de algunas fundaciones europeas afiliadas a las internacionales, como las alemanas Friedrich Ebert, Konrad Adenauer, etc.

## 10. DEMOCRACIAS INSUFICIENTES Y REFORMAS DE TERCERA GENERACIÓN

A pesar de los avances obtenidos en la transición hacia la democracia que se inició hace unas décadas, América Central se encontró en un momento crítico que urgía de reformas en los sistemas políticos. Las causas de la frustración con los modelos democráticos, entre otras, se le asignaban a las formas en que se ha accedido a la representación; así como al desempeño, no siempre satisfactorio, de los electos.

Una de las razones que se externaron para mostrar este desencanto señalaba la dependencia casi absoluta del ejercicio de la política en relación con el dinero. Era innegable la influencia que los grandes contribuyentes ejercían (y aún ejercen) en los resultados electorales, con las consecuencias por todos conocidas. También hubo quejas por el uso indebido de recursos del estado, por la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, por la ausencia de límites en los gastos electorales que encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral, etc.

A los medios de comunicación social también se les cuestionó su independencia e imparcialidad no solo porque en sus líneas editoriales manifestaron abiertamente su simpatía por determinado partido político o candidato, sino también por la sesgada cobertura informativa sobre hechos políticos o en las campañas electorales. Se llegó al extremo de tergiversar realidades o dar crédito y publicar rumores infundados, citando “fuentes dignas de todo crédito” para favorecer o perjudicar a una u otra opción política.

Por otra parte, Latinobarómetro mostró sistemáticamente el descontento ciudadano con los logros de estos modelos democráticos; puesto que los países no habían alcanzado el crecimiento económico prometido, el desempleo campeaba en la región dejando como la salida más viable la emigración hacia los Estados Unidos, el combate a la pobreza no pasaba de unos cuantos programas sociales insostenibles por sí mismos y con una inspiración claramente asistencialista. Para cerrar este círculo de frustración, el incremento de la violencia cotidiana y el accionar de las pandillas que se multiplicaban en Guatemala, Honduras y El Salvador generaban un esquema de inseguridad ciudadana que el Estado no supo contener, especialmente porque privilegió políticas represivas como la de “mano dura y súper mano dura”.

Todo lo anterior fue caracterizado como democracias insuficientes y mientras desde las instancias del Estado se buscaban desesperadamente soluciones, en la sociedad se añoraban regímenes autocráticos que en el pasado fueron capaces de mantener “el orden público y la paz social”.

En el nivel político y electoral, el debate por garantizar contiendas más equitativas, seguras y justas se movía hacia una tercera generación de reformas. El mejoramiento de los marcos institucionales para asegurar canchas niveladas y reglas claras, afinando los controles del financiamiento político, especialmente el de origen privado, y la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos electorarios, fueron signos de este periodo.

El siguiente cuadro muestra una visión comparativa sobre los órganos de control en la región en aquel periodo.

**Cuadro n.º 1:** Órganos encargados del control y aplicación de las normas

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público <sup>1</sup> .
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Honduras	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y Crédito y la Procuraduría Específica Electoral <sup>2</sup> , que se organiza 6 meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.
Panamá	Tribunal Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
República Dominicana	Junta Central Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.

<sup>1</sup>Aunque en la práctica –y hasta la fecha- nunca ha realizado dicho control.

<sup>2</sup> Organismo temporal. Seis meses antes de cada elección, plebiscito o referendo, se debe de crear dentro de la Procuraduría General de Justicia, una Procuraduría Específica Electoral que cesará en sus funciones una vez resueltos los problemas correspondientes. Art. 178 LE.

En cuanto a la introducción de nuevas tecnologías a los procesos electorales, Centroamérica no ha alcanzado aún el voto electrónico que se ensayó en Brasil en 1996, tampoco las máquinas “capta huellas” utilizadas en Venezuela desde 2004, pero sí evolucionó en el tema de los documentos de identidad personal y electoral.

“... los Estados han aprovechado los avances tecnológicos para mejorar sus sistemas registrales y producir documentos de identificación cada vez más seguros. Desde la modesta plastificación que se utilizó para su protección física, hasta indestructibles materiales producto de fusiones moleculares, se han ensayado. La adopción del documento más seguro depende también de los recursos con que se cuente. En la actualidad, la fotografía, la firma, los sellos de la autoridad electoral, su cobertura plástica y otros rudimentarios mecanismos de seguridad, tienden a ser sustituidos por tecnologías como el sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System), hologramas, códigos de barra y los más avanzados que incluyen un microprocesador capaz de almacenar una hoja de vida completa de su titular”<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Identificación Electoral. Diccionario Electoral. IIDH/CAPEL 2.ª edición. San José, C.R.: IIDH, 2000.

También se avanzó en esta etapa en anunciar provisionalmente los resultados el mismo día de las elecciones. Ante la incertidumbre que generaba el desconocimiento del ganador en el pasado, con la implementación de los **conteos rápidos** no solo se le brinda a la población la información que en todos los casos coincide con el resultado final que anuncia la autoridad electoral varios días después de la elección, una vez evacuadas las impugnaciones; sino que también se evita cualquier manipulación del resultado por operadores mal intencionados. Con base científica se elabora el software que maneja el proceso, se diseñan los formularios que llenarán los voluntarios de la red de observadores previamente capacitados y desplazados a los puntos que constituyen la muestra y que son centros de votación seleccionados al azar por el programa.

Transmitidos los resultados oficiales por cada uno de los observadores asignados, el equipo que está analizando los datos, una vez estabilizada la muestra, es capaz de concluir y determinar quién aventaja en la contienda y con una tendencia irreversible. Todos los países de la región han implementado este proyecto, generalmente con el NDI, aunque OEA y otros organismos también los ejercitan.

## 11. LA PRIMAVERA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Estábamos por terminar el siglo XX cuando se celebraron las elecciones presidenciales en Venezuela en 1999, las cuales ganó el presidente Hugo Chávez. Fue un evento histórico que marcó un giro de 180° en la política del continente, que sin duda tendría efectos en la región. Luego vendrían otros procesos electorales en los que triunfarían sindicalistas como Lula en Brasil y Evo Morales en Bolivia, el ex obispo Lugo en Paraguay, la exiliada Bachelet en Chile, el economista Correa en Ecuador, Kirchner en Argentina, un ex guerrillero Tupamaro en Uruguay, volvería Ortega en Nicaragua, y para finalizar la década en 2009, ganaría el FMLN con el periodista Funes en El Salvador.

El signo ideológico de esta variopinta lista de mandatarios cambió el rostro del subcontinente y, sin duda, las agendas definidas por la doctrina del Consenso de Washington de las décadas anteriores se modificarían drásticamente. La confrontación ideológica-política de la Guerra Fría, que se llevó al campo militar por las insurgencias apoyadas por Cuba y la URSS, cambiaba de escenario y de actores, pues las batallas se libraron en las arenas electorales, los protagonistas fueron los partidos y los líderes políticos y quien finalmente decidió fue el electorado libre y debidamente informado. **A este fenómeno se le dio en llamar la primavera política de América Latina.**

Para algunos como Dussel,

“Hay una cierta primavera política que nunca había acontecido. Hay un crecimiento. Creo que hemos comenzado el proceso de la segunda emancipación. Estamos elaborando las teorías y viviendo las primeras grandes experiencias de una América Latina que por fin empieza a situarse en igualdad con los otros bloques históricos que están surgiendo”<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Enrique Dussel. Telam América Latina, Reportaje 26.11.2013.

Otros como Monsant Aristimuño replantean el concepto así:

*“Lo cierto es que el término primavera política, nació con la explosión de un ¡basta! en el Líbano, luego en Egipto, Libia, Yemen y ahora en Siria, y no es otra cosa que la rebelión de un pueblo, del pueblo llano cansado de autocracia, arbitrariedad, represión, corrupción, ausencia de libertad individual que, en nombre de una ideología, partido, religión o dinastía mantenía y mantiene al ciudadano bajo su arbitrio, criterio y dominio. Ese despertar, esa primavera de Nuestra América se inició en El Salvador con la elección de Mauricio Funes que marcó un hito en la historia del país, candidato independiente de un partido radical, marxista y guerrillero, entendió que sus votos significaban una esperanza de paz, trabajo, respeto e igualdad ante la ley”<sup>18</sup>.*

Pero algunos han pretendido caracterizar este fenómeno como socialismo del siglo XXI un concepto atribuido a Heinz Dieterich Steffan, que sigue siendo etéreo y confuso como para actualizar –y menos aún sustituir- la clásica doctrina marxista basada en métodos científicos de interpretación histórica. Sin embargo, si se considera, como dice Dieterich, que no pretende plantear un modelo único y absoluto para lograr una sociedad democrática, participativa, socialista y sin clases sociales, “sino más bien establece una metodología para elaborar lo que denomina El Nuevo Proyecto Histórico cuyos pilares estratégicos son el Bloque Regional de Poder (BRP) que sería la integración económica y política de los Estados Progresistas de la región y el Bloque Regional de Poder Popular (BRPP) que correspondería a la coordinación continental de los movimientos sociales que apoyen a la implementación del Socialismo del siglo XXI”<sup>19</sup>.

Al margen de las discusiones que el fenómeno pueda generar entre los intelectuales, lo importante es evaluar sus resultados. Sabemos que por la diferencia de tiempos en que se han sucedido estos cambios de gobierno –y en algunos casos de régimen- y más aún, porque la Ley del Desarrollo Desigual y Combinado nos condiciona a no sacar conclusiones generalizadas, nos detendremos únicamente en aquellas que pueden ser afines al tema que tratamos el cual es eminentemente electoral y circunscrito al ámbito de nuestra región centroamericana.

Las instituciones de la democracia directa no son una creación de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos, conocida como ALBA. El pensamiento conservador de la región ha visto con recelo el uso de estas instituciones, especialmente el referendo, como un mecanismo de reforma constitucional para prolongar el mandato de los presidentes en varios países del sistema ALBA, llegando incluso en el caso de Venezuela a consignar la reelección indefinida.

Frente a esa realidad, nuestra opinión es que la reelección no es mala ni buena, que nuestra América la considera de diferentes maneras, tal es el caso de México, Honduras, Paraguay o Guatemala donde está prohibida en todas sus formas, o El Salvador, Chile, Costa Rica y Perú entre otros, que la permiten de manera alterna. Por otra parte, el único caso además de Venezuela que ha aprobado la reelección indefinida es Nicaragua donde no se utilizó el mecanismo del referendo para tal fin, sino un fallo de la Corte Suprema de Justicia en 2011 que frente a un recurso de amparo del

<sup>18</sup> Juan José Monsant. Diario El Mundo, San Salvador, miércoles 21 de marzo, 2012.

<sup>19</sup> Heinz Dieterich Steffan. Entrevista en Rebelión. 12/10/07.

presidente Ortega le habilitó para presentarse a un tercer mandato, declarando inconstitucional el artículo de la Constitución nicaragüense que lo prohibía. Habiendo ganado las elecciones de noviembre de 2011 y con una mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, el FSLN aprobó la reforma constitucional que reconoce el derecho del presidente a ser reelecto indefinidamente.

Sobre este tema, quisiéramos recordar el caso del presidente George Washington quien no obstante que la constitución no lo prohibía y al ser propuesto para un tercer periodo, después de su reelección, la declinó en estos términos:

“Amigos y Conciudadanos: Nunca me ha parecido más oportuno el manifestaros la resolución que tomé de separarme del cargo que ocupo, como en las circunstancias actuales, cuando ya se acerca la fecha de elegir al nuevo depositario del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos y ha llegado el momento de resolver a quién debéis confiar tan importante comisión. Y a fin de que la emisión del voto sea libre y expeditiva por entero, debo anunciaros que no figuraré yo entre los candidatos sobre quienes ha de recaer vuestra elección.

Os suplico que me dispenséis la justicia de creer que no he tomado esta resolución sin haber tenido muy en cuenta las obligaciones que corresponden a un ciudadano sumiso al interés de su patria, y que la determinación de retirarme no implica merma del celo por vuestros intereses futuros, ni es falta de gratitud a vuestra constante bondad, sino tan sólo un efecto del pleno convencimiento que tengo de que este paso no es incompatible con aquellos objetos...”<sup>20</sup>.

O más contundente aun, nuestro epónimo Libertador Simón Bolívar, en el histórico discurso de Angostura el 15 de febrero de 1819:

«(...) La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía. Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente»<sup>21</sup>.

Pero, retornando al tema de las instituciones de la democracia directa, la doctrina contemporánea las conceptúa de manera diferente en sus formas actuales de cómo se presentaban en la antigua Grecia al indicarnos cómo sus instituciones juegan un papel fundamental en la formación de la voluntad política y sus procedimientos. Como indica Thibaut, estas instituciones van asociadas con las funciones de integración social y aumento del consenso político.

<sup>20</sup> Discurso de despedida al pueblo de los Estados Unidos de George Washington el 17 de Septiembre de 1796. <http://constitucionweb.blogspot.com/2010/04/discurso-de-despedida-de-washington-al.html>

<sup>21</sup> Discurso pronunciado por Simón Bolívar el 15 de febrero de 1819, en la provincia de Guayana, con motivo de la instalación del segundo Congreso Constituyente de la República de Venezuela en San Tomé de Angostura (hoy Ciudad Bolívar). [http://www.venezuelatuya.com/historia/discurso\\_angostura.htm](http://www.venezuelatuya.com/historia/discurso_angostura.htm)

Para dar una idea de esa diferenciación, trabajamos con el concepto de instituciones de la democracia directa en los siguientes términos: "...aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo" <sup>22</sup>. Entre ellas podemos mencionar las más conocidas y difundidas como son el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, algunas legislaciones constitucionales han dado paso a nuevas instituciones como la revocatoria del mandato y las iniciativas ciudadanas.

Se ha publicitado suficientemente la naturaleza democrática de los Estados Unidos de América, poniéndola generalmente como paradigma de la democracia representativa, y los conservadores la enarbolan como antagónica a la democracia participativa que, según ellos, es el modelo que incorpora las instituciones de la democracia directa.

Pues, para dejar claro ese falso dilema en el cual optar por la democracia representativa es rechazar las cuatro instituciones arriba mencionadas, les recordamos que en los Estados Unidos de América, la Iniciativa Ciudadana fue introducida desde 1715, iniciándose en el estado de Massachussets cuyos electores la han utilizado desde ese año. Posteriormente se adoptó en Dakota del Sur en 1898. En la actualidad, 23 constituciones estatales autorizan el uso de peticiones para colocar propuestas de los ciudadanos en la papeleta.

En cuanto a la revocatoria del mandato legislativo o destitución de funcionarios por medio de los votos, existen disposiciones constitucionales y estatutarias en 26 estados de los Estados Unidos que autorizan a los votantes a pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, antes de la finalización de su periodo, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un referéndum. Adicionalmente, las municipalidades de ciertos estados pueden elaborar proyectos de nuevas normativas o enmiendas a la legislación vigente, permitiendo la revocatoria del mandato. Para otros que carecen de esta facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado normas especiales autorizando la destitución de funcionarios de gobiernos locales por medio del voto<sup>23</sup>.

En cuanto al referéndum y el plebiscito, son figuras más conocidas y de hecho consideradas en algunas de las legislaciones de la región. Sin embargo, vale la pena advertir sobre el uso abusivo (o mal uso) de este. Como hace notar Michael Gallagher: "Hay muchas formas en las que un referéndum puede ser mal utilizado, aún más, abusado. Y abundan estos casos. En Francia, por ejemplo, un alto número de referéndum sostenidos desde la Segunda Guerra Mundial fueron realizados por razones políticas oportunistas, cuando el gobierno vio la oportunidad de humillar o dividir a la oposición"<sup>24</sup>. El plebiscito también consiste en una consulta directa al cuerpo electoral, pero no sobre una decisión legislativa, sino sobre algún asunto de excepcional importancia para la comunidad, que puede comprometer su futuro.

<sup>22</sup> THIBAUT, Bernhard. "Instituciones de la Democracia Directa". En: Dieter Nohlen, comp. y otros. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 1.ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. Pág. 65. ISBN 968-16-5852-3.

<sup>23</sup> ZIMMERMAN, Joseph. Creado: 12/06/99. ACE Project. SISTEMAS ELECTORALES. IFES/UN/IDEA. Traducción al español por José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. San Salvador, Mayo, 2000. ISBN 99923-26-02-6.

<sup>24</sup> GALLAGHER, Michel. REFERENDUMS Y PLEBISCITOS. En SISTEMAS ELECTORALES. ACE Project. IFES/IDEA/UN. Traducción de José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. San Salvador, Mayo 2000. ISBN 99923-26-02-6.

Alguna doctrina, lo mismo que el estudio de cierta legislación comparada nos muestran la confusión del referéndum con el plebiscito. La diferencia esencial consiste en que este último no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Además, la voz plebiscito tiene su origen en el término latino plebiscitum. Era el llamado o convocatoria a la “plebe”, al pueblo llano durante la República romana; en tanto referéndum, viene del vocablo latino referre o sea referir. En América Latina, dice Juan Rial, para finales de la década de los 90 trece países regulaban a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones.

Retomando el papel que juegan los partidos políticos en la activación de estas instituciones en la actualidad, vemos que es muy diferente a su esfuerzo por alcanzar las cuotas de representación, realizado en las contiendas electorales, dentro de las democracias representativas. Por regla general se involucran activamente en su dinámica y, aunque los fines son completamente diferentes, los procedimientos técnico-jurídicos y organizacionales en las consultas populares y en los procesos electorales son básicamente los mismos. Es más, en algunos estados de los Estados Unidos de América, se mezclan ambos sistemas, pues en el mismo día de las elecciones (en la misma boleta, en algunos casos) se le presenta al elector la posibilidad de decidir una enmienda constitucional, la revocatoria del mandato de un funcionario (*recall*) o la petición de un grupo representativo de la sociedad, sobre un tema trascendental de política pública (iniciativa ciudadana).

Por ello, se afirma ahora, las instituciones de la democracia directa no son formas contrapuestas de organización política versión que se fundamentaba según Thibaut *“en la dicotomía clásica entre la idea de Sieyes y otros, de que la soberanía popular sólo puede realizarse mediante la representación política, por un lado, y la idea asociada con Rousseau de que la soberanía popular no es trasladable, por otro”*<sup>25</sup>.

Tampoco constituyen una alternativa básica para los modelos democráticos, sino un complemento más o menos puntual de los procesos de decisión organizados de manera democrático-representativa<sup>26</sup>.

## 12. LOS DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI

Comenzamos la segunda década del siglo XXI con más déficits que logros en la construcción de una sociedad que proporcione una convivencia armónica y solidaria para nuestros pueblos. A pesar de las grandes promesas y oportunidades que nos brindó el siglo XX, fueron caudillos mesiánicos, dictadores despóticos o ilustrados, castas corruptas e incapaces quienes gobernaron nuestras repúblicas durante todo ese periodo. Raros y excepcionales momentos fueron ocupados por estadistas demócratas y visionarios. Como diría Octavio Paz, esta visión hipercrítica nuestra se caracteriza por el síndrome de los dos fantasmas, el del tiempo cíclico y el de la imperfección.

<sup>25</sup> THIBAUT, Bernhard. “Instituciones de la Democracia Directa”. En: Dieter Nohlen, comp. y otros. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 1.ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. Pág. 65.

<sup>26</sup> Félix ULLOA. *El Dinero y la Democracia*. Un caso de estudio. Primera Edición. 2004. Libros en Red, Argentina, Pág. 40. ISBN 987-561-118-2.

Por ello, sin ser benevolentes ni gratuitos con nosotros mismos, debemos reconocer con el informe de Latinobarómetro de octubre 2011 que:

“La primera etapa de construcción de la democracia ya está terminada. Esa fue la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas según evidencian nuestros datos. [...] América Latina ahora está demandando igualdad, las garantías sociales[...]. Mientras en los primeros años la demanda era la consolidación de las libertades, hoy dominan las demandas de la igualdad de oportunidades...” y continúa sosteniendo: “Las elites estaban preparadas para asegurar, garantizar las libertades civiles, otra cosa es estar preparados para garantizar los derechos sociales. Ello requiere del desmantelamiento no de elites políticas, sino más bien de culturas de dominación centenarias, estructuras de poder y estilos de interacción. El proceso de transformación societal que se requiere para las garantías sociales es mucho más profundo que el que se requería para las garantías civiles”<sup>27</sup>.

Desde luego que la Centroamérica de hoy tiene rasgos muy distintos a los que tuvo cuando se desmontaron los conflictos de los 80 y se iniciaron las transiciones democráticas. La configuración actual refleja otro tipo de conflictos tan brutales y sangrientos como los de aquella época. ¿Qué pasó entonces en esta región? ¿Cómo fue posible que las élites dominantes no pudieran prever los efectos que anunciaba la sociedad post conflicto donde los grupos militares y paramilitares, desempleados, excluidos y marginados en el modelo de acumulación económica recomendado por el Consenso de Washington, pero armados y organizados, lógicamente optarían por otro tipo de violencia, en el marco de las pandillas y el crimen organizado?

Esta nueva variable hay que considerarla como una pandemia que azota la región con saldos trágicos superiores, en algunos casos, a los que sufrimos durante las guerras civiles de las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, según Peter Hakim quien nos advierte que:

“...alrededor del 27% de la población de la región identificó la delincuencia como el mayor problema que debió enfrentar su país en 2010, por sobre cualquier otro problema, incluyendo la economía y el desempleo, que por largo tiempo fueron las preocupaciones dominantes. La delincuencia y la seguridad pública fueron identificadas como el principal problema en 11 de los 18 países encuestados.

Este imaginario entre los ciudadanos comunes no sorprende, pues no hace más que reflejar la creciente violencia que existe en sus naciones y la penetración cada vez mayor del crimen organizado en América Latina y el Caribe. En comparación con otras regiones del mundo, en América Latina las tasas de homicidios han sido tradicionalmente altas, sin embargo han aumentado drásticamente en la última década y actualmente sólo son superadas por las tasas observadas en los Estados africanos devastados por la guerra. Cinco naciones de América Latina y el Caribe (El Salvador, Venezuela, Jamaica, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los países más violentos del mundo, con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, en comparación con una incidencia inferior a 6 por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, 3 en Europa y 2 en China.

<sup>27</sup> Corporación Latinobarómetro. 28 de octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Además, la delincuencia y la violencia conllevan un alto costo en varios otros aspectos. La cuantificación de estos costos es difícil e imprecisa; sin embargo, las estimaciones apuntan a una cifra superior al 12% del PIB anual para algunos países y superior al 5% para la mayor parte de la región<sup>28</sup>.

Vulnerable ante los desastres naturales como terremotos, ciclones, actividad volcánica y demás derivados del cambio climático, Centroamérica enfrenta hoy la seria amenaza de pasar de ser corredor de la droga a convertirse en santuario de los más feroces carteles mafiosos. Pandillas, crimen organizado, debilidad institucional, corrupción y cooptación de importantes esferas del estado, son los indicadores negativos que refleja la región. Como afirma Zovatto al comentar los datos del informe de Latinobarometro estos: “... evidencian el momento delicado y de pesimismo que atraviesan la mayoría de los países centroamericanos, uno de los más difíciles de los últimos 20 años. A los tradicionales altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad, se le suma una situación de creciente debilidad institucional y el haberse convertido en la región más violenta de América Latina”<sup>29</sup>.

En ese contexto poco alentador para enfrentar los desafíos democráticos de este siglo, es siempre saludable recordar y tener presente que los países de las Américas optamos a inicio de siglo por el modelo de democracia representativa, comprometiéndonos a su promoción y consolidación en la Carta Democrática Interamericana, suscrita por los 34 países en Lima el 11 septiembre de 2001, y aceptamos implícitamente que serían las elecciones periódicas, libres y justas el mecanismo idóneo para la disputa por la representación en los cargos de elección popular.

Las reglas democráticas para las contiendas por esa representación, se han ido perfeccionando en el decurso de la historia y han logrado establecer parámetros más o menos universales que constituyen el fundamento de la democracia representativa; entre ellos destacan el sufragio universal, la igualdad política, la regla de la voluntad de la mayoría con respeto a las minorías, entre otras. Estos referentes los encontramos como piezas claves en los sistemas electorales que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales, de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica, los ciudadanos ejercen el derecho humano y fundamental a elegir y ser electos (Art. 21 Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Los sistemas electorales se diferencian de país a país; actualmente existen más de 200 sistemas electorales en el mundo. La riqueza de esta diversidad se explica por las diferentes pautas culturales con las que se diseñan. Sin embargo, todos tienen en común la regulación de los partidos políticos como actores fundamentales en la articulación de la representación política, además de otras funciones como la mediación, la educación cívica, el control y balance de la gestión pública, etc., de ahí que el desafío inicial, que puede ser la piedra angular en el conjunto de reformas venideras, tenga que ver con el establecimiento de reglas y prácticas democráticas al interior de los partidos políticos, a fin de garantizar una mejor calidad en la representación popular.

<sup>28</sup> Construyendo la Seguridad Ciudadana en las Américas. Paper de Peter Hakim y Kim Covington. Inter American Dialogue. Washington DC, Septiembre 23, 2011.

<sup>29</sup> Daniel Zovatto. América Central: crece pesimismo por crisis económica e inseguridad. Revista Estrategia y Negocios, 20/11/17.

### **13. MEJORAR LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN**

Mejorar la calidad de la representación es una demanda que se escucha en todos los tonos de voces desde las plataformas ciudadanas. Pero muchos partidos se resisten a democratizar los mecanismos internos para la selección de los candidatos a cargos electivos. El dedazo, el compadrazgo y las lealtades personales siguen imperando como criterios de selección, anulando mecanismos de consulta a las bases (asambleas o elecciones primarias). Argumentos como la unidad partidaria o la disciplina consciente campean para justificar esa falta de democracia. Al final, esos mecanismos se trasladan a los sistemas electorales nacionales y el resultado son parlamentos y gobiernos locales integrados por dóciles –y muchas veces incompetentes- funcionarios que sin una responsabilidad directa con los electores siguen ciegamente las instrucciones del partido, aunque estas riñan con los de la comunidad que gobiernan o representan.

### **14. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LOS MARCOS JURÍDICO ELECTORALES**

Desde luego que una mejoría en la calidad de la representación, además de elevar los niveles e índices en la calidad de la gestión, facilita –si no impulsa por sí misma- el fortalecimiento institucional y asegura la modernización de los marcos jurídicos que regulan los procesos electorales.

Las más recientes elecciones presidenciales en la región realizadas entre 2009 y 2014 (2012 en República Dominicana), se desarrollaron en un momento de cambios sustanciales que definen el rumbo que están tomando los países.

Entre sus indicadores más importantes destacan:

- a) Fin del bipartidismo. Con la irrupción de dos fuerzas emergentes LIBRE en Honduras y PAC en Costa Rica, se pone fin al bipartidismo que dominó en ambos países las últimas décadas del siglo XX. Los liberales y conservadores en Honduras y los socialdemócratas y social cristianos en Costa Rica. Anteriormente y con el triunfo de la revolución sandinista en 1979, ese modelo de bipartidismo decimonónico se había terminado en Nicaragua. Guatemala se ha caracterizado por un sistema de partidos disfuncional dada su fragmentación y volatilidad, y en El Salvador las dos formaciones que se enfrentaron durante el conflicto ARENA y el FMLN y que se mantuvieron como principales adversarios en la postguerra, por fin enfrentaron una tercera opción en la primera ronda electoral. El movimiento UNIDAD logró captar suficientes votos como para forzar a una segunda vuelta y de no haber sido por causas que no son objeto de este trabajo, pudo haber roto el esquema de polarización que ARENA creó, con el objetivo de eliminar a UNIDAD y quedarse como la única opción de signo conservador para enfrentar al FMLN.

Esta nueva realidad que significa una real remoción dentro del sistema de partidos políticos podría ser la oportunidad para avanzar en su democratización y modernización.

- b) Los Estados también asumieron algunas de las demandas ciudadanas y las incorporaron a las reformas que hicieron a sus leyes electorales. En El Salvador se aprobó una ley de partidos políticos que finalmente regula, aunque muy tímidamente, el financiamiento privado a los partidos políticos. En Costa Rica se consignó en las reformas de 2009 la paridad de género en los cargos electivos, aunque el resultado electoral del 2 de febrero de 2014 aportó menos mujeres que el sistema anterior, por lo cual tendrán que buscar un nuevo ajuste electoral que garantice la forma de elaboración de listados de candidatos, no solo verticalmente sino tomando en cuenta listados provinciales en sentido horizontal.

En cuanto a Guatemala, son múltiples las iniciativas y sus gestores que buscan reformar el sistema electoral, varias de ellas están encaminadas al fortalecimiento del sistema de partidos, mediante su consolidación y los ponentes de la iniciativa 3826 entienden que se debe garantizar “diversidad de partidos pero sin llegar a un multipartidismo exacerbado”. También existe la iniciativa 4088 que de ser aprobada obligaría a que las listas de candidatos estén integradas por indígenas y mestizos en cantidades proporcionales a la conformación étnica de cada distrito electoral; además, hombres y mujeres se alternarán en el orden de postulación. Especial interés se les ha dado a las propuestas para regular el financiamiento de los partidos, así la iniciativa 4290, del TSE, es más explícita en este sentido y obligaría a los comités ejecutivos nacionales receptores de la deuda política a descentralizar los fondos derivados de esta, de acuerdo a proporciones y porcentajes establecidos en la ley.

En Honduras, después de las traumáticas elecciones de 2009, precedidas por el golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, el presidente electo Porfirio Lobo creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, coordinada por el ex vicepresidente de Guatemala Eduardo Stein, la cual en su informe presentó un conjunto de 12 recomendaciones de reforma al sistema político, a los partidos políticos, al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de las Personas (RNP). Además de estas reformas institucionales, se proponían temas relacionados con las minorías como el voto de los discapacitados, el aumento en la cuota de género para favorecer a las mujeres e incluso el incremento de la deuda política aumentando el valor de cada voto.

El caso panameño es sintomático, pues el gran consenso social y político alcanzado en la Comisión Nacional de Reformas Electorales que se instaló el 14 de enero de 2010, y cuyo proyecto de reformas alcanzaba 97 artículos de la ley electoral, fue sometido a la Asamblea Nacional en enero de 2011. Sin embargo, en el seno de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional prevalecieron los limitados criterios y los intereses particulares de los diputados, llevando a la suspensión de su debate por el presidente de dicha Asamblea, del partido Cambio Democrático (CD), del presidente Martinelli. Entre las reformas que contenía el paquete de la CNRE estaban: la libre postulación para presidente y vicepresidente de la República; transparencia en el financiamiento privado y topes a los gastos y a las donaciones; medidas para reducir el costo de las campañas y la saturación de la propaganda electoral; fecha única para las elecciones primarias, respeto a la voluntad popular en las primarias; equidad de género; creación de un circuito plurinominal nacional, voto adelantado para los residentes en el exterior; renuncia de servidores públicos que opten a una candidatura; reducción de porcentaje para la subsistencia de partidos políticos, entre otras, como lo relativo a las encuestas y la exclusión oficiosa del padrón electoral.

Ante el fallido intento panameño, encontramos el exitoso avance dominicano que desde la década pasada continúa con los esfuerzos de modernizar su sistema electoral. Mediante la Ley Orgánica Núm. 29-11 del 20 de enero de 2011, se creó el Tribunal Superior Electoral como máxima autoridad en materia contenciosa electoral, sumándose a los países que tienen el sistema de dos entidades, una que planifica, organiza y ejecuta los procesos electorales, y otra que dirime los conflictos de la jurisdicción electoral. En la República Dominicana, la función administrativa quedó en la Junta Central Electoral creada desde 1923 y que en un afán de separar ambas funciones fue dividida a mediados de la década pasada. Con esta reforma constitucional así como la extensión de la representación en el Congreso Nacional para la diáspora dominicana, este país marca un paso adelante a la región, donde la demanda de representación política por parte de sus poblaciones migrantes, es cada día más fuerte.

- c) El voto desde el exterior, ejercitado por primera vez este año 2014 en países como Costa Rica y El Salvador, viene a sumarse a una práctica ya ensayada en la República Dominicana, Honduras y Panamá. Quedan pendientes Guatemala y Nicaragua que sin duda examinarán las experiencias de los países que les preceden. Con mucho éxito se realiza en la República Dominicana desde mediados de la década pasada (en 2004 votaron en 4 países), al grado de que en estas últimas elecciones de 2012, los dominicanos residentes en el exterior eligieron 7 representantes al Congreso Nacional.

Queda como tarea pendiente el voto de los extranjeros entendidos estos colectivos como el ciudadano que tiene negocios, domicilio y arraigo en el país huésped y que residiendo legalmente en este, no ha optado por la nacionalidad. Este concepto viene aparejado al fenómeno de las migraciones que ha cambiado el rostro de la comunidad internacional. Como dijera Baki Moon desde la ONU el 18 de diciembre recién pasado: "Somos más de 200 millones de seres humanos los que vivimos y trabajamos en países que no son los nuestros". Y deberían garantizárseles derechos fundamentales como el sufragio. La nueva realidad del mundo global reconoce el concepto de ciudadanía transnacional, por tanto, es una materia pendiente de regulación en nuestros países expulsores de migrantes, garantizar ese derecho a los extranjeros que radican en nuestros territorios.

- d) Fortalecimiento de las autoridades electorales. Una de las garantías para un proceso electoral seguro, transparente y confiable ha sido el desempeño de las autoridades electorales. Huelga recordar que uno de los factores que desencadenaron la guerra en El Salvador, fueron los escandalosos fraudes electorales de 1972 y 1977, en los cuales su ejecutor fue el Consejo Central de Elecciones máxima autoridad electoral de la época.

En las nuevas constituciones centroamericanas promulgadas en la década de los 80, así como en las reformas posteriores surgidas en los procesos de paz, se tuvo el cuidado de diseñar autoridades electorales con competencias e integración que generaran confianza en la ciudadanía y seguridad en los contendientes. Excepto en Honduras, donde el Tribunal Nacional de Elecciones era integrado por magistrados nombrados (y destituidos) directamente por los partidos políticos, el resto de los miembros de dichos organismos eran electos por los Congresos o Asambleas Legislativas, de listas propuestas por distintas fuentes. En algunos

países son propuestos por los poderes públicos; en otros, por los partidos políticos o las universidades. Honduras a raíz de las reformas de 2004<sup>30</sup> entró en esta corriente y ahora la autoridad electoral se llama Tribunal Supremo Electoral, y sus integrantes son electos por el Congreso.

A partir de esta nueva década, varios organismos electorales han iniciado movimientos tendientes a fortalecer sus capacidades instaladas, ampliar sus competencias y evolucionar hacia formas superiores que les permitan ser más eficientes y proactivos en su rol dentro de la democracia. En Honduras, el TSE estaba siendo depositario de responsabilidades para manejar fondos para la capacitación de los partidos políticos, ampliar su comunicación en lenguas propias de comunidades afro descendientes. En el listado de recomendaciones que contiene el informe de la CVR está la relativa a cambios en la institucionalidad electoral que plantea nuevos mecanismos para la selección de candidatos a magistrados del TSE y asegurar a la institución una mayor independencia de los partidos políticos y reforzar el Registro Nacional de las Personas (RNP) en virtud de que la tarjeta de identidad es el fundamento de la seguridad jurídica personal y el instrumento de identificación para todas las relaciones del ciudadano con el Estado, por lo que los partidos políticos no deberían ser gestores de la tarjeta de identidad.

En Guatemala, la demanda por una reestructuración del TSE fue abanderada por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República (CONAREP), coincidiendo en la necesidad de que las funciones jurisdiccionales del TSE no se vean afectadas por sus funciones administrativas y logísticas propias de un proceso electoral. En este sentido, el CACIF propone la creación de dos direcciones internas: la Dirección General del TSE tendría a su cargo la gerencia administrativa de dicho tribunal y constituiría el enlace entre los magistrados y los órganos permanentes de la institución; y la Dirección General del proceso electoral tendría a su cargo la organización y gestión de dicho proceso.

La propuesta de la CONAREP coincide en la separación de funciones, pero difiere en cuanto a que plantea la creación de un órgano nuevo, el Consejo Superior Electoral, que tendría a su cargo la organización y conducción del proceso electoral, dejando al Tribunal la función estrictamente jurisdiccional.

Como vimos antes, en Costa Rica después de varios años de espera, se aprobaron finalmente las reformas electorales que entre otros cambios asigna al Tribunal Supremo de Elecciones más funciones, pasando de ocho a diecinueve. Al aumentar las atribuciones al TSE, el espíritu del legislador era darle la autoridad necesaria para cumplir responsabilidades en ámbitos hasta ahora inéditos para la legislación electoral; tales como el ejercicio efectivo de la jurisdicción electoral, la tutela de los derechos políticos fundamentales, la promoción de la ciudadanía activa y la intervención y control en materias como el financiamiento de las campañas y la democratización interna de los partidos políticos. Las atribuciones asignadas por la nueva legislación se agrupan en cinco categorías específicas: 1. Administración

<sup>30</sup> Mediante reformas a la constitución de fechas 13 de junio y 23 de septiembre de 2003, el "Tribunal Nacional de Elecciones" se reorganiza como Tribunal Supremo Electoral y al año siguiente se emite el Decreto N.º 44-2004 de fecha 15 de mayo de 2004, con el cual entra en vigencia la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.



electoral; 2 Jurisdicción electoral; 3 Funciones cuasi legislativas; 4 Promoción ciudadana; 5 Funciones de jerarca administrativo.

Se establece que la integración ordinaria del TSE es de tres magistrados propietarios. Sin embargo, un año antes y seis meses después de las elecciones para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus magistrados propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia, pasando a un Tribunal de cinco miembros. En cuanto a su estructura, lo más importante es la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)<sup>31</sup>.

En la República Dominicana ya vimos cómo se fortaleció la autoridad electoral con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones. Este vino a asumir la función jurisdiccional que anteriormente se le encargaba a una Sala de la Junta Central Electoral.

Solo El Salvador se ha quedado corto en reformas para mejorar la calidad de la administración de los procesos electorales y la justicia electoral. De hecho, por primera vez desde su vigencia en 1994 el TSE ha sido señalado de parcial y de una conducta fraudulenta en estas elecciones de 2014. De hecho el partido ARENA denunció a los magistrados del TSE ante la Fiscalía General de la República, por ilícitos que afectaban su desempeño.

Desde varios foros y en múltiples ocasiones desde la postguerra, hemos clamado por la despartidización de la entidad, así como por la separación de ambas funciones en dos entes diferentes. Pero los partidos políticos se sienten cómodos con el diseño actual y ninguno de los que tienen capacidad legislativa para realizar los cambios se decide a hacerlo.

Veremos qué sucede con la integración del próximo TSE en julio de 2014, pues existe una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que prohíbe la elección de funcionarios a cargos en los que se debe de respetar el principio constitucional de independencia judicial, para aquellos ciudadanos afiliados a partidos políticos. Bajo ese criterio se declaró inconstitucional la elección del presidente de la Corte Suprema de Justicia y de los magistrados de la Corte de Cuentas. Si se aplica a los magistrados del TSE, tendremos entonces a partir del 1 de agosto un TSE despartidizado, sin necesidad de reformar la Constitución<sup>32</sup>.

## **15. RÉGIMEN FINANCIERO MÁS JUSTO Y TRANSPARENTE. BLINDAJE DE PROGRAMAS SOCIALES DE LOS GOBIERNOS**

Una de las grandes fallas que presentan los sistemas electorales de la región es la deficiente regulación de las finanzas en la política. El riesgo permanente de caer en una plutocracia o, peor

<sup>31</sup> Panorama centroamericano. Reporte Político Año XLII. Época N.º 5, Enero-Abril 2012. ISBN 1017-8902.

<sup>32</sup> Con fecha 13 de Junio de 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la elección del presidente del Tribunal Supremo Electoral, aunque declaró válidos los actos realizados y falló que puede terminar su mandato que vence el 31 de julio de 2014.

aún, en un sistema político financiado por dineros oscuros provenientes de actividades ilícitas, ha hecho que en todos los países, sin excepción, se hayan presentado en los últimos años propuestas de reformas en esta materia.

A la fecha, El Salvador que era el único país del istmo sin ningún tipo de regulación para el financiamiento privado, emitió una tímida Ley de Partidos Políticos donde esboza algunas normas para su regulación a partir de las elecciones de 2018. Costa Rica, por su parte, aprobó, mediante transitorio, una reducción al 0,11% del PIB el costo de las elecciones con el argumento de que:

“Fue evidente en las campañas nacional y municipal del año 2010 que ese monto fue SUFICIENTE para la sana realización de las elecciones; ya que la mayoría de los problemas manifestados por los partidos políticos, se debieron a dificultades por falta de liquidez, de vender y cesión de los bonos de deuda política o por asuntos administrativos y fiscales para la justificación posterior de la misma y no al monto asignado en cuestión. Se demostró además que nuestro sistema democrático no necesita tanto dinero para ser efectivo y que en ocasiones algunos partidos políticos malgastan mucho dinero en eventos, salarios, publicidad en medios de comunicación colectivos, signos externos, transportes entre otros”<sup>33</sup>.

Como sabemos, la equidad es una forma correctiva de la justicia (justicia distributiva según John Rawls) porque al tener la ley carácter general se hace necesario adaptar el mandato normativo a las circunstancias concretas del caso específico. Así lo justo y lo equitativo son lo mismo, sostiene Aristóteles quien además afirma: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal”. De tal suerte que una primera idea es que las garantías de equidad en la competencia electoral, mediante el control del financiamiento de la política, constituyen un conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones de competitividad con base en la igualdad de oportunidades, con reglas claras y estándares iguales para los contendientes, sin que la posibilidad de un financiamiento público, privado o mixto inequitativo o sin regulaciones permita ventajas de un contendiente sobre otro. En esa línea de pensamiento, la limitación de los aportes privados, la asignación de fondos públicos según el grado de representatividad de las fuerzas políticas, la prohibición de políticas estatales con fines clientelares, entre otras, deben ser las garantías del blindaje de un sistema electoral democrático y transparente.

En un listado no taxativo de las deficiencias identificadas en esta materia en los países centroamericanos, podríamos enumerar las siguientes:

- a) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
- b) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
- c) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
- d) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.

<sup>33</sup> MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765, PARA AGREGARLE UN TRANSITORIO QUE MODIFIQUE EL MONTO DEL APORTE ESTATAL PARA LAS ELECCIONES NACIONALES DEL 2014 Y MUNICIPALES DEL 2016. DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME. COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS, EXPEDIENTE N.º 17.769, Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, 18 de Septiembre 2012.

- e) El régimen de sanciones, aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
- f) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- g) Falta dar mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas.

Por su parte, el sistema interamericano en la Carta Democrática establece en su artículo 5, *“El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”*. Y en la resolución AG/RES. 2195 aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 6 de junio de 2006, se consigna: *“Resolución 3. Alentar la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos políticos, la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias, y la promoción de igualdad de oportunidades entre los militantes de los partidos políticos”*. Es decir que no hay ninguna duda del derecho congénito de los partidos al financiamiento en cualquiera o en todas sus formas, pero bajo una normativa regulatoria que garantice la equidad en la contienda electoral para que todos los actores gocen de igualdad de oportunidades al momento de competir.

Finalmente, quiero resaltar que una de las formas más inequitativas que se presenta generalmente en todos los torneos electorales, es el uso de los programas, recursos y bienes del estado por parte de los candidatos a la reelección o de los partidos gobernantes. Los casos de Nicaragua en 2011 y de El Salvador en 2014 son una evidencia de esta inequidad que sin duda otorga ventajas enormes a los candidatos y partidos gobernantes. En ambos casos el partido oficial y el presidente de la República echaron mano de los programas sociales como temas de campaña, como si estos no se hubieran ejecutado por funcionarios nombrados para ese propósito y además con fondos públicos. Pero también es una mala práctica que se puede corregir y de hecho hay un buen ejemplo en México que vale la pena relatar.

De cara a las elecciones de julio de 2006, el 23 de noviembre de 2005 se integró en México un organismo llamado Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales, con 12 académicos y expertos en temas electorales y de política social. Esta iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) buscaba evitar el uso electoral de los programas sociales. El Alto Consejo presentó 10 recomendaciones para evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines proselitistas en el proceso electoral federal 2006 en beneficio de cualquier partido político. También exhortó al Gobierno federal a cumplir con: (i) Las reglas de neutralidad emitidas por el IFE para que todos los servidores públicos del país, empezando por el presidente de la República, se abstuvieran de realizar campañas publicitarias o promoción de programas de obra pública o de desarrollo social a cambio de la promesa del voto; ii) Leyes, acuerdos y decretos del Gobierno federal que blindan y transparentan los recursos de los programas sociales; iii) Los procedimientos de procuración de justicia penal electoral de manera expedita, contribuyendo con esto a una efectiva cultura de la legalidad y de la denuncia. Esta loable experiencia se repitió en las elecciones del 2012, con la buena noticia de que en esta ocasión además del PNUD también participó Transparencia Mexicana. De nuevo SEDESOL estuvo a la altura de las circunstancias y 48 programas federales y 836 estatales fueron blindados<sup>34</sup>. Más recientemente nos enteramos de que

<sup>34</sup> Informe de resultados IPRO 2012. Transparencia Mexicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México.

el dictamen del Senado sobre la Ley General de Delitos Electorales ha propuesto hasta seis años de prisión para aquellos funcionarios que condicionen la implementación de programas sociales a la emisión del voto por un determinado partido político.

## 16. CALENDARIO ELECTORAL Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Una de las discusiones más encendidas que han dejado las últimas tres elecciones en Centroamérica es su organización y el calendario electoral. Honduras celebró sus elecciones generales el 24 de noviembre de 2013, para elegir al presidente de la República (más 3 designados), 128 diputados al Congreso de Honduras, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 298 alcaldes y 298 vicealcaldes, así como regidores. En Honduras funciona el sistema de mayoría simple, por eso el presidente fue electo con el 36,9% de los votos válidos.

Costa Rica y El Salvador fueron a elecciones el mismo día 2 de febrero de 2014, con la diferencia de que en ningún país hubo ganador en la elección presidencial, porque ambos tienen el sistema de mayoría absoluta; Costa Rica exige el 40% de los votos válidos y El Salvador, el 50% más un voto. Ninguno de los contendientes pasó dicho umbral, por lo que en El Salvador se celebró una segunda ronda electoral el 9 de marzo y en Costa Rica el 6 de abril. Con la salvedad de que en Costa Rica ya quedaron electos los parlamentarios y los miembros de los gobiernos locales, mientras que en El Salvador, habrá elecciones parlamentarias y municipales en marzo de 2015, con las consiguientes quejas de la ciudadanía que no solo se ve agotada por convocatorias electorales continuas, sino también por el gasto que implican y que tienen que cubrir con las exiguas arcas del presupuesto nacional.

El tema de la segunda vuelta parece no preocupar a ninguno de los actores principales, excepto al candidato que quedó en segundo lugar en Costa Rica y que a pesar de no estar habilitado por la Constitución, anunció que se retiraría de la contienda<sup>35</sup>. Lo que está en discusión tanto en El Salvador como en Honduras es la celebración de elecciones generales o elecciones de medio término. Mientras los hondureños están planteando dividir las elecciones y separar las presidenciales de las legislativas y municipales, en El Salvador el clamor es porque se celebren elecciones generales para todos los cargos electivos.

Y cuando creíamos que en la República Dominicana, siguiendo el modelo de los Estados Unidos, las elecciones de medio término generaban el balance entre los órganos o Poderes del estado republicano, al celebrar cada cuatro años elecciones presidenciales y en el medio de su término o sea en el año dos del mandato presidencial, las elecciones legislativas, nos sorprende la reforma de que tales elecciones han sido unificadas<sup>36</sup>. Como hemos dicho en otras ocasiones, no hay sistemas electorales buenos o malos, mejores o peores entre sí, son las condiciones de cada nación y cada Estado las que generan las reglas de la competencia.

<sup>35</sup> En la República Dominicana hay una disposición legal que permite a cualquiera de los dos finalistas desistir de participar en la segunda elección.

<sup>36</sup> Por medio de la disposición transitoria decimosegunda de la reforma a la Constitución del 2010.

## 17. LA REFORMA ELECTORAL POR LA VÍA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Finalmente, es importante considerar una variable que ha venido a modificar las reglas electorales e impactar los sistemas políticos sin que nos hubiéramos imaginado tal condición al inicio de este siglo. Se trata de las reformas a los sistemas electorales por la vía de la jurisdicción constitucional.

La inició el ex presidente de Costa Rica Oscar Arias, cuando acudió a la Sala IV de la Corte Suprema de Justicia, solicitando mediante un recurso de amparo, se le habilitara su postulación para un segundo mandato. La Sala, el 4 de abril del año 2003, dio un fallo que revocó una norma jurídica constitucional aprobada en 1969 que prohibía la reelección. Luego en El Salvador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo el 29 de julio de 2010, ante una demanda de inconstitucionalidad modificando el sistema de elección legislativa de listas cerradas y bloqueadas, por un sistema de listas cerradas pero desbloqueadas y habilitando las candidaturas ciudadanas sin necesidad de ir en las listas de los partidos políticos. Finalmente en Nicaragua, el presidente Ortega utilizó el recurso de amparo para que la Sala Constitucional le permitiera presentarse a las elecciones presidenciales en el periodo inmediato al que estaba ejerciendo. La Sala lo favoreció declarando inconstitucional la norma de la Constitución que prohibía la reelección continua “por violar derechos humanos” dijeron los togados. Como lo relata Angelo Olivieri:

“Lo que había hecho el caso nicaragüense grotesco fue que el límite constitucional de los dos mandatos, que volvía automáticamente ilegítima la presidencia de Ortega, fue declarado “inaplicable” por la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia No. 504/2009, que definía el mismo límite incompatible con las condiciones de igualdad entre los ciudadanos expresadas en la misma Carta Fundamental: en declarar Ortega no elegible, la Constitución era “inconstitucional”.

Y, sin embargo, la prohibición de la reelección, o su limitación a dos mandatos, es uno de los pilares de los sistemas presidenciales en todo el continente americano, desde Ushuaia hasta Point Barrow. Incluso en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde no existe un límite numérico para los mandatos, es necesario saltar un turno, lo que evita la perpetuación en el poder de la misma persona”<sup>37</sup>.

Estos tres eventos sumados a otros fallos que ha emitido la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, como el que declaró inconstitucional la elección de dos magistrados del TSE, o cuando sin necesidad de un fallo definitivo, con la simple admisión de demandas ciudadanas contra la Asamblea Legislativa por no legislar en el caso del voto de los salvadoreños desde el exterior o la integración de los Concejos Municipales plurales, al solicitarle informe en plazo perentorio de diez días, la Asamblea Legislativa emitió la legislación en mora, han generado unas corrientes de opinión en los foros regionales y en los círculos políticos y legislativos sobre las facultades, alcances y competencias de los tribunales constitucionales sobre el principio de configuración legislativa exclusiva e inherente a los legisladores.

<sup>37</sup> América en el Mundo “Nicaragua, la reforma constitucional que favorece a Ortega”, 19 diciembre 2013.

## 18. CONCLUSIÓN

Acosado y derrotado en varios frentes, Napoleón firmó con Fernando VII el Tratado de Valencay, el 11 de diciembre de 1813. Con base en este instrumento se le restituían al rey todos sus derechos, sus propiedades, territorios y súbditos antes de 1808, reconociéndolo como rey de España. Fernando fue liberado y regresó a España el 24 de marzo de 1814, negándose a seguir el camino marcado por la Regencia y entró en Valencia el 16 de abril. Estaba molesto por la disminución de su poder, por lo que abolió con fecha 4 de mayo de 1814 la Constitución que había Cádiz.

Se persiguió a los liberales con saña, quienes tuvieron que irse al exilio y, durante este retorno a la monarquía absoluta desaparecieron la prensa libre, las diputaciones y los ayuntamientos constitucionales; se cerraron las universidades, se restablecieron los gremios y se devolvieron las propiedades confiscadas a la Iglesia. Fuerzas expedicionarias se enviaron a América con el propósito de suprimir, por la vía de las armas, los intentos libertarios de las colonias.

En el reino de Guatemala, amparado por el absolutismo de la corona, el capitán general José de Bustamante se sintió con fuerza para acabar definitivamente con las pretensiones autonomistas de los criollos agrupados en el ayuntamiento capitalino salvadoreño.

Han transcurrido doscientos años desde la fecha en que en San Salvador se celebraron elecciones para elegir los miembros del ayuntamiento constitucional el 23 de enero de 1814. Los criollos ganaron ampliamente las elecciones. Sin duda los elegidos no gozaban de la confianza del intendente Peynado quien anuló las elecciones dos veces, por lo que se estableció una sorda hostilidad entre este y el ayuntamiento. Con instrucciones de Bustamante se capturó a los electos y se iniciaron los famosos Procesos de Infidencia de 1814 a 1818 en contra de nuestros próceres<sup>38</sup>.

Dos siglos más tarde la región presenta una realidad muy diferente, y no podríamos terminar estas notas sin recordar que hace más de una década América Latina decidió romper con una filosofía política y económica que llevaba el sello del Consenso de Washington y comenzó a elegir gobernantes alejados de dicha doctrina. Por haberse realizado mediante las formas democráticas, dentro de la institucionalidad de los Estados y siguiendo los causes electorales, a esta transición se comenzó a llamar la primavera democrática de América Latina.

Los resultados son medibles y nos los relata el citado informe de Latinobarómetro así: *“En esta primera década del siglo, América Latina experimenta por primera vez en su historia un crecimiento económico sostenido por seis años consecutivos con todos los países en democracia. Seis años no es un período largo de tiempo, pero es mucho más de lo que nadie tiene recuerdo. Por primera vez se acumula, se sostiene, se prevé, se planifica, se estabiliza el empleo, en otras palabras se ve un horizonte más allá del “mañana”.*

Pero las buenas noticias en la economía no corresponden a la frustración con la política, con los políticos, con los partidos políticos. Una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores está atenta y participa de los grandes eventos políticos y electorales. Y no está

<sup>38</sup> Barraza Ibarra, Jorge. Historia del Pensamiento Político en El Salvador. 1800 a la fecha. Primera Edición 2011, San Salvador. Universidad Francisco Gavidia, ISBN 978-99923-47-27-0.

satisfecha. El mismo informe recoge ese sentimiento: “Al no sentirse los ciudadanos representados por el sistema de partidos se produce una dispersión en muchos casos mucho más allá de lo razonable, de los grupos que intentan representar, que lejos de ser un síntoma de anarquía, es un síntoma de demanda democrática y de cambios por la vía de las reformas y no de la revolución”<sup>39</sup>.

Por tanto, la pelota está en la cancha de los políticos, ellos tienen los medios, los recursos para cambiar de rumbo. Los pueblos tienen la paciencia y la sabiduría para saber cuándo actuar.

## LITERATURA CONSULTADA

Barraza Ibarra, Jorge. *Historia del Pensamiento Político en El Salvador*. 1800 a la fecha. San Salvador: Universidad Francisco Gavidia. 2011.

Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Costa Rica. *Código Electoral*, Ley N.º 8765, expediente N.º 17.769, Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, 18 de Septiembre 2012.

*Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL 2.ª edición. San José, C.R.: IIDH, 2000.

Dussel, Enrique. “En Latinoamérica hay una cierta primavera política que nunca había acontecido”, analiza Enrique Dussel”. En: *Telam América Latina*, Reportaje 26.11.2013. Tomado de <http://www.telam.com.ar/tags/6303-enrique-dussel/noticias>

García Laguardia, Jorge Mario. *Centro América en las Cortes de Cádiz*. Tomado de: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/)

Hakim, Peter y Covington, Kim. *Construyendo la Seguridad Ciudadana en las Américas*. Paper de Inter American Dialogue. Washington DC, Septiembre 23, 2011.

Heinz Dieterich, Steffan. Entrevista. En: *Rebelión*. Realizada el 12 de octubre de 2007. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=57133>

Méndez, Juan. “Partidos y Representatividad”. En: *Partidos y elecciones en Centroamérica*. Compilación de Ricardo Córdova Macías y Carlos Guillermo Ramos. San Salvador, El Salvador: Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert, 1998.

Monsant Aristimuño, Juan José. “Primavera latinoamericana”. En: *Diario El Mundo*, San Salvador, miércoles 21 de marzo, 2012. <http://elmundo.com.sv/category/editorial-opinion/opinion/page/177>

<sup>39</sup> Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Palou, Jordi. "El concepto de potencia media. Los casos de España y México". En: Revista Afers Internacionals, (26):7-35, [www.cidob.org/es/content/download/7165/71709/.../26palou.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/7165/71709/.../26palou.pdf)

Panorama centroamericano. Reporte Político Año XLII. Época N.º 5, Enero-Abril 2012.

Pérez Brignol. Héctor. "América Latina en la transición demográfica, 1800-1980". En: *Población y Salud en Mesoamérica Revista* 7(2):2-32, enero, 2010 <http://ccp.ucr.ac.cr/revista/>.

Thibaut, Bernhard. "*Instituciones de la Democracia Directa*". En: Dieter Nohlen, comp. y otros. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. 1.ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1998

Ulloa, Félix. *El dinero y la Democracia*. Argentina: Editorial Libros en Red, 2004

Zovatto, Daniel. "América Central: crece pesimismo por crisis económica e inseguridad". En: *Revista Estrategia y Negocios*, 2011/11/17. <http://www.estrategiaynegocios.net/>



# Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay

José Alfredo Pérez Duarte\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 31 de marzo de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de mayo de 2014.

**Resumen:** Identifica y contrasta las características, cualidades, alcances y limitaciones de los sistemas de organización y resolución de impugnaciones de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay, así como plantea un balance crítico de estos modelos de organización electoral de América Latina.

**Palabras clave:** Administración electoral / Organización electoral / Proceso electoral / Justicia electoral / Impugnación / Apelación electoral / Jurisdicción electoral / Derecho Electoral / Derecho comparado / Argentina / Costa Rica / México / Uruguay.

**Abstract:** It identifies and contrasts the characteristics, qualities, scope and limitations of the systems of organization and resolution of impugnation of Argentina, Costa Rica, Mexico and Uruguay. It also presents a critical balance of these electoral organization models of Latin America.

**Key Words:** Electoral administration / Electoral organization / Electoral process / Electoral justice / Impugnation / Electoral appeal / Electoral jurisdiction / Electoral law / Comparative law / Argentina / Costa Rica / Mexico / Uruguay.

\* Peruano, correo [jpduarte@yahoo.com](mailto:jpduarte@yahoo.com). Abogado por la Universidad de Lima. Magíster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset -Universidad Complutense de Madrid, España. Ha sido funcionario de fiscalización electoral; Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional y director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad en el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, entre los años 2001 y 2010. Consultor internacional en temas electorales y en cuestiones vinculadas a la gestión pública y académica. En el período 2011-2012 se desempeñó como director académico en la Academia de la Magistratura del Perú. Desde diciembre de 2012 hasta la actualidad ejerce funciones como asesor del presidente del Jurado Nacional de Elecciones y de la Dirección Central de Gestión Institucional de dicha organización.

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre el 11 y el 14 de marzo de 2014 se realizó en la ciudad de México D.F., un intercambio de experiencias denominado “Diálogo en materia de administración y resolución de disputas electorales entre países de América Latina y países de la Primavera Árabe”, organizado por los organismos electorales mexicanos (Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Asociación Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La agenda del encuentro se estructuró sobre la base de dos temas muy puntuales sobre los que manifestaron particular interés representantes y autoridades electorales de Egipto, Libia y Túnez, que son los modelos de organización de la función electoral, con especial énfasis en la diferenciación que se establece entre las atribuciones administrativas y las jurisdiccionales; y en segundo lugar, los sistemas o mecanismos para la resolución de controversias electorales.

De esta manera, con el objetivo de presentar modelos comparados representativos de instituciones de administración y justicia electoral de América Latina, la organización del evento eligió las experiencias de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay, a fin de contribuir en los procesos de diseño y reformas de los sistemas político electorales de Egipto, Libia y Túnez, considerando que, en general, el proceso de adopción y arraigo de instituciones, normas y prácticas electorales democráticas en ese conjunto de países es aún incipiente y desigual.

El autor de este artículo fue convocado por la organización del evento en cuestión con la finalidad de consolidar y sistematizar la información presentada a lo largo de todo el encuentro, y el resultado de dicha labor se presenta en este artículo en el formato que corresponde, teniendo como punto importante de referencia que también en América Latina el tratamiento doctrinal, conceptual y analítico de los temas tratados a lo largo de las intensas jornadas de trabajo muestra notables complejidades y puntos de divergencia que no son sencillos de resumir y estructurar.

## 2. ESTADO SITUACIONAL GENERAL

En lo que respecta al análisis situacional de cada país, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

**Cuadro n.º1:** Estado situacional

PAIS	CANTIDAD DE HABITANTES	ORGANIZACIÓN POLÍTICA	FORMA DE GOBIERNO	SISTEMA ELECTORAL	AUTORIDADES ELECTORALES
<b>MÉXICO</b>	112'336,538 (Censo 2010), 118'400,000 (Consejo Nacional de Población -CONAPO, 2013)	República representativa, democrática, federal. 31 Estados más el Distrito Federal.	Presidencial	Congreso Bicameral: 128 senadores y 500 diputados.	2 instituciones: Instituto Federal Electoral – IFE <sup>1</sup> , Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF
<b>COSTA RICA</b>	4'667,096 (Instituto Nacional de Estadística y Censos - 2012)	República unitaria, 7 provincias, 81 cantones, 470 distritos.	Presidencial	Asamblea Nacional Unicameral: 57 escaños.	1 institución: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), concentra todas las funciones electorales
<b>ARGENTINA</b>	40'117,096 (Censo 2010)	Representativa, republicana y federal. 23 provincias y una ciudad autónoma.	Presidencial	Congreso Bicameral: 72 senadores y 257 diputados.	2 autoridades u órganos: Cámara Nacional Electoral (Poder Judicial), Dirección Nacional Electoral (Ministerio del Interior)
<b>URUGUAY</b>	3'286,314 (2013 - Instituto Nacional de Estadística)	República democrática. 19 departamentos y 89 municipios.	Presidencial	Congreso Bicameral: 30 senadores y 99 miembros de la Cámara de representantes.	1 institución: Corte Electoral, concentra todas las funciones electorales

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

<sup>1</sup>Con la reforma constitucional de diciembre de 2013, el IFE dará lugar al Instituto Nacional Electoral – INE, con mayores atribuciones a nivel de cada Estado.

### ***a. Administración electoral en Argentina, Costa Rica, México y Uruguay***

Se presenta en el cuadro n.º 2 el detalle de las instituciones, autoridades u órganos que conforman la administración electoral de estos cuatro países:

**Cuadro n.º 2:** Países que separan funciones en dos instituciones, autoridades u órganos

País	Organiza proceso electoral	Imparte justicia electoral
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
México	Instituto Federal Electoral – IFE (Instituto Nacional Electoral – INE, partir del 2014) <sup>2</sup>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	
Uruguay	Corte Electoral	

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

### ***b. Composición de organismos electorales***

En lo que respecta a la composición de las máximas instancias de las instituciones electorales de carácter *colegiado* de estos cuatro países, se puede apreciar varias diferencias las cuales se reflejan a continuación:

<sup>2</sup> En lo sucesivo, se presentará al Instituto Nacional Electoral–INE como parte del presente trabajo, en reemplazo del IFE.



**Cuadro n.º3:** Composición de los organismos electorales

País	Organismo o autoridad electoral	Número de miembros que conforman la alta dirección o pleno del órgano electoral	Institución (es) que nombra (n) a los miembros de la alta dirección de los órganos electorales
Argentina	Cámara Nacional Electoral <sup>3</sup> Dirección General Electoral	3	Presidente en acuerdo con el Senado.
México	Instituto Nacional Electoral – INE  Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	11 <sup>4</sup>  7	Senado y Cámara de Diputados.
Uruguay	Corte Electoral	9	Asamblea General y partidos políticos.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 <sup>5</sup>	Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

### ***c. Duración del mandato***

En lo que respecta a la duración del mandato de las máximas autoridades de los organismos electorales de estos cuatro países, se tiende a la estabilidad y la permanencia, salvo el caso mexicano, como puede apreciarse a continuación:

- En Argentina, el mandato de los tres jueces de la Cámara Nacional Electoral tiene carácter vitalicio, es de por vida, salvo por juicio político o muerte.
- En Costa Rica, aunque el mandato de los tres magistrados del Tribunal es de seis años, estos pueden ser reelegidos indefinidamente, por lo que puede decirse que también son elegidos de manera permanente. Cabe señalar que durante períodos electorales los miembros de este Tribunal pasan a ser cinco.
- En México, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen un mandato de nueve años, sin posibilidad de reelección. El nuevo Instituto Nacional Electoral

<sup>3</sup> En Argentina no existen organismos electorales, pero resulta importante considerar la composición de la Cámara Nacional Electoral (perteneciente al Poder Judicial), conformado por un colegio integrado por tres jueces. Por su parte, la Dirección General Electoral es un órgano dentro del Ministerio del Interior, a cargo de un director.

<sup>4</sup> En contraste con los 9 que tenía el IFE.

<sup>5</sup> Pasan a ser 5 en época electoral.

estará conformado por once miembros, cuya duración de mandato será de nueve años por designación escalonada.

- En Uruguay, el mandato de los miembros de la Corte dura 5 años, con reelección indefinida. Para realizar cambios en la composición se requieren las dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa, por lo que suele ocurrir que por falta de acuerdo los miembros de la Corte duren muchos años.

#### ***d. Mecanismos de selección***

- En Argentina, los jueces de la Cámara se eligen a través de un concurso público organizado por el Consejo de la Magistratura, institución que eleva su propuesta al Poder Ejecutivo el que a su vez realiza su elección y remite los resultados al Senado para su aprobación final.
- En México, los miembros de esta nueva organización denominada Instituto Nacional Electoral (INE) serán elegidos por una Comisión de Evaluación integrada por representantes del Instituto Federal de Acceso a la Información, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Poder Legislativo. Esta comisión alcanzará su propuesta y la elección final se producirá por la votación de las dos terceras partes de la votación de la Cámara de Diputados. Si estos no lo hacen en determinado plazo, elige por sorteo la Corte Suprema.
- En lo que respecta a los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sus miembros son elegidos por el Senado, por el voto de las dos terceras partes, a propuesta de la Corte Suprema.
- En Costa Rica, la Corte Suprema realiza los concursos y elige.
- En Uruguay, se eligen nueve titulares y dieciocho suplentes, de los cuales cinco titulares y sus respectivos suplentes no pertenecen a partidos políticos; estos son designados por la Asamblea General (conformada por el Senado y la Cámara de Representantes), con las dos terceras partes de los votos. Los cuatro miembros restantes representan a los partidos políticos y los elige la Asamblea General por doble voto simultáneo<sup>6</sup>.

#### ***e. Antigüedad de los organismos electorales***

- En Argentina: el fuero electoral existe desde 1911 pero la Cámara Nacional Electoral se crea en 1962. No obstante, debido a los períodos de interrupción ocurridos como consecuencia de los golpes de Estado que sufrió el país, cabe señalar que la justicia electoral argentina se consolida desde 1983, año en el que también se reanuda el funcionamiento de su Cámara Nacional Electoral.

<sup>6</sup> El doble voto simultáneo, también conocido como “Ley de lemas” es un sistema electoral que se implementó en Uruguay desde el año 1910. Para mayor información pueden consultarse los links [http://es.wikipedia.org/wiki/Doble\\_voto\\_simult%C3%A1neo](http://es.wikipedia.org/wiki/Doble_voto_simult%C3%A1neo), <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/1-2/Buquet.pdf>, [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CE/CE-PerfilesCG/perfilICG-pdf/Valdes\\_Zurita/2009/Publicaciones/CE-LVZ-Art-6.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CE/CE-PerfilesCG/perfilICG-pdf/Valdes_Zurita/2009/Publicaciones/CE-LVZ-Art-6.pdf), entre otros.



- En Costa Rica: el Tribunal Supremo de Elecciones tiene 65 años de experiencia (aparece con la Constitución costarricense de 1949).
- En México: el Instituto Federal Electoral tuvo un período de duración de 23 años (desde 1990 hasta que se concrete la desaparición de su denominación y sea reemplazado por el Instituto Nacional Electoral, hecho que deberá ocurrir durante el primer semestre del año 2014). El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opera desde el año 1996.
- En Uruguay: la Corte Electoral se creó en 1924, por lo que tiene 90 años de vigencia, habiendo superado duros momentos de crisis institucional, como el ocurrido en la década del setenta debido a la dictadura.

### **f. Aspectos normativos**

A continuación se presenta un cuadro comparativo con información referida a los aspectos normativos en esta materia:

**Cuadro n.º4:** Aspectos normativos de los organismos electorales

País	Órgano electoral reconocido constitucionalmente	Órgano electoral con normatividad interna
Argentina	No	Sí (Código Electoral Nacional – Ley 19945 y sus modificatorias, Ley Orgánica de Partidos Políticos n.º 23298, Ley de Financiamiento de Partidos Políticos n.º 25600).
Costa Rica	Sí (Artículo 09)	Sí (Código Electoral).
México	Sí (Artículos 41 y 99)	Sí (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y modificaciones). Con la reforma constitucional de diciembre de 2013, este código queda sin efecto y están a la espera de una nueva Ley Nacional de Procedimientos y demás normas complementarias.
Uruguay	Sí (Artículos 322 al 328)	Sí (Ley 13882, y leyes diversas: leyes 7812, 17063, 17080, 17113, 17157, 17690, etc.). En general, puede señalarse que las normas electorales derivan de la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

### 3. PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL O INICIATIVA LEGISLATIVA

Sobre este tema puede señalarse lo siguiente:

- En Argentina: la Cámara Nacional Electoral no tiene iniciativa legislativa ni interviene en la reforma, ya que pertenece al propio Poder Judicial.
- En Costa Rica: el Tribunal Supremo de Elecciones tiene dos potestades en los actos de reforma:
  - Sugerir al Congreso una reforma legal sobre bases técnicas.
  - Protección constitucional a la seguridad jurídica del proceso.

Cabe señalar que seis meses antes de la elección la Asamblea Legislativa no puede hacer reformas electorales, salvo que cuente con aprobación del Tribunal Supremo de Elecciones.

- En México: los organismos electorales no intervienen en los procesos de reforma ni tienen iniciativa legislativa.
- En Uruguay: la Corte no tiene iniciativa legislativa, salvo en temas presupuestales, pero en la práctica la Asamblea Legislativa suele consultarle el contenido de las leyes electorales.

### 4. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

#### ***a. Partidización o el grado de participación de los partidos políticos***

Sobre la base de este criterio, los organismos electorales latinoamericanos se pueden clasificar en tres categorías: no partidistas de designación no política, no partidistas de designación política y partidistas<sup>7</sup>.

Aplicando este enfoque, puede entonces presentarse el siguiente cuadro referido a los cuatro países que vienen siendo analizados:

<sup>7</sup> Janeth Hernández y José Molina. La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas, ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, 24 al 26 de septiembre de 1998, pág. 3.



**Cuadro n.º 5:** Grado de participación de los partidos políticos

PAÍS	GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
<b>Argentina</b>	La Cámara Nacional Electoral tiene carácter no partidista de designación no política, ya que está representada por jueces independientes. La Dirección Nacional Electoral pertenece al Ministerio del Interior.
<b>Costa Rica</b>	El Tribunal Supremo de Elecciones tiene carácter no partidista de designación no política.
<b>México</b>	El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es no partidizado de designación política, ya que a sus magistrados los elige el Senado. En lo que respecta al Instituto Nacional Electoral (INE), esta organización tendrá carácter no partidista de designación política (sus miembros no representan a partidos políticos, y los elige la Cámara de Diputados).
<b>Uruguay</b>	Puede señalarse que la Corte Electoral tiene un carácter mixto en su composición, puesto que, como se explicó, cinco de sus miembros no provienen de partidos políticos (no partidizado) y los elige la Asamblea General (designación política), y sus cuatro miembros restantes provienen de partidos políticos (partidizado) y los elige también la Asamblea General (designación política).

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Se sostiene aquí que, el hecho de formar parte de un partido político no tiene necesariamente por qué convertirse en un indicador negativo, y que refleje que los órganos electorales conformados por representantes de partidos políticos no funcionan igual de bien que aquellos integrados por funcionarios no partidizados. El sistema político de América Latina se sustenta o tiene como uno de sus componentes principales a los partidos políticos (por lo general tres o más partidos importantes). Por ello, lo más lógico sería que sus órganos electorales estén compuestos por representantes de estos partidos.

La partidización de los órganos electorales está ligada al tema de la independencia política. Bajo este enfoque, las autoridades electorales deben actuar como agentes morales y éticos, al igual que los jueces, y tienen que cumplir sus funciones públicas independientemente de sus consideraciones personales e ideológicas, respetando criterios técnicos de legalidad y situándose fuera de la manipulación, el clientelismo y cualquier otra manifestación de corrupción.

En efecto, existen instituciones electorales compuestas por representantes de partidos políticos en la mayor parte de América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay), y algunos de ellos, especialmente Uruguay, están dentro de los países con democracias más estables en el mundo, cuya administración electoral funciona adecuadamente, sin cuestionamientos mayores y goza de un enorme prestigio dentro y fuera de la región. En ese esquema, los representantes de los partidos se controlan unos a otros, y si bien representan a organizaciones políticas, no pueden “hacer política”.

## ***b. Financiamiento de los partidos y las campañas electorales***

Una de las principales funciones de los organismos de administración electoral independientes y autónomos, consiste en el rol de regulación que estos desempeñan. En efecto, estas instituciones establecen las reglas de juego del proceso electoral, tanto en la forma como en el fondo, a nivel interno y externo.

En ese sentido, existen suficientes motivos para sostener que los organismos electorales tienen la capacidad de influir sobre el comportamiento electoral de los distintos actores que participan en unas elecciones, principalmente porque asumen la tarea de ser los réferis en ese “juego” que consiste en la lucha por el poder en nuestras democracias.

En América Latina la mayoría de los países han optado por elegir el modelo de administración electoral permanente y especializado, y un rasgo que resulta característico de los órganos electorales que la conforman es que constituyen los grandes reguladores de los procesos electorales.

Se presenta a continuación un cuadro referido al control del financiamiento de los partidos políticos en los cuatro países estudiados:

**Cuadro n.º6:** Control financiero de los partidos políticos

<b>País</b>	<b>Órgano de control</b>	<b>Descripción</b>
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral, y Cámara Nacional Electoral con competencia en todo el país	Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos - Ley 25.600 Artículo 45. “Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez (10) ejercicios”. Artículo 46. “El partido deberá nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos de identidad y profesión deberán ser comunicados al juez federal con competencia electoral correspondiente, a la Cámara Nacional Electoral y a la Auditoría General de la Nación”.
Costa Rica	Órgano Electoral/ Contraloría General	Art. 121 de la Ley Electoral N.º 8765 “Los partidos políticos están obligados a llevar dentro de su contabilidad el financiamiento privado. 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, que podrán realizarse por medio de la dirección especializada en el tema, de profesionales o firmas contratadas con tal propósito”. Art. 105: “La Contraloría General de la República registrará al contador público autorizado que quiera brindar servicios profesionales a los partidos políticos”.



---

México	Órgano Electoral	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (tendrá variaciones con la reforma constitucional de diciembre de 2013).
Uruguay	Órgano Electoral	Ley de Financiamiento de los Partidos. Artículo 34.- "El comité de campaña estará obligado a presentar a la Corte Electoral, 30 (treinta) días antes de celebrarse la elección nacional, un presupuesto inicial de campaña en donde se detallarán los gastos e ingresos previstos en términos generales así como los detalles de las donaciones recibidas hasta la fecha". Artículo 35.- "Dentro de los 90 (noventa) días posteriores a la celebración del acto eleccionario, el comité de campaña deberá presentar a la Corte Electoral una rendición de cuentas definitiva en la que se especificarán los ingresos y egresos de la campaña, así como el origen de los fondos utilizados. Los candidatos que participen de la segunda vuelta electoral harán un complemento de esa rendición de cuentas teniendo 30 (treinta) días adicionales del plazo preceptuado".

---

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

## 5. PODER ELECTORAL

En algunos países se produce la figura de lo que se denomina "poder electoral", entendido como el conjunto de órganos que cumplen la función de organizar, supervisar y llevar a término las elecciones y referendos y en general, los procesos electorales para que el pueblo, mediante ellos, ejerza democráticamente su soberanía<sup>8</sup>.

Según afirma Carlos Fayt: "El concepto constitucional de autonomía va ligado al concepto de poder electoral, implica una enumeración de funciones que se traduce, al menos, en que dicha autonomía es la calificación del modo de actuar de un grupo social determinado y el ejercicio del poder electoral el que da contenido al concepto de autonomía. El concepto de poder electoral se relaciona con la noción de soberanía popular, entendida como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales. Por ello –precisamente–, poco o ningún sentido tendría referirse a la idea de autonomía si se acota su sentido a una definición infraconstitucional que excluya el pleno ejercicio del poder electoral"<sup>9</sup>.

La doctrina señala que un poder electoral debe cumplir los siguientes requisitos: a) que el órgano o sistema orgánico tenga su título de nacimiento en la Constitución de la República, y no sólo que depende de ley ordinaria o alguna otra, b) que su competencia se encuentre asignada en la propia Constitución, c) que sus decisiones no puedan ser revocadas o reformadas por ningún órgano integrante de otro Poder, y d) que se le haya atribuido el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Alfredo A. Arismendi: *Derecho Constitucional*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002, pág. 360.

<sup>9</sup> Carlos S. Fayt: *Derecho Político*, Editorial De Palma, N.º 9, Buenos Aires, 1993, págs. 9 - 10.

<sup>10</sup> Carlos Alberto Urruty Navatta: *El régimen electoral uruguayo*. En: *Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, N.º 4, San José, 2007, pág. 5.

El análisis del Poder Electoral para el caso de los países analizados es el siguiente:

**Cuadro n.º7:** Situación organizacional del poder electoral en cada país

País	Órgano Electoral	Regulación Constitucional	Ubicación dentro del Estado
Argentina	Cámara Nacional Electoral, Dirección Nacional Electoral.	No.	Poder Judicial, Ministerio del Interior.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones.	Sí.	Poder Electoral.
México	Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Sí.	Órganos autónomos.
Uruguay <sup>11</sup>	Corte Nacional Electoral.	Sí.	Poder Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

### a. Profesionalización

Un rasgo importante en la conformación de organismos electorales, en lo que respecta a su Alta Dirección y mandos medios es el grado de profesionalización de sus integrantes. A diferencia de las autoridades legislativas por ejemplo (a quienes por lo general se les exige requisitos básicos como el de tener cierta edad mínima y la ciudadanía del país), los magistrados y demás funcionarios electorales, tanto aquellos que constituyen las más altas autoridades cuyos perfiles y requisitos para ejercer el cargo son contemplados, en la mayoría de casos, en las respectivas constituciones, así como la plana gerencial de estas organizaciones, suelen tener estudios universitarios concluidos (por lo general son abogados) y diversas especializaciones, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

<sup>11</sup> La Constitución de 1934 incluye una Sección titulada “De la Justicia Electoral” y le otorga rango de poder del Estado a la Corte Electoral. En Uruguay existe desde 1924 un órgano autónomo, creado al margen de la Constitución, como un cuarto poder de gobierno. Desde su primera Constitución sancionada en 1830, Uruguay adoptó como base de su sistema institucional la forma de gobierno democrático republicana, el principio de soberanía nacional y el de separación de poderes. Sin embargo, las exigencias emanadas de la necesidad de dotar al sistema institucional de mayores garantías fueron provocando la aparición de órganos de control que no quedaron incluidos en la órbita de competencia de ninguno de los tres Poderes tradicionales, que actúan con absoluta independencia de ellos y que aparecen revestidos de todos los atributos que la doctrina del derecho constitucional exige para considerar caracterizado a un Poder de Gobierno. Eso fue lo que ocurrió con la Corte Electoral: fue creada por ley el 9 de enero de 1924 y ya en el seno de la Comisión que proyectó su creación se discutió la naturaleza jurídica del órgano que se estaba creando. Hubo quien la calificó de órgano supremo de una especie de Poder de Gobierno. Esto motivó que se objetara la constitucionalidad de la institución en creación por lo cual se abandonó esta calificación y se pasó a hablar de “entidad autónoma de naturaleza especial”. La objeción era de recibo por cuanto, desde que su existencia, tenía base en la ley, no podía atribuirse a la Corte Electoral la calidad de Poder, puesto que uno de los caracteres que conforme a la doctrina permiten categorizar un Poder de Gobierno es, precisamente, su origen constitucional. Este reparo quedó subsanado al reformarse la Constitución en 1934. En ella se incluye una Sección titulada “De la Justicia Electoral” en cuyo primer artículo se dispone que “habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la Sección III y las que le señale la ley”: (a continuación se enumeran estas facultades). Con esto desaparecen las objeciones que se habían formulado en cuanto a su constitucionalidad con motivo de su creación por ley, y queda desdibujada la proclamada tripartición de poderes.



**Cuadro n.º8:** Grado de profesionalización de los integrantes de los organismos electorales

País	Alta Dirección y mandos medios del órgano electoral compuesto por profesionales de diversa especialización
Argentina	Sí (en su mayoría abogados).
Costa Rica	Sí (por ley todos deben ser abogados, y muchos de ellos tienen también otras profesiones).
México	Sí (multidisciplinario).
Uruguay	La ley no lo contempla, sin embargo en la práctica suelen ser abogados y/o profesionales de otras ramas.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Destaca en los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay este alto grado de profesionalización, especialización y estabilidad de la plana gerencial o directiva de sus respectivos organismos electorales, así como de los cuadros técnicos que allí brindan sus servicios. En los 4 países nos encontramos con organizaciones cuyo personal, mayoritariamente, tiene varios años trabajando en la institución, así como un alto grado de especialización y eficiencia. Para estos casos ha resultado apropiado y aconsejable mantener una línea de carrera al interior de los organismos electorales, basada sobre todo en la meritocracia y en la capacitación constante de sus funcionarios.

### ***b. Autonomía presupuestal***

En lo que respecta a la autonomía presupuestal de las instituciones, autoridades y órganos electorales de los cuatro países que se vienen analizando, la situación es la siguiente:

**Cuadro n.º9:** Autonomía financiera de los organismos electorales

PAÍS/AUTORIDAD Y ORGANO ELECTORAL	AUTONOMÍA FINANCIERA
<b>Argentina: Cámara Nacional, Dirección General Electoral del Ministerio del Interior</b>	No para ambos casos, al depender de los recursos que les otorguen tanto el Poder Judicial como el Ministerio del Interior, respectivamente.
<b>Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones – TSE.</b>	Tiene autonomía financiera.
<b>México: Instituto Nacional Electoral – INE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – TEPJF.</b>	Para el caso del INE, esta institución goza de autonomía financiera. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación depende del Poder Judicial.
<b>Uruguay: Corte Suprema</b>	Tiene autonomía financiera.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

En todos los casos anteriormente presentados las instituciones, autoridades u órganos electorales deben rendir cuentas a sus respectivas autoridades de Contraloría General.

## 6. JUSTICIA ELECTORAL

El tema de la justicia electoral suele ser sumamente complejo en todos los países latinoamericanos. No obstante ello, se ha considerado útil hacer un análisis comparativo de los aspectos que aparecieron como los más resaltantes, considerando estos cuatro países:

### *a. En lo que respecta a los órganos que intervienen y su funcionamiento*

En Argentina, la Justicia Nacional Electoral, representada en su máxima instancia por la Cámara Nacional Electoral, tiene el rol principal de preparar, participar en la organización y juzgar los procesos electorales.

En este país sus jueces electorales son especializados, es decir, así como existe un juez civil, un juez penal o un juez comercial, existe también un juez electoral.

En lo que respecta a su estructura, existe la Cámara Nacional Electoral (ya detallada a lo largo del presente documento), y las Juntas Nacionales Electorales que se constituyen 60 días antes de la elección. Estas Juntas Nacionales están conformadas por:

- a) Juez Electoral (quien deja sus labores individuales y se suma a la Junta).
- b) El presidente del Tribunal de Justicia de la respectiva provincia.
- c) Un representante de la Cámara Federal de Apelaciones.

La Cámara Nacional Electoral revisa todas las decisiones de las Juntas Nacionales y las del Ministerio del Interior, en segunda y definitiva instancia.

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación forma parte del Poder Judicial pero tiene autonomía y especialización. Constituye la Sala Máxima (también denominada Sala Superior) sobre justicia electoral. Existen también cinco salas regionales.

Como información útil para el lector, consideramos necesario señalar que la Sala Máxima o Superior constituye Segunda Instancia en los siguientes casos:

- a) En las resoluciones del IFE (INE a partir de este año).
- b) En las elecciones de gobernador de cada Estado.
- c) En las resoluciones de las 5 salas regionales.



Asimismo, las cinco salas regionales constituyen:

- a) Primera instancia en Elecciones Federales, para la elección de diputados y senadores a nivel nacional.
- b) Segunda instancia en Elecciones Locales en la cual se eligen las autoridades municipales y diputados locales.

Existen además 32 tribunales locales uniinstanciales que constituyen primera instancia para la elección de diputados locales, municipales y gobernadores de cada Estado.

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones es la máxima autoridad en materia electoral, encargada de resolver todos los conflictos electorales.

En Uruguay, la Corte Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, encargada de resolver todos los conflictos electorales.

Existen 19 juntas electorales elegidas por voto popular, subordinadas y dependientes de la Corte Electoral, que emiten resoluciones en primera instancia, las cuales son recurribles por vía de apelación ante la Corte Electoral que opera como segunda y definitiva instancia. Estas juntas electorales están conformadas por cinco miembros, elegidos por el voto popular de los electores y por representación proporcional.

### ***b. En lo que respecta a la revisabilidad de las decisiones***

Las decisiones de los organismos e instituciones electorales de México, Costa Rica, Uruguay y Argentina no pueden ser revisadas por alguna instancia superior. Esta es la premisa general. En México, Uruguay y Argentina no existen cortes o tribunales constitucionales.

Como precisiones o excepciones, puede señalarse que en Argentina, las decisiones de la Cámara son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, a través de lo que se conoce como recurso extraordinario<sup>12</sup>.

En Costa Rica existe una Sala Constitucional (dentro del Poder Judicial) encargada de proteger los derechos fundamentales de las personas. Tiene competencia exclusiva para tratar temas de hábeas corpus que son las referidas a la libertad personal, así como las acciones de inconstitucionalidad. A nivel constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones tiene competencia específica para proteger derechos fundamentales cuando estos sean de naturaleza electoral.

### ***c. En lo que respecta a los delitos electorales***

En Argentina, todos los delitos electorales los resuelven los jueces electorales especializados, utilizando la ley penal.

<sup>12</sup> Este recurso es bastante restringido y estadísticamente las intervenciones de la Corte Suprema han sido mínimas.

En Costa Rica, existen tres tipos:

- a) Las faltas: que son delitos leves, que los investiga el Tribunal Supremo de Elecciones.
- b) Delitos: cuestiones más graves, en los que el Tribunal Supremo de Elecciones le comunica lo ocurrido a la justicia penal ordinaria.
- c) Beligerancia política: de acuerdo a lo que establece el artículo 146 del Código Electoral. Se refiere a la prohibición que tienen los empleados públicos para participar en trabajos o discusiones de carácter político-electoral. En estos casos, el Tribunal Supremo de Elecciones puede destituir e inhabilitar para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años.

En México, existe lo que se denomina la Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales (FEPADE), que pertenece a la Procuraduría General de la República, encargada de perseguir e investigar los delitos electorales en el ámbito federal, en tanto que la determinación de la responsabilidad y establecimiento de la pena es competencia de los tribunales penales federales. En cada entidad federativa, la persecución e investigación de los delitos electorales ocurridos en el marco de los comicios locales se encuentran a cargo de las procuradurías estatales o de la respectiva del Distrito Federal correspondientes en tanto que la imposición de las penas es responsabilidad de los tribunales penales ordinarios locales.

En Uruguay, la Corte tiene competencia solamente en un único caso excepcional, es decir, conoce un único delito que se produce cuando un conjunto de funcionarios públicos realizan alguna manifestación política de carácter público o privado. En esta situación la pena puede llegar a la destitución o inhabilitación entre 2 y 10 años.

Los demás casos los entiende la justicia penal ordinaria.

## 7. COMENTARIOS SOBRE LOS MODELOS

En lo que respecta a los modelos de administración electoral de los cuatro países analizados, consideramos necesario comentar que Uruguay y Costa Rica son dos de los países latinoamericanos con democracias más consolidadas, y tienen sistemas de administración electoral muy estables, de larga data, cada uno con sus diferencias (la principal podría ser la participación o no de los partidos políticos formando parte del organismo electoral). En estos países existe una gran cultura democrática, y su diseño de administración electoral ha resultado bastante ideal para sus sociedades.

El diseño concentrado de Costa Rica obedece, entre otros motivos, a su historia de fraudes electorales constantes<sup>13</sup>, hechos que en gran medida terminaron ocasionando la Guerra Civil de 1948, y cuyo resultado final fue la promulgación de la Constitución de 1949 que tiene vigencia hasta hoy. Es un sistema de una importante estabilidad por las características propias del Tribunal Supremo de Elecciones que goza de prestigio.

<sup>13</sup> Hugo Picado León. *El modelo costarricense de administración electoral*, ponencia realizada en el marco del Diálogo e Intercambio de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos entre América Latina y África del Norte, llevado a cabo en la ciudad de México D.F., entre el 11 y el 14 de marzo de 2014.



La Corte Electoral de Uruguay goza también de un enorme prestigio en la región y en el mundo, y ha dado una gran estabilidad política al pueblo uruguayo. En este país, la Corte Electoral es el único órgano del Estado en el que todos sus funcionarios deben declarar a qué partido pertenecen, y su modelo de administración electoral ha servido durante 90 años salvo en 1971, año en el que se inicia la dictadura.

En México, debido a la extrema desconfianza originada por los abusos y excesos que se produjeron como consecuencia de los más de setenta años de dominio de un solo partido hegemónico, y de su larga tradición e historia de fraudes electorales, se produjo un conjunto de cambios estructurales y normativos a partir de 1988<sup>14</sup>. Luego de ello se realizaron numerosos cambios y reformas electorales, la última de ellas plasmada en la reforma constitucional de diciembre de 2013, cuyo núcleo se encuentra en la creación del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE). Esta nueva institución reemplazará al IFE y respetará en buena medida la estructura que tenía dicha organización, pero aumentará su ámbito de alcance y tendrá además atribuciones locales.

Puede comentarse también que la administración electoral mexicana tiene una buena cantidad de funciones y un alto grado de sofisticación, por lo que, en términos presupuestales, debe ser la más potente del mundo, constituyendo México uno de los países que más gasta en materia electoral. Sin embargo, cabe señalar que esta reforma constitucional que venimos precisando no afectará a la justicia electoral en el país, que continuará funcionando como hasta ahora. Finalmente, resulta oportuno destacar que las instituciones electorales mexicanas son reconocidas en todo el mundo, y desarrollan una importante agenda de cooperación internacional.

En lo que respecta al caso argentino, es el único país de América Latina que no tiene instituciones electorales como tales, sino autoridades u órganos electorales. Responde al modelo mixto de administración electoral en donde existen dos organizaciones, una que organiza los procesos electorales (insertada en el Ministerio del Interior) y otra entidad independiente, que los regula y monitorea, responsable de la justicia electoral, fundamentalmente conformada por jueces de la Corte Suprema del Poder Judicial y/o juristas, o por una mezcla entre estos (modelos parecidos en el mundo son el francés o el español). El diseño de la administración electoral en Argentina ha resultado ideal para su sociedad, justamente porque a lo largo de su historia no se produjeron fraudes electorales de importante magnitud (sí golpes de Estado). Puede decirse que el argentino es un sistema muy articulado y bien coordinado, porque como no existen instituciones electorales deben intervenir diversos actores, como el Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Registro Nacional de las Personas (que consolida la información de la identificación de las personas), el Servicio Nacional de Correos (que distribuye el material electoral), el Ministerio de Relaciones Exteriores (organiza el voto en el exterior), etc.

Es interesante destacar que México y Argentina tienen sistemas federales de organización política.

En lo que respecta a las debilidades de los modelos de administración electoral observados, puede señalarse lo siguiente:

<sup>14</sup> Andreas Schedler: *Percepciones públicas de fraude electoral en México*, Perfiles Latinoamericanos Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Núm. 14, México D.F., 1999, págs. 112-115.

- a) En aquellos países en donde existe un solo organismo electoral (Costa Rica, Uruguay) el principal cuestionamiento se relaciona con la gran cantidad de funciones y presupuestos que suele manejar la organización, haciendo falta un ordenamiento y una mejor distribución de tareas.
- b) Sin embargo, en los lugares donde existen dos organismos electorales (como puede ocurrir en México) se cuestiona precisamente la distribución de funciones, la superposición y duplicidad de estas, la falta de coordinación entre las instituciones electorales existentes, pudiendo ocurrir casos de fricción entre los funcionarios de ambos organismos, sobre todo cuando se comparten alguna o algunas de las principales funciones.
- c) En lo que respecta a la Argentina, se suele preguntar por qué este país no tiene el mismo modelo que los demás países latinoamericanos y si no sería adecuado un cambio de diseño en materia de administración electoral. Ante esta inquietud consideramos, sin embargo, que estas observaciones provienen en mayor medida desde el ámbito externo que desde dentro del país, pudiendo resaltar que a lo largo de su historia, Argentina no ha tenido inconvenientes de relevancia en lo que a organización y calificación de elecciones respecta utilizando su modelo actual de organización electoral. Una debilidad para este caso puede estar constituida por la dependencia presupuestal, tanto de la Cámara Nacional Electoral (depende del Poder Judicial) como de la Dirección General Electoral (depende del Ministerio del Interior), lo que puede limitar la realización de diversos proyectos, actividades e iniciativas.

Como una observación final que puede ser generalizada para todos los países de la región, nos gustaría manifestar que, a diferencia del ámbito administrativo o de educación para la democracia en los que los organismos electorales pueden alcanzar un alto grado de innovación, modernidad y sofisticación, pudiendo generar una importante agenda de cooperación horizontal entre los diferentes países; en materia de justicia electoral ha habido poca innovación y no existen proyectos de este tipo que hayan sido difundidos con la finalidad de poder replicarse en otros países (la mayoría de organismos electorales han desarrollado el tema de la sistematización y automatización de las sentencias y resoluciones, con algún matiz de diferenciación).



## LITERATURA CONSULTADA

- Alcántara, Manuel. "Los Límites de la consolidación democrática en América Latina". En *De la reforma y consolidación del sistema político*, Manuel Alcántara e Ismael Crespo (editores), Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995.
- Alvarez, Angel E. "El Consejo Nacional Electoral y los Dilemas de la Competencia Electoral en Venezuela". En: *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Abril, 2009.
- Barrientos Del Monte, Fernando. "Organismos electorales y la calidad de la democracia en América Latina: un esquema de análisis". En: *Revista de Derecho Electoral*, Núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2010.
- Eisenstadt, Todd A. *Instituciones Judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México*. Foro Internacional. El Colegio de México, 1999.
- Eisenstadt, Todd A. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Fayt, Carlos S. *Derecho Político*. Buenos Aires: Editorial De Palma, n.º 9, 1993.
- González Roura, Felipe y Otaño Piñero, Jorge. *Proceso electoral y justicia electoral: La organización electoral en la República Argentina. Composición y función de los organismos que la integran*. Buenos Aires, 2001.
- Huntington, Samuel. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica, 1994.
- Internacional IDEA, Organización de Estados Americanos (OEA) y Universidad Nacional Autónoma de México. *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 594*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Krennerich, Michael y Zilla, Claudia. "Elecciones y contexto político". En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- López Pintor, Rafael. *Administración electoral y consolidación democrática*. Biblioteca de la Reforma Política n.º 6. Lima: Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional, 2004.
- López Pintor, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000.

- López Pintor, Rafael. Opportunity, scope and method of a handbook on Structuring Electoral Management Bodies (EMBs). Estocolmo: International IDEA, 2004.
- Luengo Escalona, Luis Fernando. "El rol de los Tribunales Electorales en la consolidación del sistema democrático". En: Mundo electoral - Electoral Word. Año 1, n.º 2. Tribunal Electoral de Panamá, 2008.
- Nohlen, Dieter. El contexto hace la diferencia, reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 53. Primera reimposición. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Nohlen, Dieter. "Justicia Electoral y sus desafíos actuales en América Latina". En: Estudios de Justicia Electoral, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Quito, 2009.
- O'Donnell, Guillermo y C. Schmitter, Philippe. Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C; Whitehead, Lawrence. Transiciones desde un gobierno autoritario. Barcelona: Paidós, Buenos Aires, 1988.
- Pastor, Robert A. "El rol de la administración electoral en transiciones democráticas: implicaciones para una política y una investigación". En: Revista Democratización, Vol. 6, Núm. 4, Frank Cass, Londres, 1999.
- Pérez Duharte, Jose Alfredo. El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana. Tesis doctoral elaborada para obtener el grado de doctor del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013.
- Santolaya, Pablo. Administraciones Públicas y Constitución. La Administración Electoral. Madrid: Administraciones Públicas y Constitución, INAP, 1998.
- Schedler, Andreas. "Percepciones públicas de fraude electoral en México". En: Perfiles Latinoamericanos Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Núm. 14, México DF, 1999.
- Schedler, Andreas. "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral". En: Política y Gobierno, Vol. 7, Núm. 2, México D.F., 2000.
- Schedler, Andreas. "Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral". En: Estudios Políticos, Número 4, Medellín, 2004.
- Schedler, Andreas. "Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México". En: América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Salamanca, 2009.



Thompson, Joseph y Cuellar, Roberto. "La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias". En: Foro internacional, Bogotá, Colombia, 2006.

Urruty Navatta, Carlos Alberto. "El régimen electoral uruguayo". En: Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 4, San José, 2007.

Victoriano Serrano, Felipe. "Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política". En: Revista Argumentos, Vol. 23, Número 64, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F., 2010.

Zovatto, Daniel. Dinero y política en América Latina: una visión comparada. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, 2003.

Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada. México: UNAM, 2007.

## INTERNET:

Código Electoral de Costa Rica. Disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Código Electoral Nacional de Argentina. Disponible en [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_electorales/dine/infogral/legislacion\\_electoral.php?idName=asuntos&idNameSubMenu=dialogoPolitico&idNameSubMenuDer=DialogopoliticoLegislacion](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_electorales/dine/infogral/legislacion_electoral.php?idName=asuntos&idNameSubMenu=dialogoPolitico&idNameSubMenuDer=DialogopoliticoLegislacion)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm?s>

Constitución Política de Argentina (1994). Disponible en <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

Constitución Política de Costa Rica (1949). Disponible en <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Constitución Política de Uruguay (1997). Disponible en <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>

Córdova Vianello, Lorenzo. "La Reforma Electoral y el cambio político en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2010. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf>

Electoral Management Design – The International IDEA Handbook. IDEA Internacional, Estocolmo, 2006. Disponible en <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>

Hernández Becerra, Augusto. “Organismos electorales”. Disponible en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/organismos%20electorales.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/organismos%20electorales.htm)

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Diccionario de Derecho Electoral. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/capel/index.htm>

Proyecto Ace–Red de Conocimientos Electorales, cuya información puede encontrarse en [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

Sobrado, Luis Antonio. “Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia. Revista de Derecho Electoral”. San José, Costa Rica, 2008. Disponible en <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/>

Urruty, Carlos Alberto. “La importancia de los Organismos Electorales”, Revista de Derecho Electoral, n.º 3, San José. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)



# La segunda vuelta electoral para la elección presidencial: una propuesta para México desde la visión latinoamericana

Marco Antonio Rodríguez Escobedo\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 7 de febrero 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 21 de marzo de 2014.

**Resumen:** Con el presente trabajo no pretendemos innovar, simplemente es nuestra intención poner de manifiesto que la segunda vuelta en las elecciones presidenciales otorgan legitimidad al candidato vencedor, con ello emanan dos acciones fundamentales para un gobierno: la gobernanza pacífica y la credibilidad de las instituciones por parte de la sociedad. Así, daremos cuenta de cómo en Latinoamérica esta figura jurídica en materia electoral ha dado resultados a la hora de utilizarla, es por ello que proponemos su implementación en el derecho electoral mexicano para evitar, en la medida de lo posible, la judicialización de los procesos electorales y además la denostación de las instituciones tal y como sucedió en las últimas dos elecciones presidenciales.

**Palabras clave:** Balotaje / Elecciones presidenciales / Legitimación política / Gobernabilidad / Reformas electorales / Legislación electoral / Legislación comparada / México / América Latina.

**Abstract:** The aim of this work is to demonstrate that a runoff for presidential elections grants legitimacy to the winning candidate. There are two fundamental actions for a government that emerge from this: peaceful governance and credibility of the institutions. We will address the issue of how this judicial figure in Latin America, in terms of electoral matters, has worked when it has been used. Thus, we propose its implementation in the Mexican electoral law in order to prevent, as much as possible, the judicialization of the electoral processes and the detriment of the institutions as it was the case in the last two presidential elections.

**Key Words:** Balloting / Presidential elections / Political legitimacy / Governance / Electoral reforms / Electoral legislation / Comparative legislation / Mexico / Latin America.

\* Mexicano, abogado, correo marcko\_rdz\_84@hotmail.com y marcoaro@ucm.es. Jefe de Departamento en el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, México. Profesor adjunto en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Maestro en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España. Candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid, España.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con las nuevas formas de integración política en México surgidas a partir de la elección presidencial del año 2000, proceso electoral que marcó la culminación de 71 años del Partido Revolucionario Institucional en el poder, es evidente que el país necesita una nueva estructura jurídica en materia electoral, la cual debe ser confeccionada desde la propia Constitución y, recaer, además, en las leyes reguladoras de dicha materia.

Por lo regular, en México después de cada elección presidencial se realiza una reforma importante a la Ley Fundamental en materia electoral, con la finalidad de ir afrontando los nuevos retos que se presentan con la transición en el poder.

Estas reformas han sido la fuente de la transición política que ha vivido México, las cuales han permitido elecciones más equitativas. Lo anterior se ve reflejado en la gran competitividad en las últimas 3 elecciones presidenciales en las cuales hemos presenciado que el margen de votación entre el primero y el segundo lugar ha sido demasiado estrecho.

En el 2000 el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 6.41%, en el 2006 –la más cuestionada de las tres– fue de 0.56% y en el 2012, fue de 6.62%<sup>1</sup>. Estos resultados tan cerrados han originado un sinnúmero de impugnaciones las cuales han sido resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La historia para México ha cambiado; ya no presenciamos lo que sucedía en los años 70 u 80 cuando las distancias iban desde los 50 puntos porcentuales hasta reducirse a los 20 puntos.

Como podemos apreciar en los procesos electorales en México, los rangos de diferencia entre los dos candidatos punteros son mínimos, y al no contar con una solución jurídica para dejar claros los resultados electorales, se recurre al campo eminentemente jurisdiccional, ocasionando con ello una grave crisis de inestabilidad social y política en el país.

Por ello, uno de los remedios o soluciones jurídicas para evitar este tipo de situaciones es la figura de la *segunda vuelta*, porque combate el problema de raíz, ya que al existir un margen minúsculo de diferencia entre los dos posibles vencedores de la contienda electoral, se concede una segunda oportunidad de elección exclusivamente para los dos candidatos punteros a obtener el triunfo electoral.

Asimismo, se ha establecido que al votar una sola vez, el elector ejerce su derecho con poco conocimiento; con dos votaciones, la segunda ocasión vota con plena visión<sup>2</sup>, a lo anterior le sumamos que con la figura de la segunda vuelta sí se resuelve un aspecto de gran relevancia como lo es la legitimidad del presidente, evitando la polarización en la sociedad.

<sup>1</sup> <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. 3.ª ed. México: FCE, 2003, p. 78.



## 2. LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL EN EL MÉXICO ANTIGUO

En los ordenamientos constitucionales y legales que forman parte de la historia mexicana, ya se encontraba contemplada la segunda vuelta electoral. No obstante, ha habido un descontento muy notorio de esta figura por parte de los partidos políticos, a tal grado que, si bien diversos grupos parlamentarios han presentado iniciativas –de las cuales se da cuenta en el siguiente apartado– con las que se ha pretendido instaurar este mecanismo, en ninguna de ellas se menciona que la segunda vuelta alguna vez existió en México. Es justo reconocer que en la legislación a la que hago referencia no todas las normas denominaron expresamente ese mecanismo con este nombre, pero lo que aquí interesa es que la finalidad de dicha institución era la misma: otorgar la mayor legitimidad posible a los gobernantes en turno.

Sin entrar en tanta profundidad, a continuación mencionaremos la diversa legislación tanto a nivel federal como estatal que ha regulado la segunda vuelta electoral en México:

- a) Capítulo XI del Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814<sup>3</sup>:

“Art. 151. El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta, por escrutinio en que haya examen de tachas, y pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno.

Art. 152. Hecha esta elección continuara la sesión en público, y el secretario anunciara al pueblo las personas que se hubieren elegido. En seguida repartirá por triplicado sus nombres escritos en cédulas, que se recogerán en un vaso prevenido al efecto.

Art. 153. El secretario á vista y satisfacción de los vocales reconocerá las cédulas, y hará la regulación correspondiente, quedando nombrado aquel individuo que reuniere la pluralidad absoluta de sufragios.

Art. 154. Si ninguno reuniere esta pluralidad, entrarán en segunda votación los dos individuos que hubieren sacado el mayor número, repartiéndose de nuevo sus nombres en cédulas à cada uno de los vocales. En caso de empate decidirá la suerte”. (El subrayado no es del original)

- b) Tratados de Córdoba<sup>4</sup>, firmados el 24 de octubre de 1821:

“Artículo 9. La Junta Provisional de gobierno tendrá un presidente nombrado por ella misma, y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno, o fuera de el, que retina la pluralidad absoluta de sufragios; lo que si en la primera votación no se verificase, se procederá a segundo escrutinio, entrando a él los dos que hayan reunido más votos”. (El subrayado no es del original)

<sup>3</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/tratcord.pdf>

c) El Título IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824<sup>5</sup>:

“De las personas en quienes se deposita y de su elección.

74. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados-Unidos Mexicanos.

79. El día 1º de Setiembre del año próximo anterior á aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada Estado elegirá, á mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige.

84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.

85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente.

86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluto de los votos de las legislaturas, la cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.

87. Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva é igual número de voto, la cámara escogerá entre (sic) ellos al presidente ó vicepresidente en su caso.

88. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos ó más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la cámara elegirá entre los que tengan números más altos.

89. Si todos tuvieren igual número de votos, la cámara elegirá de entre todos al presidente y vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.

90. Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación; y si aun resultare empata, decidirá la suerte.

91. En competencias entre tres o más que tengan iguales votos, las votaciones se dirigirán a reducir los competidores á dos ó á uno, para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría (sic) respectiva sobre todos los demás.

92. Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la cámara de diputados de presidente ó vicepresidente, se harán por Estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos”. (El subrayado no es del original)

d) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1836.pdf>



“CUARTA: Organización del Supremo Poder Ejecutivo

Artículo 1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República; durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente:

Artículo 2. El día 16 de agosto del año anterior a la renovación, elegirán el Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente a la Cámara de Diputados.

Esta, en el día siguiente, escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales.

Estas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de octubre del año anterior a la renovación y remitirán en pliego certificado el acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la Secretaria de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad, para las juntas departamentales, la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (sólo por lo respectivo a su validez y nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen.

Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se declarará presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión”. (El subrayado no es del original)

e) Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1842<sup>7</sup>:

“Artículo 147. Todas las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarán, por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes. En las poblaciones que no lleguen a este número se celebrarán sin embargo juntas primarias, y se nombrará en ellas un elector.

Artículo 158. El 1 de Noviembre del año anterior a la renovación del Presidente de la República, cada Asamblea departamental, por mayoría de votos, y en caso de empate conforme dispone el artículo 154, sufragará para Presidente por una persona que reúna las calidades requeridas para ejercer esta magistratura.

Artículo 160. El día 2 de Enero del año en que debe renovarse el Presidente, se reunirán las dos Cámaras y abrirán los pliegos, regularán los votos, calificarán las elecciones conforme a los artículos 164 y 168, y declararán Presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios.

Artículo 161. Si no hubiere mayoría absoluta, las Cámaras elegirán Presidente de entre los dos que tuvieren mayor número de votos. Si hubiere más de dos que

<sup>7</sup> [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/bases-1843.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf)

excedan en votos, pero en número igual a los demás, el Presidente será elegido entre estos.

Artículo 162. Si no hubiere mayoría respectiva, y entre los que reúnan menos votos hubiere dos o más que tengan igual número, pero mayor que el resto, las Cámaras para hacer la elección de Presidente, elegirán entre estos últimos uno que compita con el primero. Todos estos actos se ejecutarán en una sola sesión.

Artículo 163. Las votaciones de que hablan los artículos anteriores se harán por mayoría absoluta de votos; *en caso de empate se repetirá la votación*, y si volviere a resultar, decidirá la suerte". (El subrayado no es del original)

Como podemos apreciar, en México la segunda vuelta electoral ya ha sido regulada constitucionalmente; su origen fue la Constitución de 1814, y desapareció previo a la promulgación de la Constitución de 1857, es decir, su vigencia fue de aproximadamente 43 años.

A la regulación constitucional del balotaje en México debemos sumarle las diversas iniciativas presentadas tanto por los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados como las presentadas por el Titular del Poder Ejecutivo en turno, en dos ocasiones; una, en 2009 y otra, en 2012. Sin duda la regulación que existió en el México antiguo y las iniciativas presentadas en el México actual constituyen los dos momentos históricos de la segunda vuelta electoral en los Estados Unidos Mexicanos, iniciativas que se analizan en el apartado cuarto.

### 3. DERECHO COMPARADO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la Segunda Vuelta Electoral es conocida como "balotaje", que conforme al diccionario de la Real Academia proviene del francés *ballotage*, y se refiere al subsistema electoral en el cual se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados cuando nadie ha obtenido la mayoría requerida<sup>8</sup>.

Esta herramienta jurídica es una creación del siglo XIX y una institución típica del derecho constitucional francés. Apareció por vez primera en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III; se vuelve a aplicar nuevamente en la III República, y resurge con bríos en la V República a través de la Constitución de 1958, con notoria influencia ideológica del general Charles de Gaulle<sup>9</sup>.

No podemos omitir la inserción de dicha institución en países como Italia (1882-1891), Bélgica (1900), Holanda (1906-1918), España (1906-1919), Noruega (1906-1921) y Suiza en el año de 1919<sup>10</sup>.

En el continente americano la incorporación del balotaje es muy reciente en comparación con su incorporación en Europa.

<sup>8</sup> <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=balotaje> Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2012

<sup>9</sup> Centro de Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Costos y beneficios del *ballotage* en México, en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 12, México, 2000, p.20.

<sup>10</sup> González Rodríguez, José de Jesús. La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios. México: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados, Documento de trabajo número 24, 2007, p.4.

Esta institución jurídica se incorpora a los países latinoamericanos a partir del proceso de transición que viven los Estados sudamericanos en la década de los años setenta<sup>11</sup>.

El fundamento principal de dicha incorporación fue el Estado de derecho, la estabilidad, la paz social, así como la legitimidad de los gobernantes; es entonces que el balotaje aparece “como uno de los elementos que, junto a muchos otros de variada índole, han sido pensados como anticuerpos válidos para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático de América Latina”<sup>12</sup>.

De acuerdo con Fernando Barrientos del Monte<sup>13</sup> Costa Rica y Ecuador fueron los primeros países que adoptaron la Segunda Vuelta Electoral a finales de los años setenta; en la década de los ochenta y noventa les siguieron Uruguay, Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú, República Dominicana y Argentina<sup>14</sup>.

Como es común, las instituciones insertadas en sistemas jurídicos que no son los de su origen se realizan en cada país con variantes muy significativas, por ejemplo:

- a) Mayoría exigida en la primera vuelta. En 8 países es exigible que en la primera vuelta se obtenga la mayoría absoluta como factor de legitimidad originaria y evitar con ello la segunda vuelta electoral (Colombia, Chile, Brasil, República Dominicana, Uruguay, El Salvador y Perú). En otros países existe mayor flexibilidad, por ejemplo Argentina exige el 45%; Ecuador y Bolivia exigen mayoría absoluta, pero se puede evitar la segunda vuelta en el caso de que el ganador obtenga una votación mayor al 10% de diferencia respecto del segundo lugar y al menos 40% del total de sufragios. En Costa Rica y Nicaragua se exige un total del 40% de los votos para evitar la segunda vuelta, con la excepción de Nicaragua que reduce dicho porcentaje a 35% en caso de que el primer lugar supere en 5% al segundo lugar de la contienda.
- b) Participantes en la segunda vuelta electoral. En todos los casos, de realizarse la segunda vuelta los únicos que participarán son los dos candidatos más votados, y el vencedor será quien obtenga la mayoría simple en la votación de los que emitan el sufragio directo.

<sup>11</sup> Sabsay, Daniel Alberto. *El balotaje, su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José, C.R.: Instituto de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1991, p. 20.

<sup>12</sup> *Ídem*.

<sup>13</sup> Barrientos del Monte, Fernando. *La segunda vuelta electoral: un acercamiento a la experiencia latinoamericana*. Tomado de: <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=248> Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2012.

<sup>14</sup> Cabe hacer mención que contrario a lo que señala el autor, Panamá introdujo la segunda vuelta electoral en el mes de septiembre de 2011 y no a finales del siglo XX, tal inserción se realizó a través de la Ley N.º 292 por la cual se reforma el Código Electoral y modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006. Se modificó el artículo 223 del Código Electoral en el sentido de establecer que el presidente y vicepresidente de la República serán elegidos por el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos emitidos, en dicha fecha. Si ninguno de los candidatos obtiene dicha cantidad de votos, se procederá a una segunda votación con la participación de los dos candidatos más votados.

c) Realización entre la primera y segunda vuelta electoral. El tiempo mínimo es de 20 días con un máximo de 60, con dos casos de excepción, en Uruguay y Costa Rica se realizan en un mes y día específicos, como veremos a continuación en el siguiente cuadro<sup>15</sup>.

**Cuadro n.º 1:** Tiempo entre primera y segunda ronda electoral, según país

País	Tiempo	Forma
Argentina	Dentro de los treinta días después de celebrada la anterior.	Entre las dos fórmulas de candidatos más votadas.
Bolivia	Dentro de los sesenta días después de celebrada la anterior.	Participarán las dos candidaturas más votadas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.
Brasil	Dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado.	Entre los dos candidatos más votados, y considerándose electo al que obtuviese la mayoría de los votos válidos. Si antes de realizado el segundo turno ocurriere la muerte, desistimiento o impedimento legal de un candidato, se convocará al de mayor votación entre los restantes. Si permaneciese en segundo lugar más de un candidato con los mismos votos, se calificará el de más edad.
Chile	El trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiere un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo siguiente al referido trigésimo día.	Participarán los dos candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.
Colombia	Tendrá lugar tres semanas más tarde.	Participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, podrá inscribirse un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no se hace, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; así en forma sucesiva y en orden descendente.
Costa Rica	El primer domingo de abril del mismo año.	Se efectuará entre las dos nóminas que hubieran recibido más votos. Si en cualquiera de las elecciones dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para presidente el candidato de mayor edad, y para vicepresidente a los respectivos candidatos de la misma nómina.

<sup>15</sup>Montejano Gambia, Claudia. *Segunda vuelta electoral, estudio teórico conceptual de derecho comparado y de iniciativas presentadas en la materia*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2007, p. 42. (Actualizado en el apartado correspondiente a Bolivia y Nicaragua.)



Ecuador	Dentro de los siguientes cuarenta y cinco días.	Participarán los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares.
El Salvador	En un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección.	Se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos.
Guatemala	En un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contados a partir de la primera elección y en día domingo.	Se llevará a cabo entre los dos candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.
Nicaragua <sup>16</sup>	45 días posteriores a la fecha de la primera elección y en día domingo.	El procedimiento electoral será establecido por el Consejo Supremo Electoral (no se ha presentado ningún caso de segunda vuelta electoral).
Perú	30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales.	Se llevará a cabo entre los dos candidatos que han obtenido las más altas mayorías relativas.
República Dominicana	Se efectuará una segunda elección 45 días después de la primera.	En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección.
Uruguay	Último domingo del mes de noviembre del mismo año.	Se celebrará entre las dos candidaturas más votadas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada

Con esta información damos cuenta de que la mayoría de los países en América Latina que emplean el método de la segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República, exigen una mayoría absoluta o bien un porcentaje reducido, en cambio, en lo relativo a los tiempos de realización de la segunda vuelta varía de país a país.

Asimismo, podemos llegar a la conclusión de que la implementación de la segunda vuelta electoral en estos países se ha realizado ante la necesidad de reforzar la gobernabilidad del presidente electo, y en la práctica se ha demostrado que este mecanismo garantiza que el presidente resulte finalmente electo por una mayoría absoluta, otorgándole así la legitimidad necesaria para gobernar.

#### 4. LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA MÉXICO

En el presente documento se ha dado cuenta de las variantes aplicadas por los diversos países que han adoptado la figura del balotaje en América Latina.

<sup>16</sup> Terán, Cuaresma y Cabistan, Enríquez. "Reforma Electoral: el caso de Nicaragua". En: Zovatto, Daniel y otros. Reforma política y electoral en América Latina, México: IDEA/IJ/UNAM, 2008, p. 720.

La intención no es descubrir el hilo negro ni mucho menos tratar de innovar en México en la instauración de esta institución jurídica; simplemente, con base en los antecedentes y realizando un análisis de las propuestas legislativas que se han presentado a partir de finales de la décadas de los años 90 hasta finales del año 2012 y con la experiencia latinoamericana, se presenta una propuesta que a nuestro criterio es la que le pudiese resultar más benéfica a México al momento de elegir al presidente de la República.

Una de las grandes ventajas de insertar la figura de la segunda vuelta o balotaje en el derecho electoral, aunque resulte paradójico, es que la figura es utilizada en muy pocas ocasiones, debido a que los partidos políticos que compiten por la titularidad del Poder Ejecutivo se esfuerzan más en alcanzar la mayoría exigida (en primera vuelta) para resultar vencedor, por medio del convencimiento del electorado en una forma más efectiva a la que realizan en un sistema en el cual el balotaje es inaplicable.

### **a. Porcentaje**

Ahora bien, en lo que aquí nos interesa, la propuesta va encaminada en el sentido de que para elegir al presidente de la República se otorgue el triunfo electoral al candidato que consiga el 45% de los votos válidos emitidos y, en el caso de que ningún candidato obtenga ese porcentaje, se otorgue el triunfo al contendiente que obtenga entre 40 y 44% de la votación, con la condicionante siguiente: que este haya superado por lo menos en cinco puntos porcentuales al candidato más próximo.

Ahora bien, si ningún contendiente logra obtener los porcentajes mencionados, se realizará una segunda vuelta en la que solo participarán los dos candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos válidos emitidos y el vencedor será quien obtenga la mayoría absoluta del total de votos declarados como válidos.

Se propone estos porcentajes toda vez que en las últimas 3 elecciones presidenciales se ha proclamado presidente de la República al candidato que obtuvo los siguientes porcentajes:

**Cuadro n.º 2:** Porcentajes obtenidos en las últimas 3 elecciones presidenciales en México

<b>Año</b>	<b>Primer Lugar</b>	<b>Segundo Lugar</b>	<b>Tercer Lugar</b>
2000 <sup>16</sup>	42.52%	36.11%	16.64%
2006 <sup>17</sup>	35.89%	35.33%	22.23%
2012 <sup>18</sup>	38.15%	31.64%	25.40%

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos del IFE.

<sup>16</sup> <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

<sup>17</sup> [http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra\\_nac.html](http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra_nac.html)

<sup>18</sup> <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>



De las cifras anteriores y retomando un poco la historia reciente, en el año 2000 se presentó el fenómeno del fin de la hegemonía de 71 años del Partido Revolucionario Institucional. Con el cambio de siglo, también llegó el cambio en el poder; arribó a la silla presidencial el Partido Acción Nacional y con la distancia de 6.41 puntos porcentuales no hubo mayor problema, se tomó con gran responsabilidad tanto el triunfo como la derrota por parte de los partidos políticos, y la sociedad vio reflejada la manifestación realizada en las urnas electorales en los resultados finales.

Sin embargo, en el año 2006 la historia fue muy otra, con una diferencia de 0.56% entre el primero y segundo lugar, el proceso electoral se judicializó al máximo, y la polarización de la sociedad no fue menor; en el 2012 ocurrió algo muy similar pero no hay punto de comparación.

Con la segunda vuelta electoral, estas situaciones sin duda se hubiera evitado al existir una figura jurídica, cuyo fin es la legitimación del candidato ganador, y con los resultados citados, hubiéramos experimentado por los menos una segunda vuelta en el 2006 y en el 2012. Si bien aludimos a los resultados electorales de los últimos años, tal vez con la aplicación del balotaje en el 2006 los partidos políticos, en la próxima contienda electoral, se hubieran esmerado por conseguir la mayoría exigida en la primera ronda para evitar llegar a la segunda.

### ***b. Tiempo de realización***

En lo que respecta al tiempo de realización de la segunda vuelta, bien se podría llevar a cabo en un plazo no mayor de 30 días contados a partir del cómputo final de la votación emitida.

El cómputo final lo realizará la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como lo hace actualmente.

El artículo 19 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las elecciones se desarrollarán el primer domingo de julio; a su vez, el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece como máximo el día 6 de septiembre para realizar el cómputo final y formular la declaración de validez de presidente electo; en ese sentido, el día 6 de septiembre sería la fecha límite para que comience a correr el cómputo para el desarrollo de la segunda vuelta electoral.

Otro dato que se debe señalar es que la investidura del presidente electo se realiza el 1 de diciembre; si tuviera verificativo la segunda vuelta electoral, habría que ampliar el plazo para la realización del cómputo final de la segunda vuelta. Por esto se propone que el Tribunal Electoral tenga como plazo máximo el 15 de noviembre para que realice dicho cómputo y proceda a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos válidos.

Instrumentar un sistema que ha sido regulado, pero que prácticamente no se ha utilizado en México es causa de incertidumbre toda vez que los resultados positivos de otras democracias pueden no causar los mismos resultados en la democracia mexicana; sin embargo, la historia y la práctica

respaldan el balotaje como un sistema que garantiza la legitimidad de los gobernantes y la sociedad mexicana está ansiosa por experimentarlo.

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien es cierto que la segunda vuelta electoral no será la solución de todos los problemas del sistema político mexicano, también lo es que su implementación traerá consigo los resultados siguientes:

- a) La segunda vuelta electoral otorga legitimidad del candidato ganador. La doble participación electoral ha constituido, en el escenario latinoamericano, la garantía de resultados electorales transparentes y contundentes, esto es así ya que, generalmente, la segunda vuelta electoral es una herramienta efectiva para que uno de los dos contendientes en la segunda participación obtenga la mayoría absoluta para declararse vencedor, lo que trae consigo la legitimidad traducida en el respaldo ciudadano hacia el candidato triunfador.
- b) Fortalece la gobernabilidad del Estado. La llegada al poder con un respaldo de la mayoría absoluta permite, sin duda, desempeñar con más libertad las políticas públicas y acciones de gobierno en pro de la sociedad, esto trae consigo el fortalecimiento institucional y la confianza ciudadana. En ese sentido, la elección de un gobierno por medio de la segunda vuelta electoral aumenta considerablemente la estabilidad social y la gobernabilidad del Estado toda vez que se gobernará con un amplio respaldo ciudadano.
- c) Evita los conflictos postelectorales. La utilización de la segunda vuelta electoral después de comicios con resultados electorales demasiado cerrados tiende a evitar conflictos postelectorales ya sean sociales o judiciales. La respuesta se fundamenta en lo siguiente: el periodo que existe entre la primera vuelta y el inicio de la segunda es aprovechado para llegar a un acuerdo político entre los diversos partidos políticos. Es decir, se busca obtener un consenso a favor de un proyecto de gobierno triunfador; y, por otro lado, el elector al ejercer la segunda votación lo hace con plena visión de la situación, lo que se traduce en una mayor cantidad de votos a favor del candidato ganador.
- d) México cuenta con condiciones para la implementación de la segunda vuelta electoral por las siguientes razones: a) como lo se ha precisado, existen diversos pronunciamientos de los partidos políticos, del entonces Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y del entonces Titular del Poder Ejecutivo; b) las últimas tres elecciones presidenciales han puesto de manifiesto la alta competitividad de la carrera electoral, por lo que la segunda vuelta electoral evitaría judicializar los resultados; c) el Instituto Federal Electoral es un organismo altamente fortalecido, dotado de recursos humanos y económicos para realizar sin ningún contratiempo la segunda vuelta electoral cuando la situación lo amerite; y, d) la ciudadanía contaría con más elementos para establecer que su voto fue utilizado de manera legítima, dándole más certeza a las elecciones presidenciales.



## LITERATURA CONSULTADA

- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. *La segunda vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana*. Tomado de: <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=248>
- CUARESMA TERÁN, Sergio y ENRÍQUEZ CABISTAN, Francisco. "Reforma electoral: el caso de Nicaragua, en reforma política y electoral en América Latina". En: Zavatto, Daniel y otros. *Reforma política y electoral en América Latina* México: IDEA / IIJ-UNAM, 2008.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José de Jesús. *La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios*. México: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. Cámara de Diputados, Documento de trabajo número 24, 2007.
- MÉXICO Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Electoral. "Costos y beneficios del balotaje en México". En: *Revista Justicia Electoral*, número 12, 2000.
- MONTEJANO GAMBIA, Claudia. *Segunda vuelta electoral, estudio teórico conceptual de derecho comparado y de iniciativas presentadas en la materia*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2007.
- SABSAY, Daniel Alberto. *El balotaje, su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. México: Instituto de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1991.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3.<sup>a</sup> ed. México: FCE, 2003.



## El registro electoral en la historia constitucional cubana (1901-1958)

Raudiel Peña Barrios\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 20 de enero de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 28 de marzo de 2014.

**Resumen:** Este artículo pretende analizar la regulación existente en los textos constitucionales cubanos de 1901, 1940 y en los Estatutos Constitucionales del Gobierno de Fulgencio Batista de 1952, así como en sus leyes complementarias, sobre la inscripción en el registro electoral. En vista de esto, analizaremos los diferentes sistemas empleados para la inscripción de los electores, mientras que veremos cómo se va desarrollando la institución del registro a causa del fortalecimiento de todo el marco legal e institucional que sobre este se va configurando, paulatinamente, durante esta etapa. Además, podremos apreciar cómo en determinado momento de la historia cubana esta institución fue comprometida en su cometido político-social lo que puede ser interpretado como una herramienta de fraude electoral.

**Palabras clave:** Inscripción electoral / Padrón electoral / Registro electoral / Historia electoral / Historia política / Electores / Elecciones / Constitución política / Cuba.

**Abstract:** This article aims at analyzing the existing regulation on the Cuban constitutional texts of 1901, 1940 and Constitutional Statutes of Batista's Government of 1952, as well as in its complementary laws concerning registration in the Electoral Registry. Thus, we will analyze the different systems employed for voter registration. We will also look at the way in which the Electoral Registry evolves as it becomes strengthened during this stage. In addition, we will be able to see how, at a given time in Cuban history, this institution was affected in its socio-political mission, which may be interpreted as a tool of electoral fraud.-administrative corruption prevailing in the country, for the commission of electoral fraud.

**Key Words:** Electoral registration / Electoral Roster / Electoral Registry / Electoral history / Political history / Voters / Elections / Political constitution / Cuba.

\* Cubano, abogado, correo electrónico rpbarrrios88@gmail.com. Jefe de Equipo del Bufete Colectivo de Oficio de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos de Cuba (ONBC). Profesor en adiestramiento del Departamento de Estudios Jurídicos Básicos, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. Licenciado en Derecho. Título de Oro. Alumno Investigador más destacado de su promoción. Abogado de la ONBC.

## 1. CONSTITUCIÓN DE 1901

En 1901 es adoptada la primera constitución de la República de Cuba. Sin embargo, esta no mencionaba como requisito para votar la previa inscripción en el registro electoral<sup>1</sup>.

Al amparo de esta carta magna entra en vigor, en 1903, la primera ley electoral de la República, promulgada como Código Electoral. Este normaba lo relacionado con la elección de cargos públicos, la de los delegados a una comisión constituyente que pudiera convocarse y las elecciones *ad referendum*. El capítulo IV de esta disposición normativa se dedicaba al registro electoral. Se reconocía un registro de carácter transitorio que se formaba en cada período de inscripción y el libro de dicho registro era responsabilidad del alcalde de cada municipio, si bien los miembros de las juntas electorales eran personas elegidas de entre el mismo electorado<sup>2</sup>. Este funcionario certificaba las listas de electores en su demarcación territorial para que, en los barrios correspondientes, se procediese a la elección de la Junta de Inscripción del barrio.

Cinco años después es adoptada una nueva Ley Electoral<sup>3</sup>. En 1908 por primera vez se crea un registro electoral de tipo permanente para los electores de cada municipio, y de acuerdo con lo ahí regulado la inscripción en el registro comprobaba la condición de elector<sup>4</sup>. La conformación era responsabilidad de las Juntas Electorales Municipales. Los miembros de estas juntas formaban parte de los dos partidos políticos que en las elecciones generales hubieran obtenido mayor número de votos<sup>5</sup>, que se colocaban bajo la égida de una autoridad electoral imparcial. Esta autoridad era un juez. De esta manera, la citada ley acogía un sistema mixto o ecléctico, según la clasificación de Hernández Cartaya acerca del carácter de los funcionarios que intervenían en la formación del registro<sup>6</sup>. Este se dividía en tantas sesiones como barrios tuviese el municipio. Los datos eran tomados del registro provisional preexistente. Las Juntas Electorales Municipales eran las encargadas de las inscripciones y exclusiones por orden cronológico. Además, debemos agregar que existía, por indicación de la Secretaría de Gobernación, un registro electoral general para todo el país, con fines estadísticos<sup>7</sup>.

Los electores debían solicitar su inscripción en el registro y podían tramitar su exclusión o la de otra persona. Ambas solicitudes cabía formularlas en cualquier momento, salvo en los veintinueve días anteriores a las elecciones. Las decisiones de las juntas acerca de la exclusión o no inclusión de un elector podían ser apeladas ante la Sala de lo Civil de la audiencia correspondiente. Esta apelación la podrían hacer quienes fueran referidos en la resolución emitida por la junta. Luego de cerrado el registro, las Juntas Electorales de los municipios preparaban las listas de cada colegio<sup>8</sup>.

Para 1919 se adopta un nuevo Código Electoral. Este fue varias veces modificado hasta 1930 y se restableció en su totalidad el 2 de diciembre de ese mismo año. Su restablecimiento total se debió

<sup>1</sup> Santos, 1946, p.181.

<sup>2</sup> Hernández, 1910, p.140.

<sup>3</sup> Santos, 1946, p.426.

<sup>4</sup> Santos, 1946, p.182.

<sup>5</sup> Art. 18 y 19 Ley de Elecciones de 1908.

<sup>6</sup> Hernández, 1910, pp.140 y 141.

<sup>7</sup> Hernández, 1910, p.147.

<sup>8</sup> Hernández, 1910, p. 425.

a lo poco factible de sus modificaciones y solo se dejaron algunas de ellas. Cabe señalar que en ningún caso esas reformas recayeron sobre la regulación del registro electoral. También debemos agregar que esta fue la primera legislación electoral cubana donde se reguló la cédula electoral como medio de prueba para acreditar la condición de elector<sup>9</sup>.

El artículo 2 de esta nueva disposición normativa consideraba como electores a los inscritos en el registro electoral, y para acceder a él se debía tener más de veintiún años<sup>10</sup>. Además, solo se reconocía el voto masculino. Se empleaba un sistema similar al de la ley de 1908, a partir de la combinación del empleo del registro electoral provisional como paso previo para la conformación de un nuevo registro permanente. El elector debía solicitar su inscripción en cualquier momento, pero esta vez debía hacerlo antes de los últimos 119 días previos a las elecciones. Su solicitud se formulaba ante las Juntas Electorales Municipales. El procedimiento para la exclusión era idéntico al regulado por su predecesora, la Ley Electoral de 1908<sup>11</sup>.

Luego de una etapa convulsa a inicio de los años 30, que sería sucedida por un período de estabilidad democrática a partir de 1937, el 13 de abril de 1939 se adopta un código electoral con el objetivo de que fuera permanente, aunque se dejaba abierta la posibilidad de que fuera modificado, luego de que entrara en vigor la nueva Constitución de la República de Cuba que ya se preparaba. En el propio año 1939 se adoptan otras leyes modificativas de dicho código<sup>12</sup>. La más importante a los efectos del registro electoral fue la adoptada el 4 de diciembre de 1939. Esta ley daba la posibilidad de inscribirse como electores en el registro electoral y afiliarse a un partido político, a los miembros de los cuerpos armados de la República, entiéndase fuerzas armadas, guardia rural y policía nacional<sup>13</sup>.

## 2. CONSTITUCIÓN DE 1940

Luego del momento histórico antes descrito y como justo corolario de los logros de las fuerzas revolucionarias que se desarrollaron en el país durante la década del treinta, en 1940 se adopta una nueva constitución nacional, consagrando en su contenido algunos de los reclamos del pueblo que había derrocado al gobierno tiránico del General Machado. Con la entrada en vigor de la nueva Carta Magna, comienza un nuevo período de institucionalidad en Cuba; y nuevas legislaciones se hacían necesarias como complemento y desarrollo de los principios constitucionales.

Sobre la materia electoral, la constitución de 1940 planteaba que se consideraban electores todos los cubanos de uno u otro sexo mayores de veinte años. Empero, en su artículo 99 no reconoció la inscripción en el registro como requisito *sine qua non* para votar, y solo se planteaban los particulares ya mencionados<sup>14</sup>. Como excepciones se establecían los asilados; los incapacitados mentalmente, previa declaración judicial de su incapacidad; los inhabilitados judicialmente por

<sup>9</sup> Lancís, 1954, p.52.

<sup>10</sup> Santos, 1946, p.452.

<sup>11</sup> Santos, 1946, p.460.

<sup>12</sup> Santos, 1946, p.478.

<sup>13</sup> Santos, 1946, pp.477-490.

<sup>14</sup> Infiesta, 1950, p.182.

causa de delito y los individuos pertenecientes a las fuerzas armadas o de policía que estuviesen en servicio activo. El artículo 100 establecía que el Código Electoral instauraría el carné de identidad con la fotografía del elector, su firma y huellas dactilares y los demás requisitos necesarios para la mejor identificación. Además de todo lo anterior también se reconocía la obligatoriedad del voto en el artículo 97.

El anunciado Código Electoral sería adoptado en 1943<sup>15</sup> y dedicaba un título al censo electoral y a la inscripción de los electores en el registro<sup>16</sup>. El censo se celebraría cada diez años y se realizaría con el objetivo de determinar las personas que reunían los requisitos para votar en cada provincia, municipio y barrio del país. Se estableció como requisito esencial y obligatorio<sup>17</sup> que el potencial elector debía estar inscrito en el censo de población electoral y debía acudir a solicitar, directamente, su inscripción ante las Juntas Municipales Electorales<sup>18</sup>. Como desarrollo del precitado artículo 100 constitucional, se entregaba a cada elector un carné de identidad con una cédula electoral. Este documento de identificación se consideraba personal e intransferible y se presumía maliciosa su posesión por parte de un agente partidario de alguna fuerza política.

El registro electoral era dirigido por la Oficina Nacional del Censo y Estadística Electoral y las Juntas Municipales Electorales, previo acuerdo y selección de sus miembros por parte del Tribunal Supremo Electoral. Estos órganos se encargaban de determinar el municipio y la provincia en los cuales el elector podía ejercer su derecho al sufragio, que coincidían con aquellos donde este tenía fijada su residencia. Además, el registro electoral debía actualizarse constantemente con las exclusiones y nuevas inclusiones que se realizaban ante las autoridades electorales. Un aspecto importante a destacar es el hecho de que el artículo 187 dejara implícita la necesaria y obligatoria relación entre el registro civil y su par electoral. Según la norma jurídica mencionada, esta colaboración debía desarrollarse sobre la base de tramitar, entre la Oficina del Registro Civil y la Oficina Nacional del Censo y Estadística Electoral, la depuración del registro electoral<sup>19</sup>. Lo anterior a partir de la depuración de la información de las personas fallecidas que no hubiese sido notificada, a partir de la fecha de cierre del último censo electoral. Además, debía incluir las personas que arribaran a la edad mínima electoral y las que debían ser dadas de alta en el registro electoral. Igual colaboración debían prestar los tribunales y juzgados, en lo particular sobre las declaraciones de incapacidad; el Ministerio de Defensa, en cuanto a los alistados y militares licenciados; y los jefes de los establecimientos penitenciarios.

Las reclamaciones que se quisieran formular con motivo de inscripciones, exclusiones y rectificaciones del registro electoral, se hacían ante las Juntas Municipales Electorales, y luego del pronunciamiento de este órgano se podía apelar a la correspondiente junta de nivel provincial. Esta apelación podía formularse por sí o mediante apoderado, y la podía hacer cualquier persona afectada por la resolución de la junta municipal, cualquier elector del municipio o un inspector electoral.

<sup>15</sup> Gutiérrez, 1943, p.1.

<sup>16</sup> Santos, 1946, pp.491-512.

<sup>17</sup> Gutiérrez, 1943, p.156.

<sup>18</sup> Santos, 1946, pp.52 y 53.

<sup>19</sup> Gutiérrez, 1943, pp.176 y 177.



Con lo dicho hasta aquí, podemos concluir que en la etapa que analizamos se le brindó especial importancia a la legislación electoral. Aun en momentos de inestabilidad política en el país, existió una evidente tendencia a normar cuestiones electorales y con ello se abarcó en muchos casos al registro electoral. Téngase en cuenta que desde 1902 hasta 1940, para las sucesivas elecciones presidenciales siempre se contó con una ley electoral adoptada previamente a cada proceso electivo. Únicamente para la elección del presidente Mario García Menocal en lo que sería su primer mandato, la del general Gerardo Machado, así como la de Carlos Prío Socarras no se contó con una ley electoral previa.

### 3. ESTATUTOS CONSTITUCIONALES DE 1952

Luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1940, el primer gobierno de esta nueva etapa estuvo presidido por Fulgencio Batista. Durante esta administración la situación económica experimentó una mejoría propiciada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, coyuntura que beneficiaría aun más al sucesor, Ramón Grau San Martín quien resultó electo en 1944 gracias al amplio respaldo popular que le granjearon las medidas nacionalistas y democráticas dictadas durante su anterior gobierno.

Sin embargo, ni Grau ni Carlos Prío Socarrás (1948-1952) -ambos líderes del Partido Revolucionario Cubano (Auténtico)- fueron capaces de aprovechar las favorables condiciones económicas de sus respectivos mandatos. En 1947 bajo la dirección de Eduardo Chibás, se funda el Partido del Pueblo Cubano (Ortodoxo). Aunque todo auguraba el triunfo ortodoxo en las elecciones de 1952, las esperanzas se verían frustradas por un golpe militar dado por Fulgencio Batista el 10 de marzo de ese mismo año.

El gobierno militar sustituyó el Congreso por un Consejo Consultivo, eliminó la constitución de 1940 y estableció los Estatutos Constitucionales. Esta disposición normativa refrendaba en su artículo 97 que el ejercicio del derecho al sufragio era un deber, un derecho y una función de todos los ciudadanos cubanos. De igual manera se planteaba que el derecho al sufragio sería universal, igualitario y secreto. Se consideraban excluidos de la condición de electores, de acuerdo al artículo 99 de los propios estatutos, a los asilados, los incapacitados mentalmente, previa declaración judicial de su incapacidad; los inhabilitados judicialmente por causa de delito y los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. En el artículo 100 se repetía casi al calco lo establecido en el propio artículo de la Constitución de 1940, en cuanto a que el Gobierno Electoral instauraría el carné de identidad con la fotografía del elector, su firma y huellas dactilares y los demás requisitos necesarios para la mejor identificación<sup>20</sup>.

Los estatutos constitucionales regulaban en su artículo 254 la convocatoria a elecciones para el mes de noviembre de 1953. Además, en el artículo siguiente se derogaba el Código Electoral de 1943, salvo lo concerniente a la jurisdicción electoral, y se declaraban extinguidos todos los derechos de las fuerzas políticas creadas a su amparo. Se planteaba también que se le encargaría al Tribunal

<sup>20</sup>Bernal, 2008, p.353.

Superior Electoral que formaba parte del poder judicial<sup>21</sup>, la redacción de un nuevo Código Electoral para las siguientes elecciones, el cual debía ser aprobado por el Consejo de Ministros<sup>22</sup>.

En definitiva las elecciones serían desarrolladas en 1954, el día primero de noviembre. Batista solicitó licencia electoral, nombrando presidente provisional a su amigo Andrés Domingo Morales del Castillo y realizando un gran despliegue electoral. En un viraje de último minuto, Grau se sumó a la corriente abstencionista. Batista concurrió como candidato único de las elecciones presidenciales de noviembre de 1954 y resultó electo con 1 262 587 votos<sup>23</sup>.

El Código Electoral que reguló este proceso electivo fue promulgado el 10 de diciembre de 1953, por la Ley-decreto N.º1215. Cabe destacar que la participación popular se redujo a un 52,6% frente al 79,5% de las elecciones de 1948<sup>24</sup>.

Antes de continuar cabe señalar que para las elecciones de 1958, ganadas por Andrés Rivero Agüero quien no asumiría el cargo debido al triunfo de la revolución, se empleó como disposición normativa regulatoria de dicho proceso el Código Electoral de 1943. Luego de su triunfo en las elecciones de 1954, Batista reinstauró la Constitución de 1940 aunque, en la medida en que fue avanzando su mandato, muchas de las garantías fundamentales consagradas en el texto constitucional fueron suspendidas. Aparejado a lo anterior fue restablecido el Código Electoral de 1943 el que se convirtió en la ley que normó la última farsa electoral de Batista durante su gobierno<sup>25</sup>.

La Ley-decreto N.º1215 en su artículo 3 establecía la inscripción obligatoria de los electores en el registro. Lo anterior es lógico si entendemos que los propios estatutos constitucionales reconocían la obligatoriedad del voto.

Acerca del censo electoral que debía celebrarse, se estableció que este sería responsabilidad de la Oficina Nacional de los Censos Demográfico y Electoral (ONCDE), nombre que pasó a tener la Oficina Nacional de Estadísticas Electorales, de acuerdo con el artículo 141 del propio código. A continuación, el artículo 142, regulaba que se celebraría un censo cada diez años. El censo de población que se celebraría en el año 1953 tributaría al electoral, adicionando o completando la información contenida en los registros electorales vigentes en la fecha mencionada, con los nuevos electores que se inscribiesen dentro del plazo que señalara el Tribunal Superior Electoral. La entrega de la notificación a las personas con derecho al sufragio que no estuvieran registradas, sería responsabilidad de los enumeradores del censo de población, de acuerdo con el artículo 143. Este censo registró que por cada uno de los electores favorable a un partido de la oposición, se registraban siete en las filas oficiales, es decir, a favor de Batista.

<sup>21</sup> Art. 171 Constitución Política de 1940

<sup>22</sup> Bernal, 2008, p.390.

<sup>23</sup> Fornés, 2003, p.195.

<sup>24</sup> Domínguez, 1999, p.149.

<sup>25</sup> Se celebraron el 3 de noviembre de 1958 y se presentaron cuatro candidatos: Andrés Rivero Agüero, de la alianza oficialista Coalición Progresista Nacional, el ex presidente Ramón Grau a través del Partido Auténtico, Carlos Márquez Sterling del Partido del Pueblo Libre y Alberto Salas Amaro del Partido Unión Cubana. El Partido Ortodoxo declaró que se no se presentaría como manifestación de protesta ante el descrédito de las instituciones electorales. Esta posición fue compartida por otros partidos y fuerzas opositoras. Los resultados fueron los siguientes: Andrés Rivero Agüero (428.166 votos-70,40%), Carlos Márquez Sterling (95.447 votos-15,69%), Ramón Grau (75.789 votos-12,46%) y Alberto Salas Amaro (8.752 votos-1,44%). El total de electores presentados fue de 608.154, lo que significó un 12,5% menos de participación con respecto al proceso eleccionario de 1954 (Bonachea y San Martín, 1990, p. 247).

El Tribunal Superior Electoral tendría competencia sobre la ONCDE que se consideraría un organismo adscrito al propio tribunal. En virtud de lo anterior, el órgano judicial sería encargado de fiscalizar la realización del censo electoral. Para una depuración efectiva del censo se establecía que los jueces de primera instancia estaban obligados a dar a conocer los datos acerca de las sentencias de divorcio, mientras que los Jueces Municipales encargados de los registros civiles lo estaban respecto a proporcionar información sobre los matrimonios, nacimientos y defunciones. Además, la aduana debía brindar información sobre los flujos migratorios de ciudadanos cubanos; el Ministerio de Salubridad tenía el deber de proporcionar detalle sobre las altas y bajas de los asilos; y el Ministerio de Defensa realizaría la misma operación en torno a los licenciamientos y reclutamientos de las fuerzas armadas y la policía. También se debía recopilar detalles proporcionados por los jueces y el sistema de tribunales, sobre las resoluciones judiciales que afectasen la capacidad electoral de los potenciales electores.

La inscripción electoral se realizaba ante las Juntas Municipales Electorales en cualquier momento antes de las elecciones, menos en los últimos ciento dieciocho días. En el caso de las exclusiones estas se podían solicitar en cualquier momento, pero nunca en los últimos ciento diecinueve días previos al proceso electoral. Lo anterior se complementaba con la disposición de que la conformación del registro de electores sería responsabilidad de la ONCDE y de las propias juntas Electorales Municipales. De acuerdo con la disposición transitoria única del capítulo III del Código Electoral, dicho registro sería el que existía hasta ese momento.

Sobre las reclamaciones que se quisieran establecer con motivo de inclusiones o exclusiones indebidas, así como rectificaciones sobre los datos del registro, se establecía que esas deberían ser presentadas ante las Juntas Electorales Municipales. En caso de apelaciones contra las decisiones de las Juntas Municipales las podrían establecer ante las Juntas Electorales Provinciales, por sí o mediante apoderado, las personas afectadas por la resolución o cualquier elector del municipio o inspector electoral. Las instancias provinciales resolvían sin posibilidad de ulterior recurso. Esta reclamación debía confeccionarse de manera escrita y podía ser acompañada de todos los documentos y datos que el elector entendiera servirían de medios de prueba en su reclamación.

Como conclusión lógica de este recuento histórico, queremos hacer notar el hecho de que en esta etapa, hay un fortalecimiento en cuanto a la regulación del registro de electores. Las disposiciones normativas electorales que hemos analizado, así como el marco institucional creado dan fe de ello. Esto último lo podemos afirmar a partir de la relación que se va estableciendo con otros organismos gubernamentales que debían tributar información al propio registro. Lo anterior quiere decir que mientras se va fortaleciendo el papel del registro de electores cubano en la vida política nacional de la época, se va consolidando el entorno político-administrativo que a su alrededor debía prevalecer, con el objetivo de contribuir eficientemente a la conformación, actualización y depuración de los datos almacenados por aquel.

Además, otros aspectos merecen ser destacados en este análisis histórico sobre el registro electoral cubano. Primeramente, es apreciable que en un inicio se desplegó, tal y como ya mencionamos, un registro de tipo transitorio, es decir, para cada elección, como el reconocido en la Ley Electoral de 1903. Sin embargo, como lógico desarrollo de la institución, se derivó en un registro de tipo permanente y único donde sólo se realizaban modificaciones para cada elección, referidas estas

a las nuevas inclusiones y exclusiones. Esta modalidad del registro es introducido por primera vez en 1908<sup>26</sup>.

Sobre la inscripción de los electores se aprecia que existieron dos sistemas. Un primer sistema llamado de oficio donde los electores se registraban a partir del censo o registro anterior; y otro sistema que podríamos llamar obligatorio para el cual el ciudadano debía acudir a inscribirse necesariamente en el registro para poder votar. Cabe destacar que luego de la entrada en vigor del Código Electoral de 1943, se estableció la obligatoriedad de la solicitud de inscripción para poder sufragar. Sin embargo, la Ley del Censo Electoral de ese propio año dispuso la inscripción de oficio al regular que aquel elector que no pudiera inscribirse en el registro por ausencia o incapacidad de hacerlo, lo podría realizar en cualquier momento antes de los últimos ciento veinte días previos a la elección<sup>27</sup>.

Otra cuestión que merece ser analizada con detenimiento, es el criterio seguido a lo largo de la evolución del registro electoral durante esta etapa, como determinante para la inscripción electoral. Este criterio era el de la residencia, entendido como aquel lugar donde se encontraba habitando un elector en el momento del proceso electoral del cual se tratase. Obviamente este factor es más impreciso que el del domicilio, pero aun así fue reiterado su uso en las leyes y códigos electorales de la época. No fue hasta el Código Electoral de 1943 y la Ley del Censo Electoral<sup>28</sup>, también en ese año, cuando se establecieron excepciones al criterio de la residencia<sup>29</sup>.

De igual forma, debemos dejar establecido que esta institución no se vio exenta de ser víctima del fraudulento juego político del período que acabamos de analizar, sobre todo después de la llegada de Fulgencio Batista al poder y de la entrada en vigor de los Estatutos Constitucionales de 1952. Para que se tenga una idea de lo que acabamos de plantear, mencionaremos solo un ejemplo. En el municipio de Encrucijada, para las elecciones de 1954, el cacique político batistiano y magnate azucarero Jacinto Mamerto Luzárraga relleno el padrón del municipio con nombres extraídos de las lápidas de los cementerios. Al final, de unos 280.000 electores que acudieron a las urnas en la antigua provincia de Las Villas, de acuerdo con datos del Tribunal Superior Electoral, se contabilizaron más de 300.000 votos. Luzárraga fue electo para la Cámara de Representantes y en su pueblo Batista ganó la votación.

Tal y como hemos podido apreciar en el desarrollo de esta investigación, Cuba tiene una historia sin lugar a dudas muy interesante en lo que a temas eleccionarios se refiere, y el registro electoral no es la excepción. En el hecho de que a lo largo de toda esta etapa de nuestra existencia como República, el mencionado registro haya sido una institución perenne en la dinámica institucional del país, se apoya esta conclusión. Ya sea para formar el núcleo de elecciones democráticas o como herramienta para el fraude electoral, nuestro registro se afianzó como una institución vital para el

<sup>26</sup> Lancís, 1954, p.48.

<sup>27</sup> Lancís, 1954, p.49.

<sup>28</sup> Santos, 1946, p. 511.

<sup>29</sup> El art. 174 del Código Electoral daba la posibilidad a determinados funcionarios públicos de inscribirse en el municipio donde desarrollaban sus labores, y no donde residían. Se llegó a incluir a los funcionarios del Servicio Exterior que podían emitir sus votos a través de declaraciones hechas ante Notario Público. Aun con su introducción, estas excepciones no fueron por mucho tiempo reconocidas debido a que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo en su Sentencia N.o 70 de 18 de noviembre de 1943 (Arango, 1948, pp. 203-258).

funcionamiento del sistema político cubano de la época. De esta manera se confirma, desde la historia, que es el registro la entidad electoral que le permite a la ciudadanía la materialización de un derecho concebido en abstracto por la constitución y por la legislación electoral cuyo ejercicio pleno es baluarte de la democracia; el derecho al sufragio.

## LITERATURA CONSULTADA

- Arango y Mestre, Virgilio. *Código Electoral de Cuba*. La Habana: Ed. Lex. 1948.
- Bernal, Beatriz. *Constituciones Iberoamericanas*. Cuba. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2008.
- Bonachea, Ramón y San Martín, Marta. *The Cuban insurrection, 1952-1959*. Washington D.C.: Ed. Ocean Press. Estados Unidos. 1990.
- Cámara de Representantes de la República de Cuba. *Ley Electoral de Cuba* (revisada y corregida con arreglo a lo dispuesto por la Ley de 4 de mayo de 1910). La Habana: Imprenta de Rambla y Bouza. 1910.
- Cuba. Ley de elecciones del 11 de setiembre de 1908. Decreto n.º 1039. Tomado de: <https://archive.org/details/leyelectoraldec00cubagoog>
- Cuba. Ley de elecciones del 11 de setiembre de 1908. Decreto n.º 1039. Tomado de: <https://archive.org/details/leyelectoraldec00cubagoog>
- Constitución de la República de Cuba*. Adoptada el 5 de julio de 1940. Gaceta Oficial de 8 de julio de 1940.
- Dirección General del Censo de la República de Cuba. *Informe General del censo de 1943*. La Habana: P. Hernández y Cía. S. en C., 1944.
- Domínguez, Jorge. *Cuba: order and revolution*. Washington D.C.: Ed. Ocean Press. Estados Unidos. 1999.
- Fornés, Leopoldo. *Cuba, cronología: Cinco siglos de historia, política y cultura*. La Habana: Ed. Verbum. 2003.
- Gutiérrez, Gustavo. *Código Electoral*. . La Habana: Ed. Lex. 1943.
- Hernández, Enrique. *El régimen electoral de la República de Cuba*. Imprenta Librería. La Habana: La Moderna Poesía. 1910.
- Infiesta, Ramón. *Derecho Constitucional*. La Habana: Imprenta P. Fernández y Cía. 1950.

Lancís, Antonio. Elementos de Derecho Electoral. La Habana: Ed. Publicaciones Universitarias. 1954.

Nieto, Adolfo y Goizueta, Pablo. El Código Electoral y su documentación. Santiago de Cuba: Ed. Arroyo. 1944.

Sánchez, Álvaro. *Derecho Electoral*. Manzanillo, Cuba: Ed. El Arte. 1945.

Santos, Rafael. *Tratado de Derecho Electoral*. La Habana: Ed. Lex. 1946.

Seilig, Raúl. Reclamaciones Electorales. Procedimientos de la Jurisdicción Electoral. La Habana: Colección Procesal Cubana. Vol.2. Ed. Fórum. 1948.



# El Salvador, acceso ciudadano directo a las Elecciones Legislativas y de Concejos Municipales, 11 marzo del 2012: una experiencia desde la observación electoral

Arturo Fournier Facio\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 12 de setiembre de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 20 de noviembre de 2013.

**Resumen:** Perspectiva de la experiencia como observador electoral internacional en las elecciones de medio período de El Salvador, para los puestos de elección popular de la Asamblea Legislativa y de miembros de Concejos Municipales. Inicia con una comparación de los fundamentos normativos y constitucionales del sistema electoral de Costa Rica y el Salvador, para continuar con la descripción de las novedades implementadas en el proceso. Finaliza con un informe sobre el proceso de observación, los pro y contra detectados durante la jornada electoral.

**Palabras clave:** Observaciones electorales / Jornada electoral / Proceso electoral / Observadores internacionales / Sistemas electorales / Transparencia / Elecciones de diputado / Elecciones municipales / El Salvador.

**Abstract:** It presents the perspective of the experience of an international electoral observer in the mid-term elections in El Salvador for popular election positions in Congress and in the Municipalities. It starts with a comparison of the normative and constitutional principles of the electoral system of Costa Rica and El Salvador, and then it continues with the description of the novelties implemented in the process. The article ends with a report of the observation process, the pros and cons detected during the elections.

**Key Words:** Electoral observations / Election day / Electoral process / International observers / Electoral systems / Transparency / Congress elections / Municipal elections / El Salvador.

\* Costarricense, abogado, correo electrónico arturof@racsa.co.cr. Miembro del Cuerpo Nacional de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Doctor Especialista en Derecho Agrario por la Università degli Studi, Florencia, Italia. Doctor en Leyes por la Universidad Centroamericana. Árbitro en Derecho, luego de cursar el II.º Programa Latinoamericano de Capacitación y Acreditación en Arbitraje Empresarial. Actualmente es vicepresidente del Comité XIII Derechos Humanos de la Federación Interamericana de Abogados.

## 1. INTRODUCCIÓN

El domingo 11 de marzo de 2012, se celebraron elecciones de medio período en El Salvador, a las cuales tuve el honor de ser enviado por la Asociación Americana de Juristas, como observador internacional.

Da gusto observar cómo el hermano país, después de tanto conflicto histórico, hace esfuerzos y logra avanzar en el mejoramiento de los derechos electorales para su pueblo.

El artículo se basa y fundamenta en el estudio de la naturaleza normativa electoral vigente en El Salvador. La metodología usada es descriptiva, sobre la experiencia y el análisis práctico de observar el desarrollo y funcionamiento del proceso electoral de medio período, para determinar su sujeción a la legislación vigente, y establecer comparaciones con el sistema electoral costarricense.

## 2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de El Salvador<sup>1</sup> contiene normas muy parecidas a las de Costa Rica<sup>2</sup>, aunque en algunos casos por su estilo de redacción parecieran más enfáticas y categóricas, por ejemplo:

1.- El carácter del sufragio estipulado en el Artículo 78 de la Constitución de El Salvador indica que "... *el voto será libre, directo, igualitario y secreto*". Por otro lado en Costa Rica, la Constitución en su artículo 93 indica: "... *sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta...*".

2.- La pérdida o la suspensión de los derechos ciudadanos, puesto que los salvadoreños amplían las causales de la suspensión, no sólo "Por interdicción judicialmente declarada (...) por Sentencia que imponga la pena de suspensión ..."*(Art. 91 CR), sino que incluyen 3 causales adicionales (Art. 74 ES): 1.º Auto de prisión formal; 2.º Enajenación mental; ... 4.º Negarse a desempeñar, sin justa causa, un cargo de elección popular; en este caso, la suspensión durará todo el tiempo que debiera desempeñarse el cargo rehusado*".

Además, contiene 5 causales adicionales (Art. 75 ES), para la pérdida de los derechos ciudadanos, como por ejemplo: "1.º Los de conducta notoriamente viciada..., 3.º Los que compren o vendan votos en las elecciones..."; sin embargo, no indica quién lo determina ni el contenido de dicha definición de conducta, aunque sí especifica que la rehabilitación debe ser declarada por autoridad competente.

Luego se encuentra en la Carta Magna salvadoreña una norma que en Costa Rica y en Nicaragua

<sup>1</sup> En adelante nos referiremos a "ES" = para la Constitución Política de El Salvador, y "CR" = de la Constitución Política de Costa Rica. La salvadoreña es de 1983, promulgada en época del enfrentamiento armado y de gobiernos militares. Capítulo III: Los Ciudadanos, sus derechos y deberes políticos y el Cuerpo Electoral, artículos 71 a 82, y Capítulo VII: Tribunal Supremo Electoral, artículos 208 a 210.

<sup>2</sup> TÍTULO VIII: Derechos y Deberes Políticos, Cap. I Los Ciudadanos, artículos 90 a 92; Cap. II El Sufragio, artículos 93 a 98, y Cap. III El Tribunal Supremo de Elecciones, artículos 99 a 104.

sería causa de pérdida de los derechos ciudadanos, tanto para los presidentes de ambas Repúblicas, como para integrantes de las Salas Constitucionales: *“4.º Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin;...”*

Resultó de gran interés, no sólo desde el punto de vista del Derecho comparado, la capacitación recibida en el Instituto de Estudios Políticos del partido de gobierno (FMLN) sobre el contenido del Código Electoral y el desarrollo de las elecciones, sobre las reformas constitucionales y legales de reciente promulgación, el papel como observadores internacionales; resaltando la gran participación e interés por parte de los ciudadanos salvadoreños que viven en el extranjero, y de los observadores nacionales y representantes de varias organizaciones no gubernamentales.

La efervescencia observada, en el buen sentido de la palabra, incluía la participación activa de las bancadas parlamentarias en la Asamblea Legislativa, del Consejo Nacional de la Judicatura, funcionarios de Gobierno, del Registro Nacional de las Personas Naturales, etc.; y también representantes, diputados al PARLACEN, y de muchos partidos políticos de América (por ejemplo el Partido Revolucionario Democrático de Panamá) y de varios socialdemócratas de Europa.

### 3. NOVEDADES

Muchos de los aspectos implementados por primera vez en esta elección se derivaron de una interpretación judicial<sup>3</sup> ante una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Félix Ulloa<sup>4</sup> quien solicitó la interpretación de los derechos contenidos en los artículos 211, 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1.º y 262 inc. 6 del Código Electoral<sup>5</sup>, lo que abrió las listas electorales, declaró la posibilidad del voto personal dentro de las “listas desbloqueadas”, el voto “residencial”, y la creación de las candidaturas no partidarias, entre otras reformas; resolución dictada por la Sala Constitucional. Estas reformas acarrearón consecuencias y repudio de varios sectores de la sociedad, hasta el punto de que varias fuerzas y personalidades políticas solicitaron la renuncia de magistrados, por las implicaciones en el ámbito político electoral, ya que consideraron que frenaron *“...la exigencia de ciertos requisitos legales para aspirar al cargo de Diputado, como la estar afiliado a un partido político; y dar paso a las listas desbloqueadas de candidatos a diputados, anulando las listas cerradas y bloqueadas, que hasta esta fecha habían sido utilizadas exclusivamente por las cúpulas partidarias para proponer a dichos candidatos”*<sup>6</sup>.

La sentencia resultó novedosa, puesto que el criterio utilizado para integrar el espíritu de la Ley Electoral fue no sólo *“... interpretación integral de la Constitución ...”*, sino que también delimitó el contenido y alcance de las normas al tenor de los principios supranacionales de *“... la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia emanada de éstas...”* para colocar *“... al*

<sup>3</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad N.º 61-2009, Sala Constitucional, dictada a las 09:30 horas el 29 de julio de 2010.

<sup>4</sup> Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador –IEJES– e integrante de la Rama Salvadoreña de la Asociación Americana de Juristas –AAJ–.

<sup>5</sup> Aprobado inicialmente por Decreto Legislativo N.º 417 del 16 de diciembre de 2010 y publicado en el Diario Oficial N.º 8, Tomo 390 del 12 de enero de 2011.

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia: “3 Sentencias representativas de la Nueva Sala de Lo Constitucional”, Corte Suprema de Justicia, El Salvador, Año 2010.

*ciudadano como el principal actor o sujeto de la democracia, incluso por encima de los partidos políticos, a quienes también se les reconoce su importancia como instrumentos de la misma democracia”<sup>7</sup>.*

Algunas personas –entre ellas el magistrado Meléndez de la Sala Constitucional- afirmaron que 4 de los 5 magistrados que integran la Sala tuvieron que soportar presiones y hasta amenazas, por parte de los partidos políticos y de las fracciones legislativas; por cumplir con la obligación de interpretar la Constitución y de hacer esfuerzos por profundizar la democracia del país.

### 3.1. Sentencia constitucional

Como se indicó en las notas 3 y 6, las reformas que implicaron modificación al sistema electoral, a su forma y contenido, fueron dispuestas por una sentencia de la Sala de lo Constitucional, para hacer compatible el ordenamiento electoral con la Constitución; visto que en la Asamblea Legislativa se discutió, pero nunca hubo consenso para reformar la Ley.

El principio fundamental defendido por la Sala fue el de colocar al ciudadano como el SUJETO DE LA DEMOCRACIA<sup>8</sup> por encima de los partidos políticos, algo que en nuestro país sería de mucha utilidad, para limitar y poner en su justa dimensión el poder de las cúpulas partidarias; ya que el derecho a ser electo como diputado –según la Constitución- no exige como requisito el estar afiliado a un partido político.

El impacto de la Sentencia Constitucional fue tan grande que:

*“... la Asamblea Legislativa aprobó de manera precipitada una reforma a la Constitución con miras a anular los efectos de la sentencia, la cual AÚN NO HABÍA SIDO FIRMADA, pero su contenido ya era del conocimiento de las distintas fracciones partidarias. Las reformas aprobadas apuntaron exactamente al fallo acordado ANTES DE QUE ÉSTE FUESE PÚBLICO”<sup>9</sup>.*

Este fallo fue consecuencia de una acción de inconstitucionalidad presentada por el Dr. Félix Ulloa hijo, expresamente contra algunas normas del Código Electoral<sup>10</sup>, considerando que *“Una interpretación exegética y `antihistórica` de tal disposición ha generado un monopolio en la representación de la soberanía popular por parte de los partidos políticos, creando una partidocracia constitucionalmente garantizada, en perjuicio de otras formas asociativas cuya legitimidad y capacidad de organización y representación están fuera de toda duda”*. Con esto la exclusividad concedida a los partidos políticos hacía que estos se arrogaran la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental, negando la participación a los demás grupos de

<sup>7</sup> Op. Cit., ibídem.

<sup>8</sup> El uso de mayúsculas en este apartado NO son del original.

<sup>9</sup> Op. Cit. notas 3 y 6 anterior. Es una situación similar a la que se dio en Costa Rica, con la divulgación de la Sentencia de la Sala I.<sup>a</sup> de la Corte Suprema de Justicia, sobre el caso de Crucitas.

<sup>10</sup> Los artículos 211, 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1.º y 262 inc. 6.º, y sus reformas, por violación a los artículos 72 ord. 3.º, 78, 80 inc. 1.º y 126 de la Constitución.

ciudadanos que pudieren querer participar con candidatos propios, lo cual limita injustificadamente el art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que considera el derecho a elegir y ser electo, como un derecho humano FUNDAMENTAL<sup>11</sup>.

El proponente fundamentó su petición, también, en el Derecho Internacional comparado, poniendo como ejemplo la reforma constitucional en México<sup>12</sup> para garantizar este derecho de forma amplia, y la orden dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>13</sup>, para que México garantizara los derechos político-electorales de sus ciudadanos.

También alegó<sup>14</sup> que el sufragio perdía su requisito de ser emitido libremente y en forma directa, porque se obligaba al ciudadano a votar por un partido o coalición, NO EN FORMA DIRECTA POR EL-los CANDIDATO-s de preferencia del elector. Con lo anterior se deniega la expresión DIRECTA de la voluntad popular, puesto que el partido ya ha hecho la elección al colocar a los candidatos en los diferentes puestos de la lista, y entonces el ciudadano no vota directamente, no elige directa y libremente, sino que automáticamente valida o legitima la elección y la decisión ya previamente tomada por el partido.

Se desprende de los argumentos del denunciante que de esta forma el ciudadano no vota por su representante, por quien él piensa es su escogido, basado en los méritos o virtudes que pueda tener, sino por un sujeto intermediario que se llama partido político o coalición quien ya de previo ha hecho su elección, NO la del ciudadano.

Así, con el sistema de planilla (papeleta) –también usado en CR-<sup>15</sup> que contiene un orden de prelación CERRADO y BLOQUEADO, porque ha sido fijado previamente por el partido no por la voluntad popular, los partidos políticos son los que eligen, y así se convierten en intermediarios de la voluntad y de la representación popular, impidiendo al ciudadano votar por la persona de su elección, la cual -al momento de la elección- ha desaparecido como persona, puesto que ha sido sustituida por la bandera de su partido. Entonces, el elector se ve forzado -contra su voluntad- a votar TAMBIÉN por otras personas incluidas en el sistema de planilla, a las cuales -aunque no lo quiera y NO LAS CONOZCA- avala indirectamente; así, el voto pierde su característica de libre y directo, con lo cual desaparece también la figura central de la democracia REPRESENTATIVA.

La voluntad y la representación popular deberían ser -al contrario de cómo funcionan las cosas hoy en día- la BASE FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Si las listas se abren, se devuelve a los ciudadanos la facultad soberana de elegir libremente y en forma directa, como disponen la Constitución y los instrumentos internacionales.

De previo a aceptar la Acción de Inconstitucionalidad, la Sala pidió al solicitante precisar los parámetros de control de las normas invocadas y la supuesta vulneración invocada.

<sup>11</sup> También dispuesto en el art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>12</sup> Reforma constitucional de 2007.

<sup>13</sup> Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6-VIII-2008, Serie C n .º184.

<sup>14</sup> Lo cual podría ser aplicable TAMBIÉN al caso de Costa Rica, por el requisito a emitir el voto en forma directa.

<sup>15</sup> En Costa Rica también votamos por planillas en las papeletas.

Por su parte, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República alegaron que no existía inconstitucionalidad alguna, puesto que el sistema pluralista se expresa por medio de partidos políticos, no por hombres de forma individual, y que el principio de la autonomía de los partidos políticos permite a todo ciudadano, siempre que cumpla con los requisitos que para tal efecto se han dispuesto, presentarse como candidato a ocupar un cargo público; ya que los partidos – elevados a categoría constitucional- son el único medio por el que se canaliza la participación y voluntad de los ciudadanos en los actos estatales, y para acceder a un cargo público.

Luego la Sala dispuso que en realidad todo el asunto se dirigía hacia el mismo reproche: la violación al carácter libre y directo del derecho al sufragio activo, por lo que, basada en razones de economía procesal y de racionalidad, decidió no analizar por separado cada norma impugnada -aunque en la parte resolutoria sí lo hizo-, como un todo “... *con respecto al parámetro de control comúnmente propuesta*”<sup>16</sup>.

El órgano de control constitucional dispuso tomar en consideración y ratificar la definición, la teoría y los conceptos como elementos esenciales para el análisis sobre: el principio de la soberanía popular, la representación política, el derecho al sufragio activo y pasivo y la función de los partidos políticos en la democracia representativa; haciendo un análisis muy amplio e interesante del contenido de estos principios<sup>17</sup>.

Dotando de contenido a esos principios, empiezan a delimitar lo que luego les dará fundamento para hacer las modificaciones que hemos analizado, con base en premisas normativas, jurisprudenciales y doctrinales: disponen que el voto directo debe ser de “primer grado”; esto es “sin intermediación alguna, y que el hecho debe ser “libre” lo cual significa que debe ejercerse “*con plena capacidad de opción (...) por uno u otro candidato (...) libre presentación y concurrencia entre las candidaturas (...) y la posibilidad real de decidir sobre la permanencia o sustitución de los titulares del poder público*”.

Sin embargo, ratifican el papel de los partidos políticos en las sociedades modernas, como instrumentos calificados de representación política y de la democracia representativa, razón por la cual –afirman- las Constituciones democráticas modernas los reconocen, para que el pueblo pueda manifestar su voluntad, o que el partido contribuya a la formación de la voluntad política del pueblo.

No obstante, consideraron que la norma impugnada, al exigir la función mediadora de los partidos en la elección de los diputados, NO TIENE CARÁCTER ABSOLUTO, ya que admite excepciones en virtud del propio texto constitucional, y recibe también otras excepciones, como las alegadas por el recurrente, con relación a las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Aparte de que dicha exclusividad –consideraron los Magistrados- debe entenderse como una prevención contra las manifestaciones del Estado corporativo surgido en los años 30 del siglo XX, tendiente a que organizaciones colectivas fundadas o constituidas con otras distintas finalidades se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental;

<sup>16</sup> Op. Cit, notas 3, 5, pág. 15.

<sup>17</sup> *Ibidem*, págs. 17 a 25.

y la democracia debe impedir que esas sean utilizadas como instrumentos para el ejercicio de la representación política, con la finalidad de alcanzar el poder político, ejercerlo y desarrollar un programa político de gobierno.

Ello no quiere decir que los ciudadanos estén excluidos de optar al cargo de diputados, sin la mediación de los partidos, porque en ese caso, la finalidad de dichos ciudadanos SÍ coincide plenamente con la de los partidos, y por ende, no se les debe limitar injustificadamente el ejercicio de ese derecho fundamental ni para postularse, ni para la votación, porque cuando los ciudadanos ejercen directamente su derecho al sufragio pasivo, no existe ni debe existir mediación alguna, so pena de lesionar la esencia de la democracia que es: garantizar el derecho ciudadano y su participación en la vida pública “POR ENCIMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE GRUPOS DE INTERESES PARTICULARES” (mayúsculas no son del original), de optar independientemente SIN LA MEDIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS a cargos públicos de elección popular, cuando no se sientan representados por esos partidos políticos, y así garantizar lo regulado sobre el particular en el artículo 23.1.b de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>18</sup>, y en las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para coordinar bien la relación que se debe dar, no de jerarquía sino de compatibilidad, de coordinación entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, tendiente hacia una finalidad común: realizar la concepción humanista del Estado y de la sociedad.

Así las cosas, concluyó la Sala Constitucional Salvadoreña que se puede hacer una interpretación extensiva de los términos legales, en relación a los requisitos para optar a las elecciones de la Asamblea Legislativa (que son derechos de configuración legal), como para el PARLACEN (Parlamento Centroamericano), para las cuales los ciudadanos pueden presentar su candidatura TANTO a través de un partido político como SIN la mediación de los partidos políticos, en su condición de ciudadanos independientes, individualmente (“candidatos independientes”) o asociados con otros (movimientos cívicos), o, tratándose de miembros de grupos específicos de la sociedad.

Determinó también, la Sala que la forma de candidatura para elecciones de diputados, en listas cerradas y bloqueadas (como hacemos en Costa Rica), viola el carácter “libre” y “directo” del sufragio, en la medida en que impide a los electores, a los ciudadanos, como sujetos fundamentales de la democracia, marcar preferencias entre los candidatos, ya que el elector no puede votar por los candidatos individualmente considerados, sino que debe hacerlo “en bloque” por un partido político. De modo que se cambió lo que existía, y se autorizaron las listas abiertas, modificando también la forma de las papeletas, para que los electores puedan identificar claramente a cada uno de los candidatos y poder así modificar total o parcialmente el orden de los candidatos propuestos por un partido, y poder manifestar el ciudadano su preferencia o rechazo, y por ende tener plena capacidad de opción a la hora de votar, pudiendo escoger entre uno u otro candidato. Con esto se contribuye a la realización de otros principios democráticos: asegurar mejor que los cargos públicos emanen directamente de la voluntad popular, y, mejorar la democracia interna de los partidos políticos, fomentar el respeto y promoción del mandato representativo, ya que los candidatos podrán entonces tomar sus decisiones con mayor libertad.

<sup>18</sup> Conocido también como Pacto de San José, porque fue suscrito en Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Se consideró inconstitucional la exigencia que se hacía a los candidatos a diputados de afiliarse a un partido político, porque limita el derecho de los ciudadanos a optar por dicho cargo.

Y, finalmente, dispuso que la Asamblea Legislativa reformara el Código Electoral y emitiera una nueva Legislación, para armonizar el sistema de lista (plantilla, papeleta) con el derecho de los ciudadanos a presentar candidaturas sin la mediación de los partidos políticos, expulsando del ordenamiento jurídico las disposiciones impugnadas. En este punto sería interesante realizar una comparación a nivel jurisprudencial entre ambos países, ya que en Costa Rica sí se ha avalado por la Sala Constitucional el monopolio partidario, pero este es tema para otro artículo.

#### **4. DESARROLLO DE LA ELECCIÓN**

Con el objetivo de tener conocimiento de primera mano, un día antes de las elecciones, se visitó por medios propios, un par de centros de votación, para saber cómo se preparaban para el día siguiente, así como para ver el estado de ánimo de la población que fue de mucha calma casi al punto del desinterés.

El día anterior y durante las votaciones, se observaron algunos militares caminando por la ciudad, pero no despliegue militar en ninguna parte, ni en los centros de votación. Lo que sí se observó fue la presencia de la Policía Nacional Civil, aunque no se pudo comprobar que estuvieran directamente a disposición del TSE, como sí sucede en Costa Rica.

Se asignó, como lugar principal de la observación, el Centro Internacional de Convenciones (CIFCO), pero algunos de los observadores solicitaron autorización para el desplazamiento a otros centros de votación, ya que al CIFCO se había asignado un número importante de delegados y observadores internacionales de varios países como EE.UU., Noruega, Italia, y hasta del TSE de Costa Rica.

Un aspecto interesante de resaltar es que a pesar de que nuestro trabajo era de expectadores que dieran fe de la transparencia del proceso y que tal y como sucede en Costa Rica no se puede intervenir en el proceso, mientras se daba la autorización para el desplazamiento a otros centros de votación, se solicitó la utilización de nuestro criterio jurídico para resolver dudas y ayudar a funcionarios que atendían llamadas de denuncia sobre irregularidades. Lo denunciado por los ciudadanos en sus llamadas no se pudo constatar por parte de los observadores al no estar presentes en el lugar de los hechos, pero se contribuyó con orientaciones y consejos de índole legal sobre el procedimiento, y en lo personal, puedo agregar que fue de mucha utilidad la experiencia del Cuerpo de Delegados de Costa Rica.

Cabe destacar que resultó impresionante ver la actitud de lo(as) votantes, esperando de forma ordenada y masiva, desde temprano, para ingresar respetuosa y pacientemente a los centros de votación, aun y cuando algunos de estos centros abrieron en forma bastante tardía. Las protestas de la ciudadanía ante esta tardanza fueron más respetuosas que algunas que hemos presenciado en Costa Rica cuando el centro de votación no abre a tiempo.

Otro aspecto interesante de apuntar es que el horario de votación es 2 horas más corto que en Costa Rica, ya que inicia a las 7 a.m. y concluye a las 17 horas, mientras que en nuestro país la jornada electoral es de 12 horas, iniciando a las 6 a.m. hasta las 18 horas, y es más extendido que en Panamá.

En la Colonia Costa Rica se presencié la votación del candidato del FMLN (partido de Gobierno) para la Alcaldía de San Salvador, muy perseguido por la prensa, cuyos integrantes no fueron nada respetuosos con los Delegados Internacionales presentes, con tal de hacer la entrevista de primeros, o tomar las fotografías más directas del candidato votando e introduciendo las cámaras en el recinto privado de votación.

Se visitaron otros centros de votación en barrios aledaños a la ciudad capital, con el objetivo de observar el proceso del voto descentralizado o “residencial” llamado así por los salvadoreños, el cual se puso en práctica por primera vez en estas elecciones. Estos centros se encontraban ubicados en la ciudad de Santa Tecla, en la zona de mayor concentración económica y en la Escuela Philo Deninger antiguo Cuscatlán.

En términos generales la observación concluyó en que los salvadoreños han avanzado mucho, y desarrollan el proceso con mucho orden, a pesar de que sí hubo denuncias del Gobierno contra la oposición, por facilitación del ingreso de extranjeros con documentos de identidad (DUI) falsos; o de un alcalde opositor, fuera de San Salvador, usando un arma para forzar votación a su gusto, pero esto no se pudo comprobar presencialmente, ya que fueron denuncias telefónicas.

En algunos lugares las mesas abrieron muy tarde (el mismo CIFCO abrió con por lo menos ½ hora de atraso, el antiguo Cuscatlán con más de 2 horas de atraso), pero NO pude concluir, como se denunció reiteradamente en Nicaragua<sup>19</sup>, que la tardanza se debiera a presiones contra los opositores al Gobierno, o para facilitar el fraude (salvo en una Escuela en el antiguo Cuscatlán, donde recibimos de primera mano muchas denuncias en este sentido, señalando y atribuyendo dichas acciones a un partido opositor que jefaba la Alcaldía de esa localidad).

En los lugares visitados no hubo violencia ni enfrentamientos, salvo las tradicionales discusiones por validez durante el conteo de votos, que se “calientan”, como en casi todos los países; tampoco presenciamos actividad por parte de las pandillas o de las maras.

Como costarricense me llamó mucho la atención que no siempre se usan las escuelas para las votaciones, y cuando se hace, no se les permite a los órganos electorales ni a los votantes entrar en las aulas, como hacemos en nuestro país; sino que tanto las urnas como las juntas receptoras de votos deben colocarse en los corredores, en forma continua una a la par de la otra, con poca distancia entre ellas, o bien al aire libre en canchas de básquet, o apenas protegidas por toldos, pero sin las exigencias o protección a la privacidad que dispone la Constitución.

En el CIFCO, por ejemplo, había un enorme salón donde se colocaron en forma seguida, en 4 largas líneas, decenas de juntas electorales con sus respectivas mamparas de votación, hechas

<sup>19</sup> Ver: [www.nacion.com/elmundo](http://www.nacion.com/elmundo), Lunes 16 de mayo de 2011, pág. 32A: “Cables de WikiLeaks reseñas los trucos del régimen actual, una sombra de fraude electoral envuelve la Nicaragua de Ortega.”

de cartón, muy útiles aun para quienes las accedían en silla de ruedas, pero todas seguidas, unas junto a otras. Tanto los vigilantes (fiscales) de los partidos políticos, como cualesquiera de los observadores, podíamos caminar entre estos anaqueles para votar, y sin mucho esfuerzo se podía observar claramente cómo se estaba emitiendo el voto. Es más, en muchísimos casos vi cómo entraban a votar juntos marido y mujer, o toda la familia junta, incluidos menores de edad, y todos presenciaban o eran testigos del modo de votar del miembro de la familia al que acompañaban<sup>20</sup>.

Era tal el afán de participación, que en las mesas había cantidad de personas, no sólo los integrantes de estas, sino también aquellos que representaron a los diferentes partidos políticos; lo cual contrasta con la reciente falta de participación que hay en Costa Rica, lo que ha inducido al TSE a la búsqueda de soluciones alternas, para poder atender a cabalidad todas las mesas de votación y juntas electorales.

Es importante destacar que el material electoral lo reciben el mismo día de la votación, a las 6 a.m., 1 hora antes de que empiecen a emitir los votos, no con días de antelación como en Costa Rica, de modo que cuando hubo faltantes o errores, fueron muy difíciles de solucionar.

Al igual que en Costa Rica, es tanta la documentación que debe manejar cada junta, y tan poca la preparación previa, que muchas veces se confunden y no utilizan correctamente la papelería, los padrones y las papeletas, restando eficiencia a las formas previstas por el Tribunal.

Otro aspecto a destacar es que todavía usan la tinta indeleble para marcar e identificar los dedos de quienes ya votaron.

En El Salvador no existe un Cuerpo de Delegados como en Costa Rica; no obstante, la presencia del Tribunal Electoral para el cierre fue buena, y atendieron oportunamente las dudas o conflictos que se presentaron. Otro aspecto interesante, que ayudó con la transparencia del proceso, fue que la Procuraduría de Derechos Humanos destacó sus representantes en algunos de los centros de votación, para garantizar los derechos esenciales y fundamentales de la ciudadanía.

Además, también la Procuraduría movilizó unidades de mediación para atender y resolver conflictos de interpretación, con el fin de evitar que se generaran enfrentamientos o situaciones violentas.

De suma importancia es el destacar la facilidad que se ofrece a los miembros de mesa de las juntas receptoras de votos y a los fiscales de los partidos, para que voten en la misma mesa en la que están prestando sus servicios cívicos, aunque no sean vecinos ni votantes de esa localidad.

Lo anterior resulta útil para que las personas puedan concentrarse en dar su apoyo cívico, a los ciudadanos y al Tribunal, para que estén dedicados al trabajo electoral del día; y como garantía de la pureza del sufragio, el presidente de la junta les solicita su documento unificado (DUI), equivalente a la cédula de identidad en Costa Rica, el cual es retenido hasta el final de la jornada, con el fin de que nadie pueda salir e ir a votar a la mesa de su inscripción territorial.

<sup>20</sup> Y a pesar de que la misma sentencia que abrió el sistema del sufragio, dice expresamente que los ciudadanos deben votar, " ...sin otra guía más que su criterio y EN PERFECTO AISLAMIENTO." Pág. 19 del Voto citado, en relación al secreto que debe revestir la emisión, de conformidad con el Art. 78 de la Constitución Salvadoreña), considerando que el secreto es una garantía que hace efectiva la libertad del voto.

## 5. CONCLUSIONES

Algo que se debe resaltar es la solidez en la interpretación jurídica salvadoreña que da un paso adelante en el mejoramiento e integración del sistema electoral democrático, puesto que se rompe con el monopolio de los partidos políticos y de ciertos sistemas interesados de designación de candidatos, basados generalmente en limitantes al derecho de optar por la elección y al derecho pasivo de elegir; se acaba con la arbitrariedad de colocación de los candidatos en cierto orden para responder más a los intereses corporativos del partido, o a los intereses del candidato presidencial, que a las necesidades del país y de la institucionalidad democrática.

También significa una complicación práctica en el mecanismo de conteo y de verificación de la cantidad de votos emitidos, puesto que se debe hacer un conteo doble: primero para determinar la cantidad de votos a diputado para cada partido político, luego la cantidad de votos para cada uno de los candidatos, sean partidarios o independientes, a fin de determinar quiénes fueron los electos.

Algunos aspectos resultaron sumamente interesantes, cómo ha avanzado el país centroamericano en 20 años de lucha no armada, y cómo todos –liderados por el Gobierno en ejercicio- ponen énfasis en la seguridad jurídica, en lograr una vida más digna para la población, en mejorar y profundizar este aspecto tan importante de la Democracia Participativa, para tratar de evitar que el hermano pueblo tenga que volver a su triste y dañino pasado de violencia fratricida.

Dentro del trabajo de observación realizado se pudo comprobar una jornada de votación ordenada y participativa, aunque siempre hubo un alto nivel de abstencionismo.

Y aunque no resultó electo ninguno de los candidatos que se presentaron en listas independientes, la decisión constitucional resultó ser un paso adelante para garantizar mejor los derechos de opción que ofrece y debe garantizar la democracia.

Estas experiencias de observación de procesos electorales en otros países permiten comprobar que nuestro sistema de votación no es perfecto, que hay medidas que podemos aplicar para mejorar y profundizar la democracia; un ejemplo es que en El Salvador las encuestas terminaron el 24 de febrero, con más de 2 semanas de antelación a las elecciones, a fin de no alterar mediáticamente la decisión de la ciudadanía o la opción de voto.

## LITERATURA CONSULTADA

*Código Electoral*. Decreto Legislativo n.º 417 del 16 de diciembre de 2010, Diario Oficial n.º 8, Tomo 390 del 12 de enero de 2011. Tribunal Supremo Electoral ¡Consolidando la Democracia!, San Salvador, El Salvador, Marzo 2012.

Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, C.R.: Imprenta Nacional, 2010.

- Constitución Política de El Salvador. San Salvador: Publicaciones de la Secretaría de Información de la Presidencia, 2009.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 61-2009 dictada a las 09:30 horas el 29 de julio de 2010.
- Corte Suprema de Justicia. *3 Sentencias representativas de la Nueva Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia*. San Salvador, El Salvador, C.A. Año 2010. En especial la Sentencia del 29 de julio de 2010: "Candidaturas no partidarias y listas desbloqueadas".
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, Secretaría de Relaciones Internacionales, Formulario de Seguimiento a Observadores Internacionales.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, Observación Electoral Internacional, El Salvador 2012.
- Formulario de Seguimiento a Observadores Internacionales. Tribunal Supremo Electoral. República de El Salvador, América Central.
- Guía de Elecciones 2012, 11 de marzo, Alcaldes y Diputados. Es fácil votar, elecciones 2012. Tribunal Supremo Electoral. República de El Salvador, América Central.
- Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador. *Cuadernos del IEJES*. 2.ª edición. San Salvador, El Salvador: Imprenta "La Equidad", 1993.
- Instructivo para Juntas Receptoras de Votos (JRV), Elecciones para Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, 11 de marzo 2012. Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Capacitación y Educación Cívica. República de El Salvador, América Central.
- Participación Ciudadana, Movimiento Cívico No Partidista, Elecciones Municipales y Congresionales 2006.
- Proyecto "Incidencia ciudadana en las Reformas Electorales y en el forjamiento de la Cultura Democrática", Consulta Ciudadana sobre Reformas Electorales. Consorcio de ONG'S de Educación Cívica de El Salvador, San Salvador, Mayo-Junio de 2001.
- Ulloa, Félix. *El Sistema Electoral y los Partidos Políticos en El Salvador*. El Salvador: Editorial Guayampopo, 1999.
- Ulloa, Felix, traductor. *Sistemas electorales (Administration and Cost of Elections ace)*. El Salvador: Editorial Guayampopo, 2000.



## PERIÓDICOS:

Diarios citados o consultados en El Salvador, en sus ediciones del 9 al 11 de marzo, 2012:

Diario Co Latino

Equipo MAÍZ, Balance 2011

El Diario de Hoy

La Prensa Gráfica, Noticias de Verdad

“Una sombra de fraude electoral envuelve la Nicaragua de Ortega”. En: *La Nación*, lunes 16 de mayo de 2011, pág. 32A.





*Sección Especial*  
PARIDAD Y ALTERNANCIA



# Las elecciones 2014 y sus oportunidades de reafirmación del Estado constitucional y democrático de derecho. Una lectura desde el análisis político\*

Sergio Araya Alvarado\*\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 20 de marzo de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 2 de junio de 2014.

**Resumen:** La figura del partido político en Costa Rica juega un rol fundamental dentro del sistema político y se considera el vehículo legítimo para acceder al poder público. El proceso electoral 2013-2014 aporta elementos significativos y brinda pistas que permiten fortalecer el Estado democrático de derecho costarricense, mediante el abordaje de dos ejes específicos. El primero, la dinámica interna seguida por los partidos políticos en dos de sus procesos que tuvieron directa vinculación al proceso electoral: la renovación periódica de sus autoridades internas y la escogencia de sus candidaturas a puestos de elección popular. El segundo abarca la interacción reproducida entre el sistema de partidos políticos y la ciudadanía, tanto en forma singular como asociativamente durante el proceso electoral, espacio de conexión entre ambos actores, donde la institución de la representación política se activa de manera más intensa y directa, a través del ejercicio del sufragio.

**Palabras clave:** Estado de derecho / Democracia / Proceso electoral / Participación ciudadana / Participación política / Democracia interna del partido político / Comportamiento electoral / Quiebre del voto / Resultados electorales / Balotaje.

**Abstract:** The political party figure in Costa Rica plays an essential role within the political system and it is considered the legitimate vehicle to access public power. The 2013-2014 electoral process provides significant elements and clues that strengthen the Costa Rican democratic State of Law by addressing two specific axes. The first one is the internal dynamics followed by political parties in two of their processes, which had a direct connection with the electoral process: the periodic renewal of their internal authorities and the choice of candidacies to posts of popular election. The second one comprises the interaction reproduced between the system of political parties and the citizenry, both in singular terms and associatively, during the electoral process. It is a connection space between both actors in which the institution of the political representation is activated more intensely and directly through the exercise of suffrage.

**Key Words:** State of Law / Democracy / Electoral process / Citizen participation / Political participation / Internal democracy of political parties / Electoral behavior / Split vote / Electoral results / Balloting.

\* Conferencia inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional I de la Facultad de Derecho de la UCR. Día: 18 de marzo de 2014.

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

## 1. INTRODUCCIÓN

El 2 de febrero de 2014, 3 078 321<sup>1</sup> ciudadanas y ciudadanos costarricenses tuvieron la posibilidad, por décima sexta vez consecutiva, de elegir a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, para el periodo constitucional 2014-2018, cumpliendo de esta forma con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política.

El padrón electoral creció un 9.1%<sup>2</sup> con relación al conjunto de costarricenses habilitados para ejercer esta “función cívica primordial y obligatoria”<sup>3</sup> en las elecciones generales celebradas cuatro años atrás.

De los votantes, 1 335 910 poseen una edad que oscila entre los 18 y 35 años, representando un 43% del total de costarricenses convocados para acudir a las urnas, con lo que se refleja el peso político relativo de este segmento de la población del país.

Además, como dato relevante, por primera vez en la historia política del país, los costarricenses residentes en el extranjero pudieron elegir a los titulares del Poder Ejecutivo, desde su país de residencia. En esta ocasión se inscribieron un total de 12 654<sup>4</sup> votantes provenientes de diversos países ubicados en América, Asia, Europa y Oceanía.

En total, 60 cargos fueron sometidos a elección popular. A saber: un presidente y dos vicepresidentes de la República, titulares del Poder Ejecutivo y 57 diputados a la Asamblea Legislativa, órgano parlamentario unicameral.

Un total de 13 partidos políticos presentaron fórmulas presidenciales y legislativas. A ellos se sumaron 8 partidos políticos que únicamente inscribieron papeletas para las elecciones parlamentarias.

Conocidos los resultados electorales oficiales emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones, se constató, para la elección presidencial, una votación válida de 2 055 472 electores, lo que representó un 68.19% del padrón electoral total habilitado para acudir a las urnas. La votación estuvo distribuida de manera tal que ninguna fuerza política alcanzó el umbral del 40% requerido para ganar en esta elección, con lo que fue obligatoria, por segunda vez en la historia política costarricense, la realización de una segunda vuelta electoral prevista para el día 6 de abril del año en curso, cuando nuevamente la ciudadanía fue llamada a escoger entre las dos alternativas que más votos obtuvieron el primer domingo de febrero de 2014.

Las dos fuerzas aún en contienda aglutinaron de forma conjunta al 60.35% del total de votos válidamente emitidos, siendo la diferencia entre la primera y la segunda de tan sólo 19 232 votos. El restante 39.65% de votos se distribuyó entre los otros once partidos políticos de los cuales tres congregaron un 34.6% y siete sumaron juntos un 5.05%.

<sup>1</sup> Datos padrón elecciones nacionales 02 febrero de 2014. Tomado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria\\_p.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria_p.pdf).

<sup>2</sup> Boletín Estadístico Especial (Elecciones Nacionales febrero 2014). Tomado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/boletines/bol\\_est\\_esp\\_feb\\_2014.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/boletines/bol_est_esp_feb_2014.pdf).

<sup>3</sup> Constitución Política de 7 de noviembre del 1949 y sus reformas, artículo 93.

<sup>4</sup> Boletín Estadístico Especial (Elecciones Nacionales febrero 2014). Tomado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/boletines/bol\\_est\\_esp\\_feb\\_2014.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/boletines/bol_est_esp_feb_2014.pdf).

No obstante, el pasado 5 marzo en un acto sin precedentes en la historia política costarricense desde 1949 a la fecha, uno de los aspirantes a la Presidencia aún en liza decidió asumir una actitud pasiva en lo que resta del proceso electoral vigente.

Si bien, la elección del 6 de abril debe llevarse a cabo, según lo dispone nuestra legislación, con la participación de las dos fórmulas presidenciales que obtuvieron el apoyo electoral necesario para estar en esta ronda, e incluso el artículo 138 de la Constitución Política prohíbe explícitamente la renuncia a esta elección, la decisión antes referida afecta la dinámica política actual del país.

Más allá de que esta situación inédita puede incidir de forma negativa en el resultado final del proceso electoral incrementando exponencialmente el ausentismo en las urnas, afectando con ello de manera cualitativa la legitimidad de inicio del próximo mandato presidencial, es digna de reconocimiento la actitud mostrada por la ciudadanía y la solidez del marco jurídico e institucional responsable de la tutela y conducción del proceso político-electoral costarricense, por cuanto han sabido asumir de forma madura, reposada e institucional una crisis de esta magnitud.

La elección parlamentaria arrojó la composición de una Asamblea Legislativa multipartidista integrada por un total de 9 bancadas parlamentarias, de las que tres de ellas están constituidas por un único diputado.

La votación alcanzada por cada partido en las dos elecciones simultáneas evidenció que el llamado “quiebre de voto” se ha venido consolidando como un comportamiento electoral de un segmento considerable del electorado.

Muestra de ello son los resultados obtenidos por los partidos que aún permanecen en la lucha por alcanzar la Presidencia de la República, en ambas elecciones.

El Partido Acción Ciudadana logró 629 866<sup>5</sup> votos en la elección presidencial, en tanto que obtuvo 480 969 sufragios en los comicios diputadiles. Es decir, un 23.6% menos de la votación recibida en la primera.

El Partido Liberación Nacional consiguió 610 634<sup>6</sup> votos en la elección que aún no define al ganador absoluto; mientras que para la Asamblea Legislativa, sus siete papeletas lograron 526 531 votos equivalentes a un 13.7% menos de la votación alcanzada en los comicios presidenciales.

A priori, las cifras permiten concluir lo siguiente: el nivel de apoyo ciudadano al sistema político y electoral costarricense es alto y esto quedó reflejado de forma clara con los acontecimientos sucedidos a partir del pasado 5 de marzo.

Desde la elección ocurrida en 1998 que representó un punto de inflexión cuando se incrementó la tasa de abstencionismo de una media histórica de un 18% a un 30%, este índice ha mantenido una oscilación entre esta última cifra y un 34.8%.

<sup>5</sup> Cómputo de votos elecciones nacionales 2 de febrero 2014. Tomado de: [http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)

<sup>6</sup> Idem.

Por tanto, se desprende de estos datos que todas las elecciones celebradas en el siglo XXI han movilizadado a casi un 70% de los respectivos padrones electorales.

La figura del partido político en Costa Rica juega un rol fundamental dentro del sistema político y se considera el vehículo legítimo y único para acceder al poder público. La multiplicidad de opciones partidistas expresarían una adherencia social al sistema político de representación, dado que los distintos intereses sociales canalizan sus demandas empleando los instrumentos e instituciones ofrecidos por el sistema. En otras palabras, podría afirmarse que la ciudadanía considera a la vía electoral como la forma legítima de ejercitar la praxis política.

El sistema de partidos políticos en Costa Rica tiende a ser multipartito moderado, dada la predominancia de cinco fuerzas políticas que, al menos en la elección presidencial de febrero de 2014 lograron el apoyo de un 94.96% del total de personas que emitieron su voto de forma válida.

Empero, también la diversidad de partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial refleja una fractura importante del sector político y social costarricense que busca espacios propios de representación política dentro de la institucionalidad jurídica-política vigente.

¿Lo antes referido expresa correctamente lo que acontece en la sociedad costarricense de hoy?

De ser así, podría suponerse que el modelo de democracia representativa sobre el que se sustenta la organización política y social del régimen político costarricense, donde los partidos políticos ejercen un rol protagónico en tanto operadores exclusivos de los instrumentos jurídicos y políticos de acceso y administración del poder público, funciona de forma adecuada y efectiva.

Y podría también de esto inferirse que los partidos políticos cumplen correctamente su rol porque cuentan con una institucionalidad sólida, permanente y dinámica que les permite estar a la altura de las expectativas sociales y de su papel estratégico dentro del sistema político.

Además, estas conclusiones apuntarían a visualizar que existe un segmento considerable de la sociedad caracterizado por ser informado, participativo y plenamente consciente de sus deberes y responsabilidades.

¿Es esto total o parcialmente correcto? ¿Cómo funciona en la práctica cotidiana dicha institucionalidad? Específicamente, ¿cuáles fueron sus principales rasgos en la contienda electoral y cómo incidieron en los resultados finales del pasado 2 de febrero?

El proceso electoral 2013-2014 aporta elementos significativos mediante los cuales podemos aproximarnos a respuestas a estas interrogantes en un ejercicio que, más allá del interés académico, brinde pistas que permitan fortalecer el Estado democrático de derecho costarricense.

Durante el desarrollo de la presente exposición, se buscará atender a estas interrogantes partiendo de una idea-fuerza central: la democracia representativa aspira a sostenerse en un sistema de partidos políticos capaz de interpretar, agregar y sistematizar de forma real y efectiva los diversos intereses, expectativas y posiciones de los diferentes sectores que conforman la sociedad que vive bajo su alero, potenciando con ello un adecuado marco de gobernabilidad.

Entenderemos por sistema de partidos políticos: *“el conjunto de partidos políticos existentes en un determinado sistema político y a los elementos que caracterizan su estructura, a saber: sus interrelaciones, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionadas; las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas que condicionan la forma de interacción con el entorno, la base social y el sistema político”*<sup>7</sup>.

Y se definirá como gobernabilidad la vigencia de un marco normativo e institucional promotor de procesos de concertación de políticas, que siguiendo a Francisco Rojas Aravena: *“permite construir visiones y misiones que sean desarrolladas por los diversos actores; después, los partidos políticos, los movimientos y otras formas de organización que buscan ejercer el poder puedan proyectar estos acuerdos en programas de gobierno que reflejen de manera amplia los intereses nacionales en el contexto de la globalización”*<sup>8</sup>.

Metodológicamente se efectúa un análisis privilegiando dos ejes transversales del proceso electoral que condujeron a los resultados generados el 2 de febrero

El primer eje aborda la dinámica interna seguida por los partidos políticos en dos de sus procesos más relevantes y que tuvieron directa vinculación al proceso electoral: la renovación periódica de sus autoridades internas y la escogencia de sus candidaturas a puestos de elección popular. Para ello se contrastará lo estatuido en la norma jurídica con la praxis concreta, tratando de visualizar la mayor o menor coincidencia entre lo legal y lo real.

El segundo eje abarca la interacción reproducida entre el sistema de partidos políticos y la ciudadanía tanto en forma singular como asociativamente, durante el proceso electoral, espacio de conexión entre ambos actores, donde la institución de la representación política se activa de manera más intensa y directa, a través del ejercicio del sufragio

En este apartado se analizarán los mecanismos y espacios concretos de relacionamiento dados en la contienda, con el propósito de identificar las brechas entre la interacción ideal y la que se produjo de forma efectiva.

El análisis se hace de forma global, es decir, no pretende escudriñar detalles o especificidades de ambas dimensiones observadas, pero sí busca dar respuestas fundamentadas a las preguntas formuladas.

## **2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COSTARRICENSES: ALIADOS NATURALES O VIRUS DEL SISTEMA POLÍTICO**

### **a. Justificación**

Literalmente, democracia significa gobierno del pueblo.

<sup>7</sup> Nohlen, Dieter. “Sistema de partidos”. En: IIDH/CAPEL. Diccionario electoral. San José, C.R.: IIDH, 2000, p. 1150.

<sup>8</sup> Rojas Aravena, Francisco, El Nuevo Mapa Político Latinoamericano, Revista Nueva Sociedad. Edición 205, pp. 118.

“El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”) y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas”<sup>9</sup>.

Empero, desde la época de los antiguos griegos tanto la teoría como la práctica de la democracia han experimentado cambios profundos.

Un punto de inflexión en el devenir de la democracia acaece en el siglo XVII como consecuencia de una situación histórica concreta. A saber, en ese periodo, como resultado directo de las Guerras Civiles Inglesas (1642-1651) más por una necesidad pragmática del momento y menos por una elucubración teórica de pensadores iluminados, se concluye en la necesidad de diseñar una forma de gobierno que combine la participación de una porción más representativa de la sociedad y que a la vez permita una efectiva y real toma de decisiones, surgiendo una expresión representativa de gobierno a la que siguiendo a Dahl “tomaría más de un siglo lograr la asimilación completa de la representación en la teoría y la práctica de la democracia”<sup>10</sup>.

Es en el inicio de la vida republicana de los Estados Unidos de América cuando se vinculan la representación y la democracia. Al respecto, señala el politólogo Dahl: “Debido a la numerosa población y al enorme tamaño del nuevo país, los delegados a la Convención Constituyente (1787) tuvieron claro que “el pueblo de Estados Unidos”, como consigna el preámbulo de la Constitución, podía gobernarse en el ámbito federal sólo mediante la elección de representantes –práctica con la que los delegados ya estaban familiarizados por su experiencia de gobierno estadual, y más remotamente, por sus relaciones con el gobierno de Gran Bretaña”<sup>11</sup>.

Conforme el modelo de gobierno representativo de corte democrático fue desarrollándose, se tornó más complejo su marco de relaciones, potenciando el surgimiento de nuevos actores que asumían roles especializados, de donde se destaca la emergencia de los llamados partidos políticos.

Una vez más la experiencia incipiente estadounidense contribuye en esta materia. Apunta Dahl:

“el nuevo gobierno representativo apenas estaba establecido cuando se hizo evidente que la tarea de organizar a los miembros del Congreso y al electorado requería la existencia de partidos políticos, aun cuando los pensadores políticos y muchos delegados a la Convención Constituyente los habían considerado perniciosos y destructivos –“la ponzoña de las repúblicas”–. Eventualmente, los partidos políticos en Estados Unidos proveerían candidatos para funciones locales, estaduales y nacionales, y competirían abierta y enérgicamente en las elecciones”<sup>12</sup>.

De aquellos primeros grupos que fueron constituyéndose por ciudadanos interesados en los asuntos públicos y que estaban dispuestos a dedicarle una importante cantidad de su tiempo a su administración, con el paso de los siglos fueron gestándose los partidos políticos que hoy conocemos y que son fundamentales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

<sup>9</sup> Dahl, Roberto, *La Democracia*, pp. 1 en enlace: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

<sup>10</sup> Ídem, pp. 20.

<sup>11</sup> Ídem, pp. 22, 23.

<sup>12</sup> Ídem, pp. 23.



En la actualidad, siguiendo a Nohlen: “la complejidad del fenómeno de los partidos políticos condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas con el fin de facilitar el acceso a esta realidad”<sup>13</sup>.

Sin ser el propósito de esta presentación ahondar sobre los aspectos teóricos abordados en el estudio de los partidos políticos, cabe señalar que, más allá de los factores empleados para su análisis o las distintas tipologías construidas, se observa un común denominador en todas ellas: la relevancia que comporta para el funcionamiento de la democracia representativa, la figura del partido político como actor central de ese funcionamiento, así como la trascendencia del sistema de partidos y del sistema electoral seleccionado para institucionalizar la relación entre el voto (aporte del soberano); el partido (en el tanto proveedor del operador directo del sistema político) y el mandato (espacio de ejercicio concreto de la representación política y que es una resultante de la relación reproducida entre los primeros).

Siguiendo a Daniel Zovatto quien a su vez invoca una reflexión del politólogo italiano Sartori: “La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia, dado que para bien o para mal, los sistemas electorales son la institución política más manipulable, ya que al traducir los votos emitidos en unas elecciones generales en cargos, *la selección del sistema electoral determina efectivamente quién es elegido y qué partido(s) llega(n) al poder*”<sup>14</sup>; se hace sentido analizar lo que hoy nos ocupa.

Usualmente los análisis de los resultados de un proceso eleccionario únicamente contemplan aquellos factores que directamente tienen incidencia sobre estos. Así se valoran exclusivamente tópicos como: la legislación reguladora de la campaña electoral, el financiamiento empleado por los partidos políticos para participar en la campaña o el comportamiento de estos durante ese periodo, caracterizado por su limitación temporal específica o bien analiza el quehacer de la ciudadanía durante este tiempo y ante la dinámica reproducida en la campaña misma.

Empero, tal y como se ha venido sosteniendo, la complejidad adquirida por la forma de gobierno democrática y representativa que justificó el surgimiento de los partidos políticos, también prohijó su valor estratégico lo que, en un contexto actual caracterizado por una mayor activación del espacio de acción autónomo de la ciudadanía, demanda y exige una aprehensión social más profunda de las formas y prácticas que han venido consolidando y reproduciendo estos actores vitales del sistema, tanto en el proceso electoral propiamente dicho como en el ejercicio de aquellas funciones que se desarrollan en los periodos formalmente no electorales.

## ***b. Claro-oscuro de los partidos políticos costarricenses en la actualidad***

De conformidad con lo establecido en la legislación electoral<sup>15</sup>, los partidos políticos que

<sup>13</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas de Partidos*, pp. 1 citado en

[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm)

<sup>14</sup> Zovatto Daniel. “La Reforma Política Electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias: 1978-2000”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21 (Oct. 2001). Pp. 6.

<sup>15</sup> La legislación electoral costarricense se condensa en la ley denominada Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009.

intervinieron en las actuales elecciones nacionales debieron renovar sus estructuras de dirección interna, durante el primer semestre del año 2013.

Este fue el requisito básico para poder inscribir candidatos a los puestos de elección popular.

¿Quién o quiénes están llamados a operacionalizar al interior de los partidos políticos este mandato legal?

El Código Electoral de Costa Rica, cuerpo de normas jurídicas regulador de los temas político-electorales en el país, apunta a que los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas que pasan, a partir del momento de la constitución formal del partido, a llamarse „miembros“ de este.

El Código distingue a los „miembros“ de los „no miembros“ en varios artículos. A saber:

En el artículo 52, inciso g), q) y s) se hace referencia explícita a ese término.

El artículo 53 se dedica por entero a precisar los derechos de los llamados miembros de los partidos. Esto significa que esos derechos son exclusivos de quienes ostentan la condición de miembros. Es justamente lo que los comienza a distinguir de los „no miembros“.

Veamos algunos de esos derechos:

- “a) El derecho a la libre afiliación y desafiación.
- b) El derecho a elegir y a ser elegido en los cargos internos del Partido y en las candidaturas a puestos de elección popular. (Nótese que el inciso es enfático en señalar que únicamente los miembros de la agrupación están facultados para participar en los procesos de elección internos, sea como electores, sea como aspirantes. Esto es sumamente importante tenerlo siempre presente).
- c) El derecho a la discrepancia, al libre pensamiento y a la libre expresión de ideas”<sup>16</sup>.

Huelga enfatizar que este inciso avala y promueve que haya divergencia de criterios entre los miembros de un partido. Conceptos como „lealtad“ o „fidelidad“ no riñen jamás con el derecho a poseer pensamiento e ideas propias. Lealtad, entonces, no es sinónimo de servilismo o pérdida de identidad personal, pero sí de coherencia e identidad partidaria.

- “d) El derecho a la libre participación equitativa por género, conforme a lo dispuesto en el inciso ñ) del artículo anterior.
- e) El ejercicio de las acciones y los recursos internos y jurisdiccionales para combatir los acuerdos de los órganos partidarios que se estimen contrarios a la ley o a los estatutos, o para denunciar las actuaciones de sus miembros que se estimen indebidas”<sup>17</sup>.

La norma avala y promueve una participación activa, crítica, responsable, vigilante y apegada a la legalidad de los miembros de un partido. En ningún momento la oposición a lo dispuesto por

<sup>16</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp.30.

<sup>17</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp.30, 31.

un órgano decisorio de un partido debe verse como signo de deslealtad o de obstruccionismo. Claro está, si esa oposición está correctamente fundamentada y evidencia „buena fe“ de quien la presenta.

“f) El derecho a la capacitación y al adiestramiento políticos”<sup>18</sup>.

El Código Electoral concibe el acceso a la capacitación como un legítimo derecho de un miembro de una agrupación política. Y es lógico que así sea, porque va en clara concordancia con el perfil de miembro que el inciso anterior señala. Solo un miembro claro en sus responsabilidades, en sus competencias y en sus funciones podrá convertirse en ese miembro activo y propositivo promovido en el inciso e) antes reseñado.

“g) El derecho a conocer todo acuerdo, resolución o documento que comprometa al partido o a sus órganos”<sup>19</sup>.

La Ley electoral busca que todo lo que ocurra al interior de cada partido se desarrolle en absoluta transparencia y apego al principio de que todos los miembros son iguales y merecen el mismo trato y el mismo respeto.

“h) El respeto al ordenamiento jurídico en la aplicación de los principios sancionatorios internos por parte de las autoridades pertinentes”<sup>20</sup>.

El Código reconoce la validez de que a los miembros de un partido se les pueda sancionar. Si bien están libremente asociados a un partido, no por ello, eso les da una patente de corzo para actuar como deseen. Lo que es libre es la afiliación, no la actuación como miembro del partido. Una vez adentro, hay que aceptar las reglas internas, en tanto estén en congruencia con el marco legal general y deberán atenerse a las consecuencias si no las respetan.

El artículo 54 describe los deberes de quienes son miembros de un partido político.

“a) Compartir las finalidades del partido y colaborar en su consecución”<sup>21</sup>.

En este inciso el Código Electoral reitera su percepción de que un miembro no es un actor pasivo dentro del partido. Debe tener protagonismo y actuar de conformidad con los principios de la agrupación a la que, libremente, decidió incorporarse.

“b) Respetar la orientación ideológica y doctrinaria del partido, y contribuir a su definición y actualización frente a los cambios sociales, culturales y económicos de la realidad nacional”<sup>22</sup>.

Interesante inciso que demuestra que los partidos políticos deben tener doctrina y no ser una mera maquinaria electoral „atrápalo todo“.

<sup>18</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>19</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>20</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>21</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>22</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

Pero además el Código no pretende que esos postulados sean inflexibles. Da a los miembros la delicada responsabilidad de ser copartícipes en la actualización de esos principios. Pero eso sí: parte de que los partidos tienen identidad que los diferencia.

- “c) Respetar el ordenamiento jurídico electoral.
- d) Respetar el procedimiento democrático interno”<sup>23</sup>.

Obsérvese el alcance del contenido de este inciso: el Código Electoral da por supuesto que los partidos han adoptado procedimientos internos que promueven la democracia interna.

- “e) Contribuir económicamente según sus posibilidades”<sup>24</sup>.

Es importante aclarar que si bien para ser miembro es necesario aportar recursos económicos a los partidos, también el Código no busca que este elemento obstruya la participación ciudadana en los partidos. Por eso aclara que el monto de esa contribución será en función de lo que cada miembro pueda aportar.

- “f) Participar en los procesos con absoluto respeto a la dignidad de los demás”<sup>25</sup>.

La redacción del inciso expresa el espíritu de la norma que es a su vez congruente con la esencia del sistema democrático que se busca reproducir y que en lo conducente establece que los partidos políticos sean medios de formación cívica de sus miembros.

“g) Abstenerse de la violencia en todas sus formas y de cualquier expresión injuriosa, calumniosa o difamatoria dirigida a copartidarios o miembros de otros partidos u organizaciones políticas”<sup>26</sup>.

Este inciso se explica solo.

- “h) Respetar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido”<sup>27</sup>.

Nótese que se alude al cumplimiento de los acuerdos válidamente emitidos por los órganos de dirección existentes y que son de acatamiento obligatorio para los miembros del partido.

- “i) Cualquier otro deber que se establezca en los estatutos y que sea conforme al ordenamiento jurídico”<sup>28</sup>.

Este inciso permite, en el marco de la autonomía organizativa conferida a los partidos, que estos puedan agregar otros deberes, en tanto no transgredan el ordenamiento jurídico nacional que regula al sistema en su conjunto.

<sup>23</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>24</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>25</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31.

<sup>26</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 31, 32.

<sup>27</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 32.

<sup>28</sup> Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp. 32.

El conjunto de normas antes citado, al menos desde la dimensión formal-jurídica, precisan con claridad el valor de la militancia partidaria; en el tanto en que los militantes se constituyen en los responsables directos de la selección de quienes dirigirán a su organización, a la vez que contribuirán en la definición de su propuesta política-programática y en la delicada tarea de escoger los que, posteriormente, serán presentados ante el conjunto del electorado como los candidatos a los puestos del poder político-formal.

A la vez, esta normativa antes comentada es una expresión de un sistema de partidos políticos institucionalmente sólido y bien organizado.

Mas en la práctica concreta del quehacer cotidiano de los partidos políticos costarricenses, ¿cuánto de lo antes establecido se cumple a cabalidad?

En la práctica varias de las normas señaladas se acatan a medias o, del todo, brillan por su incumplimiento. Un ejemplo puntual ilustra la divergencia existente entre el “deber ser” y lo que realmente ocurre. El inciso b) del artículo 53 del Código establece que la participación en los procesos internos de los partidos es potestad exclusiva de sus miembros.

No obstante, en la práctica este imperativo legal se soslaya cuando se abre el espacio de participación a todo ciudadano que desee hacerlo, sin importar si es o no adherente al respectivo partido.

Para no entrar en franca contradicción con lo estipulado en la norma, se acude a una estratagema consistente en pedirle a la persona que acude en condición de elector la firma de adhesión únicamente como requisito para poder participar en la instancia interna correspondiente.

Una vez que se ha cumplido con esa formalidad, la persona no mantiene una relación o vínculo con la agrupación, sino hasta que nuevamente vuelva a ser contactada para acudir a otro proceso electoral.

Esto contradice el espíritu de la norma que busca más bien el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria, en el tanto promueve un perfil de miembro caracterizado por su activismo y permanencia al interior de un partido. No se trata de miembros temporales reclutados exclusivamente para cumplir con la formalidad contemplada en el Código Electoral y que son „contratados“ a destajo, únicamente para participar en esa actividad puntual.

La ausencia de una militancia o membresía permanente, signo que expresa una debilidad institucional de los colectivos políticos, es un problema que aqueja a la totalidad de los partidos políticos costarricenses, tal y como lo confirma el proyecto Informe del Estado de la Nación en su XIX informe publicado en noviembre de 2013.

El citado documento señala sobre este punto que: *“los problemas de representación política no solo son producto de las deficiencias del sistema de partidos –la interacción entre ellos– sino también de las débiles estructuras internas de las agrupaciones políticas y sus pobres vínculos con la sociedad”*<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Programa Estado de la Nación, 2013. Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

En apoyo a esta afirmación, el XIX Informe detectó que ningún partido político inscrito en Costa Rica cuenta con un Registro Formal de Militantes ni tampoco con un esquema de contribución económica obligatoria de su membresía.

La ausencia de dos elementos básicos para el sostenimiento de una institucionalidad mínima provoca que los partidos políticos se desdibujen y se vayan transformando en meras maquinarias electorales con rasgos de partido político institucional.

Se observa, entonces, una primera dicotomía entre el deber ser planteado por el marco jurídico y la realidad del devenir cotidiano de los partidos políticos.

Mientras la norma le confiere a la figura del miembro un rol determinante en el engranaje y quehacer de los partidos políticos, la práctica evidencia todo lo contrario.

Los miembros no son siquiera identificados como tales; no contribuyen al sostenimiento económico de su colectivo de manera permanente, usualmente son temporales, y aquellos que mantienen una relación más continua con la agrupación normalmente no gravitan de forma real en la definición de las posiciones, tal y como lo evidencia la referida práctica empleada para ampliar la base electoral en los procesos internos, soslayando los límites establecidos en el artículo 53 del Código Electoral.

Derivado del relajamiento en la aplicación de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico electoral vigente, los procesos de renovación de autoridades internas y de escogencia de candidaturas a puestos de elección popular comportan características y rasgos que refuerzan la brecha entre el “deber ser jurídico” y “ser real” de los partidos, afectando estructuralmente el funcionamiento del sistema político mismo.

En consecuencia, las contradicciones y debilidades observadas en el XIX Informe del Estado de la Nación referido encuentran su sustento en la base misma de la dinámica seguida por los partidos políticos. Dicho de otra forma, en la dicotomía antes señalada, radica el “pecado original” de las agrupaciones políticas que afecta integralmente al sistema político-partidista y, en prolongación, a la institucionalidad democrática pública en su conjunto.

Una vez más la referencia a casos concretos ilustra de forma más clara lo indicado.

La dispersión de fuerzas políticas que hoy exhibe el escenario político costarricense es una expresión inequívoca de la fragilidad institucional del sistema de partidos y que, como se señaló, encuentra su génesis en la dicotomía entre lo formal y lo real.

Para la elección de 2014, el país recibió a nuevas expresiones partidistas surgidas de actores políticos que emigraron de sus agrupaciones de origen. Veamos algunos casos repasando los antecedentes de su nacimiento a la vida política activa, aclarando que la selección de estos ejemplos es estrictamente con propósitos analíticos y no conlleva ningún juicio de valor del suscrito.



El Partido Avance Nacional fue registrado ante el Tribunal Supremo de Elecciones el 6 de octubre de 2012. Aparece como presidente de su máxima instancia nacional el señor José Manuel Echandi quien además fue inscrito como su candidato presidencial para las elecciones nacionales de 2014.

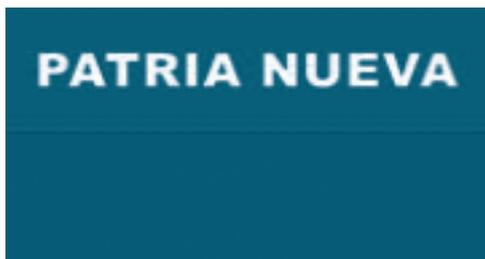
El señor Echandi, quien se desempeñó como defensor de los habitantes en la década de los noventa, fue miembro del Partido Unidad Social Cristiana entidad que, junto al

Partido Liberación Nacional, han accedido al Poder Ejecutivo en varias ocasiones y se consideran, a la fecha, las dos fuerzas políticas tradicionales del sistema de partidos costarricense.

En 2006, el señor Echandi fue electo diputado a la Asamblea Legislativa por un partido emergente en aquella época denominado Partido Unión Nacional<sup>30</sup>.

Amparado a la posibilidad dada por la legislación electoral de poder aspirar a dos puestos en simultáneo, el señor Echandi también representó a dicho partido como candidato presidencial en esos mismos comicios, en los cuales obtuvo un nivel de apoyo muy bajo: apenas logró el 1.64% del total de votos válidamente emitidos.

Como se puede observar, en un lapso relativamente corto de tan sólo ocho años, el mismo actor político ha formado parte activa de tres agrupaciones políticas distintas. Y es una figura que ha gravitado en la política nacional dada su condición de legislador en el cuatrienio 2006-2010.



Veamos otro caso. De conformidad con la resolución DGRE-059-DRPP-2013 del 19/06/2013 emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones, se inscribe el Partido Patria Nueva cuya fundación se da el 28 de abril de 2012.

Liderado por dirigentes provenientes de partidos de izquierda hoy fenecidos o inactivos, tiene entre sus autoridades nacionales internas a dos ex diputados que

llegaron al Parlamento por partidos o coaliciones de partidos ya desaparecidos. A saber: los casos específicos de su presidente, el señor Alvaro Montero Mejía quien fuera diputado en la década de los ochenta por la coalición Pueblo Unido y el señor Célido Guido que representó al extinto partido Fuerza Democrática en el periodo 1998-2002.

De cara a los comicios recién celebrados, Patria Nueva eligió como su candidato a la Presidencia de la República al abogado José Miguel Corrales Bolaños quien desertó del Partido Liberación Nacional del cual fue su candidato presidencial en los comicios de 1998 y a quien representó en la Asamblea Legislativa en dos ocasiones (1986-1990 y 2002-2006).

<sup>30</sup> Este partido fue inscrito ante el Tribunal Supremo de Elecciones el 28 de julio de 2005, según consta en el folio 187 del tomo I de Partidos Políticos. Resolución 112-05-PPDG. Fuente: <http://www.tse.go.cr/unionnacional.htm>

Figuró además, como compañero de fórmula del señor Corrales, en el puesto de aspirante a la I Vicepresidencia, el Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli quien inició su carrera política en el Partido Renovación Democrática uno de los cuatro colectivos que dieron origen, en diciembre de 1983, al Partido Unidad Social Cristiana y a quien representó en el Parlamento en el periodo 1982-1986.

Como puede observarse, Patria Nueva se conforma a partir de la sumatoria de liderazgos políticos ya existentes provenientes de distintas fuerzas políticas y de diversas orientaciones ideológicas.

Mas los ejemplos anteriores no son exclusivos. A estos casos de más reciente data se suman otros colectivos que surgieron entre la década de los noventa del siglo anterior y los primeros años de la centuria actual, que poseen un historial similar.

Veamos dos partidos cuya importancia en los últimos años, medida en los caudales electorales alcanzados en al menos dos comicios, así como en la cantidad de curules logradas, los ubica como agrupaciones de peso político medio en la presente coyuntura político-electoral.

El Partido Acción Ciudadana irrumpe con inusitada fuerza en la vida política costarricense en los albores del nuevo siglo. Es fundado por líderes provenientes del Partido Liberación Nacional que se articulan con actores sociales y académicos vinculados en su mayoría con movimientos de carácter progresista.



Su principal líder y referente es el señor Ottón Solís Fallas quien lo representó como candidato presidencial en tres elecciones consecutivas (2002 – 2006 y 2010) y hoy es diputado para el periodo 2014-2018.

El señor Solís Fallas abandonó las filas del Partido Liberación Nacional que le llevó a ser diputado en el cuatrienio 1994-1998 y ministro de Planificación y Política Económica en la I Administración del Dr. Oscar Arias Sánchez (1986-1990).

Hoy, su candidato presidencial y quien podría convertirse el 6 de abril en el primer mandatario salido de este partido es Luis Guillermo Solís, académico proveniente también del Partido Liberación Nacional del cual fue su secretario general en el periodo 2004-2005. Y sus compañeros de fórmula provienen del Partido Unidad Social Cristiana. Tanto el candidato a la I Vicepresidencia, el señor Helio Fallas, como la candidata a la II Vicepresidencia, la señora Ana Helena Chacón, ejercieron altos cargos en Gobiernos socialcristianos.

La señora Chacón además fue miembro de la bancada parlamentaria de ese colectivo en el cuatrienio 2006-2010. Antes de incorporarse a la fórmula presidencial de Acción Ciudadana, tuvo un fugaz paso por un partido emergente integrado mayoritariamente por dirigentes altos y medios del Partido Unidad Social Cristiana, de nombre Centro Democrático y Social que finalmente no participó en la contienda electoral de febrero de 2014.



El Partido Movimiento Libertario fundado en diciembre de 1994 surge como una escisión del Partido Unidad Social Cristiana. Es constituido mayoritariamente por miembros de este último colectivo que poseían una afinidad ideológica específica caracterizada por su visión liberal y conservadora.

Su máximo referente, Otto Guevara Güth, surgió de una familia de tradición socialcristiana. Su padre, Claudio Guevara fue diputado del Partido Unidad

Social Cristiana en la administración 1982-1986. Además, el propio Otto Guevara ocupó por un corto tiempo el cargo de secretario nacional de Formación Política del citado partido socialcristiano.

A lo largo de su vigencia como partido, el Movimiento Libertario tampoco ha escapado a los vaivenes políticos. Ha visto el ingreso y salida, en distintas ocasiones, de actores políticos cercanos al Partido Unidad Social Cristiana y a otras corrientes políticas, lo que no le ha permitido consolidar una estructura de cuadros dirigentes más o menos congruente.

Por ejemplo: en la elección de 2010, su máximo líder Otto Guevara aspiró a la presidencia de la República haciéndose acompañar en su fórmula presidencial por el Dr. Rogelio Pardo Evans quien fue ministro de Salud Pública en la Administración socialcristiana presidida por el Dr. Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y quien, tras dicha elección, abandonó las filas del partido reincorporándose recientemente en el Partido Unidad Social Cristiana.

Para la elección presidencial de 2014, el otra vez candidato presidencial Guevara Güth nuevamente convocó a su fórmula a un ex socialcristiano, el economista Thelmo Vargas quien fue Ministro de Hacienda Pública en el Gobierno liderado por el Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994).

Mas no conforme con esa porosidad, el Movimiento Libertario sufrió la partida de varios de sus líderes fundadores que acusaron en el partido un alejamiento de su fuente doctrinaria liberal y un vaciamiento ideológico que lo conducía, según su criterio, a convertirse en un partido pragmático más cercano a ese modelo de máquina electoral "atrápalo todo".

Paradójicamente, uno de los dirigentes históricos del partido que lo abandona argumentando esa traición a los postulados fundantes, el señor Federico Malavassi Calvo, se uniría a inicios del actual proceso electoral a las filas del Partido Unidad Social Cristiana.

Obsérvese, entonces, en la breve reseña hecha de la dinámica seguida por dos agrupaciones emergentes (Avance Nacional y Patria Nueva) por dos fuerzas con peso medio y recorrido histórico registrado (Acción Ciudadana y Movimiento Libertario) la predominancia de lógicas de acción similares.

A manera de síntesis, se enumeran algunos de sus principales rasgos.

1. En los cuatro ejemplos, los partidos surgen como respuesta al agotamiento de espacio político en las fuerzas de las que provienen sus principales fundadores, lo que los insta a crear nuevas alternativas desde las cuales puedan maximizar su liderazgo y control.
2. En concordancia con lo anterior, sus referentes políticos han aspirado o llegado a ejercer cargos de elección popular lo que evidencia que la motivación medular de su quehacer político es procurar el acceso al poder público, en primera instancia para ellos mismos.
3. Salvo el caso nominal del Movimiento Libertario, al menos en sus inicios, las causas de la ruptura con la fuerza política anterior no suelen estar asociadas a temas de índole ideológico o programático. Están ligadas a luchas por el poder y la posibilidad, como ya se planteó, de viabilizar espacios de ascenso político de figuras particulares, usualmente los líderes fundadores.
4. Existe, entre los partidos políticos establecidos, una alta rotación de actores políticos que han ocupado cargos de dirección en niveles altos de su estructura, como a escala de puestos de gobierno o parlamentarios, lo que confirma lo señalado en el acápite anterior, y por otra parte, pone al descubierto otro aspecto no menos importante: la presencia de una gama amplia de alternativas políticas no significa una renovación de las élites políticas. Antes bien, es el resultado de una lucha de liderazgos personales consolidados que buscan mantener vigencia política. Expresado en pocas palabras: es una “competencia de cúpulas”.

En el caso de los dos partidos políticos que han ejercido el gobierno desde 1982 a la fecha, la situación no dista de ser muy diferente a la ya referida.

Más allá de que han sido Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana los principales damnificados de esta suerte de “volatilidad de operadores políticos” en el tanto que de sus organizaciones han salido la mayoría de los dirigentes de los otros grupos políticos que hoy forman parte del sistema de partidos costarricense, es también cierto que no escapan a esa porosidad que caracteriza a los restantes colectivos.

Una vez más, ejemplos concretos explican por sí solos este fenómeno.

Fundado en el ya lejano 15 de abril de 1952 por un sector de los triunfadores de la Guerra Civil de 1948 encabezados por José Figueres Ferrer, el Partido Liberación Nacional se constituye en la agrupación política más estable en la historia política costarricense de los últimos 60 años.

No obstante su larga presencia en el escenario político nacional y pese a su rica trayectoria reflejada en sus nueve gobiernos de la República y en su permanente participación en el Parlamento, desde 1953 a la fecha, Liberación Nacional también sufre de este “ir y venir” de su alta dirigencia.

Caracterizado por ser, en sus primeras décadas de vida, el partido con mayor solidez ideológica y con la dotación de los cuadros mejor formados doctrinaria y técnicamente, hoy encara también los efectos de esa inestabilidad que acusan agrupaciones políticas de menor recorrido.

Sectores cercanos al ex presidente Arias Sánchez, uno de los pilares del liberacionismo contemporáneo, están ausentes de la campaña. Sus espacios los ocupan líderes que habían abandonado las tiendas verdiblancas en anteriores procesos político-electorales y que han retornado a la agrupación tras la designación de Johnny Araya Monge como su actual candidato presidencial.

El ex alcalde de la ciudad capital, sobrino de Luis Alberto Monge Álvarez, ex presidente y uno de los líderes fundadores del partido en los años cincuenta, logró hacer volver a las filas del partido, entre otros, a Antonio Alvarez Desanti quien fungió como jefe de su campaña y representará al partido en la Asamblea Legislativa; al ex secretario general y ex diputado Wálter Coto Molina, e incluso a su propio tío, alejado del Partido desde hace varios años.

El caso de Antonio Álvarez es interesante y merece mención aparte. Posee una larga hoja de vida ejerciendo cargos en los supremos poderes, siempre en representación del Partido Liberación Nacional. Fue viceministro y posterior ministro de Gobernación y Policía en el Gobierno de Arias Sánchez (1986-1990); fue diputado en el cuatrienio 1994-1998 e incluso ejerció la Presidencia del Directorio Legislativo en el periodo 1995-1996. No obstante, en 2004 abandonó al partido y creó la agrupación denominada Unión para el Cambio en 2005. Participó con poco éxito en las elecciones de 2006 donde tan sólo alcanzó el 2,44% del total de votos válidamente emitidos.

De cara al proceso electoral actual, Antonio Álvarez Desanti se incorporó al partido, aspirando en primera instancia a ser candidato presidencial. Empero, al no levantar en la intención de voto, según lo indicaron distintas encuestas y sondeos de opinión, optó por retirar su postulación. Negoció con el hoy candidato su adhesión a cambio de ocupar el primer lugar en la lista de candidatos a diputado de la provincia de San José y de asumir la jefatura de la campaña.

En esta concisa pero significativa descripción, puede observarse con claridad cómo el Partido Liberación Nacional enfrenta la misma realidad de los partidos antes mencionados.



El partido Unidad Social Cristiana es el resultado de la fusión de cuatro agrupaciones políticas que decidieron coaligarse para enfrentar las elecciones generales de febrero de 1978 y 1982 y luego dieron el paso de convertirse en una única agrupación, hecho consumado en diciembre de 1983.

Desde su origen, el partido es reflejo de la forma como funciona, en la realidad concreta, la lógica subyacente al sistema de partidos políticos en Costa Rica.

Un sector político distante del Partido Liberación Nacional comprendió tras las elecciones de 1974, en las que este partido obtuvo la Presidencia de la República por segundo periodo consecutivo, que manteniéndose separado no podría derrotar al partido oficialista y más bien propendería a hegemonizarlo en el ejercicio del poder.

En ese contexto, recién concluido ese proceso electoral se avocaron a articular esfuerzos con el objetivo de concretar una coalición de carácter electoral que les permitiera movilizar el suficiente apoyo ciudadano para enfrentar con éxito los comicios de febrero de 1978.

Tras un proceso largo, complejo, conflictivo y desgastante, en el que partidos y movimientos personalistas de distintas corrientes y visiones del país confluyeron unidos por el común denominador de ganar las elecciones generales, se constituyó la denominada Coalición Unidad que llevó al poder en 1978 al Lic. Rodrigo Carazo Odio.

Durante el mandato de Gobierno del Lic. Carazo, las fuerzas que le llevaron al poder prosiguieron un tortuoso proceso que les llevaría a participar como coalición en los comicios de 1982 y, posteriormente, a fusionarse en un solo partido en 1983.

En 2004 una serie de supuestas irregularidades atribuidas, entre otros, a dos de sus principales líderes y referentes, los ex presidentes Calderón Fournier y Miguel Ángel Rodríguez, provoca una pérdida de adherencia ciudadana que le lleva a caer estrepitosamente en su caudal de votos en febrero de 2006. En esa ocasión el partido, aún en el poder, apenas alcanza el 3,55% del total de votos válidamente emitidos. Situación similar acaece en 2010, cuando el Partido Unidad Social Cristiana sólo consigue el 3,87% de los sufragios.

Durante este periodo difícil, el Partido Unidad Social Cristiana sufre los estragos de la “volatilidad de su dirigencia”. Muchos de sus principales líderes abandonan al partido y se suman a otros colectivos o bien conforman sus propias agrupaciones políticas.

El actual proceso electoral no ha estado exento de problemas para la agrupación socialcristiana.

A finales de 2012, una tendencia interna denominada “Convergencia Calderonista” logra convencer al entonces director del Hospital Nacional de Niños, el doctor Rodolfo Hernández Gómez, para que se convierta en su abanderado en el proceso interno que concluirá con la escogencia del candidato presidencial del partido.

Tal y como se planteó antes, pese a que la legislación electoral establece que estos procesos internos son resorte exclusivo de la militancia o membresía, en la práctica, como ya se señaló, existen distintas formas de soslayar esa limitación, permitiendo entonces la participación de la ciudadanía en general como votantes y flexibilizando los requisitos para optar a cargos de elección popular, de manera que personas sin tradición partidista puedan aspirar a ocuparlos.

En ese contexto, en mayo de 2013, el Dr. Hernández Gómez, erigiéndose en el característico *outsider* político, obtiene un 77% del total de los votos emitidos en el proceso interno denominado “Convención Interna” y se convierte en el candidato presidencial del Partido Unidad Social Cristiana.

Tras la contienda, el Dr. Hernández integra a sus filas al candidato perdedor, el Dr. Rodolfo Piza Rocafort, en calidad de su candidato a la primera Vicepresidencia de la República.

En un hecho inesperado, el 4 de octubre, tan sólo dos días después de inició formalmente el periodo electoral 2013-2014, el entonces candidato Hernández hace pública su renuncia a la candidatura citada.

En una acción relámpago, las autoridades nacionales del partido designan el día 12 de octubre una nueva fórmula presidencial encabezada por Rodolfo Piza Rocafort.

En definitiva, el otrora candidato perdedor de la Convención y posterior designado candidato a la Vicepresidencia asumió, en calidad de emergente, la responsabilidad de buscar la Presidencia de la República por el Partido Unidad Social Cristiana.

Derivado de este cisma, el partido enfrentó la salida de otros tantos dirigentes que se han sumado a las filas del candidato del Movimiento Libertario.

Una de las razones esgrimidas para justificar la migración la constituyó justamente la caída en las encuestas y la limitada perspectiva de mejoramiento en el respaldo popular que dichos estudios le proyectaron al Partido Unidad Social Cristiana.

Una vez más se observa que es el acceso al poder o al menos la posibilidad de lograrlo lo que está detrás de esta nueva expresión de “volatilidad de la dirigencia” y no discusiones de orden ideológico o programático.

Además, la debilidad de una institucionalidad que no garantiza sanciones efectivas a aquellos que la transgreden permite tanto en el caso de Unidad Social Cristiana como de Liberación Nacional, que los dirigentes tomen este tipo de decisiones.

### ***c. Partidos políticos en Costa Rica: crisis de identidad***

Señala el politólogo costarricense Fernando Sánchez: “En su lucha por “conquistar” a un mayor número de votantes (por lo general ubicados en el centro del espectro ideológico) muchos partidos han preferido presentarle al electorado una serie de propuestas estándar, muy generales y difícilmente debatibles. Esta estrategia normalmente responde al consejo de expertos en imagen y mercadeo, más que a los postulados ideológicos del partido (los que, a lo sumo, se busca no contradecir)”<sup>31</sup>.

Esta conclusión analítica que efectúa el Dr. Sánchez para la inmensa mayoría de sistemas de partidos políticos de América Latina es válida para el caso concreto costarricense.

Durante el periodo en que el sistema tendió a ser predominantemente bipartito, la homologación de planteamientos entre los dos partidos políticos fuertes llevó a construir en el imaginario social la imagen del “PLUSC”, es decir, una combinación de Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC).

<sup>31</sup> Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Sánchez, Fernando y Thompson, Josef (eds.). “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” Cuaderno de Capel N.º 50, 2006.

Esta similitud en propuestas programáticas no varió sustancialmente con el advenimiento de nuevas fuerzas de peso político medio.

Antes bien, la conjunción de intereses y coincidencia de visiones se observó con rigurosa claridad en el periodo 2006-2010 durante el proceso que condujo a la aprobación, vía referéndum del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana. (CAFTA por sus siglas en inglés).

En esa oportunidad, se conformó un bloque de 38 diputados en la Asamblea Legislativa lo que representaba una mayoría calificada integrada por diputados de cinco bancadas distintas, a saber: Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario, Unión Nacional y Restauración Nacional. Únicamente no se sumaron los congresistas de Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión.

Ese grupo se articuló en torno a la promoción del CAFTA y las llamadas “leyes de implementación” requeridas para viabilizar la puesta en ejecución del tratado. Hubo agregaciones de diputados que, con el transcurrir del periodo legislativo, se separaron de sus bancadas de origen, declarándose independientes.

Dentro de las leyes aprobadas sobresalen dos por su peso simbólico en el tanto implicaron una ruptura con un fundamento estructural del estilo de desarrollo del país, a saber: la LEY REGULADORA DEL MERCADO DE SEGUROS, aprobada en 2008, mediante la cual se rompió el monopolio en el manejo de seguros que poseía la entidad estatal denominada Instituto Nacional de Seguros; y la Ley General de Telecomunicaciones, aprobada también ese mismo año, mediante la que se abrió el mercado de las telecomunicaciones a la competencia privada.

Puede notarse que, alrededor de una visión específica de mundo que privilegiaba el reforzamiento de la estrategia de apertura comercial y la liberalización de actividades económicas, otrora en manos del Estado, como las telecomunicaciones y los seguros, distintos partidos políticos, más allá de sus ideologías, convergieron en estos aspectos medulares de dicha visión.

Si bien Acción Ciudadana se distanció de esta visión de país, su ideario ideológico no es muy preciso en cuanto al origen y orientación de su accionar político.

El estatuto del partido es reflejo de esa opacidad ideológica. El capítulo II intitulado “De sus principios y objetivos políticos, económicos y sociales”<sup>32</sup> no señala en ninguno de sus 11 artículos una referencia concreta a una determinada ideología o doctrina de pensamiento específica. A lo sumo define algunos aspectos de orden ético y programático sobre temas de relevancia nacional que bien pueden ser abordados desde diferentes planteamientos ideológicos.

Por ejemplo, el artículo 5 del citado capítulo dice textualmente:

<sup>32</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, Estatuto Partido Acción Ciudadana, pp.: 2 enlace <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>

**“OBJETIVO:**

EL objetivo esencial del Partido Acción Ciudadana es el desarrollo de la democracia, la defensa de la libertad y la promoción de la justicia y del bien común, para mantener un clima de paz y propiciar el desarrollo armónico del país en todos los ámbitos. Con tal fin, promoverá la participación efectiva de las y los costarricenses en la conducción y vigilancia de los asuntos públicos mediante el ejercicio pleno de los derechos democráticos”<sup>33</sup>.

De la lectura del artículo transcrito no se deduce una visión ideológica determinada. Tan sólo se hace alusión a planteamientos de carácter general que son compartidos por diversas opciones políticas y sectores sociales.

El Partido Frente Amplio plantea en su estatuto, concretamente en el artículo cuatro, su línea de pensamiento caracterizándose como un partido: progresista, socialista, ecologista, feminista y humanista, entre otras categorías. La evocación de estas “etiquetas”, no obstante, no lo aleja de esa opacidad señalada, dado que su amplitud más bien puede conducir a una generalidad ideológica que tampoco le permite diferenciarse plenamente de otras alternativas. A lo sumo el elemento identitario está definido de forma negativa, dado que en el mismo artículo se autodenomina como: “...una fuerza transformadora, una alternativa real al modelo neoliberal concentrador y excluyente”<sup>34</sup>.

En definitiva, el sistema costarricense de partidos políticos costarricense comporta en el tema doctrinario dos categorías de partidos.

Por una parte se encuentran partidos que dicen expresar una ideología específica, a saber: Liberación Nacional se autoproclama socialdemócrata; Unidad Social Cristiana, social o humanista cristiano o el Libertario, liberal.

Estos partidos, no obstante, en la praxis política concreta convergen en torno a proyectos políticos no necesariamente derivados de sus doctrinas ideológicas, aspecto reiterado que los llevó incluso a desdibujarse como partidos distintos ante segmentos considerables de la ciudadanía.

Por otra parte, el sistema posee partidos políticos que, si bien se distancian de los ejes medulares de la visión de país predominante, no poseen como contraparte un proyecto ideológico preciso y concreto que permita definir con claridad cuáles son los fundamentos de sus proyectos propios. En definitiva, lo único que los distingue está conceptualizado como oposición a lo establecido. Son los llamados “partidos del no”.

Según Dahl<sup>35</sup>, para la democracia moderna son fundamentales la existencia y el funcionamiento de un pluralismo de opiniones expresadas por diferentes partidos políticos, a través de los cuales la población pueda participar directa o indirectamente.

<sup>33</sup> Ídem

<sup>34</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, Estatuto Partido Frente Amplio, pp.: 2 enlace <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/frenteamplio.pdf>

<sup>35</sup> Dahl, Robert: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971, citado por Fisher-Bollin, Peter, “Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos”, *Revista de Derecho Electoral* N.º 16, Tribunal Supremo de Elecciones, julio-diciembre 2013.

En ese contexto, es necesario un basamento ideológico que guíe y determine los límites que cada partido, en el tanto operador concreto del sistema de partidos no traspasará en el proceso de identificación, agregación y articulación de intereses de una colectividad heterogénea y contradictoria.

Empero, si se poseen partidos “atrapálo todo” que únicamente buscan atender demandas puntuales, efectistas y de corto plazo de un electorado diverso pero exigente, sólo se profundizan los desencuentros entre los distintos sectores sociales, contribuyendo a la fragmentación social y a la pérdida de acuerdos básicos de alcance universal y sostenible.

En otras palabras, los partidos que actúan sin un claro norte ideológico contribuyen a corporativizar las relaciones sociales de una sociedad; fomentando la competencia descarnada de los sectores por lograr sus objetivos sectarios y de paso pierden identidad lo que los torna fácilmente reemplazables.

En ese contexto la campaña electoral 2013-2014 no planteó un panorama distinto al descrito. Pese a que prevaleció un eje de campaña centrado en supuestos argumentos de orden ideológico, premisa bastante cuestionable dado el tipo de mensaje transmitido caracterizado por su vaguedad de contenido, efectismo maniqueo y su carga emocional y por el vehículo empleado, especialmente reducido a pauta en publicidad; la mayor parte del proceso se movió más por aspectos ligados a la figura de los principales exponentes, entiéndase los candidatos presidenciales, y menos por aspectos directamente ligados a principios y valores doctrinarios e ideológicos.

La encuesta de la CIEP para el Semanario Universidad publicada el 5 de marzo anterior refuerza estadísticamente lo antes apuntado.

Repasemos algunos datos:

“Las ideas y el verbo fueron el imán electoral que llevó a la victoria en la primera ronda al candidato del PAC, Luis Guillermo Solís, el pasado 2 de febrero; mientras que la tradición partidaria y su experiencia de 22 años como alcalde de San José fueron los motores que impulsaron a quienes le dieron su voto al candidato de PLN, Johnny Araya.

Así lo revela la última encuesta que el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) realizó en la semana posterior a la elección nacional del pasado 2 de febrero.

Los resultados provienen de las respuestas obtenidas a la pregunta: ¿Qué fue lo que lo hizo decidirse a votar por...?

Entre quienes votaron por Luis Guillermo Solís, el porcentaje mayoritario (27,7%), señaló que tomó su decisión motivado por “la forma de pensar, de hablar y por las ideas del candidato.

Los encuestados señalaron además que la ideología o lealtad partidaria tuvo muy poco peso entre quienes favorecieron al candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC). Solo el 3,5% justificó su voto por esas razones<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Datos de la encuesta de CIEP para el Semanario Universidad, enlace: <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/noticias/pais/12573-votos-de-solis-llegaron-por-sus-ideas-los-de-araya-por-tradicion-.html>

Se desprenden de estos datos los elementos que más incidieron en la construcción de la decisión de votos de un segmento representativo de la ciudadanía que acudió a las urnas, a la vez que permiten inferir cómo las debilidades antes apuntadas a los partidos políticos, tanto en materia de solidez institucional como de firmeza y sostenibilidad ideológica, han potenciado la figura del candidato por encima de la del partido y han colocado la orientación ideológica en un nivel de poca significancia social.

Dos elementos más sobre el efecto generado por un débil sistema de partidos en el comportamiento político-electoral de la ciudadanía costarricense.

La ausencia de una sólida institucionalidad interna, así como de elementos ideológicos precisos y distintivos entre las distintas fuerzas políticas pudo también contribuir a la fragmentación que se expresará en la conformación de la próxima Asamblea Legislativa. Esto por cuanto la inexistencia de una conexión permanente entre los partidos y sus membresías, así como la falta de marcadas diferencias entre las distintas opciones partidistas en juego contribuyen al desarraigo político-partidista de importantes segmentos de la población electoral, a la vez que potencia la importancia relativa de otras variables al momento de emitir el voto, entre las que podrían señalarse las siguientes:

- a) Consolidación, como se indicó antes, del quiebre de voto como pauta de comportamiento, pero sin una referencia ideológica clara y más bien supeditada a factores puntuales y casuísticos como la empatía con determinados liderazgos al interior de las fórmulas de candidatos a diputados que son atractivos por sus propias características y proyección simbólica, sea a escala nacional o regional.
- b) Motivaciones de orden extra-político, especialmente observadas en grupos electorales afines a propuestas identificadas con un signo religioso determinado o con una visión regional concreta.

Finalmente, las vulnerabilidades del sistema de partidos antes abordadas entran en contradicción con el sistema electoral instaurado en nuestra legislación electoral, el cual privilegia al partido político como el responsable de identificar, seleccionar y proponer los diputados a la Asamblea Legislativa.

Resulta paradójico, y una demostración más de la brecha que existe entre el “deber ser” y el ser de estos temas políticos-electorales que el Código Electoral costarricense plantee la figura de la lista cerrada y bloqueada como fórmula de elección de las y los integrantes del Parlamento, a la vez que los partidos políticos cada vez más están supeditados a liderazgos personales que no necesariamente poseen diferencias ideológicas claras, lo que favorece su rotación entre distintas fuerzas político-partidistas.

Esto introduce elementos que fortalecen y justifican la discusión sobre si el sistema electoral vigente en el plano normativo se adecúa a las nuevas realidades observadas en el devenir actual del sistema político y, concretamente, en la dinámica reproducida por los partidos políticos.

### **3. LA INTERACCIÓN REPRODUCIDA ENTRE EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CIUDADANÍA: ENTRE EL IDEAL Y LO POSIBLE**

Desde 1953, 16 comicios administrados por el Tribunal Supremo de Elecciones, han ido consolidando una dinámica político-electoral que coloca a Costa Rica entre los países líderes a escala planetaria en materia de seguridad, transparencia, eficacia y eficiencia electoral.

Con el devenir de los procesos se han ido apuntalando sus distintos componentes y aspectos, tanto generales como específicos, posibilitando con ello el blindaje requerido por una de las acciones más trascendentes acometidas por la ciudadanía en una democracia representativa, como lo es el ejercicio del sufragio.

Empero, como bien dicta la doctrina alemana en estos asuntos “lo electoral es dinámico y sujeto a perfectibilidad”. Ante ello, cada proceso electoral arroja nuevas situaciones y experiencias concretas que demandan una acción, sea operativa, jurídica o política capaz de canalizarlas por el sendero de la institucionalidad vigente, coadyuvando con ello al apuntalamiento de la democracia que las tutela y justifica.

Las elecciones nacionales de 2014 mostraron algunos aspectos que deben ser sometidos a análisis profundo a efecto de minimizar sus factores negativos de cara a los siguientes procesos electorales.

Sobresalen dos fundamentales por su estrecha incidencia en la forma en que interactúa el sistema de partidos y la ciudadanía; a saber: el acceso de los partidos políticos a los espacios de comunicación social en el periodo de campaña; y el papel asumido por las encuestas, como instrumento objetivo empleado para obtener financiamiento requerido para asumir en tiempo real, gastos propios del proceso.

Analicemos cada uno comenzando por una descripción del contexto legal y por la forma en que, en la práctica, tal aspecto se reproduce en la dinámica política concreta; continuamos con una valoración sobre los efectos de esta última en la relación sistema de partidos-ciudadanía; y concluimos con una aproximación general sobre el enfoque y posibles acciones a desarrollar que persigan acercar ambos componentes vitales del proceso al ideal de hacer más sólido y más cercano a su fin superior el modelo político imperante.

#### ***a. Acceso a medios de comunicación: ¿ventana para propiciar un ciudadano informado o medio para conducir conciencias hacia un norte predeterminado?***

En un modelo democrático de corte representativo es vital que la decisión del Soberano, de delegar en un conjunto de actores políticos determinados la responsabilidad de conducir los asuntos públicos en su nombre, se sustente en criterios lo más rigurosos, objetivos y racionales posible.

Para ello se hace indispensable que ese elector y esa electora dispongan de la información adecuada que contribuya a poder formarse una visión y una opinión lo mejor fundamentada posible.

¿Qué debe considerarse al momento de construir la decisión del voto?

Primero: recordemos que un voto es un acto de confianza que el poseedor del voto deposita en el destinatario de ese voto: „Yo voto por „X“ confiando en que ese „X“ no defraudará mi confianza“.

Es un acto social que comporta una dimensión personal muy íntima. Se trata de dar algo de mí a alguien en quien he cifrado mi esperanza e ilusión.

En la privacidad de la urna, aunque estoy solo, estoy sosteniendo un diálogo con ese alguien a quien transmito mi confianza, otorgándole mi voto.  
El depositario de mi confianza debe hacer méritos para hacerse acreedor de esta. ¿Cómo?

Aquí hay un imperativo para cada persona. Esa confianza no debe darse a la ligera ni tampoco debe festinarse al mejor postor. Se trata del destino personal, familiar, comunitario y de la Patria el que está en juego.

Segundo: Para dar la confianza hay que estar seguro de que el destinatario la merece. Ello exige del elector y la electora: observación, investigación, análisis y reflexión crítica. En suma exige tiempo, responsabilidad y rigurosidad.

Hay que escrudñar en las actitudes; comportamientos visibles y privados; discursos, acciones concretas y reacciones espontáneas y planificadas de los potenciales depositarios de esa confianza ciudadana. Hay que conocer sus antecedentes, su trayectoria, sus realizaciones, sus tropiezos, sus contradicciones. Y también su entorno. Sus relaciones sociales, sus vínculos con distintos actores tanto en el plano local, regional, nacional e internacional. Y este esfuerzo serio, cívico y proactivo necesariamente requiere de información y medios amigables para acceder a ella.

Averiguar valores compartidos, propuestas, proyectos presentados. Hay que analizar el contenido concreto de lo encontrado en cada uno de los elementos enumerados. También su fundamentación ideológica, los valores que lo animan, los medios sugeridos para concretarlo, los beneficiarios directos y secundarios. También sus efectos e impactos reales y potenciales.

Pero sobre todo: hay que valorar congruencia, permanencia y efectividad.

En definitiva, construir la decisión del voto es un asunto sensible que debe asumirse con profunda responsabilidad y seriedad. Y mucha de la responsabilidad primaria en tan delicado tema es inherente a los partidos políticos y sus candidatos.

Los partidos políticos deben contribuir al proceso de formación política y cívica de la ciudadanía haciendo verdaderamente efectivo el precepto constitucional consagrado en el artículo 9 que señala al pueblo, junto a los poderes formales, como conductor activo del Gobierno de la República.

Esto es además particularmente relevante en la actual coyuntura caracterizada, como ya se indicó, por la preeminencia de partidos políticos con poca y opaca diferenciación ideológica, en los que ha existido un traslape de actores políticos que saltan de una agrupación a otra en una suerte de “volatilidad dirigencial”, así como por la existencia de segmentos más amplios del electorado que no votan por arrastre partidario como sucedía en décadas pasadas o aún acontece en otras latitudes cercanas a nuestro país.

En ese contexto, se hace indispensable disponer de espacios de difusión de las principales ideas y contenidos programáticos ofrecidos a una ciudadanía que, además, es más escéptica a ese tipo de oferta partidaria y busca, como planteaba al inicio de este apartado, más y mejor información para construir su decisión electoral.

Este requerimiento, no obstante de devenir en esencial para el fortalecimiento de una mejor interacción entre los partidos políticos y la sociedad, supone una elevada carga financiera para las organizaciones partidarias, lo que torna en complejo y restrictivo su uso por parte de la totalidad de partidos contendores en el proceso electoral, generando situaciones de inequidad que atentan contra el derecho ciudadano de disponer de la mejor y más amplia información para construir su decisión de voto.

Por ejemplo, la campaña electoral nacional de 2010 utilizó 5 335 millones de colones en el acceso a medios de comunicación, donde la pauta publicitaria en televisión representó un 74.6% del total del monto empleado, según datos aportados por la Auditoría Electoral Ciudadana.

Aunado a lo anterior, la campaña de 2013-2014 observó una variable adicional que afectó a los partidos en su afán de disponer de liquidez financiera para solventar este rubro.

El 14 de enero de 2013, la Sala Constitucional interpuso una medida cautelar contra los certificados de cesión de la contribución estatal contemplados en el capítulo VI, sección VI del Código Electoral, que si bien fue levantada a fines de ese mismo año, produjo efectos concretos en la dinámica de financiación de los partidos políticos, por cuanto redujo el periodo de su aplicación limitando su impacto y eficacia, a la vez que provocó que los partidos políticos buscaran formas alternativas de financiamiento para atender las obligaciones generadas por una campaña ya en desarrollo para ese momento.

Durante el lapso en que la Sala Constitucional analizó el recurso que justificó la medida cautelar aludida, surgieron propuestas tendientes a encarar un posible desenlace negativo a la vigencia de la figura de la cesión del aporte estatal y que a su vez favoreciera la adopción de un régimen de financiamiento más equitativo.

Una de las alternativas fue planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones. Dentro de la gama de reformas propuestas se incluyó la posibilidad de adoptar franjas electorales en los medios de comunicación electrónica, con el fin de profundizar el debate democrático entre las diferentes opciones políticas, potenciado una mayor equidad en la contienda, un abaratamiento de las campañas electorales y una reducción significativa de los gastos partidarios en radio y televisión.

No obstante lo señalado, a partir de la presentación pública del proyecto, surgieron voces críticas que tendieron a descalificar e incluso estigmatizar al proyecto y a su proponente. Las críticas más fuertes emanaron de los distintos medios de comunicación tanto radiales, televisivos y escritos, aunque estos últimos no fueron incluidos en el proyecto.

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

La propuesta no fue tampoco apoyada por los partidos políticos, pese a que eran los directamente beneficiarios de su contenido ni tampoco movilizó a la ciudadanía a la que podría coadyuvar en su derecho a disponer de la información necesaria para apreciar en una justa dimensión la amplia gama de oferta partidaria existente.

### ***i. Los debates como medio de proyección mediática***

En medio de las dificultades y limitaciones de naturaleza financiera y jurídica enfrentadas por los partidos políticos en esta campaña electoral, para poder canalizar su mensaje electoral, surge la opción del debate como espacio alternativo para atender esa necesidad mediática.

El debate es una herramienta para ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de poder conocer y confrontar, de primera mano y de manera simultánea, los proyectos programáticos, así como las principales características, atributos y líneas de pensamiento de los principales candidatos de los partidos políticos competidores en un proceso electoral.

Desde la década de los sesenta, especialmente en democracias maduras como la estadounidense, se fue incorporando como un componente más en las dinámicas de las campañas electorales, principalmente a partir de la irrupción de los medios de comunicación electrónicos, teniendo como referente clásico el famoso debate protagonizado por los candidatos a la Presidencia de Estados Unidos, John Kennedy y Richard Nixon en la campaña electoral de 1960.

En Costa Rica, si bien los debates, especialmente entre candidatos a la Presidencia, han sido práctica usual desde la década de los ochenta, adquirieron en esta campaña un significado distinto y de mayor impacto.

Varios son los factores que explican esto:

- La dificultad financiera antes referida que incidió en una merma en la pauta publicitaria.
- La composición de un electorado más independiente, crítico y ávido de obtener información precisa sobre elementos de orden programático y sobre las características específicas de los principales candidatos a los puestos de elección.

- Una multiplicidad de medios de comunicación electrónica que, al amparo de la lógica de competencia empresarial que los anima, apostaron al diseño y realización de este tipo de programa.
- La necesidad de partidos, sin una clara identidad ideológica diferenciada de poder mostrar elementos novedosos, singulares y con capacidad de arrastre electoral, mediante los contenidos de sus propuestas y los atributos de sus candidatos.

La conjugación de estos aspectos propiciaron que durante el proceso electoral iniciado en noviembre y concluido, en su primera fase el 2 de febrero, se llevara a cabo una gran cantidad de debates y espacios de interacción entre candidatos como nunca antes se había contabilizado en campañas anteriores.

Se combinaron debates organizados por todas las televisoras registradas en el país, así como radioemisoras, con espacios organizados por medios escritos con actividades lideradas por sectores organizados de la sociedad. Hubo debates temáticos.

En la amplia gama de oferta, se incluyeron debates sostenidos entre aspirantes a la Presidencia de la República e intercambios entre candidatos a ocupar una curul en la Asamblea Legislativa.

No obstante esta amplitud y variedad, los debates, en su mayoría, comportaron una limitante que atentó contra la equidad en la contienda electoral: en una considerable proporción de estos siempre se privilegió la participación de un subgrupo de la totalidad de partidos políticos contendores. Eso incidió en una sobreexposición de unos y en una casi invisibilización de otros.

En una suerte de círculo perverso, aquellos partidos políticos con menor capacidad de obtener financiamiento para contratar espacios publicitarios, eran también los más ausentes en este tipo de debates.

El valor de los debates, más allá de su proliferación, se puede dimensionar en el dato arrojado por la encuesta de la CIEP para el Semanario Universidad y publicada en la tercera semana del mes de enero.

Señala el estudio en torno a este tema lo siguiente:

***“Debates crean tendencia***

Los debates han abundado y hoy son seguidos por grandes segmentos de audiencia, además, son la mayor influencia para los electores a la hora de decidir su voto, según el estudio del CIEP.

La encuesta señala que, para un 42,3% de los entrevistados, los debates influyen “mucho” en su decisión y para 16,9% algo. Solo un 13,4% dijo que los debates tienen “poco” peso en su escogencia y un 22,9% dijo que en “nada” influyeron su decisión.

Las campañas políticas aparecen en segundo lugar a la hora de los factores que influncian a las personas a la hora de decidir su voto. Un 21,8% de los consultados dijo que las campañas políticas lo influyeron “mucho” y un 17,6% “algo”; mientras

un 22,9% respondió que influyeron “poco” y un 34,2% “nada”.

Otra respuesta que revela el menor peso de una decisión de voto por tradición y enfatiza la tendencia volátil y ajena a las lealtades partidarias es que siete de cada diez encuestados (68,5%) respondió que su familia influyó poco o nada en la escogencia de su voto.

Solo un tercio del electorado (29%) reconoce que su familia influyó mucho o algo en la decisión de por cuál candidato votará.

Las temidas, polémicas y anheladas encuestas de opinión aparecen en el último lugar de las influencias para decidir el voto: un 45% de los entrevistados por el CIEP dijo que la encuestas no lo influyeron en nada; un 20.4% calificaron de “poco”; un 17.9% de “mucho” y un 13,4% de “algo”<sup>37</sup>.

Se desprende de los datos leídos hallazgos interesantes y significativos. Se aprecia una madurez en el comportamiento electoral de la ciudadanía que cada vez busca más motivaciones de orden racional y menos de carácter emocional o de tradición para definir su intención de voto.

Precisa el peso adquirido por los debates e intercambios de ideas en la construcción de la decisión del sufragio.

Hace un llamado de atención a los partidos políticos para que den mayor prioridad al componente programático y a su rol de intérpretes rigurosos de la realidad nacional, y a ser más cuidadosos en el proceso de escogencia de sus candidatos a los puestos de representación popular.

Pero a la vez, el estudio expresa con crudeza cómo la ausencia en estos espacios generó un fuerte impacto negativo en los que no eran incluidos con regularidad.

El crecimiento mostrado en la intención de voto del candidato presidencial del Partido Acción Ciudadana, que pasó de ocupar un cuarto e incluso un quinto lugar en distintas encuestas difundidas desde el inicio de la campaña, convirtiéndose en el candidato más votado en la elección del primer domingo de febrero, en parte puede encontrar su explicación en que fue el actor político que mejor provecho extrajo de los debates e intercambios de ideas.

Y de esto puede concluirse que su permanente participación en los debates devino en un elemento central para alcanzar el éxito ya señalado.

## ***ii. Las redes sociales: de espectador a protagonista en el proceso electoral costarricense***

La campaña electoral 2013-2014 engrosará una página única en la historia política de Costa Rica. Muchos son los factores que llevan a esta afirmación: acceso por segunda vez a una II ronda; condición pasiva de uno de los candidatos presidenciales de la disputa; resultado electoral inesperado que sitúa como ganador al candidato presidencial que ocupaba lugares rezagados en las encuestas, entre los más destacados.

<sup>37</sup> Semanario Universidad, datos de encuesta de CIEP, 22 de enero de 2014.

Algunos hechos son producto de causas y dinámicas iniciadas años, e incluso décadas atrás, como pueden ser el cambio reflejado en el comportamiento electoral costarricense o la paulatina pérdida de relevancia de los partidos políticos, sujetos formales del proceso, pero cada día más supeditados a los vaivenes de figuras individuales que gravitan con fuerza propia tanto al interior de las agrupaciones como en el escenario político nacional.

Pero ciertamente hay otros elementos que son “manufactura” de la presente contienda electoral. Sobresale entre estos las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y, para el caso que nos ocupa, específicamente las llamadas redes sociales o comunicación 2.0.

“Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) se diferencian de los medios de comunicación de masas por una serie de características tales como la representación numérica, la transcodificación, la variabilidad, la interactividad y la modularidad”<sup>38</sup>.

Señala sobre el impacto de las TIC, la autora María Cristina Menéndez: “la Web 2.0 ha hecho caducar la pasividad del telespectador frente a la pantalla televisiva –extensiva a la baja participación ciudadana propia de períodos políticos no electorales–, mientras que ha promovido o recuperado la actividad de los receptores, ahora convertidos en usuarios, reemplazando el modelo de comunicación uno a muchos por muchos a muchos y ha aumentado la participación ciudadana propia de la democracia”<sup>39</sup>.

No es el propósito de esta ponencia ahondar sobre el significado y grado de incidencia de esta herramienta comunicacional sobre la praxis política en general, ni mucho menos se pretende analizar las implicaciones de orden ético y los desafíos de carácter legal, aparejadas a su uso concreto. Basta por ahora señalar a manera de primera aproximación dos aspectos a tomar en cuenta para futuros abordajes más exhaustivos. A saber:

- Las redes sociales han penetrado con fuerza en el entorno social costarricense y hoy más de un millón de personas poseen una o varias cuentas en distintas redes sociales, especialmente Facebook y Twitter.

Empero esa realidad objetiva, no implica necesariamente que las redes sociales puedan reemplazar los canales de representación política vigentes. Aunque muchos operadores del sistema político y no pocos formadores de opinión crean que las redes sociales expresan, de forma precisa y amplia, el sentir de la ciudadanía en su conjunto, no existen aún factores medibles que puedan garantizar tal percepción. Antes bien, aún es difuso el verdadero alcance político de estos mecanismos novedosos de interacción social.

No se tiene claridad total en torno a cómo se articula su lógica de funcionamiento con la lógica política. Un ejemplo ayuda a ilustrar la anterior afirmación.

El artículo 136 del Código Electoral establece la regulación destinada a la campaña publicitaria, pero no se especifica el canal de comunicación y se centra en supervisar el fondo del mensaje de la candidatura. Las prohibiciones que plantea la Ley son referentes

<sup>38</sup> Manovich, El lenguaje de los nuevos medios de comunicación. La imagen de la era digital. Barcelona: Paidós. 2005, pp. 63-95, citado por Menéndez, María Cristina, “Las redes sociales y su efecto político”, enlace [http://www.gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM2012158\\_85-93.pdf](http://www.gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM2012158_85-93.pdf)

<sup>39</sup> Ídem.

a los discursos religiosos, la veda a la publicidad del 16 al 1.º de enero y la colocación de publicidad en vía pública e inmuebles del Estado.

Pero no dice nada sobre supuestos pagos a páginas en Facebook para publicar determinada información a favor o en contra de un candidato a la presidencia, creación de páginas falsas, reproducción de información y los denominados “Trolls” que se dedican a difundir mensajes provocativos, irrelevantes o fuera de tema en una comunidad en línea, con la principal intención de provocar o molestar una respuesta emocional en los usuarios y lectores, con fines diversos.

- Si bien se acepta que las redes sociales fueron protagonistas en el proceso electoral, como lo reflejaron estudios que evidenciaban coincidencias entre la intensidad de los movimientos en redes sociales de distintos candidatos presidenciales y sus niveles de aceptación medidos en las encuestas, no se puede concluir por ello en señalar que la red social se convierte en el principal y más determinante canal de comunicación entre los actores políticos y las personas.

Aún en nuestra sociedad, el contacto personal, el uso de medios tradicionales de comunicación y el soporte de una estructura organizativa de movilización de votantes mantienen un rol activo en la dinámica electoral.

Otro ejemplo contribuye a reforzar este aspecto. El Partido Acción Ciudadana, ganador de la primera ronda presidencial, cuya estructura electoral es aún incipiente, reconocido por su propio candidato presidencial, obtuvo una votación superior en las cuatro provincias del Valle Central, área de mayor penetración de las redes sociales. Su “talón de Aquiles” estuvo en las provincias de la periferia en las que aquellos otros factores juegan todavía un rol importante en la configuración de la intención de voto.

Finalmente, en torno a esta temática cabe la siguiente reflexión: por sus propias características, las redes sociales comportan desafíos a ser enfrentados por la institucionalidad democrática. Su natural inmediatez y superficialidad de contenido son aspectos nada despreciables que deben ser analizados con rigurosidad de cara a lo que sin duda será su cada vez más activa presencia en los procesos políticos, como medio para acercar a la sociedad a los temas de orden público.

Siguiendo a Menéndez: “en razón de esto, el análisis de las TIC requiere el registro del cambio cualitativo político que están produciendo. La apatía política del ciudadano en el sistema político democrático representativo, solo quebrada en períodos electorales, está comenzando a sufrir las transformaciones propias de una cultura política participativa de sustento digital, lo cual se hace visible en el desarrollo de las acciones sociales colectivas contemporáneas”<sup>40</sup>.

Si bien aún es prematuro en Costa Rica señalar una transición definitiva a una “era digital de la política”, debe irse visualizando los efectos que, para la cultura política especialmente, tendrá su presencia más activa y beligerante en los procesos políticos y electorales.

---

<sup>40</sup> Ídem.

## ***b. Las encuestas: de instrumento de análisis a factor gravitante en el accionar político***

Definida desde la academia como: “una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con intención de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población”<sup>41</sup> hoy la encuesta adquirió un valor estratégico en el proceso electoral costarricense.

Dos fueron las dimensiones en las que la figura de la encuesta jugó un papel significativo. En su dimensión estrictamente científica, las encuestas fueron centro de polémicas que las llevó a constituirse en blanco de atención de la opinión pública.

Si bien las encuestas no son instrumentos para predecir los resultados de una elección sino para analizar un momento determinado, fue particularmente palpable en esta ocasión que dichas radiografías estuvieron muy distantes del resultado final del proceso.

Aunado a esto, en distintas encuestas publicadas en tiempos simultáneos, se observaron resultados muy diferentes que, si bien podrían encontrar su explicación en factores técnicos tales como: tipo de muestra, metodología empleada o características del instrumento de recolección de información empleado, avivaron la tensión en torno a su validez.

Empero esta problemática, que también refleja las nuevas tendencias observadas en el comportamiento del electorado y que fueron abordadas antes en esta misma ponencia, en la presente coyuntura adquirió una dimensión política sumamente delicada.

Como también se indicó anteriormente, las encuestas no solo contribuyeron a calentar el ambiente electoral, especialmente en las redes sociales, sino que también fueron utilizadas como criterio referencial por las instituciones bancarias que también establecieron contratos de crédito con partidos políticos.

Los datos, especialmente sobre posible intención de voto, fueron los que guiaron las decisiones de los bancos en torno a dos situaciones clave: a quién prestarle recursos y en qué magnitud.

Nuevamente esta situación provocó condiciones de inequidad en la competencia electoral, que incluso no pasaron inadvertidas para los observadores del proceso electoral como quedó constando en el informe preparado por los Observadores Internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) en que se señaló como recomendación que: “el Tribunal Supremo de Elecciones pueda, con un grupo científico y especializado, determinar una metodología base de información y sustento académico y científico para su aplicación”<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> ¿Qué es una encuesta?, enlace: <http://www.estadistica.mat.uson.mx/Material/queesunaencuesta.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.crhoy.com/observadores-recomiendan-que-tse-haga-normas-para-la-elaboracion-de-encuestas-w5m4x/>

Por ello el tema del papel, valor, pertinencia, oportunidad y alcance de la figura de la encuesta en los procesos electorales deberá ser abordado con rigurosidad y criticidad de cara a futuros torneos electorales.

#### 4. CONCLUSIONES

Al inicio de esta exposición planteaba una serie de interrogantes en torno al estado de la cuestión real de la institucionalidad democrática del país.

Tras comparar lo señalado en las normas con lo observado en la praxis política concreta, puedo intentar un ensayo de respuesta.

La institucionalidad democrática del régimen político es fuerte y está anclada en bases sólidas especialmente abonadas por una cultura cívica arraigada en el imaginario social costarricense.

Solo una ciudadanía convencida de la validez de su forma de gobierno es capaz de encarar con tranquilidad y mesura situaciones excepcionales como la ocurrida el pasado 5 de marzo, para citar tan solo un ejemplo que viene a reforzar la afirmación anterior.

Empero, ese sistema político debe continuar un proceso de apuntalamiento que le permita fortalecer a sus principales componentes, especialmente los partidos políticos.

A los partidos políticos les exige construir un marco institucional que sea real, efectivo y que comporte una identidad ideológica verdadera, condiciones necesarias para asumir adecuadamente su rol de intermediación entre la sociedad y el Estado.

El sistema político, por su parte, debe garantizar a los partidos un ámbito de acción equitativo, sostenible e inclusivo donde el factor financiero o la magnitud de su adherencia momentánea no produzcan situaciones de discriminación y competencia desleal.

A la ciudadanía debe aportarle innovadores mecanismos de participación capaces de aprehender y reflejar las pautas de comportamiento electoral que se han venido consolidando y que fueron particularmente notorias en este proceso. Entre ellas, la mayor reflexión y criticidad al momento de intervenir en los asuntos políticos, que deviene en un electorado más volátil y menos predecible.

A estos ejes deben agregarse elementos que llegaron para quedarse en la dinámica política de la sociedad, como lo son las redes sociales.

Empero, más allá de estos temas pendientes, y muchos otros que forman parte del proceso de reforma política siempre inconclusa, y que no deben descuidarse o ignorarse, Costa Rica sigue, en cada nueva justa electoral, reafirmando su vocación democrática y su respeto al Estado constitucional y democrático de derecho.

Hoy puede el país seguir levantando con orgullo este listón que nos distingue en el concierto internacional de las naciones.

## LITERATURA CONSULTADA

Código Electoral Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, pp.30.

Cómputo de votos elecciones nacionales 2 de febrero 2014. Tomado de: [http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)

Costa Rica [Leyes]. Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *Boletín Estadístico Especial. Elecciones Nacionales febrero 2014*. Tomado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/boletines/bol\\_est\\_esp\\_feb\\_2014.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/boletines/bol_est_esp_feb_2014.pdf).

Dahl, Roberto, La Democracia. Tomado de: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

*Datos de la encuesta de CIEP*. Semanario Universidad. Tomado de: <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/noticias/pais/12573-votos-de-solis-llegaron-por-sus-ideas-los-de-araya-por-tradicion-.html>

*Datos padrón elecciones nacionales 02 febrero de 2014*. Tomado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/padron\\_sumaria\\_p.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/padron_sumaria_p.pdf).

Fisher-Bollin, Peter, "Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos". En: *Revista de Derecho Electoral* N.º 16, Tribunal Supremo de Elecciones, julio-diciembre 2013.

Nohlen, Dieter. "Sistema de partidos". En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, C.R.: IIDH, 2000, p. 1150.

Menéndez, María Cristina. *Las redes sociales y su efecto político*. Tomado de: [http://www.gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM2012158\\_85-93.pdf](http://www.gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM2012158_85-93.pdf)

Nohlen, Dieter, *Sistemas de Partidos*. Citado en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm)

Partido Acción Ciudadana (Costa Rica). *Estatuto*. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>

Partido Frente Amplio (Costa Rica). *Estatuto*. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/frenteamplio.pdf>

Programa Estado de la Nación. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación, 2013

¿Qué es una encuesta? Tomado de: <http://www.estadistica.mat.uson.mx/Material/queesunaencuesta.pdf>

Rojas Aravena, Francisco. "El Nuevo Mapa Político Latinoamericano". En: *Revista Nueva Sociedad*. Edición 205, pp. 118.

Sánchez, Fernando y Thompson, Josef (eds.) *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Cuaderno de Capel N.º 50. San José, C.R.: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2006.

Zovatto Daniel. "La Reforma Política Electoral". Citado por *América Latina: evolución, situación actual y tendencias: 1978-2000*". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n.º 21 (Oct. 2001).





## Evaluando la paridad y la alternancia

Hugo Picado León\*  
Luis Diego Brenes Villalobos\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 2 de junio de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 3 de julio de 2014.

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto explicar cómo se formulan y funcionan la paridad y la alternancia de género según la legislación y la jurisprudencia costarricense, así como evaluar sus resultados a cuatro años de su introducción en la legislación nacional. El texto consta de dos partes; la primera describe los fundamentos conceptuales, teóricos y jurisprudenciales de la paridad y la alternancia, así como sus alcances sobre la representación en cargos electos, sobre la integración de los órganos partidarios y sobre las actividades de capacitación partidaria. La segunda parte procura explicar los resultados de la paridad y la alternancia en las elecciones legislativas de 2014, tomando en cuenta los resultados del anterior sistema de cuota.

**Palabras clave:** Participación política / equidad de género / cuotas de participación política / Paridad política / Alternancia / Mujeres.

**Abstract:** This article aims at explaining how gender parity and alternation is formulated and how it works according to the Costa Rican legislation and jurisprudence. It presents two parts. The first one describes the conceptual, theoretical and jurisprudential principles of parity and alternation as well as its reach on the representation in elected posts, integration of partisan bodies, activities of partisan training. The second part tries to explain the results of parity and alternation in the legislative elections of 2014, taking into account the results of the previous quota system.

**Key Words:** Political participation / Gender equity / Political participation quota / Political parity / Alternation / Women.

\* Costarricense, abogado y politólogo, correo [hpicado@tse.go.cr](mailto:hpicado@tse.go.cr). Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, diploma en Estudios Avanzados y candidato a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Actual director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

\*\* Costarricense, politólogo y abogado, correo [dbrenes@tse.go.cr](mailto:dbrenes@tse.go.cr). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Actual secretario académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

## I. INTRODUCCIÓN

La democracia, en tanto propende a la aplicación del principio de igualdad, exige la incorporación de mecanismos que garanticen el efectivo e igualitario acceso de las mujeres a los cargos públicos de los cuales han sido históricamente desplazadas. Acorde con los instrumentos de derecho internacional y al vínculo entre democracia, igualdad y paridad, el artículo 2 del Código Electoral de 2009 alude a la participación política de hombres y mujeres como un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.

La paridad se materializa en la integración igualitaria de delegaciones, nóminas y órganos pares mientras que, en caso de órganos impares, la diferencia no debe ser superior a uno. La ley complementa el principio de paridad con el mecanismo de la alternancia, de manera que dos personas del mismo sexo no puedan ubicarse consecutivamente en la nómina. Los partidos políticos, conforme a su potestad de autorregulación, deben adecuar su normativa interna –entiéndanse estatutos y reglamentos- estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar efectivo cumplimiento a los principios de paridad y alternancia.

Este artículo tiene por objeto explicar cómo se formula y funciona la paridad y la alternancia según la legislación y la jurisprudencia costarricense, así como evaluar la eficacia de estas normas en su primer ciclo de aplicación a comicios de escala local (2010) y nacional (2014). La primera parte del trabajo pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué significan la paridad y la alternancia?, ¿qué ha dicho la jurisprudencia electoral sobre estos conceptos?, ¿qué impactos han tenido la paridad y la alternancia en su primer ciclo comicial? La segunda parte propone varias hipótesis para explicar por qué, a pesar de entrar en aplicación la paridad y la alternancia, la Asamblea Legislativa del período 2014-2018 tendrá menos diputadas que en los períodos precedentes. Para responder a estas interrogantes el artículo se basa en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), así como en los resultados electorales de las elecciones legislativas de los años 2002, 2006, 2010 y 2014.

## II. CONCEPTO Y ALCANCES DE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA EN LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA COSTARRICENSE

### 1. Fundamento jurídico de la paridad y la alternancia

La democracia, en tanto propende a la aplicación del principio de igualdad, exige la incorporación de mecanismos que garanticen el efectivo e igualitario acceso de las mujeres a los cargos públicos de los cuales han sido históricamente desplazadas. Costa Rica adoptó un sistema de cuotas en la década de 1990, para luego dar el paso adelante hacia la paridad en 2009; de esa manera se pasó de una medida temporal a un mecanismo permanente que garantice la igualdad en el acceso a cargos partidarios y a candidaturas.

El TSE, mediante su resolución número 1863-1999 explica que la imposición de porcentajes de participación de las mujeres en el escenario político constituye un medio compensatorio que procura una concreción del derecho de igualdad de oportunidades. La cuota, por ende, se entendió como una herramienta y no un fin en sí misma, a través de la cual se establecía una desigualdad formal a favor de las mujeres, con el propósito de lograr una igualdad real en el comportamiento de las agrupaciones políticas y del electorado.

Por su parte, la Sala Constitucional, en su resolución número 03419-2001, refiriéndose al sistema de cuotas del 40%, consideró válido y obligatorio, desde el punto de vista constitucional, establecer medidas de discriminación positiva en materia electoral a favor de las mujeres, debido a las desventajas que la realidad socio-cultural ha mantenido históricamente<sup>1</sup>.

Para la aplicación práctica de las cuotas, el TSE, por medio de su jurisprudencia, recomendó el mecanismo de la alternancia que posteriormente recogería la ley electoral. Mediante sus resoluciones 1863-1999 y 2837-E-1999, el TSE indicó que el porcentaje del 40% de participación femenina en las papeletas legislativas y municipales tenía que darse necesariamente en puestos elegibles. Para tales efectos, el orden alternativo de género fue considerado por el TSE como un sistema idóneo para garantizar la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina.

Once años después, la Sala Constitucional, en resolución 001966-2012, sostuvo que: *“Es precisamente con el sistema de paridad y con la creación e implementación del mecanismo de alternancia, que el Estado costarricense asegura la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres protegido a nivel Constitucional y Convencional, pues permite una participación equilibrada e igualitaria entre ellos, en el escenario político, sin distingo”*.

## 2. Concepto normativo de paridad y alternancia

Acorde con los instrumentos de derecho internacional y al vínculo entre democracia, igualdad y paridad, el artículo 2 del Código Electoral de 2009 alude a la participación política de hombres y mujeres como un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.

<sup>1</sup> El vínculo entre democracia y paridad es mediado por el principio de igualdad. La Carta Democrática Interamericana, suscrita en el seno de la Organización de Estados Americanos el 11 de setiembre de 2001, en su artículo 28, compromete a los Estados a “promover la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”. Muchos otros instrumentos de derecho internacional, ratificados por Costa Rica, constituyen fundamento para la paridad y la alternancia; entre los más recientes destacan la Décima Conferencia sobre la Mujer en América Latina y el Caribe o “Consenso de Quito” (2007) que compromete a los Estados Parte a tomar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal; y la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “Consenso de Brasilia”, del 16 de julio de 2010 que, entre otros compromisos, exige promover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad en los resultados, el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, y la inserción equitativa en los espacios de decisión dentro de las estructuras de los partidos políticos.

La paridad se define como la integración idéntica de delegaciones, nóminas y órganos pares y, en caso de órganos impares, con diferencia no superior a uno: *“(...) 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.(...)”*.

La citada norma complementa el principio de paridad con el mecanismo de la alternancia descrito de esta manera: *“(...) 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”*.

Los partidos políticos, conforme a su potestad de autorregulación, deben adecuar su normativa interna –entiéndanse estatutos y reglamentos- estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar efectivo cumplimiento a los principios de paridad y alternancia. Según el artículo 52 inciso o) del Código Electoral, los partidos deben establecer los mecanismos *“que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas”*. Norma complementaria al artículo 148 del Código Electoral que expresamente indica que corresponde a cada partido político definir el primer lugar de cada una de las nóminas partidarias.

Justamente el TSE, en su resolución 0784-E8-2011, estableció que *“corresponde al Partido definir el mecanismo de elección con el fin de garantizar que los (...) puestos a designar, estén conformados por una diferencia entre ambos sexos que no sea superior a uno. En concordancia con lo expuesto, no concierne a este Tribunal vía consulta, validar o no los mecanismos propuestos por el Partido pues, como ya se ha sostenido en reiterada jurisprudencia, los partidos políticos gozan de amplia autonomía para regular su estructura y funcionamiento interno, debiendo respetar eso sí, como en el caso que nos ocupa, las obligadas reglas de paridad definidas en el Código Electoral y precisadas por este Tribunal en diversos pronunciamientos”*.

A partir de la conceptualización normativa de 2009, los conceptos de paridad y alternancia han tenido que ser precisados por el TSE en sus consecuencias y formas de aplicación. Es decir, ha correspondido al juez electoral indicar cómo la norma jurídica ha de ser llevada a la práctica por los partidos políticos, ante diversos supuestos. De esta manera los conceptos de paridad y alternancia se enriquecen y amplían en al menos cuatro direcciones: elecciones para cargos plurinominales, elecciones para cargos uninominales, órganos partidarios y actividades de capacitación.

### **a. Cargos plurinominales**

Cuando se trata de cargos plurinominales o colegiados, como en elecciones legislativas o concejos municipales, la aplicación de la paridad y la alternancia resulta sencilla, por lo cual no ha presentado mayores conflictos en cuanto a su aplicación concreta que ya resultó obligatoria en las elecciones municipales de diciembre de 2010.

Por su parte, en febrero de 2014 se aplicaron los principios de paridad y alternancia, por vez primera, en las elecciones legislativas. Los partidos políticos tienen la obligación de conformar sus órganos internos y sus nóminas para cargos plurinominales según esas normas, pues, caso contrario, el TSE no inscribiría las integraciones o las candidaturas.

En la parte segunda de este artículo se detallan y desglosan los resultados y la representación femenina que por provincia y partido político ha tenido la Asamblea Legislativa desde el 2002 a la fecha.

### ***b. Cargos uninominales***

La aplicación de la paridad y la alternancia tratándose de cargos uninominales ha requerido interpretación por parte de la autoridad electoral. El TSE, mediante sus resoluciones 3671-E8-2010, 4303-E8-2010 y 6165-E8-2010, ha aclarado lo siguiente:

- **Papeleta presidencial:** El cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo. En cuanto a las candidaturas a vicepresidentes, el encabezamiento también puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia; sin embargo, el cargo de segundo vicepresidente debe ser ocupado necesariamente por el sexo opuesto.
- **Papeleta de alcalde:** Para el puesto de alcalde puede postularse una persona de cualquier sexo, pero la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupada por una persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto a segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por una persona de cualquier sexo.
- **Papeleta de síndico:** Esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto.
- **Papeleta de intendente:** La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a viceintendente debe corresponder a una persona del sexo opuesto.

### ***c. Órganos partidarios***

El TSE, siguiendo la misma lógica, indicó, en su resolución 6165-E8-2010, que los órganos partidarios impares que adopten sus acuerdos de manera colegiada deben conformarse con una diferencia entre ambos sexos no superior a uno, indistintamente de si un hombre o una mujer ocupa la presidencia y subsiguientes cargos. Es responsabilidad de los partidos políticos reformar sus estatutos definiendo, en ejercicio de su potestad auto-regulatoria, los mecanismos idóneos para dar cumplimiento a la paridad y la alternancia; al TSE no le corresponde diseñar los mecanismos que deban adoptar los partidos para lograr el respeto a la equidad de género a lo interno de sus estructuras, aunque, en uso de sus potestades jurisdiccionales, puede intervenir para hacer cumplir las normas vigentes (Resoluciones 3671-E8-2010 y 303-E8-2010 del TSE).

Ahora bien, en los partidos pueden existir órganos complejos, con formas de composición heterogéneas, en los cuales la paridad resulte de difícil aplicación, por ejemplo, aquellos integrados por las personas que en el pasado hayan ejercido la presidencia de la República, o por representantes sectoriales electos democráticamente. Tales casos excepcionales deben analizarse de manera casuística (Resolución 784-E8-2011).

#### ***d. Actividades de capacitación paritaria***

En su resolución 1677-E8-2012, el TSE explicó que, según lo establece el artículo 103 del Código Electoral, para que los gastos relacionados con las actividades de capacitación puedan ampararse a la contribución estatal, la agrupación política debe acreditar, entre otros aspectos y mediante certificación emitida por un contador público autorizado, que en los eventos correspondientes se respetó el principio de paridad, de suerte que ambos géneros se hayan beneficiado en condiciones de igualdad efectiva. La actividad que se realice sin que el contador público autorizado certifique el cumplimiento de esa condición traerá como consecuencia ineludible el rechazo del gasto y que el Tribunal no autorice el respectivo reembolso. El indicado requerimiento de convocatoria paritaria para posteriormente obtener el correspondiente reembolso con cargo a la contribución estatal se excepciona, únicamente, en dos supuestos: cuando se trate de actividades abiertas a las que se invita a los miembros del partido de manera general y sin cupos preasignados y, por otro lado, de capacitaciones específicamente dirigidas –por su naturaleza y temática– a las mujeres de la agrupación política. Cabe señalar que durante los primeros tres años de vigencia del Código Electoral de 2009, las disposiciones dirigidas al financiamiento de las actividades de capacitación de los partidos han tenido poco impacto, pues lamentablemente su utilización ha sido mínima.

#### ***e. Resultados de la paridad y alternancia en las elecciones municipales***

Según se adelantó, el sistema de la paridad y el mecanismo de la alternancia tienen su primera aplicación en Costa Rica en las elecciones municipales de diciembre de 2010.

A modo de referencia, dado que la naturaleza de una elección municipal difiere de la propia a escala local, de seguido se adjuntan cuadros comparativos respecto de la representación femenina lograda para todos los cargos municipales desde las elecciones del 2002 hasta las propias del 2010. Cabe recalcar que en el caso de la elección de regidurías, es decir, de las personas integrantes de los consejos municipales, la paridad y la alternancia aplicarán por primera vez en los comicios de 2016.

**Cuadro n.º 1:** Mujeres en los gobiernos locales: regidurías  
Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010

<i>Cargos</i>	<i>Total de puestos</i>	<i>2002 Mujeres electas (%)</i>	<i>2006 Mujeres electas (%)</i>	<i>2010 Mujeres electas (%)</i>
Regidurías propiedad	503	46,3	40,8	38,6
Regidurías suplencia	503	53,9	46,1	47,1

Fuente: Torres García (2013:195).

**Cuadro n.º 2:** Mujeres en los gobiernos locales: todos los puestos  
Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010

<i>Cargos</i>	<i>Total de puestos</i>	<i>Elecciones municipales 2002 Cuota mujeres (%)</i>	<i>Elecciones municipales 2006 Cuota mujeres (%)</i>	<i>Elecciones municipales 2010 Paridad mujeres (%)</i>
Alcaldías	81	8,6	11,1	12,3
Alcaldías suplentes	162	53,0	51,9	--
Vicealcaldía primera*	81	--	--	87,0
Vicealcaldía segunda*	79	--	--	17,7
Intendencias	8	25,0	25,0	25,0
Viceintendencias*	8	--	--	75,0
Sindicaturas propiedad	469	28,2	28,1	27,2
Sindicaturas suplencia	469	71,3	74,0	72,9
Concejos de distrito propiedad	1848	45,6	46,7	48,2
Concejos de distrito suplencia	1848	51,9	51,3	49,2
Concejo municipal de distrito propiedad	32	40,6	40,6	43,8
Concejo municipal de distrito suplencia	32	62,5	50,0	40,6

Fuente: Torres García (2013:209-210). \*En las elecciones municipales del 2010, las (\*) Alcaldías suplentes pasan a constituirse en vicealcaldías primera y segunda, y se determina para la intendencia una suplencia en el puesto de viceintendencia. Nota: El sombreado oscuro indica los años de implementación de la paridad electoral.

### III. LOS RESULTADOS DE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2014

La puesta en vigor de la paridad y la alternancia para la elección de escaños legislativos hacía suponer un incremento del porcentaje de mujeres electas a esos cargos. Sin embargo, mientras en 2002 resultaron electas 20 mujeres diputadas (35.1% del total de escaños), y tanto en 2006 como en 2010 fueron electas 22 (38.6%), en 2014, ya con paridad y alternancia, resultaron electas únicamente 19 mujeres (33.3%) ¿Por qué a pesar de la paridad y la alternancia la Asamblea Legislativa del periodo 2014-2018 contará con menos diputadas que en los periodos precedentes (2002 a 2010)?

El motivo por el cual menos mujeres acceden a escaños legislativos, a pesar de las reglas de paridad y alternancia, obedece a la suma de tres factores:

- **Por decisiones de los propios partidos políticos, el anterior sistema de cuota en realidad se comportó como un sistema de paridad y alternancia.** Incluso en algunos casos ese sistema “rompió” la alternancia pero a favor de más representación femenina.
- **El nuevo sistema de partidos costarricense consolida un pluralismo limitado con una distribución más fragmentada del poder.** En el marco de ese multipartidismo, por primera vez en la historia electoral (desde 1953) es más el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente. Este nuevo escenario se evidencia en una mayor fragmentación del poder, equilibrándose más las fuerzas en contienda. Es decir, no solamente son más los partidos con representación en el Congreso, sino que también crece su peso político, individualmente considerado. Una consecuencia de ello, con repercusión inmediata en la representación femenina, lo es el aumento del número de partidos que en una provincia únicamente logra un escaño, igualmente reflejado en el aumento en el número “impar” de escaños que logra una agrupación.
- **La libre determinación partidaria para decidir el género que encabeza las nóminas propició compromisos y tratamientos diferenciados, pero con un favorecimiento a cabezas masculinas.** Tanto en el periodo en que rigió la cuota femenina como bajo las actuales reglas de paridad y alternancia, la cuestión en torno a qué género encabezaba una lista quedó a la libre determinación de cada agrupación partidaria. De esta manera, no puede analizarse este factor como variable explicativa en el tiempo, aunque sí es cierto que los partidos políticos asumieron el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso. Consecuentemente, no hay factor causal en la ausencia de una regla que obligue el encabezamiento femenino, pero sí hay un comportamiento y diferenciación en el tratamiento que las diferentes agrupaciones asumieron al respecto, tratamiento que además beneficia a las cabezas de listas masculinas.

A continuación se explican con más detalle esas tres hipótesis:

## 1) Sistema de cuotas operó como paridad y alternancia

La revisión a las listas partidarias de los partidos que, del 2002 a la fecha, lograron escaños para mujeres (PLN, PAC, PUSC, ML, PASE y FA), salvo algunas excepciones en algunas provincias, permite concluir que dichas agrupaciones sí cumplieron con la alternancia y paridad, incluso cuando esta no era exigida por ley. Por ejemplo, el PAC y FA siempre la han respetado en todas las provincias. Conducta imitada por el PASE a partir de la elección del 2010.

Del total de las 100 listas provinciales que suman esas agrupaciones políticas en el 2002, 2006 y 2010, años en que no regía la alternancia y paridad, un 94% de esas listas sí cumplía con la paridad. Por su parte, respecto de la alternancia, un 16% de las listas no cumplía con ese criterio, a lo cual hay que sumar un 10% que si bien tampoco cumplió, sí que encabezó la lista con mujeres, al igual que 15% cifra que tampoco cumplía con la alternancia pero porque esta favorecía a más mujeres.

Justamente, la revisión a las listas provinciales muestra que varias de las excepciones a la alternancia se materializaban en términos positivos para la representación femenina, como los casos de PLN y ML partidos que rompieron la alternancia pero a favor de las mujeres. Lo anterior ayuda a explicar por qué desde el 2002 el sistema de cuotas en realidad se comportaba como de paridad y alternancia, incluso “inflándose” los resultados de mujeres con esas rupturas. La reforma del 2009 vino a mostrar en el 2014 porcentajes “no alterados” en el logro de esos escaños femeninos.

**Cuadro n.º 3:** Representación femenina en Congreso según partido político (2002-2014)

Partido/Elección	2002	2006	2010	2014	Total de diputadas
PLN	7/17 (41.1%)	11/25 * (44%)	10/24 ** (41.6%)	8/18 (44,4%)	36
PAC	7/14 (50%)	8/17 (47%)	5/11 (45.4%)	6/13 (46%)	26
PUSC	6/19 (31.5%)	2/5 (40%)	1/6 (16.6%)	1/8 (12.5%)	10
ML	0/6	1/6 (16.6%)	4/9 *** (44.4%)	2/4 (50%)	7
PASE	-	0/1	2/4 (50%)	0/1	2
FA	-	0/1	0/1	2/9 (22.2%)	2
Total	20	22	22	19	83
Porcentaje	35.1%	38.6%	38.6%	33.3%	

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE. Notas: [a/b]: a = total de mujeres con escaño y b = total de escaños logrados, ambas referencias para el mismo partido político. El % entre paréntesis es la representación femenina de ese partido en el Congreso. \* En San José, PLN rompe alternancia y ubica a tres mujeres en las plazas 2-3-4 de la lista. Todas alcanzan escaño. \*\* En San José, PLN rompe alternancia en dos ocasiones, mujeres en plazas 2-3 y 6-7. Todas alcanzan escaño. \*\*\* En San José, ML rompe alternancia con mujeres en puestos 1-2 de la lista.

Debe remarcarse que ni la cuota del 40% ni la exigencia de paridad al 50% en las listas necesariamente reflejan esos porcentajes en la representación femenina que finalmente se alcanza en el Congreso. De allí la importancia de revisar la responsabilidad que cada agrupación política asume respecto de concretar esos porcentajes, al menos en sus bancadas. El cuadro 1 procura ese énfasis, más allá del porcentaje de mujeres finalmente representadas en el Congreso, importa el porcentaje de mujeres a lo interno de cada partido político. Nótese, a modo de ejemplo, cómo el PAC en 2002 y el PASE en 2010 alcanzaban un 50% de representación femenina.

### 1.1. Situaciones coyunturales adicionales:

San José es la provincia que más representación femenina aporta en cada elección al Congreso. El último censo de población del 2011 conllevó cambios a la magnitud electoral provincial (número de escaños a elegir por provincia) restando una plaza a San José que se le acreditó a Heredia. A esa pérdida de escaño en San José (provincia que más escaños elige en el país y por ende la que favorece una mayor proporcionalidad), se suma la coyuntura de que en la provincia de Heredia ninguna mujer encabezó la lista de ningún partido político.

**Cuadro n.º4:** Representación femenina en Congreso según provincia (2002-2014)

<i>Provincia/Elección</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>	<i>Total</i>
San José	7	8	10	7	32
Alajuela	3	5	4	4	16
Cartago	3	4	1	2	10
Heredia	2	2	3	2	9
Guanacaste	2	1	1	1	5
Puntarenas	1	1	1	2	5
Limón	2	1	2	1	6
Total	20	22	22	19	83
Porcentaje	35.1%	38.6%	38.6%	33.3%	

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Igualmente, el comportamiento de la elección en la provincia de Limón distribuyó los 5 escaños entre cinco partidos políticos diferentes. Justamente la evolución de la distribución de escaños en Limón es el mejor reflejo de la plena vigencia de un pluralismo limitado<sup>2</sup> en nuestro sistema de partidos.

<sup>2</sup>El viejo dilema introducido por Sartori respecto de ¿cómo deben contarse los partidos? pasa por considerar el tamaño relativo o “peso” de estos. Sartori (1980) resuelve su inquietud mediante la noción de “partido relevante” y bajo dos criterios para su delimitación: 1) el potencial del partido para conformar coaliciones y 2) su potencial de chantaje (blackmail potential). Asimismo, conforme a la tesis del criterio numérico (Número Efectivo de Partidos: NEP), en ponderación de la fragmentación del sistema de partidos, Sartori sugiere siete clases de sistemas de partidos: 1) De partido único, 2) De partido hegemónico, 3) De partido predominante, 4) Bipartidista, 5) De pluralismo limitado (3 a 5 partidos), 6) De pluralismo extremo (entre 6 y 8 partidos); y, 7) De atomización.



## 2. Consolidación del pluralismo limitado

Los siguientes cuadros (5 a 8) muestran la integración de la Asamblea por partido político y provincia en era multipartidista (2002-2014). De especial interés se destaca en estos cómo ha aumentado el número de repartos individuales por provincia, entendiéndose cómo cada vez más crece el número de partidos que logra solo una plaza en una provincia.

**Cuadro n.º5:** Integración del Congreso por partido y provincia (2002-2006)

Partido/ provincia	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PUSC	6	4	2	1	2	2	2	19
PLN	5	4	2	1	2	1	2	17
PAC	6	2	2	2		1	1	14
ML	2	1	1	1		1		6
RC	1							1
Totales	20	11	7	5	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

**Cuadro n.º 6:** Integración del Congreso por partido y provincia (2006-2010)

Partido/ provincia	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PLN	7	5	3	3	3	2	2	25
PAC	5	4	3	2	1	1	1	17
ML	2	1	1			1	1	6
PUSC	2	1				1	1	5
FA	1							1
PUN	1							1
RC	1							1
PASE	1							1
Totales	20	11	7	5	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

**Cuadro n.º 7:** Integración del Congreso por partido y provincia (2010-2014)

Partido/ provincia	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PLN	7	5	3	2	3	2	2	24
PAC	4	2	1	2		1	1	11
ML	2	2	1	1	1	1	1	9
PUSC	2	1	1			1	1	6
PASE	2	1	1					4
FA	1							1
RC	1							1
RN	1							1
	20	11	7	5	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

**Cuadro n.º 8:** Integración del Congreso por partido y provincia (2014-2018)

Partido/ provincia	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PLN	5	4	2	2	2	2	1	18
PAC	5	3	2	2		1		13
FA	2	2	1	1	1	1	1	9
PUSC	2	1	1	1	1	1	1	8
ML	2	1					1	4
RC	1						1	2
ADC			1					1
RN	1							1
PASE	1							1
Totales	19	11	7	6	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Del 2002 a la fecha se han incrementado, en forma importante, los partidos políticos que en la distribución provincial de escaños logran solo un escaño en cada provincia. Manifestación expresa del crecimiento en la fragmentación de la lucha partidaria y de la representación que se logra en el Congreso. El caso de la provincia de Limón es el más evidente y llamativo de todos.

**Cuadro n.º 9:** Aumento de partidos que logran solo un escaño, o bien un número impar de escaños, en cada provincia (2002-2014)

Elección	Número de veces que un partido logra solo un escaño en una provincia	Número de veces que un partido logra un número impar de escaños
2002	10	11
2006	14	20
2010	17	21
2014	20	24

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

La evolución del indicador del Número Efectivo de Partidos NEP (“electoral” calculado con respecto al número de partidos en contienda (NEPe) y “parlamentario” cuando se pondera respecto del número de agrupaciones que logran representación en el congreso (NEPp) ratifica esa evolución en la fragmentación del poder<sup>3</sup>.

**Cuadro n.º 10:** NEPp y NEPe (1953-2014)

Elección	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
NEP <sub>p</sub>	1,96	3,2	2,6	2,13	2,14	3,13	2,38	2,27	2,21	2,21	2,29	2,56	3,68	3,32	3,9	4,77
NEP <sub>e</sub>	2,1	3,56	2,7	2,33	2,55	4	2,88	2,53	2,48	2,55	2,77	3,35	4,52	4,46	4,78	6,22

Fuente: Elaboración propia con utilización del índice de Laakso y Taagapera (1979). Nota: \*Siempre el NEPe será mayor que el NEPp.

La fragmentación de poder que refleja el indicador NEPp, en el 2014 en su punto más alto (cuadro 10), y una mayor distribución de una sola plaza en las provincias (cuadro 9) acompaña también un mayor reparto de plazas mediante cifra residual (cuadro 11).

Con la entrada en el multipartidismo, ya desde las elecciones de 1998, se acentúa la tendencia a disminuir el número de escaños que los partidos en contienda lograban mediante cifra cociente para inversamente aumentar los escaños que se logran vía cifra residual.

<sup>3</sup> La fórmula NEP empleada es:  $N = 1/\sum(v_i)^2$  donde v es el porcentaje de votos del partido i, resultando válido sustituir este por el porcentaje de escaños, teniéndose en el primer caso el NEP electoral (NEP<sub>e</sub>), en el segundo el NEP parlamentario (NEP<sub>p</sub>). Laakso y Taagapera (1979).

Este escenario, propio de más partidos en contienda, pero también de un reparto más amplio del poder (al menos ya no entre dos fuerzas como sucedía en el anterior bipartidismo) facilita que agrupaciones con menor caudal partidario logren escaños.

El cuadro 11 viene a complementar el cuadro 9 en cuanto al aumento de agrupaciones (tradicionales como nuevas) de lograr solo un escaño en una provincia. Evidentemente, este nuevo escenario político-partidista-electoral tendrá su repercusión también en la representación femenina que las agrupaciones políticas procuren para sí.

**Cuadro n.º 11:** Evolución en la distribución de escaños de diputados por cociente y cifras residuales (1953-2014)

Elección	N.º de partidos en Congreso	Cociente	Cifras residuales	Total
1953	4	34	11	45
1958	5	30	15	45
1962	4	43	14	57
1966	3	47	10	57
1970	4	45	12	57
1974	8	35	22	57
1978	5	41	16	57
1982	5	42	15	57
1986	5	44	13	57
1990	5	45	12	57
1994	5	44	13	57
1998	7	36	21	57
2002	5	36	21	57
2006	8	30	27	57
2010	8	30	27	57
2014	9	27	30	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Según se sostenía al inicio, por primera vez en nuestra historia electoral (desde 1953) es mayor el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente. La lucha entonces no solamente es entre más partidos políticos, sino que también es mucho más equilibrada en términos de su peso y poder político. Como consecuencia inmediata de esa mayor distribución de escaños por cifra residual, la distribución de escaños en una provincia propicia más pluralidad; el aumento entonces de agrupaciones que logran un solo escaño revaloriza -en este nuevo comportamiento que se detecta- el encabezamiento femenino de las listas.

## **2.1. Modelo explicativo de la distorsión en paridad y alternancia:**

El cuadro 9 también presenta el número de veces que los escaños que se reparten a un partido político en una provincia son número impar, tendencia que favorece entonces ineludiblemente al género que encabece la lista.

Bajo esta circunstancia es posible la elaboración de un modelo racional que explica por igual el descenso del número de mujeres electas en el Congreso en la pasada elección del 2014. El modelo se basa en las siguientes premisas:

- i) La paridad y alternancia muestran eficacia en la medida en que cada partido obtenga en la misma circunscripción un número par de escaños (2, 4, 6, ...);
- ii) el modelo se comienza a distorsionar en cuanto un partido obtenga un número impar de escaños (1, 3, 5, ...);
- iii) en la medida en que los partidos normalmente encabecen sus nóminas con hombres, la distorsión (ii) tiende a perjudicar más la representación de las mujeres;
- iv) si la circunscripción electoral queda distribuida entre varios partidos encabezados por hombres, hay mayores posibilidades de distorsión.

La elección para la Asamblea Legislativa en el 2014 (cuadro 8) distribuyó en San José 19 escaños, estos quedaron repartidos entre 8 diferentes partidos, todos encabezados por hombres, y de los cuales solamente tres partidos lograron una representación en números pares (PAC, PUSC y FA), los tres con dos diputados cada uno. Con estos resultados, la provincia de San José genera una distorsión al modelo de un total de 5 escaños más para los hombres.

En Alajuela los 11 escaños quedaron repartidos entre 5 partidos, todos con listas encabezadas por hombres, de los cuales únicamente dos obtienen escaños pares (PLN 4, FA 2), por lo que se genera una distorsión al modelo de un total de 3 escaños más para los hombres. En Cartago, los 7 escaños se distribuyeron entre 5 partidos, de estos solo dos obtuvieron escaños pares (PLN y PAC), mientras que los tres restantes están encabezados por hombres, distorsionando en 3 el modelo.

En Heredia, los 6 escaños quedarían repartidos en tres partidos de los cuales dos obtienen escaños pares (PLN y PAC), mientras que los restantes dos escaños quedan en partidos encabezados por hombres, la distorsión en esta provincia es de 2. En Guanacaste, con 4 escaños, dos quedarían en el PLN y los dos restantes en diferentes partidos encabezados por hombres, por lo cual la distorsión es de 2. En Puntarenas los 5 escaños quedarían distribuidos en cuatro partidos, PLN obtuvo dos escaños; entre los restantes, un partido (PAC) encabezó con mujer, por lo cual la distorsión es 2. En Limón, los 5 escaños quedarían distribuidos en 5 partidos diferentes de los que solo a un partido (ML) lo encabezó una mujer, por lo cual la distorsión es 4.

El cuadro 12 resume los resultados del modelo: del total de 57 escaños a repartir, 38 congresistas son hombres y 19 mujeres, con una distorsión total a nivel nacional de 21 escaños a favor de los hombres.

**Cuadro n.º 12:** Distorsión de género por provincia. Distribución de escaños para Asamblea Legislativa 2014-2018

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
Distorsión	+5	+3	+3	+2	+2	+2	+4	21

Fuente: Elaboración propia según modelo propuesto.

### 3. Encabezamiento decidido por libre voluntad partidaria

Finalmente, sin entrar a analizar el encabezamiento de lista propiamente dicho, máxime que este no se estableció ni para el anterior sistema de cuotas ni para el nuevo sistema de paridad y alternancia, es lo cierto que existe un cambio -de propia decisión y responsabilidad partidaria- respecto del posicionamiento de las mujeres en los primeros lugares de las listas partidarias. El cuadro 13 refleja esa conducta partidaria al mostrar cuántos (del total de escaños femeninos alcanzados en una elección) fueron por encabezamiento de mujeres.

**Cuadro n.º 13:** Representación femenina en el Congreso. Escaños femeninos logrados desde encabezamiento de lista partidaria (2002-2014).

Encabezamiento/ Elección	2002	2006	2010	2014
Escaños logrados por mujeres encabezando lista partidaria	7 (35%)	10 (45%)	7 (31.8%)	6 (31.6%)
Total escaños femeninos	20 (100%)	22 (100%)	22 (100%)	19 (100%)

Fuente: Elaboración propia confrontando declaratorias de elección del TSE con nóminas de postulación partidarias.

Según se adelantó en la hipótesis de trabajo, la libre determinación partidaria para decidir el género que encabeza las nóminas propició compromisos y tratamientos diferenciados con un favorecimiento a cabezas masculinas. Los partidos políticos asumieron entonces el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso y diferentes grados de responsabilidad. En este sentido, conforme se mencionó por igual en el punto primero de esta segunda parte, es de particular importancia medir y contabilizar el porcentaje de mujeres según cada agrupación política, más allá del finalmente alcanzado en el Congreso como un todo.

Importa aclarar que este ensayo no pretende una revisión exhaustiva del tema del encabezamiento porque dicha figura no ha sufrido reforma legal alguna que obligue su implementación. Dicho de otra manera, al no ser una regla exigida, los resultados que se midan respecto de esta obedecen no a la ausencia de la norma, empero al compromiso que sobre esta asuma la agrupación política.

Según el artículo 148 del Código Electoral, corresponde a cada partido político definir el primer lugar de cada una de las nóminas o listas de elección popular. Ahora bien, al observar cómo los partidos definieron los encabezamientos por género para la elección de diputadas y diputados en las siete provincias para los comicios legislativos del 2 de febrero de 2014, se encuentra lo siguiente:

- El total de listas presentadas en todo el país, por todos los partidos políticos en contienda, fue de 100 nóminas. De ese total, solo 22 de esas listas están encabezadas por mujeres.
- De los 13 partidos a escala nacional, 2 encabezaron sus listas siempre con hombres (PUSC y PAN). Es decir, ninguna de sus listas provinciales fue encabezada por mujer.
- De los 11 partidos a escala nacional que sí presentaron mujeres encabezando lista, 5 lo hicieron solo en una provincia (PN, FA, PT, NG, RC y RN). Es decir, 5 agrupaciones, en sus 7 listas provinciales, únicamente cedieron el encabezamiento a mujeres en una sola nómina.
- El partido que más mujeres postuló para encabezar listas (PASE) lo hizo con 4 candidatas, esto fue para las provincias de Cartago, Guanacaste, Puntarenas y Limón. No obstante, esas tres últimas provincias son a su vez las que menos curules distribuyen a nivel nacional.
- Dado que son 7 las provincias (número impar), la paridad horizontal debería entenderse con al menos 3 encabezamientos. Bajo esa lectura, solo 4 de los 13 partidos políticos cumpliría con la llamada paridad horizontal, PASE (postulación femenina en primer lugar en 4 provincias) y NG, PAC y PIN (encabezamiento femenino en 3 provincias). Ahora bien, ninguna de estas 4 agrupaciones postuló encabezamiento femenino para la provincia de San José.
- PLN y ML solo encabezaron listas con mujeres en dos provincias.
- Ningún partido político de escala provincial encabezó sus listas con mujeres.
- En la provincia de Heredia, ninguna lista fue encabezada por mujer. Mientras que Alajuela, que escoge 11 escaños, solo tuvo un encabezamiento femenino (NG).
- En la provincia de San José, que es la que más escaños reparte a nivel nacional (19 curules), solo los partidos PN, FA y PT encabezaron su lista con mujeres.

Resulta evidente que el tratamiento y ubicación que al efecto hicieron los partidos políticos en los encabezamientos de sus listas, principalmente referido a no encabezar sus nóminas con mujeres, se diferencia de modo importante.

Lo observado ratifica que si bien una agrupación política puede cumplir con la paridad y la alternancia y legalmente acreditar la inscripción de sus candidaturas, en los encabezamientos pueden propiciarse juegos estratégicos que combina llevar a las mujeres a los segundos lugares en las provincias que escogen más diputados, o bien, ubicarlas en los primeros lugares en las provincias costeras que escogen un menor número de representantes, prácticas que distorsionan el espíritu de una participación política por género más equilibrada y equitativa. Ahora bien, tales conductas, conforme a las reglas del juego vigentes, deben de entenderse como de absoluta responsabilidad por parte de las propias agrupaciones políticas.

## IV. CONCLUSIONES GENERALES:

1. El principio de la paridad y el mecanismo de la alternancia ha resultado exitosos no solo respecto de la representación femenina lograda en cargos públicos sino también en cuanto a la integración de los órganos internos partidarios y respecto de las actividades de capacitación partidaria.
2. Los motivos que explican por qué en el 2014 se tienen menos mujeres en la Asamblea Legislativa obedecen a una suma de factores. No es un tema únicamente de encabezamiento de listas o de la ausencia de la llamada paridad horizontal.
3. El anterior sistema de 40% de cuota femenina en realidad se comportó en la práctica como un sistema de paridad y alternancia.
4. La cuota femenina del 40% “infló” su alcance real de representación femenina en tanto los propios partidos políticos, en algunos casos, cuando no cumplieron con la alternancia lo hicieron en beneficio de más representación femenina.
5. El actual sistema de partidos costarricense es propio de un pluralismo limitado con una distribución más fragmentada del poder.
6. Por vez primera vez en la historia electoral costarricense (desde 1953) es más el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente, reflejo de una distribución más fragmentada del poder.
7. Hay un aumento importante en el número de partidos que en una provincia únicamente logra un escaño, o bien, logran un número “impar” de escaños. Factor que combinado con un encabezamiento prioritariamente masculino distorsiona el total de representación femenina.
8. Las reglas actuales depositan la responsabilidad de la representación femenina en las propias agrupaciones políticas.
9. Tanto en el periodo en que rigió la cuota femenina como bajo las actuales reglas de paridad y alternancia, la cuestión entorno a qué género encabezaba una lista quedó a la libre determinación de cada agrupación partidaria. De esta manera, no puede analizarse este factor como variable explicativa en el tiempo, aunque sí que es cierto que los partidos políticos asumieron el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso.
10. No hay un factor causal en la ausencia de una regla que obligue el encabezamiento femenino o la paridad horizontal, pero sí hay un comportamiento y diferenciación en el tratamiento que las diferentes agrupaciones asumieron al respecto, tratamiento que además beneficia a las cabezas de listas masculinas.

### ***Literatura consultada***

Laakso, M. y Taagapera, S. (1979): "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". Comparative Political Studies.

Sartori, Giovanni (1980): Partidos y sistemas políticos. Marco para un análisis. (Madrid, Editorial Alianza).

Torres García, Isabel (2013). Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica, pp.179-235. En "La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica". IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de Estados Americanos (OEA).

### ***Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones:***

N.º 1863-1999 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999.

N.º 2837-E-1999 de las 9:00 horas del 22 de diciembre de 1999.

N.º 3671-E8-2010 de las 9:30 horas del 13 de mayo de 2010.

N.º 4303-E8-2010 de las 12:25 horas del 11 de junio de 2010.

N.º 6165-E8-2010 de las 13:15 horas del 23 de setiembre de 2010.

N.º 0784-E8-2011 de las 9:30 horas del 2 de febrero de 2011.

N.º 1677-E8-2012 de las 11:20 horas del 23 de febrero de 2012.

### ***Resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:***

N.º 03419 de las 15:29 horas del 2 de mayo de 2001.

N.º 2012 001966 de las 9:32 horas del 17 de febrero de 2012.

### ***Siglas Partidarias:***

ADC: Partido Alianza Demócrata Cristiana  
FA: Partido Frente Amplio  
ML: Partido Movimiento Libertario  
NG: Partido Nueva Generación  
PAC: Partido Acción Ciudadana  
PASE: Partido Accesibilidad Sin Exclusión

PAN: Partido Avance Nacional  
PIN: Partido Integración Nacional  
PLN: Partido Liberación Nacional  
PN: Partido Patria Nueva  
PT: Partido de los Trabajadores  
PUSC: Partido Unidad Social Cristiana  
RC: Partido Renovación Costarricense  
RN: Partido Restauración Nacional





# El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense

Diego González Fernández\*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de abril de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de mayo de 2014.

**Resumen:** El tamaño de los poderes legislativos es, dentro de las democracias representativas contemporáneas, un modulador fundamental del sistema electoral. Más aún, en sistemas donde lo que prima son las fórmulas electorales de carácter proporcional –fórmula Hare, Hare Modificado, D’Hondt, entre otras- en la elección de los legisladores, como es el caso costarricense, y en general, en toda América Latina. Siendo así, se parte de dos premisas básicas: en primer término, un parlamento con mayor número de integrantes se traduce en que el sistema electoral realizará una repartición más adecuada de diputaciones por partido político; y, en segundo lugar, esta proposición se complementa defendiendo que en los poderes legislativos donde la relación de proporcionalidad entre representante-representado, es decir, el número de habitantes que representa un legislador muestre mayor proximidad, expresará una tendencia a una mayor calidad en la democracia. A partir de estas premisas, se vislumbra el fin de este artículo el cual estudia primeramente la perspectiva teórica del tema, para después profundizar en el abordaje contemporáneo con detalle en el caso costarricense. Ello mediante un estudio al artículo 106 de la Constitución Política y un abordaje comparativo con la región latinoamericana.

**Palabras clave:** Democracia representativa / Representación política / Sistema de elección de diputados / Elección por cociente y residuo / Poder legislativo.

**Abstract:** The size of legislative powers is, within contemporary representative democracies, a fundamental modulator of the electoral system. Even more so in systems in which electoral formulas of a proportional nature prevail – Hare formula, Hare Modified, D’Hondt, among others – in the election of legislators, as it is the case in Costa Rica and in general all throughout Latin America. Thus, there are two basic premises: firstly, a parliament with more members means that the electoral system will have a more appropriate distribution of seats per political party; secondly, this proposition is complemented by defending that in legislative powers in which the ratio between representative – represented (the number of inhabitants a legislator represents) shows more proximity, it will express a tendency towards a better quality of democracy. Based on these premises, the article states its objective, which is primarily to study the theoretical perspective of the topic to then proceed to go deeper and address the contemporary case of Costa Rica. It does so through the study of article 106 of the Political Constitution and a comparative study of the Latin American region.

**Key Words:** Representative democracy / Political representation / System of election of Congress members / Election by quotient and remainder / Legislative power.

\* Costarricense, abogado, correo [diego.gonfer@gmail.com](mailto:diego.gonfer@gmail.com). Bachiller en Derecho por la Universidad de Costa Rica y estudiante de la Licenciatura en Derecho en esa casa de estudios. Asesor Jurídico de la Presidencia de la República. Asistente de la Cátedra de Derecho Constitucional I y II de la Facultad de Derecho de la UCR y ex presidente de la Asociación de Estudiantes de Derecho de dicha Facultad.

## 1. INTRODUCCIÓN

Corría el año de 1961, Costa Rica contaba con una población de 1 326 532 habitantes<sup>1</sup>. El día 12 de mayo de ese mismo año, la Asamblea Legislativa reforma la Constitución Política, y fija el número de legisladores a dicho órgano en un total de 57 diputados.

En estos 52 años, de 1962 al 2014, en los que el país ha sido convocado ininterrumpidamente a 14 comicios legislativos, se ha mantenido incólume el número de miembros al Poder Legislativo. Mientras tanto, las tasas demográficas que arroja el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) muestran un aumento exponencial en la población nacional que llega a estar conformada actualmente por 4 713 168 costarricenses aproximadamente<sup>2</sup>. Es decir, un aumento poblacional de 3 386 636 personas con respecto a 1961.

Del mencionado fenómeno de la inmutabilidad en el número de diputados y el aumento permanente en la población, se manifiesta un hecho: mientras en 1962 la relación de representación proporcional entre representante-representado se mostraba en que cada legislador representaba a 23 272.49 habitantes; en la actualidad un único parlamentario llega a representar a 82 687.16 personas; es decir, un aumento del 355.3% con respecto al año en el que se definió la conformación legislativa en 57 diputados.

Alrededor de esta última aseveración se revela la problemática que se pretende abordar en este artículo. En un primer apartado se estudiará el tamaño del órgano legislativo como modulador del sistema electoral y la democracia representativa para, posteriormente, profundizar en el abordaje contemporáneo de la temática, con detalle en el caso costarricense. Ello mediante un estudio al artículo 106 de la Constitución Política -que regula la materia- y un abordaje comparativo con la región latinoamericana.

## 2. EL TAMAÑO DEL CONGRESO COMO MODULADOR DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Definiendo el sistema electoral como las normas y procesos relativos al modo en que se emiten los votos y la transformación de estos votos en escaños<sup>3</sup>, es que Lijphart<sup>4</sup> defiende que el número de representantes que formen el Poder Legislativo, es decir, el número de mandatos disponibles para realizar esta conversión de votos a mandatos, es una arista propia del sistema electoral.

Para el autor, el objetivo de los sistemas de elección de diputados por fórmulas electorales proporcionales -como lo son la totalidad de los sistemas latinoamericanos-, debe ser generar los menores grados de distorsión, de manera que el número de diputados electos por un partido político sea lo más congruente posible con el número de votos emitidos a favor de este. Menciona

<sup>1</sup>INEC (2008)

<sup>2</sup>INEC (2011)

<sup>3</sup>Molina Vega (2013, pág. 85)

<sup>4</sup>Lijphart (2000, págs. 150 y 151)



así, que cuanto menor sea el tamaño de un congreso, mayor será la desproporción en cuanto a las posibilidades de las agrupaciones políticas de acceder al Poder Legislativo. En este sentido ejemplifica:

“...supongamos que tres partidos logran el 41%, el 31% y el 26% respectivamente de los votos nacionales en unas elecciones con representación proporcional. Si las elecciones van dirigidas a un minilegislativo de sólo cinco escaños, obviamente ninguna de las formas en que se asignen los escaños podrá producir un alto grado de proporcionalidad...”<sup>5</sup>.

En conclusión, un parlamento con mayor número de integrantes se traduce en que el sistema electoral realizará una repartición más proporcional de diputados por partido político, al convertir los votos en mandatos.

Además, es necesario tener presente en este abordaje teórico el principio básico de las democracias modernas, el cual viene a ser su carácter representativo. En tal sentido Duverger expone que:

“...hay que hacer lugar a la impresión subjetiva de los electores de que están –o no– representados por sus diputados. La sensación viva de la representación tiene una importancia considerable. Si no existe, los ciudadanos se sienten “alienados”: no tienen nada que ver con quienes pretenden actuar en su nombre. Normalmente, el sentimiento subjetivo de ser representado es tanto mayor cuando más exacta es objetivamente la representación...”<sup>6</sup>.

Siendo así, se defiende la tesis de incluir al número de miembros del Poder Legislativo, y por ende, a la relación de proporcionalidad entre representante-representado como componentes del ángulo objetivo de la representación que expone Duverger.

De lo anterior se entiende que los sistemas electorales en donde la relación de proporcionalidad entre representante-representado muestre mayor proximidad, se expresarán en democracias representativas tendientes a exponer una mayor calidad en la relación entre ambas partes por lo que esto es posible cuando los demás moduladores del sistema electoral se encuentren acordes con este objetivo.

Sobre esta última afirmación, se comprende que la conformación de las circunscripciones electorales, la fórmula de distribución de mandatos, el modo de emisión del voto, entre otros moduladores del sistema electoral, igualmente influyen en la posibilidad de alcanzar el objetivo expuesto. Aun, como fue mostrado, el tamaño del Poder Legislativo viene a ser un elemento clave del sistema, por lo que es el factor al que dirige su atención este artículo.

<sup>5</sup> Liphart (2000, pág. 151)

<sup>6</sup> Duverger (1970, pág. 121)

### 3. ARTÍCULO 106 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 106 constitucional aborda lo referente a la conformación numérica de la Asamblea Legislativa. Habiéndose señalado en el acápite anterior la importancia que genera el tamaño del congreso tanto dentro de un sistema electoral, como en la democracia representativa; este capítulo se presenta como el primer paso para un abordaje contemporáneo del tema dentro del sistema costarricense.

#### ***a. La norma emitida por el constituyente originario frente a la reforma del constituyente derivado***

La visión vanguardista aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en este artículo difiere completamente, en su contenido teleológico, del texto actual.

En 1949, las sesiones de la Asamblea Constituyente n.º 55 y n.º 56 se dedicaron únicamente al abordaje de este tema<sup>7</sup> donde, luego de una ardua discusión entre las tesis de los diputados constituyentes, en lo que interesa, fue aprobado el siguiente texto:

“...La Asamblea se compone de cuarenta y cinco Diputados; sin embargo, cuando la población pase de un millón trescientos cincuenta mil habitantes, se elegirá un nuevo Diputado por cada treinta mil o residuo mayor de quince mil por provincia...”<sup>8</sup>

La polémica derivada de la aprobación de este artículo no se limitó a las sesiones antedichas. En el acta n.º 94 de la Asamblea Constituyente se pretendió votar una moción de revisión sobre lo aprobado en la que se intentaba mantener incólume el cuerpo legislativo en 45 diputados<sup>9</sup>. Aunque fue rechazada dicha propuesta, de esta sesión se rescata, bajo la intervención del diputado Esquivel Fernández, la visión de permanencia en el tiempo de la Carta Magna que tuvo clara el constituyente con la aprobación de este artículo. En lo referente, el diputado mencionó que:

“...(es) una buena práctica democrática aumentar la representación nacional, conforme a los aumentos operados en la población del país (...) no se (está) haciendo una Constitución no sólo para la actual generación, sino para el futuro, para que se mantenga invariable durante muchos años. De ahí que no se puede cerrar la posibilidad de que el número de miembros de la Asamblea Legislativa se aumente, en el caso de que la población y las necesidades del país así lo demanden...”<sup>10</sup>.

En un posterior momento se estudiarán las implicaciones que en la actualidad hubiese tenido la vigencia de la norma aprobada por el constituyente originario, por ahora, lo pretendido es hacer ver cómo desde la aprobación del texto constitucional, el constituyente tuvo pleno entendimiento de la importancia en la relación de proporcionalidad entre representante-representado; visión olvidada por el constituyente derivado 12 años después.

<sup>7</sup> Saborío Valverde (2005, págs. 23 a 34)

<sup>8</sup> Acta 181 de la Asamblea Nacional Constituyente del 3 de noviembre de 1949.

<sup>9</sup> Saborío Valverde (2005, págs. 21 a 33)

<sup>10</sup> Acta 94 de la Asamblea Nacional Constituyente del 22 de junio de 1949.

El 12 de mayo de 1961, la Asamblea Legislativa aprueba la ley n.º 2741, reforma constitucional titulada “Reforma a los Artículos 106 y 171 de la Constitución Política y Derogatoria de Varios Artículos Transitorios”, la cual da origen al texto actual que rige el tema que dicta únicamente en lo que interesa: “...La Asamblea se compone de cincuenta y siete Diputados...”.

Esta reforma constitucional dio al traste con la técnica del constituyente originario de normativizar una actualización automática del cuerpo legislativo cada cuatrienio, transformando el número total de diputados en un inmutable número de 57. En consecuencia, el constituyente derivado pierde la visión de la existencia, tanto en el presente como a futuro, de una relación de proporcionalidad entre representante-representado.

### ***b. ¿Cómo se conformaría la Asamblea Legislativa sin la reforma al artículo 106 constitucional?***

Ha sido visible que la omisión legislativa de incluir una cláusula de actualización automática en el texto aprobado en 1961 se ha materializado, en la actualidad, en un aumento del 355.3% en el número de habitantes que representa cada legislador con respecto a la realidad de 1962 primer año en que se aplicó la norma reformada antes estudiada.

El cuadro n.º 1 pretende mostrar en cuánto hubiese aumentado para cada elección la conformación de la Asamblea Legislativa hasta el día de hoy, siguiendo las reglas del artículo 106 constitucional aprobado en la Asamblea Constituyente:

**Cuadro n.º 1:** “Integración de la Asamblea Legislativa según la regla de actualización del artículo 106 constitucional original”<sup>11</sup>.

<b>Integración de la Asamblea Legislativa según la regla de actualización automática del artículo 106 constitucional original</b>			
<i>Año de Elecciones</i>	<i>Población estimada</i>	<i>N.º de escaños nuevos por periodo</i>	<i>N.º total de diputados por periodo</i>
1953	983 779	No hay nuevos escaños	45
1958	1 183 693	No hay nuevos escaños	45
1962	1 377 299	1 escaño	46
1966	1 582 321	7 escaños	53
1970	1 779 655	7 escaños	60
1974	1 962 941	6 escaños	66
1978	2 186 055	7 escaños	73
1982	2 453 508	9 escaños	82
1986	2 751 059	10 escaños	92
1990	3 057 164	10 escaños	102
1994	3 389 481	11 escaños	113
1998	3 757 082	12 escaños	125
2002	4 071 879	10 escaños	135
2006	4 326 071	8 escaños	143
2010	4 563 539	8 escaños	151
2014	4 713 168	5 escaños	156
Total de escaños nuevos			111

Se concluye que la cláusula de actualización automática en cada elección de diputados hubiese permitido en la actualidad contar con dos beneficios. Por un lado, la técnica constitucional originaria abría la posibilidad de que la reforma al tamaño del cuerpo parlamentario se hubiese llevado a cabo paulatinamente, y además, a partir de un criterio objetivo como lo es el aumento poblacional. Esto, sin necesidad de propuestas de aumento abruptas en la conformación de la Asamblea Legislativa que suman actualmente un alto grado de impopularidad tanto dentro del pleno del Poder Legislativo, como en la ciudadanía en general.

En segundo lugar, la relación de proporcionalidad entre representante-representado no se habría elevado al porcentaje que se tiene actualmente que es un 355.3% mayor con respecto a 1961, año en que se aprobó la reforma que definió en 57 diputados la Asamblea Legislativa. Si se hubiese mantenido el artículo 106 original, en la actualidad un legislador representaría a 30 212.61

<sup>11</sup> El cuadro n.º 1 es de creación propia del autor, a partir de la información oficial emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) sobre las estimaciones poblacionales de cada año bajo estudio (Op. cit. 1), además de la consulta al INEC (Op. cit. 2), sobre la estimación poblacional en razón de expresar el caso de las elecciones legislativas de 2014.

habitantes, en lugar de ejercerlo sobre 82 687.63. Cabe concluir destacando que, de encontrarse vigente la norma, la relación representante-representado se hubiese mantenido cercana al número que se manejaba a principios de 1961, en tanto que cada diputado representaba en aquel entonces a 23 272.49 habitantes.

#### 4. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Los países que conforman América Latina muestran marcadas diferencias en las variables poblacionales y en la conformación numérica de sus poderes legislativos. Aun así, al compartir en su totalidad la característica de contar con sistemas políticos democráticos representativos, el tamaño del congreso y el nivel de proporcionalidad entre representante-representado, tal como fue comprobado anteriormente, vienen a tener una importancia relevante como moduladores del sistema electoral.

El cuadro n.º 2 es el centro del análisis del presente acápite. Dicha tabla muestra, de manera comparativa, la relación proporcional entre representante-representado en los países de la región. Como se visualiza, la relación se determina dividiendo la cantidad total de la población de un país entre la cantidad de legisladores que componen el respectivo Poder Legislativo –cabe resaltar que en aquellos sistemas bicamerales, la información se muestra en paréntesis “(n.º cámara alta/n.º cámara baja)”-. Luego de realizar esta operación, se despliegan los resultados en términos absolutos y relativos, los segundos aportan la información para realizar el análisis comparativo.

**Cuadro n.º 2:** “Comparación en la relación proporcional representante-representado en los países de América Latina”<sup>12</sup>.

Comparación en la relación de proporcionalidad representante – representado en los países de América Latina				
País	N.º de legisladores	Población	Relación Rep.-Rep. (Absolutos)	Relación Rep.-Rep. (Relativos)
Argentina	329 (72/257)	41 446 000	125 975,68	0,30%
Bolivia	166 (36/130)	10 671 000	64 283,13	0,60%
Brasil	594 (81/513)	200 362 000	337 309,76	0,17%
Chile	158 (38/120)	17 620 000	111 518,99	0,63%
Colombia	268 (102/166)	48 321 000	180 302,24	0,37%
Costa Rica	57	4 872 000	85 473,68	1,75%
Cuba	612	11 266 000	18 408,50	0,16%
Ecuador	137	15 738 000	114 875,91	0,73%
El Salvador	84	6 340 000	75 476,19	1,19%

<sup>12</sup> El cuadro n.º 2 es de creación propia del autor, a partir de la información recabada en la página electrónica <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>, de la Inter-Parliamentary Union, relativo a la conformación numérica de los poderes legislativos de la Región. Además de la página electrónica [http://esa.un.org/poppolicy/cprofile\\_report.aspx](http://esa.un.org/poppolicy/cprofile_report.aspx), del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, referido a la población por país.

Guatemala	158	15 468 000	97 898,73	0,63%
Haití	129 (30/99)	10 317 000	79 976,74	0,78%
Honduras	128	8 098 000	63 265,63	0,78%
México	628 (128/500)	122 332 000	194 796,18	0,16%
Nicaragua	92	6 080 000	66 086,96	1,09%
Panamá	71	3 864 000	54 422,54	1,41%
Paraguay	125 (45/80)	6 802 000	54 416,00	0,80%
Perú	130	30 376 000	233 661,54	0,77%
República Dominicana	215 (32/183)	10 404 000	48.390,70	0,47%
Uruguay	130 (31/99)	3.407.000	26.207,69	0,77%
Venezuela	165	30.405.000	184.272,73	0,61%

De los resultados mostrados, se despliega que el promedio porcentual en la relación representante-representado en América Latina es del 0,67%, con lo que se establece una media latinoamericana en el presente modulador del sistema electoral.

Por un lado, los países que muestran mayor proporcionalidad vienen a ser Cuba y México; ambos con 0,16% en la relación entre representante-representado.

Entrando a estudiar el sistema electoral de cada país, primeramente respecto de Cuba, el artículo 71 de su Constitución Política establece:

“La Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determina la ley”.

Así, el constituyente originario delega a la legislación ordinaria la determinación del número de representantes legislativos. En 1992 se decreta en Cuba la ley n.º 72, Ley Electoral, la cual establece en su artículo 14 que:

“La Asamblea Nacional del Poder Popular estará integrada por Diputados elegidos a razón de uno por cada veinte mil (20.000) habitantes de un municipio, o fracción mayor de diez mil (10.000), que es su circunscripción electoral. En el caso que el número de habitantes de un Municipio sea de treinta mil (30.000) o inferior a esta cifra, se eligen siempre dos (2) Diputados...”.

Es decir, en el sistema cubano la definición del número de legisladores viene a ser, en su totalidad, según criterios de proporción poblacional.

Por otro lado, México, sistema bicameral, establece en sus dos cámaras un número fijo de integrantes en la propia Constitución Política, para lo cual los artículos 52 –reformado 8 veces, la última en 1986- y 56–reformado 4 veces, la última en 1997- de su Constitución Política dictan:



“Art. 52: La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

(...)

Art. 56: La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional”.

En conclusión, los países latinoamericanos con mejor relación proporcional entre representante-representado utilizan técnicas normativas completamente diferentes para la determinación del número de diputados y senadores. Cuba con criterios poblacionales; mientras que México los fija, sin métodos de actualización automáticos en razón a la población, en la propia Constitución Política. Aun así, debe tenerse claro que el sistema electoral mexicano, como se mencionó, ha reformado constantemente la formación numérica de su Poder Legislativo, lo que no ha permitido desfasar la relación representante-representado.

En el otro extremo del espectro, es decir, los países con mayor desproporcionalidad en la relación representante-representado, se tiene en el primer puesto a Costa Rica con una relación del 1,75%. Como se estudió, el artículo 106 de la Constitución Política define desde 1961 un número fijo de diputados en 57.

No cerca del porcentaje costarricense, con un 1,41% en la relación proporcional representante-representado, Panamá es el segundo país con mayor desproporcionalidad de la región. Estudiando el sistema electoral panameño, el artículo 147 de su Constitución Política de 1972 define la materia; dicho artículo dicta en lo que interesa: *“La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados...”*.

Es posible dilucidar cómo a partir de una falta de actualización del número de representantes de los poderes legislativos de Costa Rica y Panamá, donde los años de 1961 y 1972, respectivamente, son los últimos en los cuales se actualizó este aspecto del sistema electoral, se tiene como resultado el nivel de desproporcionalidad antedicho. Por cuanto, por ejemplo, para alcanzar el promedio de América Latina, Costa Rica necesitaría aumentar de 57 a 150, es decir, en 93 diputados la conformación de la Asamblea Legislativa.

Aun, un país como México, con un sistema numérico fijo al igual que ambos países, logra mantenerse completamente al otro lado del espectro, gracias a las continuas reformas realizadas para el aumento del número de legisladores.

## 5. CONCLUSIONES

El tamaño del Poder Legislativo y, por ende, la relación de proporcionalidad entre representante y representado es un modulador central de los sistemas electorales, más aun, cuando lo que se desea devenir es una mayor calidad en la representación dentro de las democracias modernas. Aun así, es necesario esclarecer que este factor no viene a ser independiente de los demás elementos del sistema electoral, ya que todos los factores deben estar acordes con el objetivo de generar calidad en la representación. Una reforma en el aumento del número de diputados no solventaría en su totalidad la tendencia desvinculación entre el soberano (artículo 2 constitucional costarricense) y a quienes delega la soberanía (artículo 105 constitucional costarricense).

En lo que sí se viene a diferenciar este elemento de los demás, se expresa en lo que mencionaba Lijphart, en el sentido de que un Poder Legislativo con mayor número de integrantes se traduce en que durante el proceso de conversión de votos en escaños, se realizará una repartición más proporcional entre los partidos políticos. Por lo tanto, el aumento en el número de diputados es el primer factor que se debería de tomar en cuenta para reformar y, posteriormente, modificar o revisar los demás elementos del sistema electoral. En este sentido, por ejemplo, cuantos más mandatos haya por distribuir, se podrán reformar las circunscripciones electorales o revisar las fórmulas de distribución sin la consecuencia de distorsionar la voluntad popular, como fue expuesto en el segundo acápite del presente artículo.

En el caso costarricense, han pasado más de 50 años desde la última vez que fue revisada esta norma; 50 años durante los cuales la población, el sistema de partidos políticos y, como expresaba Duverger, el sentir subjetivo del representado sobre sus representantes han variado abruptamente. Ello sin que dentro de la Asamblea Legislativa –como constituyente derivado- se haya consolidado un eco tendiente a revisar las bases propias del sistema electoral costarricense, ya que a nivel regional el país se encuentra en un serio desfase.

En este sentido, se podría tomar como pauta para iniciar una reforma a la conformación numérica actual de la Asamblea Legislativa, la valoración de técnicas normativas que mediante actualizaciones automáticas, según el aumento de la población, definan el número de legisladores, como es el caso cubano estudiado. Además, esta es la técnica utilizada en Argentina para definir el número de integrantes de la Cámara de Diputados, según el artículo 45 de la Constitución Política argentina. Junto a ello, países como Brasil –artículos 1, 2 y 3 de la Ley n.º 78- y Colombia –artículo 176 constitucional-, en su cámara baja, o Ecuador –artículo 118 constitucional-, Haití –artículo 90 constitucional- y Venezuela –artículo 186 constitucional- en su única cámara utilizan un sistema mixto donde gran parte de los integrantes de las cámaras se definen mediante criterios poblacionales.

Esta técnica muestra dos beneficios los cuales tenía claro el constituyente originario costarricense en 1949, como fue estudiado. Por un lado, son criterios objetivos poblacionales los que definen

el número de legisladores, no un número determinado por el emisor de la norma, y que necesite, además, constantes reformas legislativas para el aumento de sus integrantes. En segundo lugar, no permite que exista una desvinculación entre las variables población y número de diputados; ya la primera sería determinante para la definición de la segunda, manteniendo una relación de proporcionalidad representante-representado deseable.

Costa Rica, la democracia más antigua de América Latina, se está olvidando de proteger las bases propias del sistema electoral y el carácter representativo de la democracia que la llevaron y la llevan aún a ostentar dicho título permutando así en la inmutabilidad, o lo que es más serio, en la indiferencia.

## LITERATURA CONSULTADA

### *Libros, revistas y otras publicaciones*

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona. España: Ariel, 1970.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Barcelona, España: Ariel, 2000.

MOLINA VEGA, José Enrique. "Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política: efecto de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 15, Primer Semestre, 2013. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>). San José, Costa Rica. Visita: 26 de marzo del 2014.

SABORÍO VALVERDE, Rodolfo. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, 1949. Actas 051 a 060*. 2005. Tomado de: [<http://www.cesdepu.com/actas/ANC49-051-060.pdf>], 03 de abril de 2014.

SABORÍO VALVERDE, Rodolfo. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, 1949. Actas 091 a 100*. 2005. Tomado de: [<http://www.cesdepu.com/actas/ANC49-091-100.htm>], 03 de abril de 2014.

### LEGISLACIÓN

Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política*, 31 de enero de 1917.

República Argentina. *Constitución Política*, del 22 de agosto de 1994.

República Bolivariana de Venezuela. *Constitución Política*, del 15 de diciembre de 1999.

República de Colombia. *Constitución Política*, del 4 de julio de 1991.

República de Costa Rica. *Constitución Política*, del 7 de noviembre de 1949.

República de Costa Rica. *Reforma a los Artículos 106 y 171 de la Constitución Política y Derogatoria de Varios Artículos Transitorios*. Ley n.º 2741, del 12 de mayo de 1961.

República de Cuba. *Constitución Política*, del 24 de febrero de 1976.

República de Cuba. *Ley Electoral*. Ley n.º 72, del 29 de octubre de 1992.

República de Ecuador. *Constitución Política*, del 28 de setiembre de 2008.

República de Haití. *Constitución Política*, del 29 de marzo de 1987.

República de Panamá. *Constitución Política*, del 11 de octubre de 1972.

República Federativa del Brasil. *Ley n.º 78*, del 30 de diciembre de 1993.

## **SITIOS ELECTRÓNICOS**

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Tomado de: <http://www.elespiritudel48.org/docu/actas/ac181.htm>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Principales indicadores demográficos. 1950-2011*. 2008. Tomado de: [<http://www.inec.go.cr/A/MT/Poblaci%C3%B3n%20y%20Demograf%C3%ADa/Indicadores%20Demogr%C3%A1ficos/Series%20Hist%C3%B3ricas/C1.%20Principales%20indicadores%20demogr%C3%A1ficos.%20%201950-2011.xls>], 28 de marzo de 2014.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Costa Rica. Población total por sexo, según años calendario 2011-2050*. 2011. Tomado de: [<http://www.inec.go.cr/A/MT/Poblaci%C3%B3n%20y%20Demograf%C3%ADa/Poblaci%C3%B3n/Proyecciones/Resultados/C%2001.%20Costa%20Rica.%20Poblaci%C3%B3n%20total%20por%20sexo,%20seg%C3%BAn%20a%C3%B1os%20calendario%202011-2050.xlsx>], 28 de marzo de 2014.

Inter-Parliamentary Union (IPU). *PARLINE database on national parliaments*. 2014. Tomado de: [<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>], 26 de marzo de 2014.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Country Profiles: Regions and Development Levels*. 2013. Tomado de: [<http://esa.un.org/poppolicy/cprofile.aspx?CountryProfileReport>], 26 de marzo de 2014.



## El comportamiento laboral en tiempo de elecciones

Eric Briones Briones\*

*“Si vivimos juntos, juntos debemos decidir”.*

José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente de España, consideración ante el pleno del Congreso, en el año 2005.

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 13 de marzo de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 13 de mayo de 2014.

**Resumen:** En el presente ensayo, se hace un acercamiento de las competencias de la Inspección de Trabajo y del Tribunal Supremo de Elecciones como entes encargados de velar por el cumplimiento de la normativa laboral, en relación con derecho al sufragio. Se resalta la reforma del Código Electoral del año 2009 la cual trajo consecuencias jurídicas, dentro del ámbito de la infraccionalidad laboral, distintas a las previstas por la legislación social del año 1943. Finalmente, se expone, desde la óptica y la experiencia del autor, una interpretación práctica con base en las nuevas disposiciones legales

**Palabras clave:** Inspección del trabajo / Infracciones laborales / Infracciones electorales / Proceso electoral / Patrono / Clientelismo político / Emisión del voto / Participación electoral / Injerencia / Decisión política / Trabajadores / Derecho sancionador / Estado / Jurisprudencia electoral / Ministerio de Trabajo y Seguridad Social / Tribunal Supremo de Elecciones.

**Abstract:** This essay presents a view of the competencies of the Labor Inspections and The Supreme Tribunal of Elections as bodies in charge of the enforcement of the labor normative in regard to the right to suffrage. It highlights the reform to the Electoral Code of 2009, which brought about judicial consequences within the scope of labor violation, different from the ones established in the social legislation of 1943. Finally, it presents, from the author's perspective, a practical interpretation based on new legal regulations.

**Key Words:** Labor inspection / Labor violations / Electoral violations / Electoral process / Employer / Political clientelism / Vote casting / Electoral participation / Interference / Political decision / Workers / Penal law / State / Electoral jurisprudence / Ministry of Labor and Social Security / Supreme Tribunal of Elections.

\* Costarricense, abogado, correo erickbriones18@yahoo.es. Jefe del Departamento Legal de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cuenta con una Maestría y un Doctorado con énfasis en Derecho Laboral. abogado, investigador y profesor en distintas universidades públicas y privadas del país. Autor y coautor de ensayos ligados al tema laboral y de seguridad social, tanto a nivel nacional como internacional. Autor de seis libros en torno a la legislación social.

## 1. INTRODUCCIÓN

El ser humano se ha organizado, a través de diversos estadios o escenarios dentro del ámbito de su conveniencia social y política, desde las formas más sencillas como el matriarcado y el absolutismo, hasta escenarios más complejos en donde ha habido división de tareas y por ende del poder dentro del juego de los pesos y contrapesos. Cada vez, la civilización se enfrenta con nuevos teatros, con el fin de posibilitar su existencia; hoy por hoy, con la globalización, los Estados empiezan a perder el poder central de mando, para pasar a ser meros colaboradores de las políticas mundiales dictadas en los distintos planos de la existencia humana tales como la tecnología, economía, política, moda, educación, lenguaje, salud, derecho, etc.

El estado democrático en la actualidad ha optado por desarrollar sus fines y mantener su cohesión a través de las instituciones que ha creado, con el fin de administrar a sus ciudadanos bajo un dominio basado en la fuerza del derecho. De ahí, que el mexicano Francisco Porrúa (1979: p.408) mencione que Rousseau, dentro de su concepción teórica contractualista, consideraba que el hombre si bien había nacido libre como consecuencia de su débil naturaleza y las precarias condiciones extremas del mundo se ha encontrado encadenado, o sea, sujeto a la disciplina que supone vivir dentro de un orden estatal; esto a cambio de obtener una libertad si bien más restringida, también más eficaz al estar garantizada por el Estado. Este acuerdo de las personas para ceder su libertad natural hizo que la obediencia a la ley fuera una manifestación de la libertad, pues haciendo uso, precisamente, de esa libertad, es como las voluntades de los hombres se han puesto de acuerdo, dando vida a ese contrato social (tesis doctoral, 2013, p.108).

De ahí que el autor español Federico Arcos haya señalado que la vida cívica-política democrática precisa del ejercicio de la capacidad de autogobierno por parte de todos los individuos, es decir, de la unión de sus voluntades para formar una voluntad soberana en común (Varios autores, 2007, p.313).

En este sentido, el país se ha considerado como democrático, libre e independiente, residiendo su soberanía solo en la nación como resultado de una larga historia en común basada en una identidad cultural ideológica de pertenencia en cuanto a usos, costumbre, religión, idioma, etc; para lo cual su Constitución Política estipula que nadie puede arrogarse la soberanía, siendo sus funcionarios públicos simples depositarios de la autoridad.

Ahora bien, mediante el sufragio<sup>1</sup> -como expresión de una preferencia ante diversas opciones- se eligen a los gobernantes para los distintos cargos públicos que desplieguen las organizaciones estatales a través de su poder. Así, este se convierte en una función además de legitimadora de los ocupantes del poder, en cívica y obligatoria para sus ciudadanos<sup>2</sup> a quienes se les debe garantizar **“efectiva libertad, orden, pureza e imparcialidad”** durante el proceso electoral; organizado, dirigido y vigilado por el país de forma exclusiva por el Tribunal Supremo de Elecciones, contando a su vez con la participación del Registro Civil el cual lleva el registro y la lista de los electores.

<sup>1</sup> Existen entre las diversas modalidades el sufragio **universal**, sea el derecho por parte de todos los adultos a votar sin distinción de raza, sexo, creencia o posición social, económica y vertical o bien, el **restringido o censatario** en donde solo pueden votar las personas que aparecen en un censo o lista, normalmente en función de su riqueza, propiedades inmobiliarias, nivel de tributación o género.

<sup>2</sup> Entendida la ciudadanía -dentro de la Constitución Política costarricense- como el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años (art. 90).



Teniendo en consideración lo externado, interesa en el presente ensayo realizar un análisis de las disposiciones legales y jurisprudenciales de tipo electoral que rigen dentro de las relaciones laborales, con el fin de que tanto a trabajadores como empleadores no les sorprenda una serie de disposiciones obligacionales que, en caso de desconocimiento, no solo les generarían dar al traste con el normal desempeño laboral, sino incluso al sometimiento de procesos contravencionales que en muchos casos, como se verá, pueden conllevar penas restrictivas tanto de sus libertades como de sus patrimonios.

## 2. SPOIL SYSTEM

Una práctica común en Costa Rica -hasta la promulgación de la Constitución Política de 1949- era lo que se suscitaba en torno a la función pública, en donde los partidos políticos del gobierno de turno distribuían a sus colegionarios en cargos institucionales y posiciones de poder, cesando a los no simpatizantes (clientelismo político), mediante un sistema de libre destitución, subjetivo, sin concurso o debido proceso. Esto conllevaba como principal característica no vincular al personal de forma permanente, con la evidente pérdida de experticia y desmedro para aquellos que habían adquirido con el transcurrir del tiempo la experiencia dentro del servicio público.

El origen de esta práctica deriva de la frase *“to the victor go the spoils”* (al vencedor va el botín), acuñada a inicios del siglo XIX en el noreste norteamericano. En el país, el botín político fue una realidad hasta mediados del siglo pasado, por lo que ante la sucesión de cinco períodos presidenciales entre los expresidentes Ricardo Jiménez y Cleto González Víquez, el empleado público que no fuere partidario del candidato vencedor era sustituido por otro funcionario afín al gobernante entrante lo cual, palmariamente, provocaba la inestabilidad del trabajador burocrático y por ende la inoperancia funcional de la administración pública, en referencia a las decisiones técnicas que el Estado debía de tomar conforme a las necesidades de su población (Briones, Revista Iustitia, n.º 271-272, 2009: pp. 28-29). Sin obviar el hecho grave de que en dichas décadas existía fervor hacia el caudillismo político, junto con un desmedido fanatismo hacia la figura carismática del candidato presidencial o presidente lo cual generaba persecución política dentro de la función pública y por ende desestabilidad sociolaboral en general.

Ante el anterior panorama desolador, el constituyente optó por incluir para el servidor público la llamada estabilidad absoluta, con el fin de que desempeñara -dentro de la administración- las funciones de manera continua, eficiente, eficaz, en pro del administrado. Incluso desde antes de la reforma constitucional, se venía discutiendo en el ámbito político nacional la necesidad de tal instituto, por lo que en este sentido vale señalar el pensamiento que dejó plasmado el Dr. Antonio Peña Ch., en su condición de Ministro de Salubridad Pública (1936-40): *“Que cambie el ministro; que cambien los altos empleados que devenguen sueldos jugosos, pero que no cambien a esos servidores que han hecho de su empleo una verdadera profesión de verdadera utilidad pública y para servirla, el único medio de vivir para ellos”* (citado por el periódico OJO).

Dicho pensamiento ya marcaba el sentir no solo de la población, sino también de la clase política, ante el escenario de canibalismo partidista que se venía dando dentro del servicio público en cada

período de cambio y toma de posesión del poder. Finalmente, en los artículos constitucionales 191 y 192 de la Constitución de mediados del siglo pasado, se estipula la creación de un servicio civil que regulaba las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, con nombramientos a base de idoneidad comprobada y promoción bajo las causales de despido justificado, o en caso de reducción forzosa de servicios que ésta fuese por carencia de fondos o de mejor organización de los servicios públicos.

Surge -entonces- a partir de allí una diferencia marcada entre los trabajadores del sector privado y los del régimen de la función pública (gobierno central, instituciones autónomas y semiautónomas)<sup>3</sup>, con la cual los primeros se rigen, como norma general, por lo dispuesto en el Código de Trabajo (salvo que exista reglamentación, convenios colectivos, arreglos directos u otro instrumento que mejore sus derechos), con la posibilidad de ser contratados por tiempo u obra determinada, en aquellos casos en que su concertación resulte de la naturaleza misma del servicio que se va a prestar (v.gr, la cosecha del café, la confección de un bien mueble). Igualmente, cada una de las partes puede ponerle término, sin justa causa, a la relación laboral (salvo que haya de por medio algún fuero de que gozara la persona empleada: embarazo, lactancia, acoso sexual, incapacidad, etc.); incluyendo el pago de las prestaciones y posibles daños y perjuicios concretos que se demuestren (Briones, 2013: p. 26).

Por el contrario, en el sector público y bajo el presupuesto constitucional de garantizar la eficiencia de la administración, la contratación de su personal ocurre mediante la idoneidad comprobada, previo examen realizado por la Dirección General del Servicio Civil y mediante la participación de ternas. De conformidad con lo estipulado en el Estatuto del Servicio Civil y su reglamento, la contratación se hace con base en la acción de personal la cual incluso en el artículo 25 de su reglamento viene a estipular que todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de los puestos debe figurar en el expediente personal de sus servidores.

Bajo estos presupuestos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido las siguientes consideraciones:

Los principios que orientan el empleo público fueron ampliamente analizados en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, evidenciando la intención de establecer un régimen laboral administrativo totalmente diferenciado del empleo privado -regido por el Código de Trabajo-, que respondiera a las especiales particularidades de la función pública. La consagración a nivel constitucional de ese régimen laboral administrativo marcó la necesidad de regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de protegerlo de las destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo), así como también de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y la idoneidad del funcionario). La Administración Pública debe contar con los factores organizativos que le permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, siendo un factor importante en dicha función el personal que trabaja al servicio de la Administración. Asimismo, el sistema de empleo público debe ser capaz de atraer a los profesionales que la Administración necesita, de estimular a

<sup>3</sup> En la Antigua Roma, constituía un honor ser funcionario imperial, por lo que no se recibía salario, sino algunas otras prebendas.

los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, de proporcionarles formación adecuada y de brindarles suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías. Para ello, el procedimiento que se utilice para seleccionar y nombrar -en general- a un servidor en la Administración Pública, debe cumplir con los principios fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 constitucionales para su validez, garantizándose de esa manera, el personal idóneo para ocupar un puesto público, con el propósito de que con ello, se garantice la eficiencia y efectividad de la función pública (Voto n.º 13799-2011).

(...)Este Tribunal Constitucional ha estimado como lógico y razonable que se establezcan este tipo de disposiciones normativas en el sector público, como medidas de carácter preventivo que tienen por propósito evitar el nepotismo con el consecuente riesgo que éste implica para la objetividad e imparcialidad de la acción administrativa y para el correcto ejercicio de la función pública en la satisfacción del interés general. Lo que se pretende, en definitiva, con este tipo de regulaciones, es garantizar la idoneidad y eficiencia en el empleo público (artículo 192 de la Constitución Política), así como, asegurar la integridad de la función pública, al evitarse situaciones que puedan debilitar el cumplimiento de los deberes de objetividad, imparcialidad e independencia de los funcionarios públicos, en resguardo de los principios constitucionales de legalidad e igualdad (Voto n.º 5979-2012).

Significativamente, se viene a favorecer con la estabilidad de los funcionarios públicos el cumplimiento de los deberes de la administración para con los administrados, garantizando con esta la idoneidad y eficiencia dentro del empleo público, en pro del resguardo de la continuidad funcional, dentro de una institucionalidad eficiente.

### **3. FUNCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE)**

Dentro de los órganos públicos que conforman la institucionalidad costarricense y resultan destacables para el presente trabajo, están el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Inspección de Trabajo (IT), los cuales de manera somera serán tratados en los apartes correspondientes y en donde se encontrará entre ambos, un punto de encuentro y de coordinación necesaria dentro del acontecer político del país, en referencia a un sector específico (trabajadores) y ante una situación especial (período del sufragio).

Como se refirió en la introducción, el TSE fue ordenado a nivel constitucional, con el fin general de que no se volvieran a desembocar (como consecuencia de la coyuntura histórica del irrespeto al sufragio en 1948) conflictos bélicos; por lo cual, debe dirigir y vigilar en forma exclusiva todo el proceso electoral nacional, desde las inscripciones de nacimiento de sus ciudadanos hasta la proclamación de los triunfadores que gobernarán el país.

De manera específica la Constitución le asigna al TSE, dentro del título VIII sobre derechos y deberes políticos, las siguientes funciones, enlistadas en el artículo 102 el cual fue reformado por ley n.º 8281 publicada el 20 de junio de 2002 en La Gaceta n.º 118:

- 1) Convocar a elecciones populares; 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley; 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales; 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación; 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe; 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes; 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios, citados en el inciso anterior; 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada; 10) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

De la transcripción de los diez presupuestos anteriores se desprende la importancia del órgano dentro del quehacer democrático cotidiano el cual cada vez es más confiable, contundente dentro del ámbito democrático en cuanto a transparencia y seguridad jurídica, y por supuesto, con mayores deberes dentro de sus atribuciones constitucionales, por lo que en este sentido, el autor nacional, Vladimir de la Cruz, ha expresado lo siguiente:

Hoy, con el TSE, tenemos sin lugar a dudas más democracia que en los períodos precedentes a 1949; más seguridad y certeza en el resultado de las votaciones; más posibilidades democráticas de garantizarles a los ciudadanos el mayor de los derechos, el político, el de elegir a los gobernantes, a las autoridades públicas que administran el Gobierno y que tienen la obligación de responder a los votantes por su gestión y a velar por sus intereses y; procurar el mayor bienestar social (Revista de Derecho Electoral, 2012: p.22).

No cabe duda de que hoy el TSE no concentra su funcionamiento solo en registrar, confeccionar padrones, fiscalizar procesos electorales y declarar los ganadores de los procesos, sino que como lo indicó el Dr. Bernal Arias Ramírez va más allá al incursionar en el control judicial de los procesos atinentes a su materia:

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 (Revista de Derecho Electoral, 2013: p.271).

Ahora bien, a pesar de que mediante reforma constitucional (art. 10 de la Constitución), se le confirió a la Sala Constitucional la posibilidad de dirimir conflictos de competencia entre los poderes del Estado, esta ha delimitado su competencia en referencia al TSE, disponiendo en su sentencia n.º 0675-2014, lo siguiente:

Se ha precisado que le compete al Tribunal Supremo de Elecciones dilucidar los conflictos que en general se susciten en materia electoral y, en particular, la resolución de las denuncias por violación a derechos fundamentales, cuando los actos que la motivan repercutan sobre esta materia. En su jurisprudencia y precedentes de cita, esta Sala ha establecido que de conformidad con la Constitución Política, el órgano competente para velar por la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, es el Tribunal Supremo de Elecciones. Por ello, dichos extremos deberán alegarse, discutirse y resolverse ante el Tribunal Supremo de Elecciones, de conformidad a lo antes indicado, y será en esta vía que el amparado podrá, si a bien lo tiene, presentar los reclamos que ha manifestado en el presente recurso. Por lo tanto, todo acto relacionado con el proceso electoral, provenga de autoridad pública o no, es susceptible de ser analizado por el propio Tribunal y no por esta Sala Constitucional, y en consecuencia, el presente amparo, en el cual se pretende la interpretación de normas constitucionales relacionadas con la materia electoral, es improcedente y procede el rechazo por el fondo.

La Sala Constitucional, tratándose de materia electoral -incluso aunque se toquen o se afecten otros derechos y garantías fundamentales que ordinariamente si bien tienen existencia autónoma, pero tratándose de un caso particular ostentan de una u otra manera nexo estrecho con el proceso electoral- no puede, entonces, entrar a realizar una valoración en torno a la materia electoral, sin invadir la exclusiva competencia del TSE. Ya que disputarle la competencia al TSE en razonamiento

mismo de la Sala Constitucional: *“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”* (voto n.º 000498-2014).

Sin lugar a dudas, el TSE vino a constituirse no solo en la columna vertebral de la democracia costarricense, sino también en una institución que hace real que se den actos de democracia, dentro del ordenamiento jurídico costarricense.

#### 4. COMPETENCIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Hoy en día, la Inspección de Trabajo (IT), como órgano estatal de la administración del trabajo está encomendada a velar por el cumplimiento de la legislación laboral; no obstante, puede afirmarse que su surgimiento no se dio como consecuencia del cometido anterior, sino con el fin de conjurar el desarrollo de enfermedades contagiosas en las empresas y para preservar la moralidad de los aprendices (tesis doctoral, 2013, p. 89).

Es innegable que una de las tareas de los Estados -a nivel mundial- estriba en la vigilancia del cumplimiento de las leyes y, en caso necesario, forzarlo ante una eventual intención de trasgresión. Para tal cometido, se han creado administrativamente y específicamente dentro del campo laboral las inspecciones de trabajo, de allí que el jurista Fernando Suárez González afirmara: *“...la historia de la Inspección ha sido paralela a la historia de la legislación laboral”* (Recuperado el 25 de febrero de 2014, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/139/45.pdf>).

La inspección es entendida, entonces, como un cuerpo conformado por inspectores e inspectoras que velan administrativamente por el cumplimiento de la legislación laboral y los convenios internacionales. Por lo tanto, encuentra -a nivel internacional- tanto su conformación como su funcionamiento, dentro de los Convenios 81 y 129 y Recomendaciones 5, 20, 81 y 133 de la OIT y a nivel nacional en diversas leyes, entre las que destacan: la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, el Código de Trabajo y otras leyes conexas.

Ahora bien, resulta oportuno destacar que dentro del actual procedimiento sancionador por infracción laboral, la IT *per se* no tiene facultad para imponer las sanciones, sino que debe levantar una acta de inspección y prevención (con ocasión de la primera visita al centro de trabajo), con el fin de dar un plazo prudencial de respiro o llamado también *misé en demeure*<sup>4</sup>, para que se corrijan las faltas, y una vez cumplido (en visita de revisión) y sin que se hubieren corregido las faltas, se procede a realizar la acusación ante los tribunales ordinarios laborales, conforme al

<sup>4</sup> Significa algo así como requerimiento, ultimátum, una puesta en espera, un otorgamiento de un plazo de cumplimiento por parte de una autoridad. Esta modalidad está preceptuada en el caso de detección de una infracción laboral, dentro de los Convenios Internacionales 81 y 129, otorgándose -a la inspección- la posibilidad de intimidación con plazo de ejecución, para lo que se dispone **“Los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar (...) las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores”** (art. 13,2),a), del Convenio 81) (Revista Judicial N.º 101, 2011: p. 37).

procedimiento por infraccionalidad laboral, estipulado en el artículo 564 y siguientes y concordantes del CT. Costa Rica, junto con Guatemala, República Dominicana y Bolivia son los únicos países del continente americano que por sí mismos no están facultados a imponer sanciones dentro de la sede administrativa, sino que dependen de la instancia judicial para hacer cumplir efectivamente su trabajo (Briones, Revista Judicial, n.º 101, 2011: p.39).

En vista de lo anterior, se ha propugnado por un nuevo paradigma que haga posible la facultad punitiva a lo interno de la administración de trabajo, en este sentido se ha referido:

Como puede entreverse, el procedimiento nacional sancionatorio, vigente al día de hoy, no faculta a la autoridad administrativa a la imposición efectiva de sanción alguna, sino que el mismo está destinado a meras prevenciones que en caso de incumplimiento tienen que ir a dilucidarse a la vía judicial. Lo que contradice la misma naturaleza tuitiva de la Inspección de Trabajo, no siendo acorde con el resto de los países que han modernizado su sistema y han optado por una imposición de sanción dentro de su propia sede (...). Resulta así ser un procedimiento doble que genera mucho gasto interno y que no tiene razón de ser, de cara con los compromisos internacionales adquiridos y la corriente de globalización que está permeando en todos los ámbitos nacionales. Dos poderes interviniendo, generan gasto en el pago de los servidores tanto administrativos como judiciales; mayor tiempo en la resolución de los casos en donde en la mayoría hay de por medio trabajadores en riesgo; ineficacia y por lo tanto incredulidad en el sistema por parte de los ciudadanos (tesis doctoral, 2013, pp. 439-440).

No hay duda de que el órgano gestor administrativo (IT) es realmente quien mejor conoce al sector al que ha de aplicársele el supuesto fáctico sancionador, así como la consecuencia jurídica y social por la infracción cometida. Por eso, bien no existe una norma general que habilite a la administración laboral a sancionar (como en casi todos los países del orbe) el incumplimiento de los deberes legales, sí hay ciertos supuestos generales que la invisten de la potestad coactiva y sancionadora, como los consignados en los artículos 102 inc. c), 104.1 y 146 de la Ley General de la Administración Pública, que en caso de haber voluntad política bien podría servir de sustento para una reforma, sin obviar los instrumentos internacionales debidamente ratificados por el país que hacen dable dicha labor y la experiencia de otras administraciones nacionales que al interior de su seno, aplican en la práctica el régimen sancionador (Comisión Nacional del Consumidor, Tránsito, entre otras).

## 5. IUS PUNIENDI ESTATAL

Analizados los anteriores órganos administrativos, resulta ser el momento de pasar a ventilar la fase sancionadora estatal, con el fin de conseguir que sus ciudadanos tengan un comportamiento adecuado con las creencias, costumbres y usos, debidamente plasmados en leyes y disposiciones comunes, con la intención de hacer posible la convivencia social y el mantenimiento de la seguridad para lo cual fue creado el Estado.

El tema de la potestad sancionadora administrativa o *ius puniendi* no ha sido pacífico, por lo que doctrinariamente se ha dejado al libre albedrío de cada sistema decidir cuál conducta va destinada a cada orden, ya sea al penal o al administrativo. Por lo general, dicha decisión radica en la gravedad de los hechos, de acuerdo con la ideología que se ostenta en un determinado tiempo y espacio.

Así el fundamento sancionador administrativo -específicamente en el caso de imposición de multas- consiste no en el fin mismo de la recaudación por la recaudación, sino en el preventivo de la conducta y el cumplimiento de la legislación vigente en un determinado orden. En este sentido, el profesor español Francisco García Gómez de Mercado (2007) ha señalado lo siguiente:

Por supuesto, lo importante es que las leyes se cumplan, no tanto sancionar su incumplimiento, y la amenaza, o la imposición concreta, de sanciones, no es un fin en sí mismo, sino un medio de conseguir lo primero, a través de la llamada prevención general, es decir, que el conjunto de los ciudadanos cumplan las leyes ante la amenaza de la posible sanción, y, en particular, de la llamada prevención especial, esto es, que el sujeto sancionado no vuelva a infringir la ley, ya sea por el especial temor en ser sancionado o incluso porque la sanción impida una nueva infracción debido a que, por ejemplo, le sea retirada la licencia, permiso o concesión que le facultaba para desarrollar una determinada actividad (p. XV).

Entonces, el fundamento sancionador administrativo es la prevención ante un posible incumplimiento de las disposiciones legales vigentes y no precisamente la recaudación misma por medio de la sanción (tesis doctoral, 2013, p. 185).

Este *ius puniendi* se puede encontrar dividido a nivel doctrinario en dos potestades la de heterotutela y la autotutela. La primera destinada a sancionar y corregir a los particulares en el ámbito externo cuando infrinjan leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la gestión administrativa (v.gr, no pago de impuestos); mientras que la segunda, discernida como función para mantener el fiel cumplimiento institucional de los deberes que le corresponden al funcionario o agente público (disciplinaria).

Interesa, para los efectos del presente ensayo, analizar la primera potestad, o sea, las repercusiones que tiene la administración hacia fuera, hacia lo externo, es decir, hacia los administrados, aun cuando se hará mención de los presupuestos que eventualmente podrían generar sanciones a lo interno institucional, en referencia a sus servidores.

La Administración Pública -enmarcada dentro de un Estado Social de Derecho- debe tener cautela en cuanto a dicha potestad; por lo que en este sentido se han dilucidado ciertos límites a la hora de su aplicación práctica, sean estos de carácter sustantivo (presunción de inocencia, imputabilidad, tipicidad<sup>5</sup>, proporcionalidad, entre otros) como procesales (verdad real, oficiosidad, imparcialidad, accesibilidad a las piezas administrativas, etc.). En este sentido la Sala Constitucional ha considerado:

<sup>5</sup> La Sala Constitucional ha observado, con respecto al principio de tipicidad en los ilícitos administrativos propios de la esfera del derecho administrativo sancionador, la importancia del respeto al principio de tipicidad el cual, si bien no tiene la rigurosidad que se exige en el campo del derecho penal, resulta una garantía indispensable para los administrados que deben tener certeza respecto de cuáles conductas son prohibidas y cuáles las consecuencias de ese incumplimiento (voto n.º 08193-2000).

Siendo innegable que las sanciones administrativas ostentan naturaleza punitiva, resulta de obligada observancia, al menos en sus líneas fundamentales, el esquema de garantías procesales y de defensa que nutre el principio del debido proceso, asentado principalmente en el artículo 39 de la Constitución Política, pero que a su vez se acompaña de las garantías que ofrecen los artículos 35, 36, 37, 38, 40 y 42 también constitucionales. Así, ya esta Sala ha señalado que “todas esas normas jurídicas, derivadas de la Constitución Política como modelo ideológico, persiguen ni más ni menos que la realización del fin fundamental de justicia que es el mayor de los principios que tutela un Estado de Derecho, en la que se incluyen reglas -principios generales- que tienen plena vigencia y aplicabilidad a los procedimientos administrativos de todo órgano de la Administración, se reitera, pues, los principios que de ella se extraen son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador (Voto n.º 8193-2000).

Si bien se utilizan ciertos límites atinentes a la materia penal, estos, dentro del ámbito administrativo, deben ser aplicados bajo ciertos matices, así por ejemplo, las normas administrativas en muchas ocasiones resultan incompletas y dispersas, *a contrario sensu* de las penales las que en todo momento deben ser concretas<sup>6</sup>.

Teniendo en cuenta los anteriores presupuestos básicos, resulta oportuno pasar a dilucidar acerca de cada tipo (infracción, delito) que en caso de adecuar la conducta del ciudadano a estos, podría verse sometido a la potestad sancionadora otorgada al Estado.

## 6. INFRACCIONES ELECTORALES DEL CÓDIGO DE TRABAJO

Antes de entrar a discernir sobre el tema de infraccionalidad y los deberes de los trabajadores en tiempo de elecciones, es oportuno mencionar que básicamente existen dos tipos de relaciones dentro del ámbito laboral, la privada y la pública. La primera regida por el principio de autonomía de la voluntad de las partes, es decir, que se puede hacer todo lo que no esté prohibido; y la pública, por el principio de legalidad, pudiéndose realizar solo lo que esté permitido.

Ahora, siendo como se ha discernido que el TSE es el ente encargado de “*velar por la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales*” y la IT, la institución para hacer dable la aplicación efectiva de las disposiciones laborales del derecho positivo, entre ellas las incorporadas desde el año 1943 dentro del CT, se pasa a analizar la competencia de cada una de ellas, en referencia a las posibles infracciones y delitos que ocurran en tiempos electorales con ocasión del trabajo.

Entendiéndose por infracciones y delitos lo siguiente: las primeras, también denominadas “faltas” las cuales a nivel doctrinario significan una transgresión, incumplimiento o violación a una disposición obligatoria que conlleva penas leves. En sentido opuesto, el delito, además de tener penas más

<sup>6</sup> Para mayor abundamiento de la temática, se puede consultar Hidalgo Cuadra, Ronald (2010). La sanción administrativa. Editorial Isolma, San José, Costa Rica, p. 153.

graves, exige dolo o culpa subjetiva, al contrario de las infracciones que suelen conformarse con una responsabilidad un tanto objetiva.

Ahora bien, el legislador del año 1943 -bajo el marco de los principios generales del derecho del trabajo, entre los que destacan la lealtad, comunicación oportuna y buena fe- al emitir el Código de Trabajo dejó fijadas como obligaciones patronales la concesión a sus trabajadores del tiempo necesario<sup>7</sup> para el ejercicio del voto en las elecciones populares (69 inc.j CT)<sup>8</sup>, esto sin reducción de salario, equiparando así dicho derecho con el de los remunerados por el patrono, entre los cuales están: a) cuando el trabajador sea requerido por la justicia como testigo o tenga que actuar en alguna otra diligencia judicial (480 CT); b) en caso de que haya ocurrido un riesgo de trabajo al empleado y este tuviere que acudir a los tribunales de trabajo o junta médica (308 CT). En este mismo sentido, la Sala Constitucional ha considerado dentro de las relaciones de empleo público que bajo el beneficio de la salud pública y el interés superior del menor de edad, se debe otorgar el permiso necesario -con goce salarial- a los trabajadores, con el fin de que puedan atender las necesidades de salud de sus hijos menores (acompañamiento en general durante el tratamiento médico):

El deber de protección del Estado a la niñez, en especial a su salud, no puede ceder ante una torcida interpretación administrativa de una norma de inferior rango, como para no considerar que en este caso específico y excepcional donde está en juego la salud presente y futura de la menor amparada no sea un caso cuya excepcionalidad amerite el otorgamiento de una licencia con goce de salario a su madre (Voto n.º 11.265-2005).

Ciertamente la excepcionalidad de la situación de la recurrente deriva de la concurrencia de tres hechos, primero está de por medio la salud de una menor de edad que corre el riesgo de tener una incapacidad visual mayor, segundo existe criterio médico cierto y reiterado en el sentido de que la presencia de la madre es indispensable y esencial para el tratamiento requerido por la menor, de forma tal que, atendiendo al interés superior de la menor debe ser la madre -y no otra persona- la que ayude en su tratamiento, y tercero la solicitud de permiso con goce de salario fue solicitada por un período de tiempo razonable (Voto n.º 5015-2011).

Prevalciendo así el derecho a la vida<sup>9</sup> y los derechos tutelados a nivel internacional para los menores, junto con los presupuestos objetivos y razonables por encima de cualquier otro derecho trátase laboral o de cualquier otra rama (Briones, 2013: p. 136).

Distinto es el caso de tener que ir a una cita médica en cuyo caso el patrono, si bien tiene la obligación de otorgar el permiso, lo hace sin goce salarial, y el trabajador debe aportar posteriormente la constancia respectiva emitida por el centro médico visitado, la cual justifica el hecho de ausentarse

<sup>7</sup>Por "necesario" debe entenderse aquel tiempo que sea útil, razonable y proporcional, en el ejercicio del voto; sin que medie arbitrariedad, pues en caso contrario, se podría incurrir en un abandono de labores y violación a la máxima jurídica, de que la ley no ampara el abuso del derecho, en contravención a la exigencia de los principios generales del derecho laboral, que deben estar incluidos en toda relación laboral.

<sup>8</sup> Incluidas las consultas populares bajo la modalidad de referéndum, según Ley n.º 8492.

<sup>9</sup> Se hace alusión a la vida y no a la salud en específico, por cuanto, si bien esta última no está consagrada como un derecho fundamental dentro de la Carta Magna nacional, sí deriva del derecho a la vida, derecho que sí está reconocido a nivel constitucional (p.79).

del centro de trabajo, como lo indica el inciso c del artículo 66 del Reglamento del seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social<sup>10</sup>.

Ahora bien, el TSE ha considerado (con la redacción del magistrado Sobrado González) que también tienen derecho a ese permiso, durante el proceso de votaciones, aquellos trabajadores que el día de las elecciones se desempeñen como integrantes de las juntas receptoras de votos:

(...) de tal forma que su espíritu le impone a los patronos la obligación de permitir que tanto los trabajadores que sean electores como aquellos que sean miembros de Junta Receptora de Votos puedan ejercer el derecho-deber de sufragar y facilitar, respectivamente, dicho derecho, sin sancionar en forma alguna al trabajador, lo cual abarca también la improcedencia de la rebaja salarial en cualquier caso. Ciertamente, si el patrono está imposibilitado de rebajar el salario por el tiempo que el trabajador deba emplear para trasladarse a ejercer su derecho al sufragio, sin importar cuánto tiempo sea éste, con mucho más razón, tiene el patrono esa misma imposibilidad para con sus trabajadores quienes, además de cumplir con su deber de sufragar, laboran como miembros de Junta Receptora de Votos facilitando precisamente el ejercicio de ese derecho-deber a sus conciudadanos. Esa colaboración que realiza el patrono para con su empleado puede considerarse como una forma de servicio a la Patria, a tenor de lo que establece el artículo 18 de la Constitución Política. En todo caso, como ya hemos indicado, de existir un conflicto entre el interés particular del patrono en que su trabajador ejecute las labores propias de su empleo para acceder al salario correspondiente, y el interés público en que en su lugar realice las labores de miembro de Junta Receptora de Votos y así facilitar y garantizar el funcionamiento del aparato electoral el día que haya elecciones populares, no podríamos anteponer dicho interés particular económico del patrono al interés público hartamente mencionado. La solidaridad del patrono antes de serla para con su colaborador, debe serla para con la Patria y su sistema que le permiten y facilitan no sólo desarrollar su actividad dentro de los medios productivos del país, sino que más aún le garantiza y protege esa práctica en condiciones de igualdad, respeto y seguridad jurídica, sin lo cual su accionar se vería amenazado por inseguro. *Lo anterior es causa suficiente para que el patrono, independientemente del sector que se trate, coadyuve con el Estado en el proceso electoral incentivando a sus trabajadores a participar como miembros de Junta Receptora de Votos, con garantía plena de que su salario no será rebajado por el tiempo en que funja como tal.* Máxime que los eventos eleccionarios de magnitud popular a nivel nacional se realizan de manera ocasional, prácticamente cada cuatro años [cursivas añadidas], (Voto del TSE n.º 1404-E-2002).

Se resalta bajo esta exégesis el hecho insoslayable -de la más alta trascendencia jurídica y cívica- como resulta ser no solo el ejercicio del voto, sino también la participación activa ciudadana durante el proceso electoral como un deber cívico constitucional. De allí que no puedan existir óbices ante dicho ejercicio patriótico, por sobreposición de los deberes laborales, sean -estos- dentro del

<sup>10</sup> De las obligaciones de los patronos y los trabajadores independientes. 1.- Son obligaciones de los patronos: (...) c. Otorgar permiso a sus trabajadores, para que puedan recibir las prestaciones a que se refiere este reglamento.

ámbito público o privado. Para esto, incluso, se dejó previsto en el artículo 32 del Código Electoral (CE), la posibilidad de que un integrante remiso pueda ser conducido por la Fuerza Pública, para que cumpla sus funciones las cuales son honoríficas y obligatorias.

Otra de las disposiciones que actualmente existen dentro de la legislación social es la concerniente a la prohibición patronal de influir en las decisiones políticas de los trabajadores (art. 70 CT). Entendiéndose por dicha acción (verbo influir) el hecho de producir -el patrono- en el ánimo del trabajador una disposición sobre algún interés en particular.

En el caso de que se transgredieran las anteriores disposiciones, se dejó previsto que dentro de la sede administrativa, los inspectores de trabajo comprobaran si había transgresiones, y en caso de darse, levantarán un acta de inspección y prevención (*misé en demeure*) y de no cumplirse con esta se pasaría -posterior a la visita de revisión- a realizar la acusación por infracción laboral ante los tribunales de trabajo los cuales son los competentes para la imposición de la respectiva multa, como se explicó en el aparte destinado a la competencia de la IT.

## 7. ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO ELECTORAL

Mediante Ley n.º 8765 publicada en el año 2009, se derogó el Código Electoral vigente desde el año 1952 y en su lugar se emitió uno constituido por más de trescientos artículos que vinieron a regular todo lo atinente a la vida electoral del país.

Es importante destacar que este viene a codificar de manera genérica el comportamiento de los trabajadores con ocasión al período de elecciones, en concordancia con lo estipulado en la Constitución Política y el mismo CT, en este sentido:

a) Dentro de la Constitución, se viene a establecer que durante el desarrollo del proceso electoral, el TSE es el encargado de dictarle las medidas pertinentes a la Fuerza Pública, con el fin de que se den condiciones de garantía y libertad irrestrictas, durante el proceso. En sí, se traslada al TSE la potestad de dictar medidas y no la relación de subordinación, en tiempos de elecciones nacionales o de referéndums (art. 102, inc. 6); incluso se viene a complementar dicho mandato con lo dispuesto por el artículo 145 del CE, en el sentido de que las personas deben colaborar en todo momento con el TSE para que las elecciones transcurran y concluyan con normalidad. De dicha norma queda claro que la colaboración la brindan no solo las personas físicas, sino también las jurídicas y máxime si se trata de instituciones del Estado<sup>11</sup>. De allí que se considere al TSE como un poder más de la República, dentro del orden constitucional, con base en la división de poderes, desarrollada por John Locke y ampliada por Charles Montesquieu (Tesis doctoral, 2013:p.62).

b) Por otro lado, para acceder a puestos de elección popular como lo son los de la Presidencia o Vicepresidencia de la República, Diputaciones, no se debe haber desempeñado cargos públicos -como el de ministros de Gobierno, magistrados, contralores, gerentes de Instituciones Autónomas- dentro de un período anterior a los seis meses o un año, según corresponda (arts. 109 y 132 de la Constitución Política).

<sup>11</sup> En este sentido, el artículo 307 del Código Electoral señala dentro de las obligaciones de las oficinas públicas, el suministro de informes sobre todo dato que pida el TSE, relacionados con las funciones que les son propias.

c) Asimismo, el CE prohíbe expresamente a los empleados públicos, durante las horas de oficina, dedicarse a trabajos o discusiones que tengan carácter de propaganda política (art. 146). Lo cual debe ser concordado con lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Civil, en el sentido de que las prohibiciones estriban no solo en el ejercicio de la actividad política durante el desempeño de sus funciones; sino también en hechos tales como sancionar a los colaboradores en represalia del orden político electoral; o bien, recoger, directa o indirectamente, contribuciones políticas dentro del servicio público, valiéndose de determinado cargo para beneficiar a un partido político; o percibir, sin la anuencia expresa de la institución donde se labore, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales, en ocasión de la participación electoral (art.40). La trasgresión a dichos enunciados podría conllevar desde una suspensión hasta un despido sin responsabilidad patronal e inhabilitación para ejercer cargos públicos y responsabilidades penales (art. 101, 105 Constitución Política), dependiendo de la gravedad de lo acontecido. El actual artículo 35 de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa dispone similarmente las anteriores conductas equiparándolas tanto para sus servidores en propiedad como para los de confianza, ya que por expresa disposición de la Sala Constitucional, se vino a equiparar para ambos lo atinente al régimen disciplinario (voto n.º 10.996-2000).

d) Tratándose de funcionarios Judiciales (magistrados, jueces, letrados, tramitadores y cualquier otro funcionario pagado con presupuesto del Poder Judicial) la prohibición va más allá, por cuanto no pueden tomar parte activa en actividades de los partidos políticos, ni participar como delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, ni usar divisas, ni colocar distintivos en sus viviendas o hacer ostentación partidista<sup>12</sup>, todo con el fin de mantener su independencia, imparcialidad y objetividad<sup>13</sup>.

e) Por su parte y bajo pena de destitución e inhabilitación, en igual sentido toda persona empleada del TSE, ministros de Gobierno, contralores, miembros de Juntas Directivas solo pueden ejercer el derecho al voto el día correspondiente, absteniéndose de cualquier otra participación; esto con el fin de mantener dentro de sus cargos, la debida independencia.

f) En general, les está vedado a los trabajadores extranjeros intervenir en asuntos políticos electorales de Costa Rica, según el artículo 19 constitucional.

Llama la atención que el Código Electoral venga a estipular dos situaciones similares que se encuentran reguladas dentro del Código de Trabajo e incluso con remisión a este; específicamente lo atinente a los artículos comentados 69 y 70 del CT. Así, se dispone en el artículo 292 electoral que el patrono que incumpla con la obligación establecida en el inciso j) del artículo 69 del CT, sea el de no obstaculizarles el derecho que ostentan los empleados de ausentarse -de su trabajo el día de las elecciones- durante un tiempo prudencial con el fin de que emitan su voto, o que en virtud

<sup>12</sup> En este sentido señala la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 9, incisos 5 y 6, la prohibición de cualquier participación electoral, salvo la emisión de su voto; tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque les fueren permitidos a los demás ciudadanos.

<sup>13</sup> La Sala Constitucional en voto n.º 2883-1996 consideró que no era inconstitucional, ni un retroceso en el campo democrático dichas disposiciones, por cuanto al fin y al cabo no se le está impidiendo al funcionario tener una ideología, ni tampoco tener una simpatía política, siempre que se contenga de expresiones públicas o manifiestas, ya que en el recinto de votación tendrá oportunidad de expresarse en condiciones de libertad iguales a las de cualquier otro ciudadano.

de ello, les aplique alguna sanción o les reduzca el salario, por lo que en este caso, estipula el CE que se le impondrá una multa de entre dos a cinco salarios base.

Es el propio TSE el encargado de aplicar las multas por las faltas electorales, por medio de su Dirección General del Registro Electoral o de Financiamiento de Partidos Políticos, mediante un procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral, en el que se deberá garantizar el debido proceso<sup>14</sup> del presunto infractor. Una vez concluido, dicha Inspección Electoral lo deberá trasladar ante el Tribunal, para la respectiva resolución.

Pareciera desprenderse de lo anterior que en principio existe un conflicto de competencia de funciones entre el TSE, los Juzgados de Trabajo y la Inspección de Trabajo. No obstante, bajo el esquema de una interpretación en donde debe existir -dentro de la concepción moderna de los Estados- una coordinación funcional entre las distintas dependencias de los poderes, con el fin último de cumplir con los objetivos públicos, se puede pensar que no existen conflictos, sino una sinergia conforme a la última reforma que hizo el legislador. En este sentido, al ser el CE ley posterior y especial al CT, la competencia para sancionar las infracciones específicas en tiempo de elecciones, si bien le corresponden expresamente al TSE, por así disponerse a partir del año 2009, sí resulta oportuno pensarse en una coordinación interinstitucional, para que la IT sirva de apoyo en la investigación previa, pero con remisión ante el TSE para la sanción correspondiente. Puede, incluso, utilizarse su ciclo inspectivo de prevención, para que se deje sin efecto la actuación irregular; pues como se ha referido, uno de los fines del derecho sancionador administrativo no es la imposición de la multa (esta debe ser la ultima ratio), sino la prevención y desistimiento de la conducta por parte de sus administrados (heterotutela). Esta situación que está prevista no solo como se ha visto dentro del CE, en cuanto al deber de colaboración y coordinación de las instituciones para con el TSE, sino también dentro de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al disponerse el deber de la IT de prestar colaboración y auxilio a otras instituciones del Estado, dentro del ejercicio de sus funciones (art. 88). Con esto se sustrae, por disposición legal, la potestad sancionadora de la esfera judicial, para ser impuesta dentro de la sede administrativa bajo la corriente del *ius puniendi* de heterotutela administrativa.

<sup>14</sup> Entendiéndose que dentro de este, existen actuaciones que, en caso de violentarse, son amparables dentro de la vía constitucional, entre las que destacan, básicamente, las siguientes: **a)** Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna los hechos que se imputan; **b)** Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo; **c)** Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; **d)** Concederle la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; **e)** Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; **f)** Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria (Voto de la Sala Constitucional n.º 948-2014).

Por último, resulta interesante ventilar el hecho de que lo dispuesto por el artículo 70 inc. c) del CT dejó de ser una mera infracción laboral<sup>15</sup> ante una posible influencia de decisión política patronal hacia sus trabajadores, para pasar a convertirse en un delito electoral, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 279 de su código, expresando al efecto:

ARTÍCULO 279.- Delito contra la libre determinación del votante. Se impondrá pena de prisión de dos a doce meses a quien, por medio de dádivas, promesas de dádivas violencia y/o amenazas, trate de inducir o induzca a una persona a adherirse a una candidatura, a votar en determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. La pena será de dos a seis años de prisión, para quienes realicen las conductas indicadas en el párrafo anterior, bajo las siguientes circunstancias agravantes: a) Estas conductas sean cometidas por funcionarios(as) públicos que actúan en el ejercicio de su cargo o con ocasión de este y se ofrezcan o entreguen bonos de vivienda, becas, pensiones o cualquier otro tipo de beneficio, ayuda social o dádiva financiados con fondos públicos para inducir a una persona a votar en determinado sentido, a adherirse a una candidatura o a abstenerse de hacerlo. b) Se realicen actos de coacción, violencia, amenazas o se tomen represalias en perjuicio de trabajadores(as) asalariados(as) por parte de sus patronos o sus representantes para inducir a una persona a votar en determinado sentido, a adherirse a una candidatura o a abstenerse de hacerlo. Será reprimido con prisión de dos a seis años, a quien denuncie o acuse falsamente como autor o partícipe del delito contra la libre determinación del votante, a una persona que se sabe inocente o simule contra ella la existencia de pruebas.

En este caso, al estarse ante un delito cuya influencia se puede agravar por ciertos presupuestos (dádivas, amenazas, coacción, etc.), la actuación de la IT sí cambiaría, pues no podría realizar -por conocimiento propio (actuación oficiosa) o denuncia de parte- una prevención con el fin de que no se incurra más en dicha conducta (*misé en demeure*), por cuanto el delito estaría consumado y dicho plazo de oportunidad está previsto única y exclusivamente para las contravenciones a las leyes de trabajo, no así para la materia delictiva. Ante esta tipicidad particular, conforme al artículo 281 del Código Procesal Penal, debería coordinarse y dar la ayuda necesaria al TSE para que ambas instituciones en conjunto interpongan la denuncia correspondiente ante los tribunales

<sup>15</sup> Criterio contrario se deslinda de la resolución n.º 1425 del año 2014 (redactada por el magistrado Luis Antonio Sobrado) que escinde las conductas previstas por el artículo 279 del CE, manteniendo la conducta prevista -de manera independiente- dentro del artículo 70 inc. c) del CT. Dentro de dicha desmembración, el TSE considera tres posibilidades distintas: "a) cuando se reproche la transgresión del artículo 70 inciso c) del Código de Trabajo, porque el patrono ha influido -o tratado de hacerlo- en las decisiones políticas de sus trabajadores, la vía idónea para el reclamo es la jurisdicción laboral ordinaria por tratarse de una falta justamente de naturaleza laboral; b) de otra parte, cuando la influencia del patrono se agrave con el uso de los elementos modales del tipo previsto en el ordinal 279 del Código Electoral -a saber dádivas, promesas de dádivas, violencia y/o amenazas- corresponde conocer la causa a la jurisdicción penal ordinaria a través de la acción que, eventualmente, ejerza el Ministerio Público por tratarse de un delito de acción pública (numeral 285 del Código Electoral); y, c) en cualquier caso, cuando la injerencia del patrono infrinja -o amenace infringir- la efectiva libertad del sufragio del trabajador, entendida como su derecho fundamental a decidir su voto sin ningún tipo de presiones espurias, entonces este Órgano Constitucional, como juez constitucional especializado en la tutela de esas prerrogativas ciudadanas de contenido político-electoral, podría revisar la situación a través del recurso de amparo electoral (artículos 225 a 231 del Código Electoral), sin perjuicio de las competencias sancionatorias de otras autoridades públicas, como las expuestas. Por último, conviene resaltar que, tratándose de las faltas laborales, la Inspección General de Trabajo cuenta, por disposición expresa de ley, con legitimación activa ante los tribunales ordinarios para solicitar el juzgamiento de esas incorrecciones (ordinal 613 del Código de Trabajo)". Mediante dicho criterio, por una parte se deja de lado el hecho de que el artículo mencionado del Código Electoral subsumió como delito la conducta "influir" sin hacer distinción alguna, y por otra, se obvia que el legislador posibilitó a dicho órgano de la República para que sancionara la infraccionalidad bajo la teoría moderna del *ius puniendi* de heterotutela.

penales competentes. Sirviendo lo previamente actuado y el conocimiento de los hechos como materia probatoria ante un eventual juicio. De allí la necesidad de que exista un protocolo de actuaciones entre ambas, con el fin de hacer dable la verificación del delito dentro de las etapas procedimentales penales.

## 8. CONCLUSIONES

Llegados a esta etapa del presente ensayo, resulta oportuno destacar que el país se ha caracterizado por ir democratizando la institucionalidad y a la vez fortaleciéndola mediante cimientos o mecanismos como el de la estabilidad laboral dentro de la función pública, con el fin de provocar una continua satisfacción a los intereses de la ciudadanía, mediante funcionarios con experticia dentro de los diferentes campos del quehacer institucional. Asimismo, ha habido preocupación por ir remozando la legislación electoral como instrumento democrático para acceder al poder, adaptándola a las nuevas necesidades que demandan los cambios de concepción sociojurídicos mundiales y propios de la idiosincrasia del pueblo costarricense. Además de dicho rejuvenecimiento, se ha prolijado por todo un fortalecimiento desde el ámbito constitucional, en concordancia con una actuación proactiva y efectiva por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dentro de las modificaciones que se han originado con dicho transcurrir, es dable pensar en las máximas jurídicas que “ley posterior deroga a la anterior” y que “lo particular rige sobre lo general”, no obstante a la emisión del Código Electoral del año 2009 si bien las infracciones previstas por el Código de Trabajo, en sus artículos 69 y 70, a primera vista, pareciera que ya no son competencia de la Inspección de Trabajo, no resulta ser del todo cierto por cuanto dentro de una concepción moderna estatal, en donde los recursos deben utilizarse óptimamente, la actuación coordinada interinstitucional es necesaria, por eso que se considere que debe prevalecer antes de una exclusión de alguna de ellas, una sinergia conforme a la última reforma que hizo el legislador. De aquí la necesidad de que exista un protocolo de actuaciones entre el Tribunal Supremo de Elecciones (Inspección Electoral) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Inspección de Trabajo), con el fin de hacer dable, las actuaciones en conjunto, cuando se esté en presencia de una infracción o un delito electoral, en tiempo de elecciones populares.

Es por ello que no se comparta la resolución del TSE, n.º 1425 correspondiente al año 2014, que hace recaer de manera exclusiva la responsabilidad y competencia funcional solo en la IT, mediante una escisión interpretativa que obvia la subsunción explicada del artículo 70 inc. c) del CT, dentro de las conductas delictuosas previstas en el artículo 279 del CE; y, por otro lado, que desaprovecha la oportunidad de sancionar la infraccionalidad -bajo la teoría moderna del *ius puniendi* de heterotutela- dentro de su propia sede. Con lo anterior, sortearía precisamente la judicialización y el largo transcurrir que conlleva el sometimiento a dos vías, sea la administrativa y la judicial, dentro del proceso de infraccionalidad laboral costarricense que data de algo más de setenta años y ha demostrado la falta de protección oportuna cautelar ante dichas conductas (tesis doctoral, 2013, p. 440).

Se resalta finalmente, el hecho insoslayable de que no solo el ejercicio del voto se protege por parte del sistema democrático costarricense, sino que dicha defensa va en el sentido de que este debe ser

espontaneo, sin que exista de previo un sesgo o presiones externas a la voluntad propia del votante. Igualmente, se prohija la participación activa ciudadana durante el proceso electoral (integrando juntas electorales), como un deber cívico constitucional. De allí que no puedan existir óbices dentro de las relaciones laborales (privadas-públicas) ante dicho ejercicio patriótico. Para esto, se dejó prevista dentro del artículo 32 del Código Electoral la posibilidad de que un integrante remiso, pueda ser conducido por la Fuerza Pública, para que cumpla sus funciones. Lo anterior resulta ser de la más alta trascendencia jurídica y cívica, dentro de cualquier sistema alterno y democrático, como es el nuestro.

## LITERATURA CONSULTADA

### Libros

Briones Briones, E. (2007). *Manual de procedimientos de la Inspección de Trabajo, comentado y con legislación conexas*. San José, C.R.: Editorial Investigaciones Jurídicas.

Briones Briones, E. (2013) *Reflexiones en torno al derecho laboral. En conmemoración del setenta aniversario del Código de Trabajo*. San José, C.R.: Editorial Isolma.

García Gómez de Mercado, F. (2007). *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. 3.ª ed. Granada, España: Editorial Comares.

Porrúa Pérez, F. (1979). *Teoría del Estado*. 13 ed. México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A.

Varios autores (2007). *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo 111, volumen 11, Libro 1, Madrid-España.

### Publicaciones periódicas

Arias Ramírez, Bernal. "Límites de competencia entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional". En: *Revista de Derecho Electoral*, Segundo Semestre (12):371-383, 2011.

De la Cruz de Lemos. Vladimir. "El largo camino hacia las libertades electorales, 7 de noviembre. Día de la Democracia Costarricense". En: *Revista de Derecho Electoral*, Primer Semestre Tribunal Supremo de Elecciones (13):1-38, 2012.

Briones Briones, Eric. "Fueros laborales". En: *Revista Ivstitia* (271-272):29-37, 2009.

Briones Briones, Eric. "Régimen sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica (misé en demeure)". En: *Revista Judicial*, (101):34-46, 2011.

Briones Briones, Eric. "Protección de la salud de la persona trabajadora, a nivel constitucional". En: *Revista de la Sala Segunda*, (10):79-91, 2013.

## ***Trabajos finales de graduación***

Briones, E. (2013). Hacia un cambio de paradigma del sistema sancionatorio costarricense por infraccionalidad laboral. Trabajo final de graduación para obtener el título de doctor en Derecho Laboral de la Universidad Estatal a Distancia. Pp. 542

## ***Resoluciones***

Sala Constitucional. Voto n.º 2883 de las 17:00 h del 13 junio del año 1996.

Sala Constitucional. Voto n.º 8193 de las 15:05 h del 13 de septiembre del año 2000.

Sala Constitucional. Voto n.º 10.996 de las 8:34 h del 13 de diciembre del año 2000.

Sala Constitucional. Voto n.º 11.262 de las 15:00 h del 24 de agosto del año 2005.

Sala Constitucional. Voto n.º 5015 de las 10:44 h del 15 de abril del año 2011.

Sala Constitucional. Voto n.º 13799 de las 14:59 h del 12 de octubre del año 2011.

Sala Constitucional. Voto n.º 05979 de las 9:05 h del 11 de mayo del año 2012.

Sala Constitucional. Voto n.º 000498 de las 14:30 h del 15 de enero del año 2014.

Sala Constitucional. Voto n.º 000675 de las 09:05 h del 17 de enero del año 2014.

Sala Constitucional. Voto n.º 000948 de las 10:30 h del 24 de enero del año 2014.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.º 1404-E-2002 de las 12:35 h del 29 de julio del año 2002.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto no. 1425-E7-2014 de las 13:15 h del 24 de abril del año 2014.

## **LEGISLACIÓN**

Código de Trabajo de Costa Rica. Anotado y Concordado. Alvaro Valerio Sánchez y Henry Rodríguez Gonzalo. Imprenta Nacional. 1979.

Constitución Política de Costa Rica, 1949 (versión electrónica). Recuperado el 19 de febrero de 2014, desde <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/ConstitucionPolitica.pdf>.

Código Electoral (Ley n.º 8765), publicado en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 en fecha 2 de setiembre de 2009 (versión electrónica). Recuperado el 19 de febrero de 2014, desde [http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigo\\_electoral.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigo_electoral.pdf)

Directriz n.º 017-MTSS (Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo). Publicada en La Gaceta Digital, n.º 245, en fecha 19 de diciembre del año 2013.

Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica y su Reglamento (Decreto Ejecutivo n.º 21 de 14 de diciembre de 1954). Recuperado el 21 de febrero de 2014, desde [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ccGqfjaa&url=http%3A%2Fwww.hacienda.go.cr%2Fcentro%2Fdatos%2FReglamentos%2520de%2520ley%2FREGLAMENTO%2520DEL%2520ESTATUTO%2520DE%2520SERVICIO%2520CIVIL.doc&ei=0lwHU838FsTesASVnIKQAg&usg=AFQJCNvja6r2DDcAZqzvf7AK06zndiSvA&sig2=YpRnGlniT3vylB2s\\_yAHhQ&bvm=bv.61725948,d.cWc](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ccGqfjaa&url=http%3A%2Fwww.hacienda.go.cr%2Fcentro%2Fdatos%2FReglamentos%2520de%2520ley%2FREGLAMENTO%2520DEL%2520ESTATUTO%2520DE%2520SERVICIO%2520CIVIL.doc&ei=0lwHU838FsTesASVnIKQAg&usg=AFQJCNvja6r2DDcAZqzvf7AK06zndiSvA&sig2=YpRnGlniT3vylB2s_yAHhQ&bvm=bv.61725948,d.cWc)

Ley sobre regulación del Referéndum (n.º 8492). Recuperado el 4 de marzo del 2014, desde [http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=56821&nVersion=62317&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ\\_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ\\_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO](http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=56821&nVersion=62317&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO)

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (versión electrónica). Recuperado el 17 de enero de 2014, desde <http://admsjoarc19.ccss.sa.cr:82/rhumanos/normativa/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Ministerio%20de%20Trabajo%20y%20Seguridad%20Social.pdf>.

Ley Orgánica del Poder judicial (versión electrónica). Recuperada el 12 de marzo de 2014, desde <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyorganicapoderjudicial.pdf>.

Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (versión electrónica). Recuperada el 12 de marzo de 2014, desde [http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=5135&nVersion=5451&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ\\_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ\\_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO](http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=5135&nVersion=5451&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO).

Reglamento del Seguro de Salud. Recuperado el 3 de marzo de 2014, desde <http://www.cendeiss.sa.cr/etica/reglamentosalud.pdf>

## PÁGINAS WEB SITE

<https://www.tse.go.cr/>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/139/45.pdf>

## Otras fuentes de información

Periódico mensual, OJO, Enero 2014.



## Relación entre desarrollo humano y abstencionismo a nivel local en Costa Rica para las elecciones del 2010

Elías Chavarría Mora\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 25 de abril de 2014.

**Revisión, corrección y aprobación:** 2 de junio de 2014.

**Resumen:** Investiga si existe algún grado de asociación estadística entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel local y el abstencionismo electoral a nivel municipal para las elecciones de alcalde del 2010 en Costa Rica, usando datos a nivel de cantón como unidad geográfica de análisis. Primero, expone brevemente la importancia que tiene la política a nivel local para el desarrollo de la calidad de vida de la población, con lo cual justifica la importancia del estudio. Seguidamente, se presenta de forma resumida los enfoques teóricos y conceptos relacionados con el abstencionismo utilizados en el trabajo. Luego de esto, se estudia la relación entre el IDH cantonal y el abstencionismo, tanto para las elecciones municipales de alcalde como para las presidenciales (nacionales). Lo anterior con el objetivo de comprobar si la población tiene una percepción diferenciada de los mecanismos democráticos a escala local y a escala nacional y que afecta directamente su nivel y calidad de vida. Finalmente, se presenta algunas consideraciones con respecto a esta última relación.

**Palabras clave:** Abstencionismo / Comportamiento del voto / Desarrollo humano / Desarrollo social / Desarrollo económico / Gobierno local / Participación ciudadana / Proceso electoral / Elecciones municipales / Elecciones presidenciales.

**Abstract:** It investigates whether there is a certain degree of statistical association between the Human Development Index (HDI), at a local level, and the electoral abstentionism, at the municipal level, for the 2010 Elections for Mayor in Costa Rica, using data from counties as a geographical unit of analysis. First, it briefly presents the relevance that politics, at a local level, has for the development of the quality of life of the population, which justifies the relevance of the study. Then, it presents a summary of the theoretical approaches and concepts related to abstentionism that are used in this work. After this, it studies the relation between the county HDI and abstentionism for municipal elections for Mayor as well as for Presidential elections (national). The latter is done with the aim of verifying if the population has a differentiated perception of the democratic mechanisms at a local and national levels and which directly affects their level and quality of life. Finally, it presents some considerations in regard to this latter relation.

**Key Words:** Abstentionism / Vote behavior / Human development / Social development / Economic development / Local government / Citizen participation / Electoral process / Municipal elections / Presidential elections.

\* Costarricense, estudiante de Ciencias políticas, correo elias\_ch\_m@yahoo.com. Actualmente cursa el cuarto año en el Programa de Bachiller Universitario en Ciencias Políticas, 2011-2014 de la Universidad de Costa Rica. Segundo año concluido en el programa de Bachiller Universitario en Economía de la misma Universidad.

## 1. LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL

Después de la agitada década de los años ochenta se inició una búsqueda en los noventa por privatizar, desconcentrar y descentralizar el Estado costarricense como un medio para dinamizar las instituciones y optimizar la gestión de lo público. Por esto, en Costa Rica se empezaron a promulgar una serie de reformas, a la vez que un Código Municipal para reactivar concretamente a las municipalidades como estandartes de esta nueva visión. Dichas acciones avaladas por el Estado pondrían no sólo un énfasis en el desarrollo local, sino que también darían un papel a la ciudadanía en sí, pues la constitución de dinámicas electorales en cada uno de los cantones auguraba una oportunidad de involucrarse en nuevos procesos de democratización política. Estos procesos lograrían ampliar los niveles de representatividad social, política y territorial contribuyendo de este modo con la construcción de la ciudadanía.

En cuanto al desarrollo local o su relevancia en el discurso, surge no como una estrategia a las demandas sociales de bienestar social, sino más bien producto de la insuficiencia de los modelos tradicionales de desarrollo del Estado central. El desarrollo local aboga por una cultura local o una mayor autonomía que basa sus preceptos en una fuerza del “lugar”. Esto es el reconocimiento de un espacio de solidaridad activa en el que las comunidades disponen de un conjunto de recursos económicos, humanos, ambientales, institucionales y culturales que constituyen el potencial de desarrollo endógeno. Serían en principio los municipios los que tendrían la tarea de ser protagonistas de esos procesos de desarrollo local, dejando así su rol pasivo anterior de ser un mero prestador de servicios pasando a ser un gestor de entornos innovadores, según la movilización de los distintos recursos anteriormente mencionados. Sin embargo, para el caso de nuestro país no ha habido una verdadera voluntad política por parte de las autoridades ni un verdadero empoderamiento colectivo de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local más allá del ejercicio del voto.

El problema que existe en nuestro país no sólo está orientado a un problema de representatividad política a nivel local, sino que no existen en la práctica verdaderos procesos de participación. Pues, aunque existen, por ejemplo, Asociaciones de Desarrollo Comunal, estas formas de organización, *“están influenciadas por intereses políticos, electorales y orientadas por el paternalismo estatal”* (Vargas, 2003, p.26). Así pues, la conexión entre la ciudadanía y las municipalidades sigue siendo muy tenue a la fecha.

Además, aún son recurrentes ciertos aspectos a nivel local que impiden un auténtico involucramiento de la ciudadanía tal como la ausencia de información veraz sobre el desempeño de las autoridades, hecho que no contribuye a la formación ciudadana ni a la legitimidad política. También hay rezagos en el fortalecimiento del capital social, no sólo en alusión al predominio de intereses particulares sobre los comunitarios, sino que la mayoría de proyectos se prevén para un corto plazo. Respecto a este último punto, en el país, las dinámicas de tomas de decisiones a nivel local siguen reflejando poca apertura a actores y organizaciones diversas.

Aunado a lo anterior se encuentra el nivel de desarrollo humano de las diferentes áreas poblacionales, que podría contribuir a la falta de participación de la ciudadanía en la elección de autoridades locales.

## 2. VOTACIÓN, ABSTENCIONISMO E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Para hablar del abstencionismo, es importante pensar en por qué la población se ve impulsada a votar. De acuerdo con Mark Franklin en su artículo del 2007 *The Dynamics of Electoral Participation*, existen tres explicaciones teóricas para la participación electoral, a saber:

-Los recursos individuales: votan aquellas personas que tienen el conocimiento, riqueza y tiempo para hacerlo. Sin embargo, en su trabajo Franklin hace notar que las diferencias en estas variables en gran medida no explican las variaciones en la participación.

-La movilización política por parte de partidos, los medios de comunicación y otros grupos.

-La motivación instrumental, esto es, los votantes votan ya que creen que mediante el voto pueden alterar el resultado de las elecciones, al considerar que con su voto pueden ganar políticos que pondrán en práctica políticas públicas específicas, deseadas por los votantes.

Al respecto de estas tres teorías, tenemos que:

“...the instrumental approach to understanding electoral participation is superior to the other two common approaches because it largely subsumes them both, while explaining additional aspects that neither of the other approaches can address”. (Franklin 2007, p. 154)

Por esto, en este trabajo se parte de que los ciudadanos se vuelven votantes buscando que se implementen políticas públicas que reflejen sus demandas. Para conocer cuáles serán esas políticas públicas deseadas, se toma también en cuenta la perspectiva expuesta por Downs en su ya clásico artículo *Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia*, según el cual:

“Los ciudadanos votan de acuerdo con: a) las variaciones que cause la actividad gubernamental en su utilidad o renta, y b) las alternativas ofrecidas por la oposición” y “la utilidad o renta que los votantes reciben de la actividad gubernamental depende de las acciones tomadas por el gobierno durante su mandato”. (Downs, 1992, p. 97)

Así, los ciudadanos votan para que los gobernantes ejecuten las políticas públicas que más aumentan su utilidad (se prefiere hablar solo de esta, y no de renta, pues por definición la utilidad incluye tanto a la renta como otros beneficios no monetizables).

Por otra parte, Dieter Nohlen desarrolla en su trabajo del 2004 *La participación electoral como objeto de estudio Elecciones* cuatro criterios sobre los cuales se puede analizar la participación electoral, estos son: grado de desigualdad social, orientación de la cultura participativa en la disyunción Estado–sociedad, centralidad del sistema representativo y grado de confianza en las instituciones.

El grado de desigualdad social es el criterio que destaca en importancia ya que indica que la cuestión económica social juega un papel importante en la manera en la que las personas y más específicamente los ciudadanos se comportan electoralmente, lo que nos permite considerar al Índice de Desarrollo Humano una herramienta valedera para construir nuestra observación.

Por Índice de Desarrollo Humano (IDH) se entiende una medida del desarrollo económico y social que combina indicadores de expectativa de vida (entiéndase salud, educación e ingresos).

Hay razones para sospechar que existe una relación entre los componentes del IDH y la participación electoral. Por ejemplo, con respecto al ingreso tenemos que

“(el) abstencionismo técnico o estructural tiende a relacionarse de forma importante con la desigualdad social, en la medida en que los problemas de empadronamiento y acceso a las urnas tienden a afectar de forma sistemática a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, en términos socioeconómicos, etarios, educativos, étnicos, de género y regionales”. (Nohlen, 2004, p. 19)

A su vez, existe evidencia de que la situación económica afecta el comportamiento de los votantes a largo plazo: *“empleando la técnica de conglomerados se agruparon los distritos en cinco categorías y mostraron condiciones socioeconómicas disímiles. A mayor abstención mayor deterioro socioeconómico del conglomerado”* (Ciska, 2005, p. 58); e inclusive en *“el estrato superior, la proporción de votantes consistentes alcanza más de la mitad de los ciudadanos, en el inferior es de poco más del tercio”*. (ibíd, p.115)

Con respecto a la variable de la educación, el mismo estudio nos demuestra la importancia de esa y confirma la viabilidad de utilizarla como criterio para medir el abstencionismo.

“En lo que respecta a la escolaridad, destaca claramente el mayor nivel de participación electoral entre las personas que tienen educación superior, tanto por su mayor presencia entre los votantes consistentes, como la mayor presencia de personas que tienen una experiencia abstencionista ocasional”. (ibíd, p.120)

Por estos motivos ha sido escogido el IDH como una agregación de esas variables para medir el comportamiento de la sociedad civil en los temas de elecciones y abstencionismo con relación a la utilidad que obtiene la población de las políticas públicas; ya que si se presenta en una región un IDH bajo, significa, entre otras cosas, que el gobierno ha fracasado en aplicar políticas públicas para aumentar ese IDH lo cual, sostenemos, llevará a la población darle un voto castigo, al menos en parte, en forma de abstencionismo; siempre y cuando lo vea como responsable de asegurarle una vida digna.

### 3. EL CASO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES COSTARRICENSES

Para poder investigar la relación existente a nivel local entre el grado de desarrollo humano y el abstencionismo, tanto en las elecciones municipales de alcalde como las nacionales para elegir presidente, se desarrollaron unos modelos de correlación entre estas variables.

Primero, es necesario averiguar si existe en efecto una relación entre el desarrollo humano y el abstencionismo, y luego averiguar en qué medida el desarrollo humano explica al abstencionismo, si es que lo hace.

Así, las series de datos usadas fueron los porcentajes de abstencionismo correspondientes a las elecciones del 2010, tanto para las elecciones de presidente como de alcaldes, así como los datos del nivel de desarrollo humano cantonal del año anterior.

La variable independiente será el desarrollo humano (a partir de ahora referido en gráficos como “x”); y las variables dependientes serán el abstencionismo en las elecciones municipales (“y”) y en las nacionales (“z”).

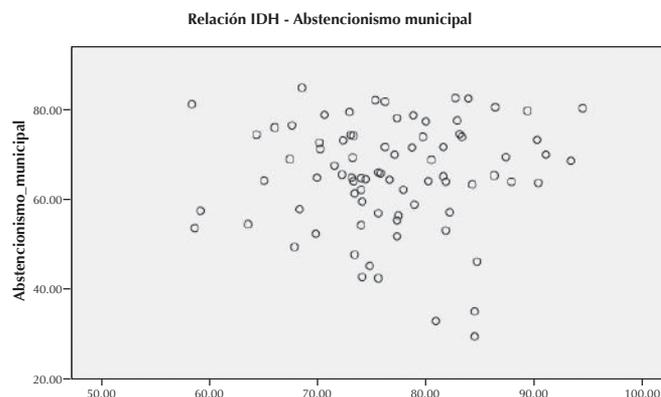
Con ayuda del software SPSS se crean dos gráficos de dispersión, uno explorando la relación entre el IDH y el abstencionismo en las elecciones municipales a nivel cantonal, y otro para conocer la relación entre el IDH y el abstencionismo en la elección nacional también a nivel cantonal. A su vez, se utilizó SPSS para calcular la “r” de Pearson<sup>1</sup> de esas dos relaciones.

Con relación a la variable “y”, tendremos las siguientes hipótesis nula y alternativa:

H<sub>0</sub>: No existe una relación entre el desarrollo humano a nivel local y el abstencionismo electoral a nivel municipal en Costa Rica para las elecciones del 2010.

H<sub>a</sub>: Existe una relación entre el desarrollo humano a nivel local y el abstencionismo electoral a nivel municipal en Costa Rica para las elecciones del 2010.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de abstencionismo de las elecciones de 2010.

<sup>1</sup> Coeficiente de correlación de Pearson es una medida de la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas.

En el primer gráfico se puede notar que no hay ningún patrón claro de relación entre las dos variables. A su vez, la “r” de Pearson es de tan solo 0,041, con un nivel de significancia de 0,718, por tanto la correlación no es significativa.

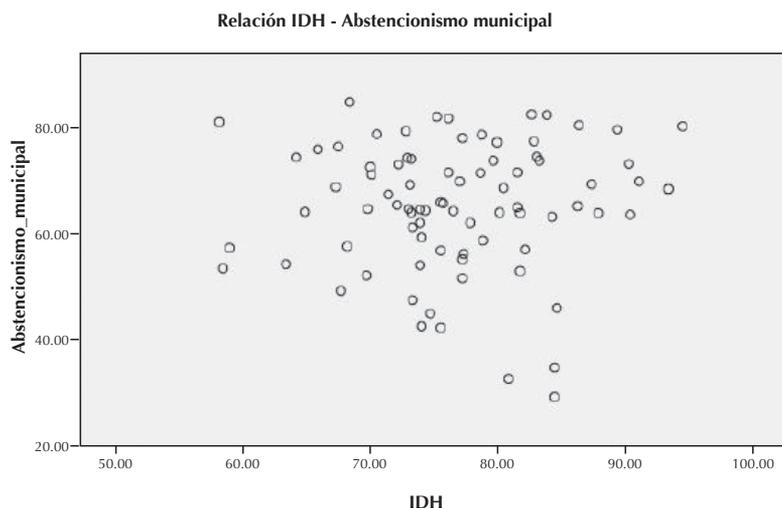
Por tanto, no se rechaza la  $H_0$ ; es decir, se acepta provisionalmente que no existe una relación entre el desarrollo humano a nivel local y el abstencionismo electoral a nivel municipal.

Pasando a la variable “z”, tendremos como hipótesis:

$H_0$ : No existe una relación entre el desarrollo humano a nivel local y el abstencionismo electoral a nivel nacional en Costa Rica para las elecciones del 2010.

$H_a$ : Existe una relación entre el desarrollo humano a nivel local y el abstencionismo electoral a nivel nacional en Costa Rica para las elecciones del 2010.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de abstencionismo de las elecciones de 2010.

En el gráfico 2 sí se puede apreciar un grado de relación entre las dos variables; y la r de Pearson en este caso es de -0,517 con un nivel de significancia de 0,000; siendo significativa al nivel 0,01.

En este caso, entonces, sí se rechaza la hipótesis nula, existe una relación entre el IDH y el abstencionismo en las elecciones presidenciales a nivel cantonal. Además, es una relación negativa como se supuso erróneamente que sería la relación del IDH con el abstencionismo en las elecciones municipales.

Sería importante conocer por qué en los cantones del país con un nivel de desarrollo alto, entendiendo aquellas variables que conforman el IDH, se dan dos comportamientos distintos con

respecto a un mismo fenómeno; o sea, por qué se le da mayor importancia a las elecciones del gobierno nacional que a las del gobierno local.

En un primer momento es posible pensar en la falta de capacidad que la opinión pública le otorga al gobierno local para establecer política económica y otros tipos de políticas públicas. Las series estadísticas presentadas en el 2003 por Alfaro y Zeledón en la Revista Parlamentaria Vol. 11, N.º 1, bajo el título "Tendencias en la Historia Electoral Municipal Costarricense 1953-2002" con respecto a las elecciones de regidores y síndicos municipales, parecen desbancar esta idea, pues vienen dándose desde 1953, y no se ven los espectaculares números de abstencionismo que sí se notan en las de alcaldes, más bien, tienen un comportamiento similar al de las elecciones nacionales.

Sería tal vez valioso tomar en cuenta la relativa novedad del proceso de elección del alcalde en Costa Rica, proceso que solo se ha realizado tres veces, el cual no ha sido coincidente con otro tipo de elecciones. Esto podría hacer que sea visto por parte del electorado como un proceso nuevo y no tan institucionalizado como la elección presidencial. No solo esto, sino que parece mantenerse la tendencia descrita por Muñoz y Petri en su trabajo *Análisis político de las elecciones municipales de 2002 y 2006* con relación al abstencionismo. En dicho artículo se mencionan diferentes factores relacionados con la baja participación electoral a nivel municipal en esos años, aparte de darle más crédito a la idea de que no se le da la misma importancia a las elecciones de alcalde como a las de presidente. Entre los factores que se mencionan tenemos el mucho menor financiamiento político para las elecciones municipales, el cansancio por la cercanía con las elecciones presidenciales, el hecho de que se llevan a cabo en el ya de por sí ajetreado mes de diciembre, y más importante aún, la pérdida del efecto de araste que existe cuando se dan elecciones simultáneas con las presidenciales.

Una posible explicación hace referencia al tipo y modelo de descentralización que se ha llevado a cabo en Costa Rica. Pensando en el modelo secuencial de descentralización expuesto por Falletti en *Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*, la efectividad y capacidad de acción del gobierno local dependerá del orden en que se dé la descentralización. Basado en esto, se generará la concepción en la ciudadanía de que sí el poder del gobierno municipal sigue siendo minúsculo comparado con el gobierno nacional, de ahí la discriminación al primero en las urnas.

## LITERATURA CONSULTADA

- Downs, Anthony. "Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia". En: Almond, Gabriel et.al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, España: Editorial Ariel, 1992.
- Falleti, Tulia. "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada". En: *Desarrollo Económico*, 46.183):317-352, (octubre-diciembre, 2006).
- Franklin, Mark. "The Dynamics of Electoral Participation". En: Norris, Pippa. et.al. *Electoral Systems Comparing Democracies 2: Elections and Voting in Global Perspective*. California, Estados Unidos: Sage publications, 2007.
- Muñoz Portillo, Juan Manuel y Petri, Dennis. "Análisis político de las elecciones municipales de 2002 y 2006". Tomado de: [<http://plataformac.org/download/parliamentaryreform/Mu%C3%B1oz%20&%20Petri%20-%20An%C3%A1lisis%20pol%C3%ADtico%20de%20las%20elecciones%20municipales%20de%202002%20y%202006.pdf>], 3 de marzo de 2014.
- Nohlen, Dieter. "La participación electoral como objeto de estudio". En: *Elecciones*, (3):137-157, 2004. Tomado de: [<http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/nohlen2.pdf>], 5 de noviembre de 2013.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD "Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica". Tomado de: [<http://www.pnud.or.cr/mapa-cantonal/atlas.pdf>], 8 de noviembre de 2013.
- Raventós Vorst, Ciska et.al. *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Tribunal Supremo de Elecciones. "Estadísticas del Sufragio Febrero 2010". Tomado de [[http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)], 8 de noviembre de 2013.
- Tribunal Supremo de Elecciones. "Elecciones Municipales en Cifras 2002-2010". Tomado de [[http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipales\\_cifras\\_2002\\_2010.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipales_cifras_2002_2010.pdf)], 8 de noviembre de 2013.
- Vargas, Jean Paul. "De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 29(1-2):7-67, 2003)

*Reseña,*  
BIBLIOGRÁFICA

---





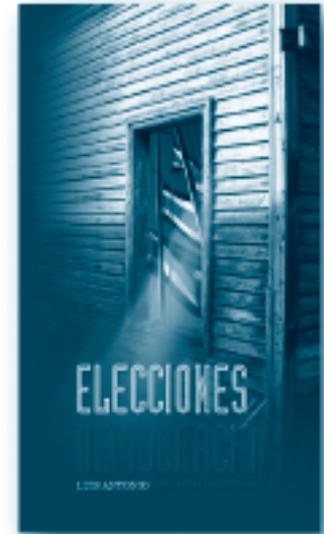
SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio 2014, *Elecciones y Democracia*, San José, TSE-IFED y FKA.

Bajo el título *Elecciones y Democracia* se compilan una serie de reflexiones del Dr. Luis Antonio Sobrado González sobre la experiencia democrática costarricense. Los artículos, mayoritariamente publicados durante su gestión como magistrado presidente del TSE, se caracterizan por la claridad y precisión conceptual propia de su connotada carrera académica y docente.

La primera sección, referida a la relación entre educación y democracia, destaca la relevancia del acceso al conocimiento como mecanismo para fortalecer la adhesión al juego democrático. La segunda parte, incluye reflexiones sobre las características de las elecciones, la transparencia de los comicios, la neutralidad de los organismos públicos y la importancia de acudir a las urnas. La tercera sección trata sobre el ejercicio de una ciudadanía activa que se manifiesta en participación política, en general, y en el ejercicio del sufragio, en particular. Incluye un análisis sobre el voto de la ciudadanía costarricense fuera del territorio nacional.

La cuarta parte de la obra llama la atención sobre la trascendencia de los procesos de reforma electoral como mecanismo para ir mejorando, por aproximaciones sucesivas, las condiciones en las cuales las organizaciones políticas y los ciudadanos ejercen su derecho a la participación. Este tema es complementado en la quinta sección que enfatiza la necesidad de avanzar en la reforma del sistema de financiamiento partidario para hacerlo más equitativo y transparente. Finalmente, los dos últimos capítulos de la obra contienen algunos planteamientos sobre los institutos de la democracia directa, y sobre el compromiso del Tribunal Supremo de Elecciones con la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones y la Fundación Konrad Adenauer coeditan esta publicación que constituye un insumo para comprender diferentes aspectos que inciden en la participación política y electoral.



*Hugo Picado León*

**Revista Mundo Electoral**  
**Año 7, N.º 19, Enero 2014**  
**Panamá: Tribunal Electoral**



La edición número 19, Año 7, corresponde a la publicación de enero de 2014. En esta ocasión, la revista propone una serie de artículos en torno al proceso electoral de Panamá; pone en discusión algunas reformas electorales y la aplicación del voto por internet. También, este número presenta ensayos relativos a la democracia desde la perspectiva de los partidos políticos hasta su inclusión en el pueblo como forma esencial de representación ciudadana. A continuación, una reseña de las principales investigaciones.

“Regulaciones orientadas a impedir la injerencia de los poderes públicos en los procesos electorales” de Carlos Navarro Fierro del Instituto Federal Electoral propone, a raíz de una comparación con diferentes países de América Latina en cuanto a intervención del gobierno y sector público en contiendas electorales, una categorización en 4 niveles: las intervenciones relacionadas con el uso de bienes o recursos públicos, con publicidad oficial o gubernamental durante la campaña electoral, con el ejercicio de las funciones de los servidores públicos y con la realización de actos u obras del gobierno.

En la sección La pluma invitada, la abogada María Elena Wapenka G. expone una comparación en la incursión de la mujer en cargos políticos o electorales entre Canadá y su país Paraguay; ambas constituyen realidades muy diferentes. En su discurso “Los obstáculos del derecho procesal electoral para la justicia de las mujeres”, Wapenka enumera algunas medidas propuestas por el Tribunal de Justicia Electoral de Paraguay, entre las que destacan el fomento de mecanismos dirigidos a impulsar el acceso de las mujeres a cargos de elección y la elaboración de una base de datos que permita otorgar información integral del acceso, la participación y representación política de las mujeres.

“Voto por internet en Panamá” elaborado por el magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de esa nación, Eduardo Valdés E., muestra la implementación de esa forma de votación en el país vecino con la cual se espera que cerca de 5 408 electores residentes en el extranjero puedan sufragar desde otras zonas alejadas de su país natal. El novedoso proyecto de votación tiene sus orígenes en el modelo francés que se usó por primera vez en el año 2012 para las elecciones diputadiles.



El método panameño propone que los electores debidamente inscritos en el padrón y con su cédula de identidad vigente tendrán un plazo de diez días (completos las 24 horas) desde el 22 de abril de 2014 hasta el 01 de mayo de ese mismo año para votar por los candidatos presidenciales. Una vez que el elector vote recibirá un correo electrónico notificando y validando dicho suceso.

Jorge Bravo, subdirector de Comunicación del Tribunal Electoral, en “El proceso electoral de mayo del 2014: consideraciones sobre los retos y amenazas”, reseña los principales acontecimientos que surgieron en la más reciente contienda electoral de Panamá catalogada por el autor como efervescente, histórica y convulsa.

En la lucha electoral los ciudadanos debían elegir un presidente y un vicepresidente de la República, 71 diputados, 77 alcaldes, 648 representantes de corregimientos y 7 concejales. Bravo rescata como trascendental la aplicación por vez primera del voto por internet, además de que en esta ocasión el Tribunal Electoral (TE) implementa una serie de reformas electorales las cuales no fueron propuestas ni aprobadas por la Comisión Nacional de Reformas Electorales, sino por la Asamblea Nacional.

La aplicación de ejercicios que contribuyen a la democracia panameña está presente en el relato de Luis H. Moreno, presidente de la Fundación Panameña de Ética y Civismo titulado “Jornadas ético-políticas” en las que los debates ofrecidos a la población tuvieron resultados positivos para el fortalecimiento de la democracia.

“Robustecimiento de los organismos electorales en América Latina” de Lourdes González M., magistrada suplente del Tribunal Electoral, hace hincapié en la necesidad de fortalecer los organismos e instituciones electorales como símbolo de mejoramiento democrático. González considera parte esencial de la democracia la aplicación de la justicia electoral a lo interno de los partidos políticos, partiendo del hecho de que los estatutos de las agrupaciones deben estar muy ligados al reglamento electoral.

Entre los elementos que vigorizan la democracia están el fortalecimiento de los partidos políticos (cada agrupación debe estar debidamente inscrita), reconocer los derechos de la sociedad civil (para garantizar la participación de la democracia de manera activa y efectiva), la participación en la observación electoral (que permita el involucramiento del ciudadano como observador garante de la transparencia en los comicios) y el equilibrio de poderes (recuperar la legitimidad y credibilidad en instituciones democráticas).

Por su parte, Leandro López discute en “Reforma política en Argentina entre la necesidad y la posibilidad” acerca de varios temas que inciden directamente en los procesos electorales y que hasta podrían afectar la transparencia de las elecciones.

Para López uno de los principales problemas técnicos o legales es la no depuración de personas fallecidas en el padrón electoral y graves problemas en la numeración de los documentos de identidad. Otro obstáculo que el autor supone debe reformarse es el desdoblamiento de las elecciones municipales, provinciales, presidenciales y legislativas, para lo que propone que se realicen de forma tripartita.

En “La democracia interna en los partidos políticos”, Adalberto Chávez, funcionario del TE, reflexiona acerca de la obligación que recae en estas agrupaciones respecto de su responsabilidad social de educar a los ciudadanos en democracia promoviendo valores tanto cívicos como democráticos, el respeto a los derechos humanos y la capacitación ideológica de sus militantes. Para el escritor, un partido con democracia interna es aquel en el que “... sus dirigentes y candidatos sean elegidos por sus miembros a través de mecanismos participativos debidamente establecidos; en donde las decisiones sean adoptadas con la participación voluntaria de la mayoría de sus miembros y se respete el derecho de las minorías”.

Manuel González Oropeza y Alberto Guevara en “La tecnología al servicio de la ciudadanía: el caso de la base de datos VOTA”, muestran los alcances obtenidos con la implementación de una base de datos “VOTA” como contribuyente de la democracia y fuente de estudios para los investigadores de la materia.

Por último, el magistrado suplente del TE, Denis Fernando Gómez R., en su escrito “Los valores democráticos: valor agregado de la democracia”, estudia el descontento con la democracia en la región latinoamericana debido a un desgaste interno de los partidos políticos y las instituciones relacionadas.

En contraparte, Gómez sugiere que es responsabilidad de los organismos electorales consolidar y fortalecer la democracia a través de la difusión mediática con valores democráticos (la responsabilidad, el compromiso, el respeto, el diálogo, la participación, la inclusión; por mencionar algunos). Es aquí donde se relatan los logros alcanzados en la campaña propuesta por la Fundación Konrad Adenauer a nivel regional y donde participaron países como Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá.

La revista incluye otras secciones: ¿Quién es Quién?, Electotips (con curiosidades electorales) y Calendario (con las fechas de comicios electorales de otros países).

**Diego Calvo Víquez**  
**Centro de Documentación**  
**Instituto de Formación y Estudios en Democracia.**

**Revista Justicia Electoral**  
**Cuarta Época, Volumen 1, Número 12**  
**Julio-diciembre de 2013**  
**México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

La revista de Justicia Electoral número 12, correspondiente al segundo semestre del 2013, está compuesta por cinco secciones: *Doctrinal*, *Estados*, *Documental*, *Entrevista* y *Bibliografía*. Enseguida, una breve reseña de su contenido.

La primera sección *Doctrinal* inicia con el estudio de Citlali Villafranco Robles denominado “Órganos electorales y modelo de comunicación política en la elección de 2012” que tiene como objetivo la interpretación y la aplicación del modelo de comunicación política de los órganos electorales federales, distinguiendo entre el derecho a la información y la libertad de expresión. El estudio se basa en el modelo de comunicación política definido por una reforma electoral del 2007 que en los últimos años ha sido reinterpretado con lo que ha provocado una serie de ajustes.

Otro ensayo originado a raíz de las más recientes elecciones del 2012 es “Análisis de los resultados del Test de Asociación Implícita de la elección presidencial mexicana del 2012”, elaborado por Alfonso Ayala S. y Daniel Martínez V. La médula del estudio muestra el resultado obtenido después de aplicar seis Test de Asociación Implícita (TAI) los cuales midieron las preferencias actitudinales de los participantes con respecto a los cuatro candidatos a la presidencia de la República mexicana. El test se aplicó a través de internet durante diez meses (de abril de 2012 a enero de 2013) a cerca de 1806 personas. Los autores determinan que la aplicación del TAI va en favor de los mismos electores, pues funciona a manera de herramienta democrática ayudándoles a conocer sus propias preferencias en relación con los candidatos propuestos, sobre todo para los votantes indecisos.

En materia de financiamiento, Karolina Monika Gilas, con “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano” pone a discusión la necesidad de establecer mecanismos efectivos que garanticen la fiscalización de los gastos en los que incurren los partidos políticos durante las campañas electorales. En el escrito se analizan cinco casos de nulidad por rebase que se presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Las autoras Perla Berenice Barrales A. y Sandra Gómora J. presentan el artículo “Participación política de la mujer en México. Acciones afirmativas y partidos políticos” con el cual pretenden insistir en la revisión del tratamiento dado por el ordenamiento jurídico mexicano a los conceptos de igualdad y diferencia. Además de realizar un examen de las acciones afirmativas que se han diseñado en aras de hacerlas efectivas y de incrementar la equidad de género en la política.

En la segunda sección *Estados*, Carlos A. Puig H. y Mónica Sánchez L. ofrecen “Competencia residual del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos ante violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos” en donde manifiestan la escasez de hipótesis legales en cuanto a la competencia para conocer las violaciones a los derechos inherentes al acceso y ejercicio del cargo de ciudadanos electos para ocupar los cabildos de los ayuntamientos municipales (derecho a ser votado).

Puig y Sánchez opinan que el Tribunal local debe conocer estos hechos por competencia residual en primera instancia y que no lo hagan las salas regionales como ocurre actualmente. Con lo anterior se garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos y, sobre todo, se respetarían las competencias de los tribunales electorales en los ámbitos federal y local.

El segundo artículo de esta sección hecho por Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani titulado “Imposición de la “normalidad” institucionalizada. Una crítica a la reciente reforma al código electoral de Oaxaca” se enfoca en el tema de derecho electoral indígena.

La autora considera que el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca es antiautonómico, anticonstitucional e inconvenicional. El estudio resulta interesante porque a pesar de que este código fue el primero en reformarse para incluir los derechos colectivos de los pueblos indígenas de esa región, las autoridades nunca consultaron a las comunidades durante el proceso y la aprobación de esas reformas.

La tercera parte de la revista sección *Documental* contiene un único artículo titulado “El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente” desarrollado por Francisco Javier Guerrero A. y que va dirigido a examinar las circunstancias que rodean los esfuerzos por implementar esa modalidad.

Fue en el 2003 cuando un grupo de ciudadanos emigrantes presentan a los legisladores una propuesta popular para reformar varios artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que les permitiría ejercer su voto desde el extranjero. En el 2005 se estableció la



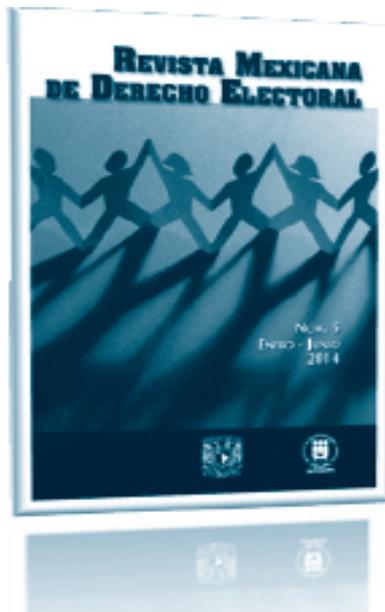
reforma al Código que establece el derecho de voto extranjero (vía postal) que para las elecciones del 2006 fue puesto en práctica; sin embargo, ese sistema registró un bajo número de votantes. Para las elecciones del 2012 se recibieron 40 737 sobres de los cuales se validaron 40 714 lo que representó un 23% más de participación que la vez anterior, pero el total de electores no superó el 1% de la población mexicana residente en el extranjero.

Para Guerrero, el modelo del voto postal es obsoleto y es necesario buscar alternativas; una de ellas es el voto mixto (con representación física en consulados) y la otra es la implementación del voto electrónico.

En la última sección *Entrevista* a cargo de Marcos Francisco del Rosario R. y realizada a Marlon Jacinto Reis, Juez Electoral en Maranhão, Brasil, aborda la temática de la justicia electoral brasileña y en la que puntualizan sobre aspectos relativos al sistema internacional de derechos humanos, la ingeniería electoral, el proceso electoral y los mecanismos de participación directa.

**Diego Calvo Víquez**  
**Centro de Documentación**  
**Instituto de Formación y Estudios en Democracia.**

**Revista Mexicana de Derecho Electoral**  
**N. o 5, Enero–Junio 2014**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Instituto de Investigaciones Jurídicas.**



La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Está compuesta por las secciones: *Artículos Doctrinales*, *Estudios Legislativos*, *Estudios Jurisprudenciales*, *Coyuntura Electoral*, *Gestión Electoral* y *Entrevistas*. En breve, una reseña de los principales artículos que en esta se ofrecen.

En la primera parte de la publicación *Artículos Doctrinales*, el catedrático de Derecho Constitucional, Javier García Roca, presenta “Irregularidades invalidantes y nulidad de la elección según la experiencia de la jurisdicción constitucional española”. En este artículo subraya la importancia de la legalidad electoral comparando el modelo mexicano con el español, así, reconoce

en el primero la ventaja que supone el arbitraje de la Junta Electoral Central. García concluye que en materia de garantías incrementar las competencias del Tribunal Constitucional de España y la función revisora de los conflictos electorales puede contribuir a preservar la voluntad popular y a unificar las normas electorales.

Raúl Montoya Zamora, doctor en Derecho, discute acerca de las tesis de Ronald Dworkin y la influencia personal en la práctica judicial, para lo cual se enfoca principalmente en la separación conceptual entre el derecho y la moral, la idea de un sistema jurídico conformado sólo por reglas que pautan la operación lógica de subsunción en “La influencia de Ronald Dworkin en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

En “De la ley a la plaza: derecho, representación, participación y plena ciudadanía” de Salvador O. Nava G., se reflexiona sobre la participación política en las sociedades complejas, con el fin de identificar las prácticas políticas que inciden directamente en la representación y representatividad



de los sistemas electorales. Nava cree que enlazar la participación ciudadana con el clientelismo es contraproducente para la convivencia social. A su vez, propone un modelo de representación que incida en el ejercicio cotidiano de los derechos y el cumplimiento natural de los deberes.

La segunda sección *Estudios Legislativos* está compuesta por el ensayo “Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile” de los abogados Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra. El estudio surge a raíz de las manifestaciones ocurridas en 2011 cuando el pueblo se mostró desilusionado con los partidos políticos y su representación en el gobierno y el parlamento, como principales elementos de velar por las demandas políticas de la ciudadanía.

Entre las principales propuestas que realizan los escritores destacan la reforma de elección parlamentaria (examinando los sistemas mixtos de elección), la forma y proporcionalidad de distritos y circunscripciones, limitación de la reelección de senadores y diputados, ordenamiento interno de los partidos políticos, entre otros.

La tercera sección de *Estudios Jurisprudenciales* inicia con el artículo de Jaime Cárdenas “Comentario a la resolución dictada en el Sup-rap-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los legisladores)” donde se reflexiona acerca de si la autoridad electoral federal puede iniciar procedimientos de carácter administrativo electoral por manifestaciones realizadas por los legisladores en el ejercicio de sus atribuciones en los recintos legislativos; lo anterior, respecto a una queja que el Partido Acción Nacional había presentado en contra del Partido del Trabajo y de algunos ex legisladores del grupo parlamentario de esa misma agrupación.

El Dr. Víctor M. Colli Ek analiza las dificultades y las violaciones a los derechos de los electores ocurridas en 1965 y las que hoy día siguen persistiendo en la sociedad, con su obra “Shelby County vs. Holder. Derecho al voto, minorías raciales y defensa del federalismo en los Estados Unidos”.

“El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad. Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación al ejercicio del derecho de votar y la prevalencia de la presunción de inocencia y el principio pro persona” de Manuel González O. y Marcos del Rosario Rodríguez expone varios casos en los que a los individuos involucrados (por el hecho de enfrentar una causa penal) se les condicionaba su derecho o no al sufragio.

En *Coyuntura Electoral* cuarto apartado de la revista, aparece “Los efectos “presidencializantes” del sistema electoral español” elaborado por la Dra. Anna Riccardi, y tiene como fin proyectar un análisis del “rendimiento” del sistema parlamentario español, el sistema electoral, el sistema político y la disciplina constitucional. Riccardi deduce que no existe un sistema electoral perfecto ni una aplicación “pura” del principio mayoritario o proporcional.

La siguiente sección *Gestión Electoral* incluye “Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo” de Jorge Manríquez C., Rafael Guzmán A. y Rocío Hernández A. Es un ensayo que recoge la vivencia de las elecciones del 2013, luego de que el año anterior se incluyera una reforma en la Constitución Política que creaba la figura de las candidaturas independientes. En este caso es este Estado uno de los pioneros en la aplicación de esa figura.

La reforma suprime el derecho exclusivo que los partidos políticos tenían para solicitar el registro de candidaturas; ahora se establece un sistema alterno para la postulación a cargos de elección popular por parte de los ciudadanos, lo que les garantiza su derecho a ser votados.

Para los autores, la inserción o inclusión de la figura de candidatura independiente en la normativa electoral del Estado de Quintana Roo se traduce en el cumplimiento al objetivo de la reforma federal y contribuye al ejercicio pleno del derecho al voto pasivo de los ciudadanos que, sin contar con la insignia de un partido político, pueden ser votados.

“La experiencia en el Estado de Zacatecas” de Leticia C. Soto A. del Instituto Electoral de esa localidad, se refiere a la aparición de la figura de “candidatura independiente” en las elecciones del 2013 cuando once candidatos eran independientes y uno de ellos resultó electo con un 43% de votos y actualmente es presidente municipal. Soto insiste en la necesidad de establecer una serie de reglas que fortalezcan la figura de candidaturas independientes, entre las que se destacan: el acceso de candidatos independientes a medios de comunicación en condiciones de equidad respecto a los partidos políticos, el respeto a las reglas de paridad, sistemas de obtención de apoyo al ciudadano y la definición de un modelo de financiamiento y de fiscalización.

En el capítulo de *Entrevistas* aparecen dos audiencias en las que los ex presidentes del Instituto Federal Electoral (IFE), Luis Carlos Ugalde y José Woldenberg, evalúan los pro y contras acerca de la creación del Instituto Nacional Electoral como organismo encargado de realizar las elecciones legislativas y presidenciales de ese país.

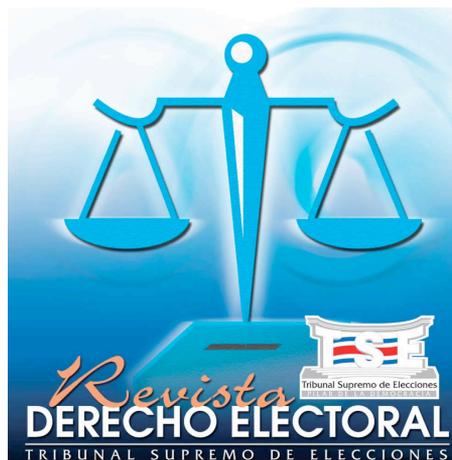


El último apartado que se incluye es “Información Electoral” y está compuesto por el dictamen que valora un proyecto de decreto que busca reformar, adicionar y derogar varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. En el informe confeccionado por varias comisiones legislativas, se presentan los antecedentes, el contenido del proyecto, consideraciones, las modificaciones y el texto normativo en discusión.

La publicación culmina con un capítulo de reseñas bibliográficas de varios autores.

**Diego Calvo Víquez**  
**Centro de Documentación**  
**Instituto de Formación y Estudios en Democracia.**

Sumario de números anteriores  
Sitio Web: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>



- |                     |   |
|---------------------|---|
| N.º 1 enero 2006    | ▪ Democracia interna y proceso electoral  |
| N.º 2 julio 2006    | ▪ Elecciones municipales  |
| N.º 3 enero 2007    | ▪ Elecciones generales 2006   |
| N.º 4 julio, 2007   | ▪ El referéndum   |
| N.º 5 enero, 2008   | ▪ El Instituto de Formación y Estudios en Democracia  |
| N.º 6 julio, 2008   | ▪ Referéndum: experiencias en América Latina  |
| N.º 7 enero, 2009   | ▪ Democracia y género   |
| N.º 8 julio, 2009   | ▪ Democracia deliberativa   |
| N.º 9 enero, 2010   | ▪ Nuevo Código Electoral  |
| N.º 10 julio, 2010  | ▪ Rol de los organismos electorales   |
| N.º 11 enero, 2011  | ▪ Deslinde de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional |
| N.º 12 julio, 2011  | ▪ Financiamiento de Partidos Políticos  |
| N.º 13 enero, 2012  | ▪ Perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana                             |
| N.º 14 julio, 2012  | ▪ Formación y capacitación en Democracia en América Latina                                  |
| N.º 15 enero, 2013  | ▪ Voto preferente   |
| N.º 16, julio, 2013 | ▪ Franjas electorales   |
| N.º 17, enero, 2014 | ▪ Paridad y alternancia   |

Información, colaboraciones y canjes: Centro de Documentación-IFED ([revista@tse.go.cr](mailto:revista@tse.go.cr))

Sede Central: Calle 15, Avenidas 1 y 3, San José Costa Rica / Central Telefónica: (506) 2287-5555 / Apartado Postal: 2163-1000 San José

# INSTRUCCIONES PARA AUTORES

**Temas.** La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

**Remisión de artículos.** Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico revista@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

**Formato.** Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 5000 palabras; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

**Información general sobre el artículo y sus autores.** La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículo con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

**Proceso de revisión.** Se utiliza un proceso de revisión por pares de tipo "doble ciego". Este sistema consiste en que los trabajos que llegan a la Revista serán enviados a otros especialistas en la materia objeto de investigación. Estos revisores recibirán el trabajo anónimo, y una vez revisado se remitirán al equipo editorial de la Revista, quienes en función de las opiniones de los revisores, tomarán una decisión final. Los revisores son también anónimos para los investigadores que someten el trabajo. La Revista cuenta con un formulario de revisión que es enviado a los revisores, junto con el trabajo. Estos formularios tienen la función de establecer los parámetros y/o criterios que se deben seguir en la evaluación. El Consejo Editorial asume la revisión filológica de rigor. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo de, que en el caso de requerir correcciones de fondo, se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas.

**Política de acceso abierto.** Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

**Licencia Creative Commons.** La Revista se encuentra licenciada bajo Creative Commons (CC) por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor. Esto significa que si alguien violara los términos de la licencia bajo la cual se encuentra la obra, deberán aplicarse las sanciones definidas por la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

**Proceso de publicación.** Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

## NORMAS DE EDICIÓN:

**Literatura consultada:** las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

### LIBROS

**Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.**

Ulate Chacón, Enrique. *Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional*. San José, C.R. : Colegio de Abogados, 2005

### REVISTAS

**Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.):pág.-pág., (meses, año).**

Ugalde Miranda, Oscar. "Derecho de la tutela efectiva". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (106):11-32, (Ene.-Abr., 2005)

### REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

**Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.**

Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 18° : La Romana, República Dominicana, 2004. *National report Antigua & Barbuda*. La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

### JURISPRUDENCIA

**Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.**

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

### SITIOS WEB

**Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.**

Aragón Reyes, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Tomado de: ([http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones\\_Capel/Sufragio/20\\_Activo/20\\_y/20\\_pasivo.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20_Activo/20_y/20_pasivo.htm)), 23 de noviembre del 2005.

**Notas al pie de página:** todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

**Citas:** las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

**Reseña de libros.** Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

**Advertencia.** Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.

# MISIÓN

Impartir justicia electoral, 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](http://www.tse.go.cr)